



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MAŁGORZATA MOTYLOW

KAP.410.001.07.2020

Marek Zagórski  
Minister Cyfryzacji  
ul. Królewska 27  
00-060 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego funduszu celowego Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

Dane adresowe:  
Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana              | Ministerstwo Cyfryzacji, ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa (dalej: MC lub Ministerstwo).  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Marek Zagórski, Minister Cyfryzacji, od 17 kwietnia 2018 r. <sup>1</sup>  |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> .   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej.   |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/11/2020 z 14 stycznia 2020 r.</li><li>2. Piotr Bielecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/10/2020 z 14 stycznia 2020 r.</li><li>3. Zbigniew Jachimowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/9/2020 z 14 stycznia 2020 r.<br/>(akta kontroli str.1-6)</li></ol> |

## II. Cel i zakres kontroli

|              |   |
|--------------|---|
| Cel kontroli | <p>Celem kontroli było dokonanie oceny:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 27 – Informatyzacja,</li><li>– realizacji w 2019 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (dalej CEPIK lub Fundusz) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta Funduszu.</li></ul> <p>W odniesieniu do części budżetowej ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,</li><li>– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych<sup>3</sup> (dalej ufp), w tym:</li></ul> |
|--------------|---|

<sup>1</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 2018 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (MP poz. 416).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

- a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
- b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 27 – Informatyzacja.

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

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

- analizy porównawczej wykonania planu dochodów oraz stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 27 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków MC (dysponenta III stopnia),
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 27 – Informatyzacja.

W odniesieniu do Funduszu ocenie podlegały w szczególności:

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

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu finansowego Funduszu,
- szczegółowa analiza wybranej próby kosztów Funduszu,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego finansowanych ze środków Funduszu,
- analiza efektów realizowanych działań,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta Funduszu instrumentów kontroli zarządczej, dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 27 – Informatyzacja wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2019 r. jednostki podległej – Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

### III. Ocena ogólna kontrolowanej działalności<sup>4</sup>

#### A. Część 27 – Informatyzacja

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 27 – Informatyzacja.

Kontrola wykazała, że wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

W toku działań kontrolnych wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- nie dokonano blokady środków pochodzących z rezerwy celowej na sfinansowanie wynagrodzeń dla nowych pracowników, pomimo braku możliwości ich wykorzystania, co było działaniem nierzetelnym,
- na sześciu dowodach księgowych (spośród 57 badanych) nie podano daty dokonania korekty, co było niezgodne z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości<sup>5</sup>.

Stwierdzone nieprawidłowości, zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, nie spowodowały jej obniżenia

#### B. Fundusz Celowy – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców

Poniesione koszty Funduszu przyczyniły się do osiągnięcia celów prowadzonej działalności zaplanowanej w układzie zadaniowym. Dysponent Funduszu w 2019 r. podejmował działania zmierzające do wyegzekwowania należności wymagalnych oraz prawidłowo lokował wolne środki. W toku działań kontrolnych wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości w zakresie realizacji kosztów:

- w 5 przypadkach (na 49 objętych badaniem), MC zamówiło od Centralnego Ośrodka Informatyki (dalej: COI), usługi, za które zapłacono przed ich wykonaniem (od 12 do 35 miesięcy), co w ocenie NIK było działaniem niecelowym, naruszającym zasadę gospodarowania środkami publicznymi wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b) up; ponadto w kontroli merytorycznej tych wydatków, pomimo ich poniesienia przed wykonaniem usług, nierzetelnie wskazywano, że usługa została prawidłowo wykonana;
- dotacja podmiotowa dla Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej NASK) na funkcjonowanie Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (dalej: CSIRT) została udzielona w sposób opieszwały.

Ponadto badanie sprawozdań Funduszu wykazało, że w sprawozdaniu Rb-40 ujęto prawie 10-krotnie wyższe koszty inwestycyjne niż wynikające z ewidencji

<sup>4</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

księgowej, natomiast wysokość kosztów własnych Funduszu została zawyżona w tym sprawozdaniu o 38,3%.

Stwierdzone nieprawidłowości, w tym sprawozdawcze, zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, spowodowały obniżenie oceny ogólnej do opisowej.

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

### A. Część 27 – Informatyzacja

OBSZAR

#### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej<sup>7</sup> dochody budżetu państwa w części 27 zostały zaplanowane w kwocie 717,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 22 395,8 tys. zł, tj. ponad 30-krotnie większej od zaplanowanej oraz o 13 979,6 tys. zł, tj. o 166,1% większej niż w 2018 r. Pochodziły one głównie ze zwrotów dotacji celowych niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem wraz z odsetkami, kar umownych oraz opłat za udostępnianie danych z rejestru PESEL.

Dochody zrealizowane przez MC (dysponent III stopnia) wyniosły 1050,7 tys. zł i były wyższe od planowanych o 1028,7 tys. zł (22,0 tys. zł)<sup>8</sup>.

Na koniec 2019 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych, w części 27 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 42 818,7 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 30 881,4 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2018 r. należności były wyższe o 6151,1 tys. zł (o 16,8%), a zaległości niższe o 3921,8 tys. zł (o 11,3%). Największe należności na koniec 2019 r. wystąpiły w CPPC w wysokości 34 057,5 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do 2018 r. o 4139,8 tys. zł (13,8%), w tym zaległości wyniosły 22 224,3 tys. zł.

Zaległości w części 27 dotyczyły głównie zwrotu niewykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości dotacji oraz odsetek od nich, a także kar umownych naliczonych przez Ministerstwo i CPPC.

Na koniec 2019 r. w MC (dysponent III stopnia) wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 8385,4 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 8384,0 tys. zł. W porównaniu z 2018 r. zarówno należności jak i zaległości były wyższe odpowiednio o 1725,7 tys. zł oraz o 1821,8 tys. zł. Wzrost zaległości spowodowany był głównie naliczeniem kar umownych i odsetek od należności.

(akta kontroli str. 921-929, 1000-1014, 1032-1033, 1037-1039, 1449-1451, CD3, poz. 3)

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

<sup>7</sup> Ustawa budżetowa na rok 2019 z 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

<sup>8</sup> Kwota wykazana w sprawozdaniu Rb-27 to minus 444,5 tys. zł, gdyż kwotę faktycznie uzyskanych w 2019 r. dochodów należało skorygować o wartość ujemną (minus) 1495,2 z tytułu zwrotu naliczonych i pobranych kar umownych od dostawcy realizującego umowę dla zlikwidowanego z dniem 30 czerwca 2016 r. Centrum Cyfrowej Administracji. Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów (DBiF) w MC wyjaśniła, że kwota wynikająca z wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie została pokryta z dochodów, a nie ze środków na wydatki MC, z uwagi na fakt, że w 2015 r. środki z tytułu kar zostały przekazane na dochody. Ministerstwo Finansów przekazało na rachunek dochodów budżetowych MC środki jako zwrot nadpłaty dochodów wpłaconych z rachunku CCA na rachunek Ministerstwa Finansów w grudniu 2015 r.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OBSZAR

## 2. Wydatki

Opis stanu  
faktycznego

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w 2019 r. w części 27 zostały zrealizowane w kwocie 228 845,0 tys. zł, co stanowiło 95,0% planu po zmianach (240 952,3 tys. zł). W porównaniu do 2018 r. wydatki były niższe o 9624,2 tys. zł, tj. o 4,0%.

Plan wydatków w części 27 został zwiększony o 700,0 tys. zł środkami z rezerwy ogólnej oraz o 10 535,7 tys. zł środkami z rezerw celowych budżetu państwa. Środki z rezerwy ogólnej zostały przeznaczone na działania związane z planowanym uruchomieniem telewizyjnej kampanii informacyjnej poświęconej działaniom rządu w zakresie cyfryzacji. Środki z rezerw celowych zostały przeznaczone na refundację poniesionych wydatków oraz wypłatę zaliczek dla beneficjentów realizujących projekty w ramach POPC<sup>9</sup> (10 319,0 tys. zł), na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników CPPC w ramach POPT 2014-2020 (115,2 tys. zł), a także na sfinansowanie wynagrodzeń oraz dodatków służby cywilnej i dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników MC (101,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 219-381, 730-835, 1000-1009, 1015-1029, 1449-1451, CD3, poz. 3)

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 100 166,8 tys. zł, co stanowiło 97,0% planu po zmianach (103 311,6 tys. zł). W porównaniu do roku 2018 wydatki zmniejszyły się o 31%, głównie w związku ze sfinansowaniem w 2019 r., na podstawie art. 12 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019<sup>10</sup>, części zadań Ministerstwa związanych z informatyzacją ze środków CEPiK.

(akta kontroli str. 1000-1014, 1163-1166)

Badanie wykorzystania środków przeniesionych z rezerw w łącznej kwocie 801,5 tys. zł (ogólnej – 700,0 tys. zł oraz celowych – 101,5 tys. ), tj. 100% rezerw otrzymanych przez MC dysponenta III stopnia wykazało, że zostały one wydatkowane zgodnie z przepisami ufp na sfinansowanie telewizyjnej kampanii informacyjnej poświęconej działaniom rządu w zakresie cyfryzacji, a także wynagrodzeń, dodatków służby cywilnej i dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników MC, tj. na cele, na jakie zostały przyznane. Łącznie wykorzystano 753,1 tys. zł, tj. 94,0% przyznaných środków.

(akta kontroli str. 219-381, 730-844, 1260-1263, CD3, poz. 3)

W związku z nadmiarem środków Minister Cyfryzacji, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp podjął dziewięć decyzji o blokowaniu wydatków na łączną kwotę 23 908,4 tys. zł. Najwyższa kwota blokady (13 244,0 tys. zł) dotyczyła zmniejszenia dotacji dla NASK na finansowanie Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej w związku z opóźnieniami w realizacji projektu. Pozostałe blokady spowodowane były m.in.: niższymi od planowanych kosztami funkcjonowania CPPC, niższymi niż planowano kosztami realizacji umowy w zakresie

<sup>9</sup> W ramach I osi priorytetowej Powszechny dostęp do szybkiego Internetu, II osi priorytetowej E-administracja i otwarty rząd oraz III osi priorytetowej Cyfrowe kompetencje społeczeństwa.

<sup>10</sup> Dz. U. poz. 2435, ze zm.

utrzymania i gotowości do użycia 40-stu punktów dostępowych w ramach Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych, zmianą zakresu działań w ramach Architektury Informacyjnej Państwa i przeniesieniem w związku z tym części kosztów na 2020 r. Kontrola wykazała, że powyższe decyzje o blokowaniu środków zostały podjęte niezwłocznie po powzięciu informacji, że środki nie zostaną wykorzystane. Nieprawidłowość polegająca na zaniechaniu blokowania środków pomimo braku możliwości ich wykorzystania została opisana w części wystąpienia *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Minister Finansów decyzjami z 29 listopada oraz 31 grudnia 2019 r. zmniejszył plan wydatków w części 27 o 23 908,4 tys. zł, tj. kwotę wynikającą z dokonanych przez Ministra Cyfryzacji blokad.

(akta kontroli str. 106-218, CD3, poz. 4)

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, przeciętne zatrudnienie w 2019 r. w części 27 wyniosło 538 osób i było o 36 osób wyższe niż w 2018 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2019 r. wyniosło 8808,52 zł i było o 716,51 zł wyższe niż w 2018 r. Przeciętne zatrudnienie w Ministerstwie (dysponent III stopnia) w 2019 r. wyniosło 401 osób i było wyższe o 28 osób niż w 2018 r. Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów wyjaśniła, że wzrost zatrudnienia w Ministerstwie był wynikiem kontynuacji działań mających na celu obsadzenie stanowisk pracy niezbędnych do realizacji zadań, w szczególności w komórkach prowadzących obsługę spraw z obszaru informatyzacji. W 2019 r. w MC na podstawie umowy zlecenia zatrudnione były trzy osoby, których łączne wynagrodzenie w tym okresie wyniosło 67,5 tys. zł.

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

(akta kontroli str. 381-397)

W 2019 r. w części 27 zrealizowano wydatki majątkowe (bez środków na dotacje) w łącznej kwocie 5334,2 tys. zł, co stanowiło 90,3% planu po zmianach (5906,1 tys. zł) i 30,9% planu pierwotnego (17 284,0 tys. zł). W porównaniu do 2018 r. nastąpił spadek wydatków majątkowych o 73,4%. Było to spowodowane sfinansowaniem części zadań związanych z informatyzacją ze środków funduszu celowego CEPiK. Minister Cyfryzacji czterokrotnie występował do Ministra Finansów o zgodę na przeniesienie wydatków majątkowych pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej. W jednym przypadku Minister Finansów nie wyraził zgody na zmianę, w związku z czym Minister Cyfryzacji dokonał blokady środków majątkowych na kwotę 266,0 tys. zł.

W Ministerstwie pierwotnie zaplanowano do realizacji 11 zadań z wydatków majątkowych. W ciągu roku zrezygnowano z trzech zadań na łączną kwotę 786,0 tys. zł (zakup i montaż archiwizacyjnych regałów jezdnych – 60,0 tys. zł<sup>11</sup>, budowa i wdrożenie Platformy e-Zamówienia – 725,0 tys. zł<sup>12</sup> oraz zakup sprzętu informatycznego – 1,0 tys. zł). Wprowadzono natomiast siedem nowych zadań, w tym największa pozycja wydatków (621,0 tys. zł)

<sup>11</sup> Z uwagi na niezakończone prace remontowe.

<sup>12</sup> 27 marca 2019 r. Komitet Sterujący projektu podjął decyzję o zamknięciu bieżącego projektu e-Zamówienia i realizacji elektronicznej zamówień w nowej formule projektowej (kontynuacja realizacji przedsięwzięcia budowy platformy e-Zamówień w ramach nowego projektu i nowej umowy o dofinansowanie).

dotyczyła zadań sfinansowanych z rozdziału 75012 *Pozostałe wydatki obronne*<sup>13</sup>.

(akta kontroli str. 51-105, 921-999, 1028, 1256-1259)

Zobowiązania w części 27 na koniec 2019 r. wyniosły 5201,9 tys. zł i były niższe o 45,2% niż kwota zobowiązań na koniec 2018 r. (9491,5 tys. zł). Największy udział miały zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Na koniec 2019 r. w części 27 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 1012, 1030-1031, CD3, poz. 5)

Badaniem kontrolnym u dysponenta części 27 objęto trzy spośród 13 umów dotacji finansowanych w 2019 r. ze środków MC<sup>14</sup>. Próbę dobrano w sposób celowy według osądu kontrolera. Łączna wartość dotacji w badanej próbie wyniosła 10 650,1 tys. zł, tj. 17,2% wydatków na dotacje w części 27 w 2019 r. Przyznanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 ufp, a zatwierdzenia rozliczenia dokonano na warunkach i w terminach określonych w umowach oraz zgodnie z art. 152 ust. 2 i 3 ufp.

(akta kontroli str. 1452-1456, CD3)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji części wydatków budżetu państwa (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>15</sup>, dalej ustawa Pzp) w kwocie 19 327,1 tys. zł (bieżących – 17 958,6 tys. zł i majątkowych – 1368,6 tys. zł), poniesionych w 2019 r. przez MC (dysponenta III stopnia), co stanowiło 19,3% wydatków MC (dysponenta III stopnia). Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących pozapłacowych wydatków kontrolowanej jednostki. Próba wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) obejmowała 57 dowodów księgowych na kwotę 18 105,7 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo (według osądu kontrolera) obejmowała pięć dowodów na kwotę 813,2 tys. zł.

Badanie wydatków wykazało, że dokonywano ich zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opisów dowodów księgowych (szczegółowy opis w części wystąpienia *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1349-1355)

W ramach badania próby wydatków skontrolowano prawidłowość stosowania przez MC (dysponenta III stopnia) procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (w tym jedno współfinansowane z budżetu środków europejskich) o łącznej wartości 538,9 tys. zł (z czego w 2019 r. z budżetu państwa wydatkowano 524,3 tys. zł, a z budżetu środków europejskich – 14,6 tys. zł). Dwa z badanych

<sup>13</sup> Wyposażenie stanowiska kierownika Ministra Cyfryzacji w zapasowym miejscu pracy w ujęcie wody niezależne od ogólnodostępnej infrastruktury techniczno-użytkowej oraz dostawa z montażem i uruchomieniem fabrycznie nowego zespołu prądotwórczego dla potrzeb awaryjnego zasilania elektroenergetycznego obiektu z serwerownią dla MC).

<sup>14</sup> W 2019 r. MC udzieliło 20 dotacji na realizację zadań związanych z informatyzacją państwa, z czego siedem zadań było finansowanych lub współfinansowanych ze środków Funduszu CEPIK.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.



postępowań zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie procedury uproszczonej, przewidzianej dla zamówień na usługi społeczne. Badanie nie wykazało nieprawidłowości. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach zostało terminowo przekazane Prezesowi UZP.

(akta kontroli str. 1356-1369, CD4, poz. 11)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Minister Cyfryzacji nie zablokował środków otrzymanych z rezerwy celowej na sfinansowanie wynagrodzeń dla nowych pracowników, pomimo braku możliwości ich pełnego wykorzystania, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym.

1 października 2019 r. Minister Cyfryzacji zwrócił się do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej w kwocie 87 434,00 zł na wynagrodzenie dla trzech osób (z czego 14 354,00 zł przeznaczone było na pochodne od wynagrodzeń). Z otrzymanych środków rezerwy celowej do końca 2019 r. MC wykorzystało jedynie kwotę 39 388,18 zł (tj. 45% otrzymanej kwoty). Środki te przeznaczono na wypłatę wynagrodzeń dla dwóch nowozatrudnionych, z tego jednemu za październik, listopad i grudzień 2019 r. oraz drugiemu za listopad i grudzień 2019 r.

Ustalono, że proces rekrutacyjny na trzecie stanowisko zakończył się ostatecznie 26 listopada 2019 r. Wówczas wiadomo było, że przyznane środki nie zostaną w pełni wykorzystane z powodu niezatrudnienia wszystkich osób w założonym terminie. Pomimo tego Minister Cyfryzacji nie wnioskował do Ministra Finansów o korektę decyzji przyznającej środki z rezerwy celowej, a także nie dokonał blokady środków.

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że nie dokonano blokady wydatków w związku z niewydatkowaniem środków z ww. rezerwy celowej, ponieważ *mając na uwadze spiętrzenie prac po koniec 2019 r. działania skierowane były przede wszystkim na zapewnienie terminowej realizacji zadań w zakresie sprawnej realizacji wykonania budżetu.*

W ocenie NIK, Minister Cyfryzacji niezwłocznie po powzięciu informacji, że środki nie zostaną wykorzystane (po zakończeniu drugiego naboru w listopadzie 2019 r.), powinien podjąć decyzję o ich zablokowaniu.

(akta kontroli str. 222-223, 272-330, 730-835, CD3, poz. 4)

Tym samym nie został w pełni zrealizowany wniosek pokontrolny NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w części 27 w 2018 r., tj. *dokonywanie blokad zaplanowanych wydatków niezwłocznie po stwierdzeniu nadmiaru środków i braku możliwości ich efektywnego wykorzystania.*

2. Na sześciu dowodach księgowych (na 57 badanych) w części „Potwierdzenie kontroli merytorycznej” formularza do opisu dowodów księgowych, w przypadku ręcznych korekt nie podano daty jej dokonania. Było to niezgodne z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości. Dyrektor DBiF wyjaśniła, że w opisie dokumentów omyłkowo nie wskazano daty korekty. W trakcie kontroli NIK, daty dokonania korekt zostały uzupełnione przez upoważnionego pracownika jednostki kontrolowanej.

(akta kontroli str. 1316)

3. W przypadku jednego dowodu księgowego (na 57 zbadanych), przekroczono o cztery dni termin kontroli merytorycznej, określony w § 8

pkt 5 Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w MC<sup>16</sup> (czas obiegu wewnętrznego dowodu wynosił 11 dni).

Stwierdzona nieprawidłowość świadczy o tym, że wnioski NIK sformułowane po kontrolach wykonania budżetu państwa w 2016 r., 2017 r. i 2018 r. o wzmożenie nadzoru w zakresie przestrzegania terminów obiegu dowodów księgowych nie zostały zrealizowane.

Dyrektor DBiF wyjaśniła, że opóźnienie wynikało z dni wolnych w okresie od 1 do 5 maja 2019 r. Zdaniem NIK, skoro w Instrukcji jest mowa o siedmiu dniach, a nie o siedmiu dniach roboczych, wolne dni nie powinny mieć wpływu na ww. czynności i faktura powinna zostać przekazana po kontroli merytorycznej nie później niż w siódmym dniu od daty jej wpływu (faktura wpłynęła do MC 26 kwietnia 2019 r.). W ocenie NIK, aby zapobiec wystąpieniu takich przypadków, należałoby doprecyzować zapisy Instrukcji, uwzględniając występowanie dłuższych okresów wolnych od pracy.

(akta kontroli str. 1317, CD3 poz. 8)

4. We wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz w Rejestrze zrealizowanych zamówień publicznych podano nazwę przedmiotu zamówienia jako „odnowienie licencji Sharepoint na 12 miesięcy” oraz podstawę prawną „art. 4 pkt 8 Pzp”. Natomiast w pozostałych dokumentach dotyczących tej sprawy<sup>17</sup>, przedmiot zamówienia został opisywany odmiennie jako „Odnowienie 500 licencji Office 365 Enterprise E1 User CSS oraz Office 365 Enterprise E3 User CSS 70 licencji dla stanowisk komputerowych, na okres 12 miesięcy”, a jako podstawę prawną w tym przypadku podawano art. 39 ustawy Pzp, tj. podstawę zgodną z faktycznie przeprowadzonym postępowaniem.

Jak wyjaśniła dyrektor DBiF rozbieżności wynikały z *zamiennego stosowania wyżej wymienionych opisów. Licencje typu Office 365 E1 i E3 upoważniają do korzystania z usług świadczonych przez firmę Microsoft, w tym zapewniają dostęp do Sharepoint online. W opisie dokumentu księgowego wpisano podstawę prawną „art. 4 pkt 8 Pzp”, co stanowiło omyłkę pisarską i nie miało wpływu na przeprowadzenie postępowania, które w całości było prowadzone w oparciu o „art. 39 Pzp”. Różnica w cenie oferowanej za licencje i cenie końcowej wynika ze zmian w cennikach firmy Microsoft dla instytucji rządowych, które mogą się zmieniać raz w miesiącu.*

Zdaniem NIK zamienne stosowanie opisów licencji było nieuprawnione, gdyż licencje stanowią odrębne pozycje cennika firmy Microsoft. Ponadto, licencje Sharepoint wchodzi razem z jeszcze 11 innymi produktami w skład licencji Office 365 E3, a różnica w cenie pomiędzy nimi, w zależności od wersji, jest wyższa od ponad dwóch do ponad czterech razy.

(akta kontroli str. 1318-1329, CD4 poz. 10, 12)

## 2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich (dalej: BŚE) w 2019 r. w części 27 zostały zrealizowane w kwocie 1 168 765,0 tys. zł, co stanowiło 99,0% planu po zmianach (1 180 867,0 tys. zł). Wydatki te były o 38 690,6 tys. zł (o 3,2%) niższe od wydatków zrealizowanych w 2018 r.

Wydatki BŚE dysponenta III stopnia zostały zrealizowane w kwocie 33 299,6 tys. zł, co stanowiło 90,6% planu po zmianach (36 754,1 tys. zł).

<sup>16</sup> Załącznik do zarządzenia Nr 23 /2017 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2017 r.

<sup>17</sup> Dot. m. in. faktury, protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego.

Wydatki te były o 21 364,5 tys. zł wyższe od wydatków zrealizowanych w 2018 r. Wszystkie wydatki zostały zrealizowane w ramach działu 750 *Administracja publiczna* i dotyczyły Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DBiF, wyższe wykonanie wydatków w 2019 r. w stosunku do wykonania w 2018 r. wynika z postępu realizacji Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020.

(akta kontroli str. 1034, 1046-1048, 1309, CD3, poz. 5)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków z BŚE (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy Pzp) w kwocie 6317,4 tys. zł (bieżące 1010,6 tys. zł, majątkowe 5306,8 tys. zł) poniesionych w 2019 r., co stanowiło 19,0% wydatków BŚE MC (dysponenta III stopnia). Próbę dobrano w sposób celowy (wg osądu kontrolera) wybierając pięć najwyższych kwotowo operacji odnoszących się do realizacji prac na potrzeby Systemu Rejestrów Państwowych.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano w okresie kwalifikowalności, zgodnie z planem finansowym oraz umowami na zakupy i usługi służące realizacji celów ujętych w umowach o dofinansowanie oraz zgodnie z przepisami prawa. Kontrolą objęto także prawidłowość stosowania przez MC (dysponenta III stopnia) procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego współfinansowanego z BŚE, co zostało opisane w punkcie dotyczącym zamówień publicznych w części *Wydatki budżetu państwa* niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. CD4, poz. 21-23)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### **2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności**

Opis stanu  
faktycznego

W części 27 wydatki zostały poniesione w ramach pięciu zadań, siedmiu podzadań i 17 działań ujętych w planie finansowym w układzie zadaniowym, głównie na:

- wspieranie rozwoju rynku telekomunikacyjnego i infrastruktury telekomunikacyjnej, wdrażanie nowych technologii w komunikacji, w tym upowszechnianie szerokopasmowego dostępu do Internetu,
- utrzymanie, udostępnianie i rozwój centralnych systemów ewidencji państwowych, w tym Systemu Rejestrów Państwowych,
- upowszechnianie i wdrażanie e-usług publicznych.

Badaniem pod względem stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów objęto cztery podzadania (6.3.1. Regulacja i wspieranie rynku telekomunikacyjnego oraz infrastruktury telekomunikacyjnej, 16.1.2. Centralne systemy ewidencji państwowych, 16.5.2. Wspieranie rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz 17.2.1. Koordynacja realizacji, zarządzanie i wdrażanie programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE). Stwierdzono, że wszystkie mierniki realizacji celów ww. podzadań zostały osiągnięte, tj.:

- liczba podjętych przedsięwzięć przyczyniających się do rozwoju rynku telekomunikacyjnego – planowano i osiągnięto 5,

- liczba godzin dostępności systemów: SRP, CEPIK oraz systemów obsługujących dokumenty paszportowe, w relacji do wymaganej liczby godzin pracy systemu (w %) – planowano i osiągnięto 99,97%,
- odsetek osób korzystających regularnie (co najmniej raz w tygodniu) z Internetu) – planowano i osiągnięto 78,3%,
- procent środków zakontraktowanych w ramach I, II i III osi POPC do wartości alokacji I, II i III osi POPC (w %) – planowano 96,7%, osiągnięto 96,02%.

Dysponent części 27 sprawował nadzór i kontrolę w zakresie wymienionym w art. 175 ust. 1 i 2 ufp. W ramach nadzoru dokonywał m.in. okresowych analiz realizacji wydatków, które dotyczyły zarówno kwot wydatków w zakresie ich zgodności z planem finansowym, jak i osiągniętych efektów rzeczowych.

(akta kontroli str. 1056-1069, 1523-1527, CD3, poz. 3)

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 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Wydatki zostały zrealizowane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i aktach wykonawczych. W rezultacie osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły na obniżenie oceny kontrolowanej działalności w tym obszarze.

**OBSZAR**

### **3. Sprawozdawczość**

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2019 r. przez dysponenta części 27 – Informatyzacja oraz sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia):

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

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 27 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia i dysponent główny) były zgodne z danymi

wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym stosownie do przepisów rozporządzeń w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>18</sup>, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>19</sup> oraz sprawozdawczości w układzie zadaniowym<sup>20</sup>.

(akta kontroli str.1035-1255, 1523-1527)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia przez kontrolowaną jednostkę sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych w części 27. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

### B. Fundusz Celowy – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców

#### OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

#### 1. Wykonanie planu finansowego

##### 1.1 Wykonanie planu przychodów

Łączne przychody Funduszu w 2019 r. zaplanowano w kwocie 141 961,0 tys. zł, tj. o 6448,9 tys. zł (o 6,1%) niższej niż wykonanie w 2018 r. Zrealizowane w 2019 r. przychody wyniosły 156 920,9 tys. zł i od planowanych w ustawie budżetowej były wyższe o 14 959,9 tys. zł, tj. o 9,5%. W porównaniu do 2018 r. przychody te były wyższe o 8511,0 tys. zł, tj. o 5,7%. Prawie wszystkie zrealizowane przychody (148 747,8 tys. zł) pochodziły z opłat ewidencyjnych przekazywanych przez ubezpieczycieli oraz stacje kontroli pojazdów (były one wyższe od planowanych o 10 786,8 tys. zł).

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że realizacja planu finansowego w kwocie wyższej niż planowano wynika z różnic w kursie waluty euro, w której naliczane są opłaty od ubezpieczycieli pojazdów. Ponadto wysokość przychodów zależy od liczby zdarzeń skutkujących pobraniem opłaty ewidencyjnej.

(akta kontroli str. 1451, 1463-1487, CD3)

##### 1.2 Wykonanie planu kosztów

Koszty Funduszu w ustawie budżetowej zaplanowano w łącznej kwocie 274 653,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z utworzeniem, rozwojem i funkcjonowaniem systemu CEPiK, a także zadań związanych z informatyzacją państwa. W porównaniu z planem finansowym na 2018 r. łączna kwota planowanych kosztów była wyższa o 133,5%.

W 2019 r. ze środków Funduszu zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 191 173,5 tys. zł, co stanowiło 69,6% kosztów zaplanowanych w ustawie

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109, ze zm.).

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

<sup>20</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

budżetowej. W porównaniu do 2018 r. były one wyższe o 106 659,3 tys. zł (o 126,2%).

Przyczyną znaczącego wzrostu kosztów funduszu w stosunku do 2018 r. było przeznaczenie części jego środków na cele dotyczące informatyzacji państwa nie związane z CEPIK. Zgodnie z art. 80d ust. 5a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym<sup>21</sup> który zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2019 r., ze środków Funduszu może być dokonana wpłata na rachunek budżetu państwa, natomiast zgodnie z art. 12 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019, środki te mogły zostać przeznaczone na finansowanie innych zadań związanych z informatyzacją państwa. W 2019 r. na realizację tych zadań z Funduszu CEPIK poniesiono koszty w wysokości 105 436,0 tys. zł (55,2% łącznych kosztów Funduszu).

Największy udział w strukturze kosztów, wynoszący 66,3%, miały koszty bieżące, które wyniosły 126 765,0 tys. zł (w tym 70 701,6 tys. zł koszty związane z funkcjonowaniem CEPIK). Koszty inwestycyjne wyniosły 48 803,3 tys. zł (w tym 15 036,0 tys. zł koszty związane z funkcjonowaniem CEPIK) i były wyższe od kosztów inwestycyjnych w 2018 r. o 35 634,9 tys. zł.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że realizacja planu finansowego w kwocie niższej niż planowano wynikała m.in. ze sfinansowania z części 27 budżetu państwa wydatków pierwotnie zaplanowanych do realizacji z Funduszu CEPIK na informatyzację, a także rozliczenia udzielonych ze środków Funduszu dotacji, które uwzględniały rzeczywiste koszty realizacji zadań.

(akta kontroli str. 1451, 1463-1516, CD3)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji części kosztów Funduszu (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy Pzp) w łącznej kwocie 87 620,6 tys. zł (bieżących 40 982,5 tys. zł, majątkowych 34 820,2 tys. zł oraz 11 817,8 tys. zł dotacji), co stanowiło 45,8% kosztów poniesionych w 2019 r. z Funduszu CEPIK. Próbę kosztów dobrano na podstawie zapisów wygenerowanych z systemu księgowego dla Funduszu. Próba wylosowana metodą monetarną (MUS) obejmowała 49 dowodów księgowych na ww. kwotę.

W ramach badania próby kosztów skontrolowano prawidłowość stosowania regulaminu zamówień publicznych MC w odniesieniu do trzech postępowań o zamówienie publiczne o łącznej wartości netto 19 631,3 tys. zł (z czego w 2019 r. z Funduszu CEPIK wydatkowano 13 432,4 tys. zł) udzielonych przez Ministerstwo Cyfryzacji bez zastosowania ustawy na podstawie art. 4 pkt 13 Pzp (udzielone COI – instytucji gospodarki budżetowej).

Badanie kosztów wykazało, że poza przypadkami opisanymi w części *Stwierdzone nieprawidłowości* dokonywano ich zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów Funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Badanie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówienia publicznego oraz prawidłowości stosowania wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych obowiązującego w MC nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1457-1462, 1521-1522)

---

<sup>21</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.

### 1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Stan Funduszu na początek 2019 r. w ustawie budżetowej planowano w wysokości 396 156,0 tys. zł, tj. o 31 655,8 tys. zł (o 8,7%) wyższej od stanu Funduszu na początek 2018 r. Stan Funduszu na początku 2019 r. wyniósł 428 395,9 tys. zł i był wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 32 239,9 tys. zł, tj. o 8,1% oraz wyższy od stanu Funduszu na początku 2018 r. o 63 895,6 tys. zł, tj. o 17,5%.

Na stan Funduszu na początku 2019 r. składały się:

- środki pieniężne w kwocie 420 717,3 tys. zł, które w porównaniu ze stanem na początek 2018 r. były wyższe o 57 025,5 tys. zł, tj. o 15,7% oraz wyższe od przewidywanego w ustawie budżetowej o 24 561,3 tys. zł, tj. o 6,2%;
- należności w kwocie 12 912,1 tys. zł, które w porównaniu ze stanem na początek 2018 r. były niższe o 107,4 tys. zł, tj. o 0,8%;
- pomniejszające stan Funduszu zobowiązania w kwocie 5233,5 tys. zł, które w porównaniu ze stanem na początek 2018 r. były niższe o 6977,5 tys. zł, tj. o 57,1%.

Stan Funduszu na koniec 2019 r. wyniósł 394 143,2 tys. zł i był wyższy od stanu przewidywanego w ustawie budżetowej o 130 679,2 tys. zł, tj. o 49,6%.

Na stan Funduszu na koniec 2019 r. złożyły się:

- środki pieniężne w kwocie 380 279,7 tys. zł, których stan był niższy niż na początku 2019 r. o 40 437,6 tys. zł, tj. o 9,6% oraz wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 116 815,7 tys. zł, tj. o 44,3%;
- należności w kwocie 16 703,0 tys. zł, które w porównaniu z 2018 r. były wyższe o 3790,9 tys. zł, tj. o 29,4%;
- zobowiązania z tytułu usług i dostaw w kwocie 2839,5 tys. zł, które w porównaniu z 2018 r. były niższe o 2394,0 tys. zł tj. o 54,3%. Na koniec 2019 r. Fundusz nie posiadał zobowiązań wymagalnych.

(akta kontroli str. 1451, 1463-1516, CD3)

Należności wynikały z opłat ewidencyjnych: uiszczanych przez ubezpieczycieli z tytułu zawarcia umowy ubezpieczenia OC (11 155,1 tys. zł), pobranych przez stacje kontroli pojazdów z tytułu wpisu do dowodu rejestracyjnego (1416,0 tys. zł) oraz pobranych przez organy rejestrujące z tytułu wydania np. dowodu rejestracyjnego (962,6 tys. zł). Większość należności stanowiły opłaty ewidencyjne wynikające ze sprawozdań podmiotów zobowiązanych do ich uiszczenia za grudzień 2019 r., których termin płatności przypadał na styczeń 2019 r. Należności wymagalne na koniec 2019 r. wynosiły 342,9 tys. zł (tj. 2,5% wszystkich należności) i w 53,5% zostały uregulowane w styczniu 2020 r. W wyniku szczegółowego badania próby należności wymagalnych w łącznej kwocie 41,7 tys. zł stwierdzono, że dysponent Funduszu podejmował w 2019 r. działania zmierzające do ich wyegzekwowania.

Wolne środki Funduszu CEPiK przekazywane były w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów i zarządzanie overnight, z czego uzyskano przychody z tytułu odsetek odpowiednio 5915,8 tys. zł i 208,0 tys. zł. Na koniec 2019 r. w zarządzaniu terminowym Ministra Finansów było 304 600,0 tys. zł wolnych środków Funduszu.

(akta kontroli str. 1451, 1463-1516, CD3)

### 1.4 Realizacja zadań

Zadania związane z Systemem CEPiK realizowano w ramach jednego działania 16.1.2.2 *Utrzymanie, udostępnianie, eksploatacja i rozwój systemu*

informatycznego CEPiK, którego celem było zapewnienie wymaganego poziomu dostępności systemu CEPiK dla podmiotów uprawnionych (użytkowników). Monitoring miernika realizacji celu tego działania pn. *Rzeczywista liczba godzin dostępności systemu SI CEPiK w relacji do całkowitej liczby godzin dostępności SI CEPiK w okresie rozliczeniowym (w %)* prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (comiesięczne raporty poziomu usług systemu). Miernik zrealizowano na poziomie 99,92%, wobec planowanych 95,0%. Pozostałe zadania związane z informatyzacją państwa, a finansowane z Funduszu CEPiK realizowane były w ramach działań ujętych w planie finansowym w układzie zadaniowym dysponenta części 27 budżetu państwa.

Efektami rzeczowymi prowadzonych działań Funduszu CEPiK w 2019 r. była m. in. dostawa Programowalnej Sieci Komputerowej (wymiana rdzenia sieci) oraz sprzętu i oprogramowania na potrzeby rozbudowy Platformy Wirtualizacyjnej.

NIK zauważa, że po rozwiązaniu 24 sierpnia 2018 r. umowy 8/DEP/2013 pomiędzy COI a MC na budowę systemu CEPiK 2.0, od 19 miesięcy nie są realizowane prace związane z dokończeniem systemu w zakresie Centralnej Ewidencji Kierowców. Jednocześnie na podstawie art. 12 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019, na finansowanie innych zadań z zakresu informatyzacji państwa niezwiązanych bezpośrednio z CEPiK wydatковано z Funduszu CEPiK 105 436,0 tys. zł. Zdaniem NIK finansowanie budowy, utrzymania i rozwoju tego systemu jest podstawowym zadaniem, dla finansowania którego utworzono Fundusz CEPiK.

(akta kontroli str. 1451, 1463-1516, CD3)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W realizacji planu finansowego Funduszu stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Dysponent Funduszu CEPiK ze środków przeznaczonych na informatyzację państwa opieszale realizował procedurę udzielania dotacji podmiotowej dla NASK na funkcjonowanie Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego.

Zgodnie z art. 26 ust. 9 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa<sup>22</sup> działalność CSIRT NASK jest finansowana w formie dotacji podmiotowej z części 27 budżetu państwa – Informatyzacja. Dyrektor NASK 24 kwietnia 2019 r. wystąpił z wnioskiem do MC o udzielenie dotacji podmiotowej na realizację zadań określonych w ww. ustawie. W dniu 14 czerwca 2019 r. wniosek ten został zatwierdzony przez Ministra Cyfryzacji, natomiast umowa dotacji została zawarta 31 lipca 2019 r. Zawarcie umowy dotacji po ponad trzech miesiącach od złożenia wniosku i 46 dniach od jego zatwierdzenia świadczy o opieszałości MC, szczególnie w okresie od zatwierdzenia wniosku przez Ministra do zawarcia umowy dotacji.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że za główną przyczynę zawarcia umowy ww. dotacji po 3 miesiącach od daty złożenia wniosku należy uznać brak precyzyjnych uregulowań prawnych dotyczących udzielania dotacji podmiotowej. Stąd proces ten nie był procesem rutynowym. W procesie przygotowania umowy dotacyjnej pomocniczo zastosowano wytyczne

<sup>22</sup> Dz. U. poz. 1560.



*zawarte w zarządzeniu nr 12 Ministra Cyfryzacji z dnia 10 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, których charakter jest zbliżony, ale nie tożsamy z dotacją podmiotową. Wskazać także należy, że przyznanie dotacji podmiotowej poprzedzone było rzetelną analizą kosztorysu przedstawionego przez NASK-PIB. (...) Podkreślić należy, że finalna wersja szczegółowej kalkulacji została przekazana przez NASK PIB w dniu 21 maja 2019 r., a więc prawie miesiąc po otrzymaniu pierwotnego wniosku. Sam wniosek i dołączone do niego dokumenty były obszerne. Analiza merytoryczna, finansowa i formalno-prawna wniosku oraz szczegółowego kosztorysu przeprowadzona została przez poszczególne komórki organizacyjne MC bez zbędnej zwłoki, w terminie niezbędnym do dokonania rzetelnej weryfikacji i oceny złożonych dokumentów.*

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, gdyż ww. dotacja podmiotowa jest udzielana przez MC od 2018 r. Podobną nieprawidłowość stwierdzono także podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Dyrektor Generalny MC wyjaśnił wówczas m.in., że zawarcie umowy trwało długo, gdyż Ministerstwo musiało w tym czasie wytworzyć niezbędne wzory, które mogą być wykorzystane w kolejnych latach.

Ponowne wystąpienie nieprawidłowości świadczy, o tym że ubiegłoroczny wniosek pokontrolny o usprawnienie procesu udzielania tej dotacji nie został przez MC wykonany.

(akta kontroli str. 1336-1343, CD 1, DVD 2, CD4)

2. Badanie wydatków udokumentowanych pięcioma dowodami księgowymi na łączną kwotę 14 930,9 tys. zł (spośród 49 zbadanych) wykazało, że MC, na podstawie umowy 1/DIT/U/COI/2016 na utrzymanie Zintegrowanej Infrastruktury Rejestrów, zamówiło od COI w 2019 r. usługi, za które zapłacono od 12 do 35 miesięcy przed ich faktycznym wykonaniem<sup>23</sup>. Wielomiesięczna przedpłata była działaniem niecelowym, naruszającym zasadę gospodarowania środkami publicznymi wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b) ufp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Ponadto w kontroli merytorycznej tych wydatków, pomimo ich poniesienia przed wykonaniem usług, wskazywano, że usługa została wykonana prawidłowo, zgodnie z umową i oczekiwaniami zamawiającego, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że zakupy wyszczególnione w wyżej wymienionych dowodach księgowych dotyczyły usług realizowanych na

<sup>23</sup> Kontrola merytoryczna, faktury 31/1/2019 na kwotę 3 400 186,82 zł, za usługi wsparcia technicznego dla oprogramowania do wirtualizacji typu Vmware do realizacji w okresie od 1.01.2019 do 31.12.2019 r., została przeprowadzona 30 stycznia 2019 r., a zapłata nastąpiła 12 lutego 2019 r. Kontrola merytoryczna faktury 28/4/2019 na kwotę 1 837 198,84 zł, za usługę wsparcia i serwisu urządzeń oraz oprogramowania platformy wirtualizacyjnej HDS UCP Pro za okres od 19.03.2019 r. do 31.07.2020 r. została przeprowadzona 15 kwietnia 2019 r., natomiast zapłata nastąpiła 30 kwietnia 2019 r. Kontrola merytoryczna faktury 139/12/2018 na kwotę 479 703,18 zł, za usługę serwisu i wsparcie techniczne urządzeń EMC Data Domain DD6300 wraz z oprogramowaniem ustalonej w okresie od 27.12.2018 do 26.12.2021 r. została przeprowadzona 31 grudnia 2018 r., a zapłata nastąpiła 18 stycznia 2019 r. Kontrola merytoryczna, faktury 36/1/2019 na kwotę 2 127 161,84 zł, za usługę wsparcia technicznego oprogramowania i sprzętu IBM w okresie od 21.01.2019 r. do 31.12.2021 r., została przeprowadzona 6 lutego 2019 r., natomiast zapłata nastąpiła 20 lutego 2019 r. Kontrola merytoryczna, faktury 38/1/2019 na kwotę 7 086 607,85 zł, za usługę wsparcia technicznego oprogramowania i sprzętu IBM w okresie od 21.01.2019 r. do 31.12.2021 r., została przeprowadzona 5 lutego 2019 r., a zapłata nastąpiła 20 lutego 2019 r.

podstawie zgód a nie zleceń – zgodnie z Załącznikiem nr 4 pkt. 3 do umowy 1/DIT/U/COI/2016 z dnia 30 czerwca 2016 roku zakupy dotyczyły usług wsparcia i serwisu technicznego sprzętu i oprogramowania, które są niezbędne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sprzętu komputerowego, a także oprogramowania. Usługi kupowane są wraz z nowym sprzętem lub oprogramowaniem, a następnie okres świadczenia usług jest przedłużany. Zakup wsparcia dotyczy zakupu gotowości do podjęcia działań w przypadku konieczności naprawy błędów, co wymaga zaangażowania odpowiednich zasobów po stronie dystrybutorów, co wpływa na termin zapłaty za świadczenie ww. usług.

NIK nie kwestionuje, że zamówione usługi były niezbędne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sprzętu komputerowego, a także oprogramowania, jednak dokonanie pełnej płatności za usługę na długo przed jej wykonaniem nie jest optymalną metodą wydatkowania środków publicznych, gdyż angażuje środki Funduszu, które w tym okresie mogłyby zostać wykorzystane na inne cele lub ze względu na dużą wartość przedpłaconych usług (14 930,9 tys. zł) mogłyby przynosić znaczące przychody z tytułu lokat terminowych Ministra Finansów. Zdaniem NIK, płatność za usługi terminowe powinna mieć charakter abonamentowy, tak jak ma to miejsce w przypadku usług utrzymania systemów teleinformatycznych świadczonych przez COI, gdy po okresie miesiąca MC na podstawie otrzymanego raportu dokonuje ryczałtowej płatności za świadczoną przez COI usługę.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w kontroli merytorycznej tych wydatków wskazywano, że usługa została wykonana prawidłowo, zgodnie z umową i oczekiwaniami zamawiającego, tymczasem osoba przeprowadzająca taką kontrolę ww. dowodów księgowych nie mogła dokonać rzetelnej ich oceny, przed wykonaniem usługi, szczególnie w zakresie zgodności z treścią umowy i oczekiwaniami zamawiającego.

(akta kontroli str. CD 1, 1488-1516)

Ocena cząstkowa

Poniesione koszty Funduszu przyczyniły się do osiągnięcia celów prowadzonej działalności. Dysponent Funduszu w 2019 r. podejmował działania zmierzające do wyegzekwowania należności wymagalnych oraz prawidłowo lokował wolne środki. W realizacji planu finansowego funduszu stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na niecelowym dokonywaniu przedpłaty za zamówione usługi, a także na opieszałości w udzielaniu dotacji ze środków Funduszu. Stwierdzone nieprawidłowości, zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, spowodowały obniżenie oceny cząstkowej wykonania planu finansowego Funduszu do opisowej.

OBSZAR

## **2. Sprawozdawczość Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców**

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu CEPiK za 2019 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego funduszu celowego Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. (Rb-BZ2).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym (z wyjątkiem sprawozdania Rb-40 – szczegółowy opis w części wystąpienia *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1463-1487,CD1)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W sprawozdaniu Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na rok 2019 planu finansowego państwowego funduszu celowego – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców za IV kwartał 2019 r. wykazano:

- wykonanie kosztów inwestycyjnych Funduszu w 2019 r. w wysokości 150 035 979,04 zł, podczas gdy z ewidencji księgowej wynikało, że wykonanie tych kosztów wyniosło 15 035 979,04 zł (tj. było prawie 10-krotnie niższe),
- wykonanie kosztów własnych Funduszu w 2019 r. w wysokości 175 254 254,53 zł, podczas gdy z ewidencji księgowej wynikało, że wykonanie tych kosztów wyniosło 126 764 974,50 zł (tj. było niższe o 48 489,3 tys. zł).

W związku ze stwierdzoną w trakcie kontroli NIK nieprawidłowością w MC w dokonano (9 marca 2020 r.) stosownej korekty sprawozdania Rb-40.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów MC wyjaśniła, że przyczyną zaistnienia rozbieżności w części A sprawozdania jest omyłka pisarska wynikająca z podwójnego wpisania cyfry zero. Natomiast przyczyną zaistnienia błędu w części B sprawozdania jest omyłka pisarska przy wprowadzaniu danych do sprawozdania Rb-40 w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR.

Nieprawidłowość polegającą na wykazywaniu w sprawozdaniu Rb-40 Funduszu CEPiK nierzetelnych, wielokrotnionych wartości stwierdzono także podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Zaistnienie takiej nieprawidłowości również w toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. świadczy, o tym że ubiegłoroczny wniosek pokontrolny o wzmocnienie nadzoru nad sporządzaniem sprawozdań z wykonania planu Funduszu CEPiK oraz o ujmowanie w tych sprawozdaniach rzetelnych danych nie został przez MC zrealizowany.

(akta kontroli str. 1463-1487,CD 1, 1517-1520)

Ocena cząstkowa

NIK stwierdza, że sprawozdania Funduszu CEPiK zostały sporządzone terminowo, jednak w sprawozdaniu Rb-40 wykazano prawie 10-krotnie wyższe koszty inwestycyjne niż wynikające z ewidencji księgowej, natomiast wysokość kosztów własnych Funduszu została zawyżona w tym sprawozdaniu o 38,3%. Pozostałe sprawozdania Funduszu zostały sporządzone prawidłowo zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalno-rachunkowym.

## 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

1. Dokonywanie blokad wydatków niezwłocznie po stwierdzeniu nadmiaru środków i braku możliwości ich wykorzystania.
2. Niedopuszczanie do przypadków opóźnień w obiegu dowodów księgowych oraz doprecyzowanie zapisów Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w MC w odniesieniu do liczby dni przeznaczonych na kontrolę merytoryczną (np. poprzez wskazanie, że chodzi o dni robocze).
3. Wzmocnienie kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dowodów księgowych
4. Wzmocnienie nadzoru nad sporządzaniem sprawozdań z wykonania planu Funduszu CEPiK oraz ujmowanie w tych sprawozdaniach rzetelnych danych.
5. Usprawnienie procesu udzielania dotacji na funkcjonowanie CSIRT NASK.
6. Dokonywanie płatności za zamówione usługi dopiero po ich wykonaniu.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>24</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.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>25</sup>, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu 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

<sup>24</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

<sup>25</sup> Dz.U. poz.374, 567 i 568

wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa,            kwietnia 2020 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Małgorzata Motylow

.....  
(podpis)