



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.1.7.2025

Pan
Roman Łożyński
Dyrektor
Centrum Informatyki Resortu Finansów
ul. Samorządowa 1
26-601 Radom

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione w wyniku sprostowania oczywistych omyłek pisarskich
z dnia 9 kwietnia 2025 r. oraz zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.81.2025 Komisji
Rozstrzygającej z dnia 21 maja 2025 r.

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego
Centrum Informatyki Resortu Finansów

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24

kbf@nik.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Informatyki Resortu Finansów (dalej także: CIRF), ul. Samorządowa 1, 26-601 Radom
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Łożyński, Dyrektor Centrum Informatyki Resortu Finansów, od 1 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Rafał Kasprzak – Zastępca Dyrektora Centrum ds. Infrastruktury IT, od 31 stycznia do 28 lutego 2024 r. realizował zadania Dyrektora Centrum, zgodnie z regulaminem organizacyjnym CIRF, Hubert Gniadowicz, Dyrektor CIRF, od 11 lipca 2022 r. do 30 stycznia 2024 r.
Okres objęty kontrolą	2024 rok oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej. W przypadku konieczności porównania niektórych danych 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli (dalej także: NIK) Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	Sławomir Sońta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/24/2025 z 8 stycznia 2025 r. Jakub Czarnecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/98/2024 z 16 grudnia 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2024 r. Centrum Informatyki Resortu Finansów pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja wydatków budżetu państwa, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych, – prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych. 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: – analiza porównawcza zrealizowanych dochodów budżetowych z planem i wykonaniem roku ubiegłego, – analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, – kontrola prawidłowości wprowadzonych zmian w planie finansowym dysponenta w wyniku zwiększeń dokonanych środkami z rezerw celowych, – kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych, – szczegółowa analiza wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych, – kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych, – analiza stanu zobowiązań, – przegląd analityczny ksiąg rachunkowych, – szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych, – analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, – analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i>

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Centrum Informatyki Resortu Finansów w 2024 r. przez dysponenta III stopnia w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Wydatki na realizację statutowych zadań CIRF zostały poniesione zgodnie z planem finansowym oraz z zasadami gospodarki finansowej określonymi w ustawie o finansach publicznych ³ i aktach wykonawczych, co ustalono na podstawie kontroli 47% wszystkich zrealizowanych wydatków jednostki.

² 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.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.)

W zakresie dwóch skontrolowanych zamówień publicznych udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2024 r. oraz sprawozdanie Rb-Z za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, sporządzone przez dysponenta III stopnia. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań, które zostały opracowane na podstawie danych z ewidencji księgowej, terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stwierdzone w toku badania ksiąg rachunkowych nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłowość sporządzonych sprawozdań rocznych.

W toku kontroli stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości:

- w czterech przypadkach (spośród siedmiu zbadanych spraw dotyczących usług doradczych i eksperckich) nie udokumentowano szacowania wartości zamówienia w sposób określony w §5 ust. 6-8 *Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilno-prawnymi zawieranymi w CIRF*,
- w przypadku dwóch zamówień, udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego, objętych kontrolą NIK: po skorzystaniu z prawa opcji CIRF nie wyegzekwował od wykonawców podwyższenia kwoty wniesionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy,
- w dniu podpisania protokołu końcowego odbioru load balancerów dostarczonych w ramach zamówienia podstawowego CIRF uzyskał potwierdzenie gwarancji na ww. urządzenia na okres krótszy niż wymagane 36 miesięcy od tego dnia,
- w 33 opisach⁵ dowodów księgowych nieprawidłowo wskazywano osobę zatwierdzającą te dowody księgowe i w tym zakresie opis dowodów był nierzetelny,
- zmiany polityki rachunkowości zostały dokonane niezgodnie z ustawą o rachunkowości⁶ w zakresie daty ich obowiązywania,
- w polityce rachunkowości nie określono struktury kont ksiąg pomocniczych, w szczególności nie wskazano znaczenia poszczególnych segmentów tych kont,
- zaangażowanie wydatków ujmowane było w ewidencji księgowej z błędnie wskazaną datą operacji gospodarczej oraz w niewłaściwych okresach sprawozdawczych,
- w wyniku błędnej ewidencji zawyżono koszty roku 2023 i zaniżono koszty roku 2024 o 396,7 tys. zł,
- w jednym przypadku zobowiązanie w wysokości 10 113,6 tys. zł ujęte zostało w niewłaściwym okresie sprawozdawczym.

Nieprawidłowości te nie wpłynęły na obniżenie oceny ogólnej.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320; dalej także: upzp.

⁵ Na 137 zbadanych przypadków

⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Dochody budżetowe
Opis stanu faktycznego	W 2024 r. zrealizowane dochody budżetowe w CIRF wyniosły 1020,2 tys. zł i były blisko trzykrotnie (o 708,2 tys. zł, tj. o 227%) wyższe od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej⁸ oraz o 231,7 tys. zł (o 29,4%) wyższe od dochodów uzyskanych w 2023 r. Głównym źródłem dochodów CIRF były wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (351,4 tys. zł), ze zwrotu kosztów energii elektrycznej (322,8 tys. zł), ze sprzedaży odpadów (260 tys. zł) oraz najmu powierzchni (51,8 tys. zł). Znaczny wzrost dochodów w odniesieniu do planu na 2024 r. wynikał przede wszystkim z uzyskania nieprognozowanych wpływów z tytułu kar umownych oraz ze sprzedaży zużytych składników rzeczowych majątku ruchomego, które to wpływy były trudne do przewidzenia na etapie planowania Na koniec 2024 r. wystąpiły należności do zapłaty w wysokości 5308,6 tys. zł, które w całości były zaległościami i były o 178,1 tys. zł (o 3,5%) wyższe niż na koniec 2023 r. Dotyczyły głównie nieuregulowanych należności z tytułu kary umownej wraz z odsetkami (5204,4 tys. zł) w sprawie skierowanej na drogę postępowania sądowego, w której zastępstwo Skarbu Państwa wykonuje Prokuratura Generalna RP.

(akta kontroli tom I str. 9-16)

OBSZAR	2. Wydatki
Opis stanu faktycznego	W ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. wydatki budżetu państwa w 2024 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, w rozdziale 75088 – Działalność Centrum Informatyki Resortu Finansów zostały ustalone w kwocie 678 979 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków CIRF został zwiększony do kwoty 841 670 tys. zł tj. o 162 691 tys. zł, w tym środkami z rezerw celowych o 133 659,2 tys. zł oraz o 29 031,8 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów, w tym 21 273,4 tys. zł z przeznaczeniem na rozbudowę ośrodka przetwarzania danych. Wydatki budżetu państwa w CIRF w 2024 r. wyniosły 802 769,5 tys. zł, tj. 95,4% planu po zmianach i były o 23 583,7 tys. zł, tj. o 2,9% niższe od wydatków zrealizowanych w 2023 r., z tego: – świadczenia na rzecz osób fizycznych – 621,2 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach (stanowiły 0,1% wydatków CIRF); były one wyższe o 71,4% niż w 2023 r., – wydatki bieżące jednostek budżetowych – 606 909,1 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach (75,6% wydatków CIRF); były niższe o 6% niż w 2023 r., – wydatki majątkowe – 195 239,3 tys. zł, tj. 86,1% planu po zmianach (24,3% wydatków CIRF); były wyższe o 8,4% niż w 2023 r.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

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

Struktura wydatków nie uległa istotnej zmianie w odniesieniu do planu po zmianach i wykonania w 2023 r.

W układzie zadaniowym wszystkie wydatkowane przez CIRF w 2024 r. środki finansowe zostały przeznaczone na wykonanie zadania 4.1.W Realizacja należności budżetu państwa w ramach funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym.

(akta kontroli tom I str. 17-25)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w CIRF w 2024 r. wyniosło 1650 osób (w 2023 r. – 1554 osoby), z tego:

- 1639 osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, to jest więcej o 96 osób (o 6,2%) niż w 2023 r.,
- 11 funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (w 2023 r. – 11 osób).

W 2024 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 12 854,9 zł (w porównaniu do 2023 r. wzrosło o 2039,2 zł, tj. o 18,9 %), w tym w grupie:

- osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń – 12 827,7 zł (wzrost o 2031,4 zł, tj. o 18,8%),
- funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej – 16 898,5 zł (wzrost o 3377,1 zł, tj. o 25%).

Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 254 484,7 tys. zł. Były one o 52 793,7 tys. zł (o 26,2%) wyższe niż w 2023 r. oraz o 143,5 tys. zł (0,1%) niższe od ujętych w planie po zmianach.

(akta kontroli tom I str. 26)

W 2024 r. siedem osób wykonywało zadania podstawowe na rzecz CIRF na podstawie umowy zlecenia trwającej trzy miesiące i dłużej. Z tego tytułu zostały poniesione wydatki w wysokości 479,8 tys. zł.

CIRF zawarło z ww. osobami 11 umów zleceń na wykonanie usług wsparcia eksperckiego. Szczegółowe wyniki badania dwóch z nich zostały opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej zakupu usług doradczych i eksperckich.

W 2023 r. nie zawarto żadnych umów zleceń.

(akta kontroli tom I str. 27-29)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych (621,2 tys. zł) zostały poniesione głównie na wypłatę ryczałtów za pranie odzieży roboczej oraz pracę zdalną (209 tys. zł), odpraw i odszkodowań na rzecz pracowników (154,9 tys. zł), refundacji kosztów zakupu okularów (142,9 tys. zł) oraz zakup umundurowania (48,6 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 17, 24)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Najwyższy udział (37,5%) w tej grupie miały wydatki na wynagrodzenia i uposażenia wraz z pochodnymi od tych wynagrodzeń. Wyniosły one 301 729 tys. zł i były o 63 238,1 tys. zł (o 26,6%) wyższe niż w 2023 r.

Na zakup usług wydatkowano 163 693,3 tys. zł (27% wydatków w tej grupie), w tym głównie na sfinansowanie usług: wsparcia i asysty technicznej (84 219,7 tys. zł), subskrypcji oprogramowania (41 631,6 tys. zł), usług zewnętrznego

personelu informatycznego (17 971 tys. zł), serwisu sprzętu (13 411,1 tys. zł) oraz innych usług, w tym IT, audytu, certyfikacji i ochrony systemów, dostępu i aktualizacji oprogramowania (6459,9 tys. zł).

Na zakup materiałów i wyposażenia wydatkowano 90 213,4 tys. zł (14,9% wydatków bieżących, w tym głównie na zakup: sprzętu komputerowego (82 444,1 tys. zł), licencji (4365,9 tys. zł) oraz akcesoriów informatycznych (2392,8 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 17, 24)

Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki majątkowe zostały ustalone w kwocie 81 053 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków majątkowych został zwiększony do kwoty 226 683,7 tys. zł, w tym środkami z rezerw celowych o 120 789,4 tys. zł.

W planie wydatków ujęto 43 zadania w kwocie 81 053 tys. zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji trzech zadań (o wartości 8192,7 tys. zł), wprowadzono do planu sześć nowych zadań (o łącznej wartości 68 184,5 tys. zł, w tym 68 079,5 tys. zł z rezerw celowych na sfinansowanie pięciu zadań), zmniejszono środki na sfinansowanie dwóch zadań (o 425,5 tys. zł) oraz zwiększono środki na realizację ośmiu zadań (o 86 064,4 tys. zł). W wyniku dokonanych zmian w planie zostało ujętych 46 zadań na kwotę 226 683,7 tys. zł, z tego 44 zadania zostały w pełni zrealizowane, jedno zadanie zostało w części zrealizowane, a jednego zadania nie zrealizowano w 2024 r.

Dyrektor Departamentu Finansów wyjaśniła, że rezygnacja z realizacji trzech zadań nastąpiła w wyniku przeglądu i optymalizacji posiadanych zasobów i dokonanych zmian w alokacji sprzętu⁹.

Konieczność wprowadzenia nowych zadań¹⁰ do planu wynikała z okoliczności, których nie można było przewidzieć na etapie planowania, w tym awarii macierzy dyskowych oraz wyników przeprowadzonych analiz stanu technicznego posiadanego sprzętu.

Jedno zadanie (Wymiana systemu alarmu pożarowego w budynku CIRF w Radomiu – 916,4 tys. zł) ujęte w planie na rok 2024 zostało ostatecznie zrealizowane w lutym 2025 r. Powodem było opóźnienie w realizacji zadania przez wykonawcę.

(akta kontroli tom I str. 17, 30-49, 307-335)

⁹ Zrezygnowano z realizacji w 2024 r. trzech zadań pn.: *Rozwój funkcjonalny, modernizacja i utrzymanie komponentów Systemu Informacyjnego Skarbowo-Celnego (SISC)* (7303 tys. zł), *Zakup 12 TB przestrzeni dyskowej wynikający z przyrostu gromadzonych danych w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa* (574,1 tys. zł) oraz *Odbudowa i centralizacja infrastruktury oraz zakup sprzętu wysokowydajnościowego* (315,6 tys. zł).

¹⁰ Wprowadzono do planu sześć nowych zadań pn.: *Rozbudowa macierzy dyskowych* (29 300 tys. zł), *Budowa sieci bezprzewodowej Wi-Fi na przejściach granicznych* (23 687,4 tys. zł), *Dostawa oprogramowania Dynatrace Managed* (10 563,2 tys. zł), *Dostawa oprogramowania MongoDB Enterprise Advanced* (2748,1 tys. zł), *Wymiana klimatyzatorów szaf LPD i klimatyzatorów w pomieszczeniach GPD i PPD* (1780,8 tys. zł) oraz *Dostawa dla Centrum Informatyki Resortu Finansów w Radomiu jednej sztuki ciągnika rolniczego do zadań komunalnych* (105 tys. zł).

Zobowiązania

Na koniec 2024 r. zobowiązania ogółem wyniosły 58 991,3 tys. zł i były o 27 847,3 tys. zł (o 89,4%) wyższe od zobowiązań na koniec 2023 r. Dotyczyły one głównie zakupu usług informatycznych w kwocie 36 322,9 tys. zł (w tym: subskrypcji, asysty technicznej i wsparcia licencji, wsparcia systemów informatycznych) oraz zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników (15 948,3 tys. zł).

Kierownik Działu Księgowości i Płatności w Departamencie Finansów wyjaśniła, że poziom zobowiązań wzrósł, głównie w obszarze usług, ze względu na stały wzrost ich zakresu i wartości związanych z rozwojem CIRF.

Na koniec 2024 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Nie stwierdzono odsetek od nieterminowych płatności zobowiązań.

(akta kontroli tom I str. 50-51)

Rezerwy celowe

W 2024 r. 13 decyzjami Ministra Finansów uruchomiono środki z rezerw celowych, zwiększając plan wydatków CIRF o kwotę 137 527 tys. zł, w tym dziewięć decyzji było związanych z wydanymi zapewnieniami finansowania zadań. W trakcie roku trzema decyzjami Ministra Finansów zmniejszono o 3867,7 tys. zł, tj. do 133 659,2 tys. zł kwotę uruchomionych środków i wykorzystano je w 78,3% (wydatkowano 104 641,8 tys. zł).

Kontrolą objęto pięć decyzji zwiększających plan finansowy CIRF łącznie o 77 023,7 tys. zł, co stanowi 57,6% zwiększeń, w tym wszystkie cztery decyzje nie objęte zapewnieniem finansowania.

Stwierdzono, że we wszystkich zbadanych sprawach, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków lub korekty decyzji, niezwłocznie wprowadzono zmiany w planie finansowym CIRF.

W ocenie NIK wnioski o zwiększenie planu finansowego środkami z rezerw celowych w odniesieniu do czterech powyższych zadań nie objętych zapewnieniami finansowania były uzasadnione, gdyż konieczności poniesienia tych wydatków nie można było przewidzieć na etapie planowania, w tym:

- potrzeba realizacji dwóch zadań (zakup usług związanych z utrzymaniem systemu e-Urząd Skarbowy oraz utrzymanie ciągłości działania systemu e-Urząd Skarbowy) wystąpiła po uzyskaniu informacji (15 marca 2024 r.) o braku możliwości finansowania tych zadań z Funduszu Europejskiego na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 (FERC),
- potrzeba realizacji rozbudowy macierzy dyskowych była związana z awarią macierzy 5 września 2024 r., a konieczność wymiany klimatyzatorów szaf LPD i klimatyzatorów powstała po przeprowadzeniu analizy technicznej tych urządzeń w listopadzie 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 52-121, 292-310, 336-344, 358-359 pliki 1-12)

Analiza wykorzystania środków z rezerw celowych otrzymanych w związku z objętymi kontrolą pięcioma decyzjami wykazała, że cztery zadania sfinansowane tymi środkami zostały w pełni zrealizowane, a jedno zadanie (*Rozbudowa macierzy dyskowych w dwóch ośrodkach przetwarzania CIRF*) zrealizowano częściowo.

(akta kontroli tom I str. 52-55)

Przyczyną niepełnej realizacji zadania było unieważnienie jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego *Rozbudowy macierzy dyskowych IBM FlashSystem 9500 o kontrolery (Control Enclosure) wraz z oprogramowaniem* o wartości przedmiotu zamówienia w kwocie 28 000 tys. zł. Ponadto w toku realizacji zadania powstały oszczędności (247,1 tys. zł), w wyniku uzyskania niższej ceny przy udzielaniu zamówienia publicznego na realizację *Rozbudowy posiadanej przez zamawiającego macierzy dyskowej Huawei OceanStor Dorado 18000 V6 w lokalizacji Warszawa i posiadanej przez zamawiającego macierzy dyskowej Huawei OceanStor Dorado 18000 V6 pracującej w ośrodku Radom wraz z licencjami na funkcjonalność klastra HyperMetro oraz uruchomieniem funkcjonalności*.

(akta kontroli tom I str. 55-72, 307-310, 336-344)

Badanie próby wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 377 692 tys. zł, tj. 47% wydatków CIRF, które zostały wylosowane metodą monetarną (MUS¹¹) oraz uzupełnione o dobór celowy wydatków. Zbiór zapisów księgowych, stanowiących populację wydatków, z której wylosowano próbę, odpowiadał pozapłacowym wydatkom CIRF powyżej 1000 zł. Badaniem objęto 117 zapisów księgowych na kwotę 377 692 tys. zł, w tym w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych (pozapłacowych) 79 zapisów na kwotę 200 678,4 tys. zł oraz w grupie wydatków majątkowych 38 zapisów na kwotę 177 013,6 tys. zł.

Wydatki objęte badaniem były dokonywane zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, na realizację statutowych zadań CIRF, zgodnie z planem finansowym, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, kar lub opłat. Przy zakupie środków trwałych była dokonywana kontrola funkcjonalna zakupionych środków, dokumenty zakupu były poddawane kontroli merytorycznej obejmującej datę rozpoczęcia eksploatacji, zakupione urządzenia zostały przekazane do użytkowania w zakładanym terminie. Środki te zostały prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych i poprawnie sklasyfikowane, tj. zaliczone do właściwej kategorii środków trwałych, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)¹².

(akta kontroli tom I str. 122-124, 358-359 pliki 13-17, tom II str. 400-409 plik 001)

Badanie wydatków na zakup usług doradczych i eksperckich

W 2024 r. CIRF na zakup usług doradczych i eksperckich wydatkował 891,6 tys. zł (0,1% wydatków ogółem). Były to głównie usługi konsultingowe dotyczące funkcjonalności systemów IT.

(akta kontroli tom I str. 125-127)

W CIRF ustanowiono mechanizmy kontroli zarządczej, umożliwiające weryfikację zasadności zlecania usług podmiotom zewnętrznym, w tym *Regulamin udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w Centrum Informatyki Resortu Finansów*, wprowadzony do

¹¹ System losowania transakcji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości.

¹² Dz. U. poz. 1864.

stosowania przez Dyrektora CIRF zarządzeniem nr 1/2021 z dnia 15 stycznia 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 128-139)

Kontrolą objęto siedem umów na łączną kwotę 276,8 tys. zł (31% wydatków poniesionych w 2024 r. na zakup usług doradczych i eksperckich) dobranych w sposób celowy według osądu kontrolera. We wszystkich sprawach na etapie planowania wydatku dokonano analizy faktycznych potrzeb i celowości wydatku. Określony w umowach koszt realizacji zadań nie przekraczał kwoty ujętej w planie finansowym. Po zakończeniu zadań dokonywano odbioru zadań, we wszystkich sprawach objętych badaniem odbiór nastąpił bez uwag. Płatności z tytułu zrealizowanych zleceń dokonano zgodnie z zapisami umów. Realizacja i finansowanie przedmiotu umów służyło realizacji celów statutowych CIRF.

Przy wyborze wykonawców i ustalaniu wartości zadania na ogół przestrzegano zasad wynikających z Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilno-prawnymi zawieranymi w Centrum Informatyki Resortu Finansów. Niemniej jednak, w czterech przypadkach (dotyczących umów nr: CIRF.DZ2.271.178.2024, CIRF.DZ2.271.177.2024, CIRF.DZ2.271.117.2024, CIRF.DZ2.271.321.2024) we wnioskach o udzielenie zamówienia wyłączonego ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych wskazano szacunkową wartość zamówienia publicznego oraz wynagrodzenie za jedną roboczogodzinę i limit roboczogodzin, natomiast nie udokumentowano dokonania czynności szacowania wartości zamówienia w formie określonej w §5 ust. 6-8 Regulaminu (np. w formie notatki służbowej, wydruku ze stron internetowych).

Dyrektor Departamentu Zamówień Publicznych CIRF stwierdził, że brak dokumentu potwierdzającego ustalenie szacunkowej wartości zamówienia pozostaje bez wpływu na prawidłowość procedury przeprowadzenia postępowania, bowiem czynności szacowania wartości zamówienia zostały przeprowadzone – do czego obliguje obowiązujący Regulamin. Jednocześnie Dyrektor poinformował, że podjęto działania mające na celu usprawnienie procesu udzielania zamówień poprzez wdrożenie nowego regulaminu udzielania zamówień publicznych w CIRF.

(akta kontroli tom I str.140-291, 358-359 pliki 18-24)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że konieczność dokumentowania podejmowanych w jednostkach sektora finansów publicznych czynności wynika z rzetelności działania oraz standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych określonych w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.,¹³ zgodnie z którymi w jednostce powinny istnieć mechanizmy kontroli polegające na rzetelnym i pełnym dokumentowaniu operacji finansowych i gospodarczych oraz na weryfikacji operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji

Zamówienia publiczne

Badaniem objęto dwa zamówienia publiczne udzielone z zastosowaniem upzp (w trybie przetargu nieograniczonego), tj.:

- na dostawę serwerów stelażowych wraz z oprogramowaniem standardowym i oprogramowaniem centralnym oraz gwarancją – wydatki w 2024 r. wyniosły 6149,9 tys. zł,

¹³ Dz. Urz. MF z 2009 r. nr 15 poz. 84.

- na dostawę sprzętu balansującego ruch na potrzeby komunikacji w sieci LAN Data Center wraz z gwarancją – wydatki w 2024 r. wyniosły 29 274 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań ustalono, że postępowania o udzielenie ww. zamówień zostały przygotowane i przeprowadzone prawidłowo, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji. Zakup serwerów oraz load balancerów wynikał ze zidentyfikowanych potrzeb jednostki. Dostarczony sprzęt był zgodny z opisem przedmiotu zamówienia oraz umową. W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że zakupiony sprzęt został zainstalowany i jest wykorzystywany do realizacji zadań CIRF.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku wyegzekwowania wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w zakresie zamówienia w ramach prawa opcji. CIRF skorzystał z prawa opcji, ale nie wyegzekwował od wykonawców wniesienia dodatkowego zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wykonawcy złożyli jedynie zabezpieczenie odnoszące się do zamówienia podstawowego. Dotyczyło to obu zamówień i było niezgodne z zawartymi umowami.

Stwierdzono również, że w momencie podpisania protokołu końcowego dostawy load balancerów, dostarczonych w ramach zamówienia podstawowego, CIRF nie uzyskał potwierdzenia udzielenia gwarancji obowiązującej przez okres 36 miesięcy od dnia podpisania tego protokołu, tj. na okres wynikający z zawartej umowy.

(akta kontroli tom II str. 1-62, 159-167 400-409 pliki: 004-006, 015-022, 042-046, 077-101)

W zakresie braku zabezpieczenia należytego wykonania umowy w ramach prawa opcji Dyrektor CIRF wyjaśnił, że nie uzyskał potwierdzenia wniesienia ww. zabezpieczenia w żadnej z tych umów. Jednocześnie dodał, że skontaktował się z wykonawcami w celu uzupełnienia zabezpieczenia o kwotę odpowiadającą 30% wartości zabezpieczenia na poczet roszczeń z tytułu rękojmi za wady lub gwarancji w zakresie prawa opcji.

(akta kontroli tom II str. 129-130, 156-157, 201-203, 399)

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że brakujące kwoty zabezpieczenia zostały wniesione w trakcie kontroli.

W zakresie udzielonej gwarancji na urządzenia balansujące ruch z przesłanego przez CIRF wyjaśnienia producenta przekazanego przez wykonawcę wynika, że kontrakty serwisowe dostarczone jako dokumenty pdf z nowo zakupionymi urządzeniami mogą prezentować daty odbiegające od rzeczywistych okresów w jakich urządzenia są objęte serwisem. Wynika to głównie z faktu, że dokumenty te generowane są przez producenta, zanim urządzenia zostaną dostarczone do miejsca instalacji. Serwisy w większości przypadków są aktywowane w momencie pierwszego uruchomienia sprzętu/licencji. Z przekazanego zestawienia okresów gwarancji potwierdzonych przez producenta wynika, że okres ten był zgodny z umową.

(akta kontroli tom II str. 182-187)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że na dzień podpisania protokołu odbioru końcowego CIRF nie uzyskał od wykonawcy potwierdzenia gwarancji zgodnej z zapisami umowy. Jakkolwiek uznaje wyjaśnienia producenta, to wskazuje jednocześnie, że w celu prawidłowego, zgodnego z umową, dokonania odbioru końcowego przedmiotu zamówienia, CIRF powinno wyegzekwować zapewnienie

objęcia 36-cio miesięczną gwarancją od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego w momencie jego podpisania. Takie potwierdzenie Zamawiający uzyskał w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Ponadto sprawdzono prawidłowość udzielenia dwóch zamówień publicznych z wyłączeniem stosowania upzp z uwagi na ich wartość, tj. na:

- usługi konsultacyjne i analityczne w zakresie aktualnych i docelowych funkcjonalności Systemu CSD wraz z uwzględnieniem danych faktycznego poziomu wykorzystywania funkcjonalności oraz mapy drogowej wdrożenia uwzględniającej zarówno aspekty techniczne, jak i potrzeby użytkowników Systemu (wydatki w 2024 r. wyniosły 34,6 tys. zł),
- świadczenie usług wsparcia eksperckiego w celu wdrożenia Projektu Trenerów Wewnętrznych dla Centrum Informatyki Resortu Finansów (wydatki w 2024 r. wyniosły 65,2 tys. zł).

Zamówienia publiczne zostały udzielone na zasadach określonych w Regulaminie udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilno-prawnymi zawieranymi w Centrum Informatyki Resortu Finansów.

(akta kontroli tom I str.209-217, 240-260)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W czterech przypadkach (spośród siedmiu zbadanych spraw dotyczących usług doradczych i eksperckich) nie udokumentowano szacowania wartości udzielonych zamówień (na kwotę 164,7 tys. zł) w sposób określony w §5 ust. 6-8 *Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilno-prawnymi zawieranymi w CIRF*.
2. CIRF nie wyegzekwował od wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy w zakresie zrealizowanego prawa opcji w dwóch zbadanych zamówieniach publicznych.
3. W dniu podpisania protokołu końcowego odbioru load balancerów dostarczonych w ramach zamówienia podstawowego CIRF nie uzyskał potwierdzenia gwarancji na ww. urządzeniu na okres 36 miesięcy od tego dnia.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego CIRF w 2024 r. w zakresie wydatków.

W wyniku kontroli 47% wydatków CIRF stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. W skontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Usługi doradcze i eksperckie były nabywane zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi i niezbędne w działalności jednostki.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące niewyegzekwowania pełnego zabezpieczenia należytego wykonania umów po skorzystaniu z prawa opcji; podpisanie protokołu końcowego odbioru urządzeń, mimo że wykonawca nie przekazał potwierdzenia gwarancji, na okres wskazany w umowie; brak udokumentowania szacowania wartości niektórych zamówień udzielonych z wyłączeniem stosowania upzp, mimo że wymagały tego uregulowania wewnętrzne. nie wpłynęły na obniżenie oceny częściowej.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań jednostkowych za 2024 r. Centrum Informatyki Resortu Finansów:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków 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),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

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

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny 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 II str. 217-251, 375-378, 410-416, 400-409 pliki: 007-008, 031-032, 071-076)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W CIRF obowiązywały pisemne zasady rachunkowości (dalej: polityka rachunkowości) ustalone przez Dyrektora CIRF Zarządzeniem Nr 35/2023 z dnia 28 grudnia 2023 r. W badanym okresie dwukrotnie dokonano zmian polityki rachunkowości: w dniu 24 maja oraz 19 grudnia 2024 r. W pierwszym przypadku termin wejścia w życie nowej polityki rachunkowości ustalono na 1 czerwca 2024 r., w drugim – od dnia podpisania zarządzenia wprowadzającego. Było to niezgodne z przepisami art. 8 ust. 2 ustawy o rachunkowości (dalej także: uor), który stanowi, że jednostka może, ze skutkiem od pierwszego dnia roku obrotowego, bez względu na datę podjętej decyzji, zmienić dotychczas stosowane rozwiązania na inne, przewidziane ustawą.

(akta kontroli tom II str. 400-409 pliki: 027-030)

Odnosząc się do powyższego Zastępca Dyrektora CIRF podała, że wynikało to z błędnie określonych dat wejścia w życie zarządzeń, które powinny zostać określone na dzień 1 stycznia 2024 r., w przypadku zmian dokonanych w maju, oraz 1 stycznia 2025 r. w przypadku zmian dokonanych w grudniu. Jednocześnie

podkreśliła, że wprowadzone zmiany nie miały istotnego charakteru i nie miały wpływu na prawidłowość prowadzonej w jednostce rachunkowości.

(akta kontroli tom II str. 95-96)

Najwyższa Izba Kontroli uznaje wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora w zakresie istotności wprowadzonych zmian oraz wpływu na prawidłowość prowadzonej rachunkowości, niemniej jednak wskazuje, że regulacje wewnętrzne dotyczące polityki rachunkowości należy wprowadzać zgodnie z uor tj. z terminem obowiązywania od 1 stycznia roku, w którym były lub będą stosowane.

W polityce rachunkowości oraz żadnej innej regulacji wewnętrznej CIRF nie została określona struktura kont ksiąg pomocniczych, ze wskazaniem znaczenia poszczególnych segmentów kont oraz symboli stanowiących elementy struktury konta.

(akta kontroli tom II str. 110-111, 400-409 pliki: 027-030)

Zastępca Dyrektora CIRF wskazała, że struktura kont nie została określona w polityce rachunkowości, ponieważ jest określona w systemie finansowo-księgowym. Słownik źródeł finansowania oraz podziałki klasyfikacji budżetowej zostały wprowadzony w systemie. Ponadto zdefiniowano powiązania planu kont ze źródłami finansowania oraz klasyfikacją budżetową za pomocą funkcji dostępnej w ustawieniach budżetowych systemu.

(akta kontroli tom II str. 110-111, 400-409 pliki: 033-034)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że to konfiguracja systemu finansowo-księgowego powinna stanowić konsekwencje uregulowań określonych m.in. w polityce rachunkowości. Z przekazanych dokumentów wynika, że zostało zdefiniowane powiązanie kont analitycznych z kontami syntetycznymi za pomocą symboli literowych. Niemniej jednak, w toku kontroli, nie przedłożono dokumentu określającego ich znaczenia. Z polityki rachunkowości powinno w sposób przejrzysty wynikać, w jaki sposób ewidencjonowane są operacje gospodarcze i w jaki sposób są klasyfikowane. Przejrzystości tej służy m.in. opisanie struktury kont oraz poszczególnych ich elementów z precyzyjnym określeniem znaczenia poszczególnych składowych.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych CIRF przeprowadzono na próbie 115 zapisów księgowych o łącznej wartości 371 298,7 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną na podstawie zapisów na koncie 130 – *Rachunek bieżący* wraz z zapisami księgowymi dotyczącymi kompletnej operacji gospodarczej¹⁴. Próba została uzupełniona 61 zapisami (22 dowody księgowe) o łącznej wartości 201 598,9 tys. zł¹⁵, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 44 613 zapisów księgowych.

(akta kontroli tom II str. 400-409 pliki: 001-003, 007-008)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że dowody księgowe były sporządzane prawidłowo pod względem formalnym, rachunkowym oraz merytorycznym, zostały sprawdzone i zatwierdzone do wypłaty oraz ujęte w ewidencji księgowej.

Stwierdzono 33 przypadki zatwierdzenia do wypłaty dowodów księgowych, na podstawie upoważnienia Dyrektora CIRF, przez osobę inną, niż wskazana w opisie dowodu księgowego. Było to działanie nierzetelne w zakresie

¹⁴ Zaangażowanie, koszty, rozrachunki, oddanie do użytkowania.

¹⁵ W wartościach bezwzględnych.

sporządzania opisu dowodu księgowego. Osoba faktycznie dokonująca zatwierdzenia posiadała upoważnienie do tej czynności, a tym samym nie istniały przeszkody, by w opisie faktury wskazać osobę, która faktycznie dokonała tego zatwierdzenia.

(akta kontroli tom II str. 137, 204-206, 400-409 pliki: 038-039)

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że w czasie nieobecności Dyrektora Departamentu Finansów upoważnienie m.in. do zatwierdzania dokumentów do wypłaty posiadała Kierownik Wydziału Monitorowania i Rozliczania Umów w Departamencie Finansów. Dodał, że dowody księgowe w procesie realizowanej kontroli i akceptacji przekazywane są w szablonach obiegu ustalonych w systemie EZD. Są wówczas akceptowane przez osoby wskazane w opisie lub osoby, które pełniły zastępstwo za osoby w tym czasie nieobecne. Poinformował, że pomimo nieobecności, nawet długotrwałej, szablon obiegu nie ulega zmianie, co pozwala na identyfikację działania poszczególnych osób w zastępstwie za osoby nieobecne.

(akta kontroli tom II str. 172)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje prawidłowości działania w oparciu o zdefiniowane w elektronicznym systemie obiegu dokumentów szablony obiegu dokumentów w celu identyfikacji osób działających w zastępstwie nieobecnych pracowników. Zadaniem NIK w opisie dokumentu powinna być wskazana osoba, która podpisuje ten dokument, a nie osoba zastępowana. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje legalności działania Kierownika Wydziału Monitorowania i Rozliczania Umów w Departamencie Finansów. Wskazuje jednak na nierzetelność opisu dowodu księgowego oraz konieczność wskazania imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby faktycznie zatwierdzającej do wypłaty te dowody.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednocześnie, że w przypadku zatwierdzania dowodów do wypłaty przez Dyrektora CIRF w opisie prawidłowo wskazano osobę zatwierdzającą, co oznacza, że w tych przypadkach dokonano zmiany opisu faktur.

(akta kontroli tom II str. 321-352)

Jednocześnie NIK zauważa, że ostatni ww. przypadek miał miejsce w dniu 18 września 2024 r.¹⁶ W dowodach zatwierdzonych po tym terminie ww. rozbieżności nie wystąpiły.

Operacje wynikające z badanych dowodów księgowych ujęte zostały na prawidłowych kontach księgowych, w znaczącej większości we właściwych okresach sprawozdawczych oraz z prawidłowo określoną datą operacji gospodarczej. Nie stwierdzono zaklasyfikowania wydatków do niewłaściwej podziałki klasyfikacji budżetowej.

Niemniej jednak zidentyfikowano, że w 32 na 115 przypadków zaangażowanie wydatków budżetowych dokonywane na podstawie wniosków o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ujmowane było z datą operacji gospodarczej ustaloną jako data na wniosku, a nie datą zatwierdzenia tego wniosku przez kierownika jednostki lub osobę upoważnioną.

W dziewięciu z 32 ww. przypadków zaangażowanie o łącznej wartości 57 228,2 tys. zł zostało zaewidencjonowane w niewłaściwym okresie sprawozdawczym,

¹⁶ W zbiorze dowodów księgowych podlegających badaniu.

przy czym w siedmiu przypadkach (47 458,8 tys. zł) operacje zaangażowania zostały ujęte we wcześniejszym, niż prawidłowy okres sprawozdawczy.

W dwóch przypadkach w ewidencji księgowej zaangażowanie w łącznej wysokości 9769,4 tys. zł ujęto pod datą 14 marca 2024 r. pomimo, że wnioski o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zostały zatwierdzone w dniu 25 i 28 lutego 2024 r.

W dwóch przypadkach korekta zaangażowania o łącznej wartości 43,7 tys. zł została ujęta w okresie późniejszym niż wynikało to z daty podpisania umowy.

(akta kontroli tom II str. 400-409 pliki: 006, 047-048)

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że data operacji gospodarczej zaangażowania, wskazywana w PK oraz zapisach księgowych, była zgodna z datą widniejącą na wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wskazał, że w CIRF taka zasada została przyjęta dla wszystkich wniosków o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i ewidencji zaangażowania na ich podstawie. Dodał, że po rozpoznaniu w trakcie kontroli ww. przypadków Departament Finansów podjął działania celem zmiany podejścia w zakresie określania daty operacji gospodarczej. Wskazał jednocześnie, że przy takim podejściu data dokumentu źródłowego będzie wcześniejsza niż data operacji gospodarczej, ale taki stan rzeczy będzie w pełni uzasadniony.

W przypadku dokonania zaangażowania w okresie późniejszym niż prawidłowy Dyrektor CIRF wyjaśnił, że wynikało to z przekazania dokumentów stanowiących podstawę dokonania zapisów księgowych w dacie uniemożliwiającej zaksięgowanie tych dowodów do właściwego okresu sprawozdawczego. Jednocześnie dodał, że Departament Finansów podjął działania mające na celu bieżące przekazywanie do Wydziału Księgowości i Płatności dowodów księgowych celem ujmowania w prawidłowym okresie sprawozdawczym.

(akta kontroli tom II str. 149, 172, 212-215, 400-409 pliki: 047-048)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ujmowanie zaangażowania w nieprawidłowych okresach sprawozdawczych wynikało z rozbieżności między datą wniosku, a datą jego zatwierdzenia. Biorąc pod uwagę, że zaangażowanie wydatków stanowi równowartość decyzji, umów i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność poniesienia wydatku w roku bieżącym, datą operacji gospodarczej zaangażowania jest np. data zatwierdzenia wniosków o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego a nie data ich sporządzenia. Dyrektor CIRF potwierdził w swoich wyjaśnieniach słuszność stanowiska Izby.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednocześnie, że przyjęty system obiegu dowodów księgowych w jednostce nie może skutkować ewidencją zdarzeń gospodarczych w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. Najwyższa Izba Kontroli nie zidentyfikowała w dokumentacji wewnętrznej, regulującej zasady obiegu i kontroli dowodów księgowych, ustalonych terminów (liczby dni) na realizację poszczególnych czynności kontrolnych (sprawdzenia pod kątem merytorycznym, formalno-rachunkowym, sprawdzenie przez Głównego Księgowego). W dokumentach wewnętrznych CIRF nie uregulowano również terminów przekazywania zatwierdzonych w danym miesiącu dokumentów, w szczególności wniosków o wszczęcie postępowania lub udzielenie zamówienia publicznego, do księgowości. Tym samym żaden dokument CIRF nie stanowi, że

dowody księgowe mają być przekazywane nie później niż w dniu umożliwiającym ujęcie ich w ewidencji księgowej właściwego okresu sprawozdawczego oraz sprawozdaniach budżetowych. Jakkolwiek ustalenie takich terminów nie jest wymagane przepisami prawa, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że ich określenie porządkuje i systematyzuje obieg dokumentów, jak również stanowi podstawę do egzekwowania dokonania poszczególnych czynności w określonym w przepisach wewnętrznym czasie. Stanowi również regulację zapewniającą ujęcie w danym okresie wszystkich dowodów księgowych dotyczących danego miesiąca. Jednocześnie NIK wskazuje, że stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie nie miały wpływu na prawidłowość sporządzonych rocznych budżetowych sprawozdań jednostki.

W jednym przypadku zobowiązanie na łączną kwotę 10 113,6 tys. zł zostało ujęte w ewidencji księgowej pod datą 15 lipca 2024 r. pomimo, że dowód księgowy stanowiący podstawę jego ujęcia został wystawiony 13 czerwca 2024 r. i dostarczony do CIRF 14 czerwca 2024 r. Było to niezgodne polityką rachunkowości CIRF, która określa, że w ewidencji księgowej za dany okres sprawozdawczy (okresy sprawozdawcze od stycznia do listopada danego roku) należy ująć dowody księgowe danego okresu sprawozdawczego, które wpłyną do jednostki nie później niż do 2-go dnia następnego miesiąca, a dokumenty z datą wpływu po tym terminie kwalifikowane są do kolejnego okresu sprawozdawczego; w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się ujęcie dokumentu w sprawozdaniu budżetowym po wskazanym wyżej terminie, nie później niż do momentu sporządzenia ww. sprawozdania.

Skutkowało to ujęciem zobowiązań w niewłaściwym okresie sprawozdawczym i niewykazaniem zobowiązań w sprawozdaniu Rb-28 za czerwiec. Zobowiązanie zostało opłacone w terminie.

(akta kontroli tom II str. 321-352, 400-409 pliki: 027-030)

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że faktury księgowane są w systemie FK dopiero w momencie uzyskania kompletnego zatwierdzenia przewidzianego dla danego rodzaju dokumentu. Faktura z dnia 13 czerwca 2024 r. została ostatecznie zaakceptowana przez Dyrektora CIRF w dniu 15 lipca 2024 r. i dopiero w tej dacie możliwe było ujęcie jej w ewidencji księgowej.

(akta kontroli tom II str. 169)

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd, że podstawą zapisów księgowych powinny być dokumenty prawidłowo zaakceptowane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W ocenie NIK, zadaniem Dyrektora CIRF jako kierownika jednostki była taka organizacja prac urzędu, by dokumenty spływały do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych niezwłocznie i w terminach umożliwiających wywiązywanie się z obowiązków ustawowych i nałożonych regulacjami wewnętrznymi, w tym polityką rachunkowości.

W jednym przypadku dokonano niewłaściwego ujęcia kosztów w księgach roku 2023 oraz 2024. Pomimo prawidłowego rozliczenia kosztów na poszczególne lata dokonano zaewidencjonowania kwoty obliczonej dla roku 2023 (156,8 tys. zł) jako kosztów roku 2024, a kwoty obliczonej dla roku 2024 (553,5 tys. zł) jako kosztu 2023.

(akta kontroli tom II str. 280-288)

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że wynikało to z pomyłki. Jak wskazał, koszty roku 2023 zostały ujęte w księgach roku 2024 i odwrotnie.

Zidentyfikowana w trakcie kontroli skala nieprawidłowości, w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań pozwala stwierdzić, że księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia rocznych sprawozdań CIRF prowadzone są prawidłowo.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 33 ze 137 zbadanych przypadków w opisach dowodów księgowych wskazywano jako zatwierdzających inne osoby niż faktycznie dokonujące czynności zatwierdzenia, co było działaniem nierzetelnym, nie wpływając na prawidłowość zatwierdzenia dowodu ani jego ujęcia w księgach rachunkowych.
2. Zmiany polityki rachunkowości zostały dokonane niezgodnie z uor w zakresie daty ich obowiązywania.
3. W polityce rachunkowości nie opisano struktury kont ksiąg pomocniczych, w szczególności nie wskazano znaczenia poszczególnych segmentów tych kont; w tym zakresie politykę rachunkowości należy uznać za niekompletną.
4. Zaangażowanie wydatków na podstawie wniosków o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ujmowane było z błędnie wskazaną datą operacji gospodarczej (32 przypadki) oraz w niewłaściwych okresach sprawozdawczych (9 przypadków).
5. Zawyżono koszt roku 2023 i zaniżono koszty roku 2024 o 396,7 tys. zł w wyniku błędnego zaewidencjonowania kosztów roku 2024 jako koszty roku 2023 i odwrotnie.
6. Zobowiązanie w kwocie 10 113,6 tys. zł ujęte zostało w niewłaściwym okresie sprawozdawczym.

OCENA CZĄSTKOWA

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

Księgi rachunkowe prowadzone były, co do zasady, w sposób prawidłowy, zapewniający wiarygodność danych w zakresie dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wiarygodność danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, terminowo, prawidłowo pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym. Nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej dotyczyły w szczególności błędnie określonej daty operacji gospodarczej zaangażowania wydatków budżetowych, która co do zasady była wcześniejsza niż data zatwierdzenia dokumentu stanowiącego podstawę ewidencji. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter systemowy i wynikała z błędnie przyjętej koncepcji wskazywania daty operacji gospodarczej. Pozostałe nieprawidłowości miały charakter incydentalny i wynikały w szczególności z błędu ludzkiego (błędnie wskazane daty w zapisach księgowych), długotrwałej kontroli i zatwierdzenia do wypłaty dowodów księgowych (zobowiązania ujęte w niewłaściwym okresie sprawozdawczym) lub przekazania wewnętrznych dowodów księgowych w dacie uniemożliwiającej ujęcie ich w ewidencji księgowej w prawidłowym okresie sprawozdawczym (korekty zaangażowania). W ocenie NIK wynikało to m.in. z braku regulacji dotyczących czasu realizacji poszczególnych czynności kontrolnych dowodów księgowych. Niemniej jednak NIK ocenia, że księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a stwierdzone

nieprawidłowości nie wpłynęły na wiarygodność wykazanych w sprawozdaniach rocznych danych.

OBSZAR V. Wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Dokumentowanie szacowania wartości zamówień według zasad określonych w <i>Regulaminie udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilno-prawnymi zawieranymi w CIRF</i>,2. Wskazywanie każdorazowo w opisach dowodów księgowych osoby faktycznie je zatwierdzające.3. Ujmowanie zaangażowania zgodnie z datą zatwierdzenia wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego we właściwym okresie sprawozdawczym.4. Określenie w polityce rachunkowości struktury kont ksiąg pomocniczych oraz opisanie składowych tej struktury.5. Zapewnienie prawidłowej organizacji obiegu dokumentów w jednostce, w sposób zapewniający terminowe przekazywanie dowodów księgowych do komórki właściwej ds. księgowości, tj. w terminie umożliwiającym ujęcie dowodów księgowych w prawidłowym okresie sprawozdawczym. |
|---------|--|

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie 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.

¹⁷ 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.

Warszawa, 17 marzec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Anna Wojcieszekiewicz

/-/

Kontrolerzy:

Sławomir Sońta
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Jakub Czarnecki
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:

Anna Wojcieszekiewicz
Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

/podpisano elektronicznie/