



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.411.1.1.2025

**Pan
Miroslaw Czekaj
Prezes Zarządu Banku
Gospodarstwa Krajowego
Aleje Jerozolimskie 7
00-955 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**I/25/001/KBF Wybrane elementy sprawozdań funduszy obsługiwanych przez
Bank Gospodarstwa Krajowego**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Bank Gospodarstwa Krajowego, Aleje Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa, (dalej też: BGK lub Bank)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Czekaj, Prezes Zarządu BGK, od 18 lipca 2024 r. (w okresie od 12 kwietnia 2024 r. do 17 lipca 2024 r. – pełniący obowiązki), W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Paweł Nierada, Pierwszy Wiceprezes Zarządu, realizujący zadania Prezesa Zarządu¹ od 12 stycznia 2024 r. do 11 kwietnia 2024 r., Beata Daszyńska-Muzyczka, Prezes Zarządu, od 1 grudnia 2016 r. do 11 stycznia 2024 r. (akta kontroli: tom I, str. 7)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Sprawozdania z wykonania planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw. 2. Sprawozdania funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw załączone do sprawozdania finansowego BGK.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2025 r. oraz zdarzenia wcześniejsze i późniejsze, o ile miały wpływ na sprawozdania objęte kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	Małgorzata Pawelec, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/71/2025 z 10 września 2025 r. Edyta Prędka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/74/2025 z 5 listopada 2025 r. Agnieszka Ślesicka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/75/2025 z 5 listopada 2025 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-6)

¹ W § 17 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1321) określono, że w razie nieobecności prezesa Zarządu jego funkcje i zadania realizuje pierwszy wiceprezes Zarządu.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ze względu na przyjęte przez BGK zasady ewidencji operacji na rachunkach bankowych otwieranych i prowadzonych na potrzeby Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Turystycznego Funduszu Zwrotów nie jest możliwe potwierdzenie, czy stan środków pieniężnych wykazany w księgach rachunkowych tych funduszy według stanu na 31 grudnia 2024 r. oraz 30 czerwca 2025 r. jest prawidłowy. Tym samym nie jest możliwe potwierdzenie, czy prawidłowy jest stan środków pieniężnych wykazany w sprawozdaniach (informacjach) o realizacji planów finansowych tych funduszy za rok 2024 i I połowę 2025 r., a także stan środków pieniężnych wykazany w Załączniku do sprawozdania finansowego BGK za rok 2024 r. w wersji podanej do publicznej wiadomości przez zamieszczenie na stronie internetowej Banku w odniesieniu do tych funduszy.

Wobec braku przepisów wskazujących, czy przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw (dalej: fundusze obsługiwane przez BGK lub fundusze, a w przytaczanych wyjaśnieniach także: fundusze przepływowe) należy stosować określone zasady rachunkowości, Najwyższa Izba Kontroli przyjęła, że system rachunkowości przyjęty dla funduszy ma zapewnić zaspokojenie potrzeb informacyjnych dysponentów funduszy i organów nadzorujących, w szczególności ma umożliwić sporządzenie sprawozdań z wykonania planów finansowych funduszy w szczególności nie mniejszej niż te plany. Z tego punktu widzenia NIK ocenia pozytywnie, poza ewidencją operacji na rachunkach bankowych, system rachunkowości funduszy przyjęty przez Bank.

Sprawozdania z wykonania planów finansowych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej także jako FPC-19) i Turystycznego Funduszu Zwrotów (dalej także jako TFZ) przedstawiały dane o wykonaniu planu finansowego w ostatniej przyjętej na koniec okresu sprawozdawczego wersji, stwierdzono jednak nieprawidłowości, polegające na:

- zmianie prezentacji bilansu TFZ w Informacji z realizacji planu finansowego w II kwartale 2025 r. w porównaniu z planem finansowym Funduszu na 2025 r.,
- zmianie prezentacji rachunku zysków i strat TFZ w Sprawozdaniu z realizacji planu finansowego za 2023 r. w porównaniu z Planem finansowym dla Funduszu na 2023 r. i w Informacji z realizacji planu finansowego w IV kwartale 2024 r. w porównaniu z Planem finansowym na 2024.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że bilanse (poza danymi o stanie środków pieniężnych), rachunki zysków i strat oraz informacje o zobowiązaniach pozabilansowych wykazane w załączniku do sprawozdania BGK w zakresie funduszy objętych szczegółową kontrolą zostały sporządzone prawidłowo, a stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na podaniu niespójnych danych o jednej emisji obligacji, nie miała wpływu na tą ocenę.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Sprawozdania z wykonania planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw

Opis stanu faktycznego Fundusze utworzone, powierzone lub przekazane BGK na podstawie odrębnych ustaw

W latach 2023-2025 (I połowa), podobnie jak w latach poprzednich, finansowanie części zadań publicznych odbywało się poza budżetem państwa, przy pomocy funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Z dniem 20 grudnia 2024 r. w związku z wyczerpaniem środków na rachunku likwidacji uległ Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, zatem w 2025 r. Bank prowadził obsługę 19 funduszy. Dla każdego funduszu BGK sporządzał roczne plany finansowe oraz sprawozdania lub informacje o wykonaniu planu finansowego. Od 2024 r. sprawozdania te publikowane są na koniec każdego kwartału na stronie internetowej Banku. Publikowane są także plany finansowe funduszy i ich zmiany oraz korekty sprawozdań z wykonania planów finansowych.

Informacje dotyczące aktywów, pasywów oraz przychodów i kosztów funduszy prezentowane są również jako załącznik do sprawozdań finansowych BGK, z zastrzeżeniem w tytule załącznika, że nie podlegają badaniu przez biegłego rewidenta.

Do kontroli wybrano system sprawozdawczości dwóch funduszy, tj.: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Turystycznego Funduszu Zwrotów.

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego w marcu 2020 r.⁵ Jego obsługa przez Bank, w okresie objętym kontrolą, prowadzona była na podstawie umów kolejno z dnia: 21 kwietnia 2020 r., 29 listopada 2023 r. (zawartych z Prezesem Rady Ministrów) i 4 lipca 2025 r. (zawartej z Ministrem Finansów). W wyżej wymienionych umowach określono tryb opracowywania planu finansowego Funduszu, jego zmian i sprawozdawczości, z uwzględnieniem przepisów powyższej ustawy w tym zakresie. Ze środków ww. Funduszu miała być finansowana lub dofinansowana realizacja zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

(akta kontroli, tom I, str. 47-138, tom IV str.192-211, 212-220 plik 126)

⁴ 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.

⁵ Art. 65 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 31 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.)

Turystyczny Fundusz Zwrotów został utworzony w BGK we wrześniu 2020 r.⁶ i działa na podstawie ustawy tworzącej ten fundusz oraz umowy 6/COVID/2020 z 29 października 2020 r. zawartej pomiędzy Ministrem Rozwoju, Pracy i Technologii a BGK w sprawie realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Turystycznego Funduszu Zwrotów. Podstawowym celem TFZ była obsługa wypłat środków pieniężnych na rzecz podróżnych, którzy nie otrzymali lub nie wyrazili zgody na przyjęcie vouchera oraz przyjmowanie zwrotu wypłat od organizatorów turystyki, który ma być dokonany przez organizatorów turystyki w 72 ratach.

(akta kontroli, tom III str. 240-250, tom IV, str. 11-58, 71-99)

Kwestie formalne związane ze sprawozdawczością z wykonania planów finansowych wybranych funduszy

Sprawozdania z wykonania planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw sporządzane są w szczególności nie mniejszej niż wynika to z planów finansowych.

W BGK określono, w ramach wewnętrznych uregulowań, zasady sporządzania planów finansowych, ich zmian oraz sprawozdań (informacji) z ich realizacji dla badanych funduszy. Uregulowania te, obowiązujące w okresie objętym kontrolą, zostały określone w instrukcjach wewnętrznych, tj. dla:

- FPC-19 w Instrukcji wewnętrznej „Zasady gospodarowania środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”⁷,
- TFZ w Instrukcji wewnętrznej „Obsługa Turystycznego Funduszu Zwrotów”⁸ oraz w „Instrukcji wewnętrznej dotyczącej gospodarowania środkami Funduszy obsługiwanych przez Departament Usług Agencyjnych”⁹.

(akta kontroli, tom I, str. 139-163, 170-194)

W wyniku analizy wewnętrznych przepisów BGK dotyczących planowania i sprawozdawania realizacji planów dla ww. funduszy, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na sprzeczne przepisy „Instrukcji wewnętrznej dotyczącej gospodarowania środkami Funduszy obsługiwanych przez Departament Usług Agencyjnych”, dotyczące terminów opracowania i przekazania do zatwierdzenia projektu rocznego planu finansowego TFZ. W § 25 ust. 5 Instrukcji wskazano, że projekt rocznego planu finansowego TFZ na następny rok przekazywany jest do

⁶ Art. 15kb dodany do ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych z dnia 2 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 764) ustawą z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1639), która weszła w życie 1 października 2020 r.

⁷ Wprowadzonej decyzją nr 39/2022/DFTW członka Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 28 kwietnia 2022 r., a następnie nr 40/2024/DFTW członka Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 28 marca 2024 r.

⁸ Wprowadzonej decyzją nr 57/2021/DUA członka Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 28 lipca 2021 r.

⁹ Wprowadzonej decyzją nr 40/2022/DUA Dyrektora Zarządzającego Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 12 lipca 2022 r.

dnia 15 czerwca do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw turystyki. Natomiast w § 25 ust. 1 Instrukcji wskazano, że projekt planu finansowego TFZ opracowywany jest przez Departament w III kwartale roku poprzedzającego rok, w którym plan finansowy TFZ ma obowiązywać, tj. w okresie po dniu jego przekazania do zatwierdzenia ministrowi.

Stwierdzono również, że w uregulowaniach dotyczących zmiany planu finansowego, zawartych w Instrukcji wewnętrznej „Zasady gospodarowania środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”, wprowadzonej 28 marca 2024 r., odniesiono się do przepisów § 4 Instrukcji, które dotyczą realizowania wypłat z Funduszu, w tym do nieistniejącego w Instrukcji przepisu § 4 ust. 7.

(akta kontroli, tom I, str. 156, 197)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK, w przypadku terminów określonych w Instrukcji zawierającej wytyczne dotyczące m.in. opracowania projektu planu finansowego TFZ, intencją wprowadzenia wskazanego zapisu było ujednolicenie terminu opracowania planów wszystkich funduszy objętych Instrukcją. Plan funduszu TFZ przygotowywano w II kwartale roku poprzedzającego. Odniesienie do III kwartału wynikało z ustawy z 17 września 2020 r., która pozwalała Bankowi przekazać plan właściwym ministerstwom do 30 września. W późniejszych nowelizacjach terminy uległy zmianie. Aktualna wersja Instrukcji odsyła wprost do obowiązującej wersji ustawy w zakresie planu funduszu.

Natomiast jak wynika z wyjaśnień Dyrektora, w sprawie odniesienia się w przepisach wewnętrznych Banku dotyczących zmiany planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, do § 4, w tym nieistniejącego ust. 7, omyłkowo wskazano ten paragraf zamiast § 2. Jak wskazał Dyrektor, ze względu na przyjętą w Banku zasadę, zgodnie z którą w przypadku zmian w treści aktu wprowadza się dany akt w całości, tzn. nie dokonuje się zmian częściowych, oraz niewielką istotność omyłki, uznano, że omyłka ta zostanie skorygowana w ramach kolejnej większej zmiany tej procedury.

(akta kontroli, tom I, str. 165-168, 424)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przepisy wewnętrzne Banku w sprawie terminów na opracowanie projektu planu finansowego TFZ, zawierające sprzeczne ze sobą terminy, funkcjonowały przez ponad trzy lata w obiegu legislacyjnym Banku i obowiązywały w procesach planowania finansowego dla TFZ na 2024 i 2025 r. W przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, dotyczyły zmian jego Planu finansowego w 2024 i 2025 r.

Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku może to świadczyć o braku właściwego nadzoru nad opracowaniem i wdrożeniem tych przepisów, w odniesieniu do ich treści i wzajemnej logicznej zgodności.

Szczegółowym badaniem objęto treść sprawozdań (informacji) z realizacji planów finansowych badanych funduszy, za rok 2024 i za I połowę 2025 r. A także, w celach porównawczych, wybrane dane ze sprawozdań za rok 2023 obu funduszy i wybrane dane ze sprawozdania TFZ za III kwartał 2025 r., w związku ze stwierdzeniem rozbieżności w prezentacji planów finansowych funduszu w sprawozdaniu za I połowę 2025 r., z treścią tych planów.

Stwierdzono, że sprawozdania/informacje zawierały dane z planów finansowych zgodne z treścią tych planów, za wyjątkiem przypadków, które zostały opisane poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowości nr 1 i 2).

(akta kontroli, tom I, str. 410-412)

Plany finansowe funduszy i ich zmiany oraz kwartalne sprawozdania z wykonania planów finansowych funduszy od 2024 r. publikowane są na stronie internetowej BGK. W toku kontroli zidentyfikowano jeden przypadek opublikowania korekty sprawozdania z wykonania planu finansowego FPC-19 ze zwłoką, co szerzej opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowość nr 3).

Zasady rachunkowości stosowane dla funduszy powierzonych BGK

Zasady prowadzenia ewidencji operacji gospodarczych w Banku Gospodarstwa Krajowego zawarte zostały w Instrukcji wewnętrznej pn. *Zasady prowadzenia rachunkowości w Banku Gospodarstwa Krajowego według Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (MSSF)*¹⁰. W dokumencie tym wskazano, że „Bank prowadzi księgi rachunkowe i sporządza sprawozdania finansowe zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) w brzmieniu przyjętym przez Unię Europejską” (§ 1 ust. 2), a jednocześnie „w celu klasyfikacji, ujmowania oraz wyceny aktywów i pasywów funduszy o charakterze przepływowym, a także ustalania wyniku finansowego tych funduszy stosuje się szczególne zasady rachunkowości oddające ekonomiczną treść tych operacji” (§ 1 ust. 4). Na podstawie tego zapisu Bank prowadzi odrębne księgi rachunkowe dla funduszy w ramach systemu informatycznego o nazwie defBank, w którym prowadzona jest księga główna banku. W systemie możliwe jest tworzenie wielu ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli, tom II, str. 138-262, tom III str. 402-406, 439-447)

Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK wyjaśnił, że „z uwagi na to, że fundusze przepływowe nie mają prawnie uregulowanych zasad rachunkowości oraz wzorów bilansu, rachunku zysków i strat, (...) [dla celów publikacji danych] uznaje się, że w celu klasyfikacji, ujmowania oraz wyceny aktywów i pasywów funduszy o charakterze przepływowym, a także ustalania wyniku finansowego tych funduszy stosuje się szczególne zasady rachunkowości oddające ekonomiczną treść tych operacji. W praktyce zasady rachunkowości funduszy przepływowych są w wielu miejscach spójne z tymi stosowanymi dla banku z uwzględnieniem pewnych uproszczeń. Do najważniejszych z nich należą: brak kalkulacji odpisów na oczekiwane straty kredytowe oraz pozostałe należności, brak obsługi modyfikacji aktywów finansowych, czy też brak efektywnej stopy procentowej przy rozliczaniu prowizji i innych składników umów (występuje rozliczenie liniowe) itp. Typowe zdarzenia księgowe, wynikające z zapisów ustaw lub umów dotyczących danego funduszu przepływowego odzwierciedlone są w ustalonych dla niego schematach księgowych”.

¹⁰ Załącznik do Zarządzenia nr 83/2021/DR Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 20 grudnia 2021 r. oraz Zarządzenia nr 59/2023/DR Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z 18 grudnia 2023 r., dalej jako: Zasady prowadzenia rachunkowości.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że fundusze obsługiwane przez BGK nie mają ustalonej formy prawnej i nie są też jednostkami organizacyjnymi, w szczególności niemającymi formy prawnej ani nie otrzymują dotacji i subwencji z budżetu państwa i w związku z tym przy prowadzeniu ewidencji księgowej czy ustalaniu zasad sprawozdawczości dla tych funduszy Bank nie ma obowiązku stosowania ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹. Do funduszy nie stosuje się również rozporządzenia (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie stosowania międzynarodowych standardów rachunkowości,¹² gdyż nie są one spółką notowaną w publicznym obrocie.

Z powyższego wynika, że BGK nie ma obowiązku stosowania żadnych powszechnie obowiązujących zasad rachunkowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych i sporządzaniu sprawozdań związanych z działalnością funduszy.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że brak ustawowego wskazania, jakie zasady rachunkowości należy stosować w ewidencji i sprawozdawczości zdarzeń gospodarczych związanych z działalnością funduszy rodzi ryzyko, że sprawozdania te nie będą miały wartości informacyjnej, np. w przypadku gdy za kolejne okresy sprawozdania danego funduszu będą sporządzane według odmiennych zasad.

Instrukcja wewnętrzna *Zasady prowadzenia rachunkowości* odwołuje się do innych przepisów wewnętrznych BGK, dotyczących m. in. zasad wyceny w wartości godziwej, zasad wyceny według efektywnej stopy procentowej, dokonywania rozliczeń międzyokresowych kosztów. Ponadto funkcjonuje odrębna od *Zasad prowadzenia rachunkowości* Instrukcja wewnętrzna „Plan kont Banku Gospodarstwa Krajowego” i „Komentarz do Planu kont Banku Gospodarstwa Krajowego”¹³ (dalej łącznie jako: „Plan kont”), zawierająca wykaz kont syntetycznych, opis zasad tworzenia kont analitycznych oraz opis typowych operacji gospodarczych ujmowanych na poszczególnych kontach syntetycznych.

(akta kontroli, tom II, str. 138-262, tom IV str. 212-220 plik 102)

W praktyce ciągłość stosowanych zasad ewidencji dla poszczególnych funduszy zapewniana jest przez tzw. schematy księgowe, czyli opisy księgowania operacji gospodarczych typowych dla danego funduszu. Schematy księgowe są dokumentami wewnętrznymi opracowywanymi przez Departament Rachunkowości. Ponadto część operacji gospodarczych, takich jak zakup i wycena bonów pieniężnych czy ewidencja, naliczanie odsetek oraz rozliczanie dyskonta lub premii od obligacji wyemitowanych na rzecz funduszy, prowadzona jest w tych samych systemach informatycznych, w których ewidencjonowane i wyceniane są instrumenty finansowe BGK, co zapewnia ciągłość stosowanych zasad ujmowania i wyceny.

¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

¹² Dz. Urz. UE. L Nr 243, ze zm.

¹³ Zarządzenie nr 57/2024/DR Prezesa Zarządu BGK z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia nowej treści instrukcji wewnętrznej „Plan kont Banku Gospodarstwa Krajowego” i „Komentarz do Planu kont Banku Gospodarstwa Krajowego”.

(akta kontroli, tom II, str. 138-139, tom III str. 1-4, 89, 469-482, tom IV str. 212-220 plik 107)

W odniesieniu do przyczyn, dla których w Banku nie uregulowano formalnie zasad rachunkowości przyjętych i stosowanych dla funduszy obsługiwanych przez BGK, Dyrektor Biura Funduszy Strategicznych w Departamencie Funduszy i Finansów Publicznych BGK wyjaśnił, że brak wprowadzenia odrębnych dokumentów wynika z braku powszechnie obowiązujących przepisów prawa w zakresie zasad rachunkowości funduszy przepływowych, jak również braku ustawowego obowiązku sporządzenia i przyjęcia tego typu aktów wewnętrznych przez bank. W ocenie składającego wyjaśnienia dokumentem wewnętrznym zapewniającym jednolitość stosowanych zasad rachunkowości i sprawozdawczości funduszy przepływowych są Zasady prowadzenia rachunkowości w BGK oraz sporządzone w oparciu o zapisy ustaw i umów dla poszczególnych funduszy przepływowych schematy księgowe.

(akta kontroli, tom IV str. 221-242)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak uregulowań ustawowych odnośnie do zasad rachunkowości jakie powinien stosować Bank przy ustalaniu systemu rachunkowości dla funduszy obsługiwanych przez BGK tym bardziej wskazuje na konieczność opracowania dokumentu zawierającego szczegółowy i precyzyjny opis przyjętych zasad rachunkowości, w celu zachowania jednolitości przyjętych rozwiązań.

Nie ustalono poziomów istotności dla prowadzenia ksiąg rachunkowych funduszy. Dyrektor Biura Funduszy Strategicznych w Departamencie Funduszy i Finansów Publicznych BGK wyjaśnił, że dla funduszy wszystkie kwoty uznawane są za istotne ze względu na charakter tych środków.

(akta kontroli, tom IV str. 221-242)

Zgodnie z instrukcją wewnętrzną *Zasady prowadzenia rachunkowości* nadzór nad stosowaniem zasad rachunkowości w Banku w zakresie działalności własnej sprawuje członek Zarządu nadzorujący pion finansów. Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych wyjaśnił, że zapis ten nie dotyczy funduszy obsługiwanych przez BGK, w przypadku których nadzór jest prowadzony przez Departament Rachunkowości wraz z departamentem odpowiedzialnym za obsługę danego funduszu przepływowego w banku.

(akta kontroli, tom III str. 402-406, 439-447)

Dla każdego funduszu prowadzone są odrębne księgi rachunkowe. Przedstawione do kontroli schematy księgowe przy opisie typowych księgowi wskazywać numer konta oraz oznaczenie księgi rachunkowej, w której należy dokonać zapisu. Analiza zapisów w schematach księgowych w obu objętych kontrolą funduszach wykazała, że niektóre zapisy dokonywane są równocześnie w dwóch księgach rachunkowych: na koncie księgowym w księdze rachunkowej prowadzonej dla funduszu i drugostronnie na koncie księgowym w księgach rachunkowych BGK, równolegle dokonywane jest wtedy księgowanie na kontach rozliczeniowych w obu księgach, w sposób zapewniający, że zarówno w księgach rachunkowych dla funduszy, jak i w księgach rachunkowych Banku są dokonywane zapisy na co najmniej dwóch różnych kontach księgowych po

dwóch różnych stronach konta. Taki sposób księgowania dotyczy w szczególności wpływu środków na rachunki bankowe z tytułu zasileń zewnętrznych, to jest dla FPC-19 z tytułu wpływów z emisji obligacji, z wpłat od budżetu państwa, z wpłat z TFZ i innych. W przypadku TFZ opisany sposób księgowania przewidziany jest m.in. dla wpływów z tytułu zwrotów nienależnie pobranych środków od operatorów turystycznych. W księgach rachunkowych funduszy operacje na rachunkach bankowych nie znajdują tym samym odzwierciedlenia na kontach księgowych obrazujących obroty i salda na rachunkach bankowych, tylko zbiorczo na koncie 55009 „Rozliczenia środków funduszy”, bez podziału na poszczególne rachunki bankowe dla każdego funduszu. BGK nie przedłożył do kontroli żadnych dokumentów potwierdzających stan środków na rachunkach bankowych, które powinny być zbiorczo ujęte na koncie 55009, ani dla FPC-19, ani dla TFZ.

(akta kontroli, tom II str. 263-376, tom IV str. 221-242)

W ocenie NIK ujmowanie stanu środków na rachunkach bankowych na koncie „rozliczenie środków funduszy” nie oddaje prawidłowo treści ekonomicznej aktywów ujmowanych na tym koncie. Status salda konta 55009 nie jest jednoznaczny nawet dla samego Banku, gdyż w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego FPC-19 saldo tego konta jest prezentowane jako „Środki funduszu niepodlegające lokowaniu”, w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego TFZ jako „Inne aktywa”, natomiast w sprawozdaniach stanowiących załącznik do sprawozdania finansowego BGK za rok 2024 dla obu tych funduszy salda kont 55009 zaprezentowano jako „Środki pieniężne funduszu”.

Ponadto w przypadku FPC-19 przyjęty sposób księgowania był niezgodny z umową regulującą zasady obsługi tego funduszu przez BGK, co szerzej opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (nieprawidłowość nr 4)*.

Analiza schematów księgowych dla TFZ wskazuje, że operacje gospodarcze polegające na otrzymaniu zwrotów od organizatorów turystyki i na przekazaniu otrzymanych środków do FPC-19 są księgowane wyłącznie w księgach rachunkowych BGK, w ogóle nie znajdują odzwierciedlenia w księgach rachunkowych TFZ, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (nieprawidłowość nr 5)*.

(akta kontroli, tom IV str. 243-268)

Do kontroli przedłożono zestawienia obrotów i sald dla funduszy, zawierające numery kont, salda bilansu otwarcia, obroty bieżącego okresu, obroty narastająco od początku roku z dosumowanym bilansem otwarcia oraz salda na koniec okresu, w których zaprezentowano obroty i salda dla kont analitycznych oraz obroty i salda dla kont syntetycznych.

(akta kontroli, tom II str. 377-391, tom IV str. 212-220 plik 109)

Analiza danych zawartych w zestawieniach obrotów i sald za rok 2024 i za okres od stycznia do czerwca 2025 r. wykazała, że dla niektórych kont księgowych suma obrotów lub sald kont analitycznych, stanowiących uszczegółowienie jednego konta syntetycznego nie jest równa obrotom lub saldom na danym koncie syntetycznym. Przykładowo dla FPC-19 różnice +/-0,01 zł zidentyfikowano dla kont 460, 469, 530, 590 i 612. Różnice takie występują wyłącznie dla kont, na

których ewidencjonowane są operacje gospodarcze dokonywane w walutach obcych. Dyrektor Biura Funduszy Strategicznych w Departamencie Funduszy i Finansów Publicznych BGK wyjaśnił, że ewidencja w systemie finansowo-księgowym prowadzona jest w walucie oryginalnej, natomiast zestawienia obrotów i sald generowane są w przeliczeniu na złote, przy czym nie wiąże się to z dokonywaniem żadnych księgowości skutków tego przeliczenia.

(akta kontroli, tom IV str. 221-242)

Ponadto w przedłożonych do kontroli zestawieniach obrotów i sald dla FPC-19 stwierdzono, że dla niektórych kont księgowych obejmujących operacje gospodarcze w walutach obcych, salda końcowe nie wynikają z obrotów na tych kontach. Dyrektor Biura Funduszy Strategicznych w Departamencie Funduszy i Finansów Publicznych BGK wyjaśnił, że dla kont walutowych w zestawieniu obrotów i sald wykazywane są obroty związane z bilansem otwarcia roku oraz technicznymi z punktu widzenia zestawienia obrotami wynikającymi z przeliczenia tych sald walutowych na PLN na potrzeby zestawienia obrotów i sald. Na niektórych z tych kont nie występowały obroty wynikające z dokumentów księgowych, gdyż w danym roku nie było operacji gospodarczych w ramach tych kont.

(akta kontroli, tom IV str. 221-242)

Stwierdzono również, że dla niektórych kont księgowych obejmujących operacje gospodarcze w walutach obcych obroty wykazane w zestawieniu obrotów i sald dla FPC-19 były niezgodne z sumą zapisów w dzienniku na tych kontach. Dyrektor Biura Funduszy Strategicznych w Departamencie Funduszy i Finansów Publicznych BGK wyjaśnił, że zestawienia obrotów i sald generowane są w przeliczeniu na PLN, ponieważ w takiej walucie sporządzane i prezentowane są bilanse, rachunki zysków i strat oraz sprawozdania finansowe, natomiast dane z dziennika dokumentów prezentowane są w walutach oryginalnych, w jakich dokumenty te były wprowadzane do systemu informatycznego banku, stąd bezpośrednie porównywanie tych danych będzie prowadziło do powstawania różnic.

Składający wyjaśnienia wskazał ponadto, że w systemie finansowo-księgowym dokumenty w walutach obcych księgowane są w walutach oryginalnych tych dokumentów. W przypadku dokumentów, gdzie jedna strona dokumentu jest w walucie oryginalnej, a druga w walucie PLN, dodatkowo występują księgowania na kontach pozycji i równowartości pozycji wymiany, które podlegają rewaluacji, a w konsekwencji ujmowaniu różnic kursowych z tego tytułu. Uzgodnienia kont pozycji i równowartości pozycji wymiany odbywa się nie rzadziej niż na koniec każdego okresu sprawozdawczego (koniec każdego miesiąca). Nie jest to tożsame z przeliczeniami sald tych kont na PLN na potrzeby zestawień obrotów i sald. Księgowania dotyczące procesu wyceny i ujmowania różnic kursowych są uwzględnione w dzienniku dokumentów i zestawieniu obrotów i sald, jednak przeliczenia zestawienia obrotów i sald na PLN nie jest zdarzeniem księgowym, a jedynie zabiegiem technicznym dotyczącym prezentacji danych w raporcie.

(akta kontroli, tom IV str. 221-242)

Różnice pomiędzy obrotami na kontach analitycznych ujawnionymi w zestawieniu obrotów i sald FPC-19 za rok 2024 a sumą zapisów w dzienniku roku 2024 stwierdzono również dla kont księgowych obejmujących operacje wyłącznie w walucie krajowej. W odniesieniu do tych różnic Dyrektor Biura Funduszy Strategicznych w Departamencie Funduszy i Finansów Publicznych BGK wskazał w wyjaśnieniach, iż zidentyfikowane rozbieżności dla zapisów w PLN związane są z korektami końca roku wynikającymi z procesu zamknięcia ksiąg rachunkowych 2023 r., a które w styczniu 2024 r. były wykonywane pod datą 31 grudnia 2023 r. Ze względu na specyfikę systemu w przypadku wprowadzania korekt końca roku powstaje tzw. dokument sprzężony, który w zestawieniu obrotów widoczny jest również w obrotach roku bieżącego, natomiast w dzienniku dokumentów jest on zaprezentowany wyłącznie w zestawieniu za 2023 r., ponieważ dokument koryguje saldo 2023 r.

(akta kontroli, tom IV str. 221-242)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przyjęty sposób ewidencjonowania i prezentowania operacji gospodarczych dokonywanych w walutach obcych powoduje że obroty wykazywane w zestawieniu obrotów i sald są z definicji niezgodne z obrotami w dzienniku księgowania, co może utrudnić identyfikację potencjalnych błędów w działaniu systemu finansowo-księgowego skutkujących powstaniem niezgodności między danymi w tych księgach z innymi przyczyn niż wycena operacji walutowych. Ponadto opisany sposób ujmowania i wyceny operacji w walutach obcych jest bardzo istotną cechą ksiąg rachunkowych prowadzonych dla funduszy obsługiwanych przez BGK, a mimo to nie został jasno i precyzyjnie opisany w Zasadach prowadzenia rachunkowości ani żadnym innym dokumencie regulującym prowadzenie ksiąg rachunkowych.

Zgodnie z przedłożonym do kontroli Planem kont, konto 612 „Inne fundusze” służy do ewidencji funduszy utworzonych ze środków własnych lub obcych, przeznaczonych na finansowanie określonych statutem celów. W ramach konta 612 ewidencjonowane są również przychody i koszty funduszy przepływowych funkcjonujących w ramach struktury Banku. Na stronie Ma księguje się zwiększenia funduszy, na stronie Wn – zmniejszenia funduszy. Saldo konta 612 oznacza stan innych funduszy. Z zapisu w Planie kont wynika zatem, że na koncie 612 nie należy ewidencjonować aktywów związanych z działalnością funduszy. W praktyce zarówno dla FPC-19, jak i dla TFZ na kontach analitycznych do konta 612 ujmowane są składniki uznane za aktywa tych funduszy. Dyrektor Biura Funduszy Strategicznych w Departamencie Funduszy i Finansów Publicznych BGK nie wyjaśnił przyczyn, dla których aktywa tych funduszy ewidencjonowane są niezgodnie z zapisami Planu kont, wskazał jedynie, że *w ramach grupy kont 612 wydzielone są zarówno konta analityczne mające z perspektywy bilansu charakter aktywny, jak i pasywny, jak również powołane są konta analityczne służące do ewidencji kosztów i przychodów funduszy przepływowych. Ich alokacja do odpowiednich pozycji bilansu lub rachunku wyników w ramach sprawozdań funduszy wynika z ich ekonomicznego przeznaczenia i są one ujmowane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości. W sprawozdaniu nie są one prezentowane persaldo, tylko w szyku rozwartym zgodnie z ich charakterem i przeznaczeniem.*

(akta kontroli, tom IV str. 221-242)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ujmowanie aktywów funduszy obsługiwanych przez BGK na kontach analitycznych konta 612 jest zasadne i co do zasady zgodne z treścią ekonomiczną, jednak powinno być opisane w przyjętych zarządzeniach wewnętrznych.

Sprawozdania z realizacji planów finansowych objęte szczegółowym badaniem

Badaniem objęto:

1) dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19:

- a) sprawozdanie z realizacji planu finansowego według stanu na 31 grudnia 2024 r. (z uwzględnieniem korekt), sporządzone w marcu 2025 r. w wersji opublikowanej na stronie BGK, w którym zawarto stan aktywów i pasywów na koniec 2024 r. w łącznej kwocie 221 307 595 914,39 zł oraz wynik finansowy narastająco za rok 2024 w wysokości (-) 5 521 129 526,91 zł;
- b) sprawozdanie z realizacji planu finansowego według stanu na 30 czerwca 2025 r., sporządzone w lipcu 2025 r., w wersji opublikowanej na stronie BGK, w którym zawarto stan aktywów i pasywów na koniec czerwca 2025 r. w łącznej kwocie 234 313 698 572,26 zł oraz wynik finansowy narastająco za I półrocze 2025 r. w wysokości (-) 3 184 936 947,44 zł

oraz dla celów porównawczych przeanalizowano sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za grudzień 2023 roku z uwzględnieniem korekt wprowadzonych do końca maja 2024 r.

Dla Turystycznego Funduszu Zwrotów:

- a) Informację z realizacji planu finansowego w IV kwartale 2024 r., sporządzoną w styczniu 2024 r. w wersji opublikowanej na stronie BGK, w której zawarto stan aktywów i pasywów na koniec 2024 r. w łącznej kwocie 6 648 205,72 zł oraz wynik finansowy narastająco za rok 2024 w wysokości 3 283 059,94 zł;
- b) sprawozdanie z realizacji planu finansowego za 2024 rok, sporządzone w kwietniu 2025 r., w którym zawarto stan aktywów i pasywów na koniec 2024 r. w łącznej kwocie 6 648 205,72 zł oraz wynik finansowy narastająco za rok 2024 w wysokości 3 283 059,94 zł;
- c) Informację z realizacji planu finansowego w II kwartale 2025 r., sporządzoną w lipcu 2025 r., w wersji opublikowanej na stronie BGK, w której zawarto stan aktywów i pasywów na koniec czerwca 2025 r. w łącznej kwocie 3 493 085,50 zł oraz wynik finansowy narastająco za I półrocze 2025 r. w wysokości (-) 262 247,70 zł

oraz dla celów porównawczych przeanalizowano sprawozdanie z realizacji planu finansowego Turystycznego Funduszu Zwrotów za 2023 r. (dalej zwane łącznie sprawozdaniami).

Dane o stanie aktywów i pasywów na koniec okresu sprawozdawczego oraz dane o przychodach i kosztach w okresie sprawozdawczym ujęte w ww. sprawozdaniach FPC-19 były zgodne z danymi z ksiąg rachunkowych tego funduszu. W sprawozdaniach za rok 2024 i I połowę 2025 r. zgodne z zapisami w księgach rachunkowych były również dane o emisjach obligacji w okresie sprawozdawczym, a dane o operacjach na rachunkach pomocniczych oraz stan

środków na rachunkach Dysponentów (według stanu na 30 czerwca 2025 r.) były zgodne z przedłożonymi do kontroli wyciągami bankowymi.

W odniesieniu do sprawozdań FPC-19 nie stwierdzono zmian prezentacyjnych. Dane wykazane w kolejnych sprawozdaniach w poszczególnych pozycjach bilansu i rachunku zysków i strat wynikały z sald kont księgowych, które były jednakowo grupowane w kolejnych okresach sprawozdawczych.

(akta kontroli, tom IV str. 173-175)

Dane finansowe do sporządzenia sprawozdań FPC-19 pozyskiwane były z systemu finansowo-księgowego poprzez zestawienia H18FCOV, H22FCOV i H37FCOV, które prezentują salda kont księgowych na koniec wybranego okresu sprawozdawczego w podziale na pozycje bilansowe, rachunku zysków i strat oraz zestawienia pozycji pozabilansowych. Dyrektor Biura Funduszy Strategicznych w Departamencie Funduszy i Finansów Publicznych BGK wyjaśnił, że zestawienia H18, H22 i H37 weryfikowane są z zestawieniami obrotów i sald danej księgi. Na tym etapie mogą zostać zidentyfikowane nowe konta, które są następnie dodawane do zestawienia. Niezależnie od powyższego, cyklicznie pracownicy otrzymują zestawienie z nowo otwartymi w systemie kontami, które potencjalnie należy uwzględnić w sporządzanych zestawieniach. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że Raporty H18, H22 i H37 sporządzane są dla wszystkich funduszy przepływowych.

(akta kontroli, tom IV str. 221-242)

W odniesieniu do sprawozdań TFZ stwierdzono zmiany prezentacyjne w 2025 r., które nie zostały wyraźnie wskazane i wyjaśnione w części opisowej sprawozdania, a ponadto w sprawozdaniach za 2023 i 2024 r. nie wszystkie dane o aktywach i pasywach zostały wykazane na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych prowadzonych dla tego funduszu, co szerzej opisano poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (nieprawidłowość nr 5)*.

W bilansie prezentowanym w sprawozdaniach za rok 2023 i 2024 (zarówno w Informacji, jak i w Sprawozdaniu) oprócz danych wynikających z sald kont w księgach rachunkowych prowadzonych dla tego funduszu, jako składniki pasywów – Stan środków Funduszu wykazano pozycje *Zwroty wypłat dokonane na rachunek Funduszu Zwrotów* oraz *Zwroty wypłat przekazane na rachunek FPCOV*, jednak dane wykazane w tych pozycjach nie wynikały z ksiąg rachunkowych TFZ a zostały ujawnione na podstawie wyciągów bankowych dokumentujących operacje na wyodrębnionym rachunku bankowym dla zwrotów wypłat z TFZ. Dla zapewnienia zachowania równości sumy aktywów i pasywów funduszu saldo środków na tym rachunku bankowym wykazano jako *Inne aktywa*. W Informacji z realizacji planu finansowego w II kwartale 2025 r. informacje o uzyskanych wpływach z tytułu zwrotów i kwocie środków przekazanych do FPC-19 wykazano jako dane uzupełniające do bilansu.

(akta kontroli, tom IV str. 176-181)

Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez osobę sporządzającą sprawozdania z wykonania planu finansowego TFZ, sprawozdania te sporządzane były na podstawie danych księgowych na koniec danego okresu sprawozdawczego pozyskanych w formie raportu z hurtowni danych oraz uzupełniane o dane

dotyczące wpływów i wydatków na rachunku zwrotów TFZ. Zmiana prezentacji danych w 2025 r. w zakresie rachunku zwrotów TFZ i prezentacja tych danych jako informacji uzupełniającej miała na celu, zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami, ujednolicienie formy prezentacji danych we wszystkich funduszach i zapewnienie zgodności z księgami rachunkowymi.

(akta kontroli, tom IV str. 140-142)

Wobec braku legalnych wymogów do stosowania zasad wynikających z ustawy o rachunkowości lub innych powszechnie przyjętych zasad rachunkowości oraz biorąc pod uwagę, że BGK nie podał do publicznej wiadomości że będzie stosować określone zasady rachunkowości przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych funduszy i sporządzaniu sprawozdań z wykonania planów finansowych funduszy obsługiwanych przez siebie, Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje, że wartość informacyjna sprawozdań z wykonania planu powinna wynikać z oczekiwań ministrów sprawujących nadzór nad poszczególnymi funduszami wyrażonych w formalnie zaakceptowanych planach finansowych. Tym samym ewidencja operacji gospodarczych w księgach rachunkowych prowadzonych dla funduszy powinna umożliwić sporządzenie sprawozdań w szczególności co najmniej odpowiadającej ich planom finansowym.

Z tego względu za stan nieprawidłowy Najwyższa Izba Kontroli uznaje sporządzenie sprawozdań z wykonania planu finansowego funduszy niezgodnie z zatwierdzonymi planami finansowymi, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (nieprawidłowości nr 1 i 2).

W księgach FPC-19 przekazanie środków na rachunki pomocnicze otwarte na potrzeby poszczególnych ministrów do realizacji wyodrębnionych zadań funduszu ujmowane jest na kontach analitycznych do konta 612 o nazwie „Zmniejszenia funduszu - z tytułu wypłat na zadania finansowane w ramach funduszu COVID” (w podziale na waluty), a zatem zgodnie z treścią ekonomiczną operacji gospodarczych. Jednak salda powyższych kont analitycznych w sprawozdaniach z realizacji planu finansowego zostały zaprezentowane jako aktywa funduszu, w pozycji „Pozostałe aktywa, z tytułu: Środków przekazanych dysponentom wykorzystanych przez dysponentów i pochodzących z emisji obligacji”. Dyrektor Biura Funduszy Strategicznych w Departamencie Funduszy i Finansów Publicznych BGK w odpowiedzi na pytanie nie wyjaśnił, jakie korzyści ekonomiczne dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 są oczekiwane z tytułu zrealizowanych dyspozycji zasilenia rachunków pomocniczych funduszu, skoro środki przekazane na te rachunki zostały wykorzystane i nie oczekuje się ich zwrotu od dysponentów, wskazał jedynie, że *podział kont w planie kont na zwiększenia i zmniejszenia Funduszu zapewnia korzyści informacyjne, potrzebne dla celów sprawozdawczości i statystyk*.

(akta kontroli, tom IV str. 221-242)

Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych wyjaśnił, że prezentacja taka miała na celu pokazanie, że aktywa te stanowią formę należności od Ministerstwa Finansów, rozumianą jako wymagane w przyszłości wpłaty z budżetu państwa lub innych środków publicznych, i utrzymują się do terminu wykupu obligacji. Mimo takiej interpretacji, wpłata dokonana przez Ministerstwo Finansów w 2024 r. z przeznaczeniem na wykupy obligacji

wyemitowanych w celu zapewnienia środków na działalność Funduszu, zarówno terminowe jak i przedterminowe w kwocie 12 mld zł, została ujęta w księgach rachunkowych i zaprezentowana w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego jako zwiększenie funduszu, a nie zmniejszenie „należności”.

(akta kontroli, tom III str. 402-406, 439-447)

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego zrealizowane dyspozycje zasilenia rachunków pomocniczych funduszu nie są prezentowane jako koszty z tytułu realizacji zadań funduszu albo zmniejszenia stanu funduszu z tytułu wykorzystania środków, tylko jako aktywa, Dyrektor Biura Funduszy Strategicznych w Departamencie Funduszy i Finansów Publicznych BGK wyjaśnił, że „Fundusz ma charakter przepływowy co oznacza, że do funduszu wpływają środki, a następnie następuje ich wypłata. Wypłaty środków z funduszu są zdarzeniami bilansowymi i nie są równoznaczne z rozpoznawaniem kosztów funduszu. Wypłata środków na rachunki pomocnicze zmniejsza środki funduszu”.

(akta kontroli, tom IV str. 221-242)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że sposób działania polegający na tym, że „do funduszu wpływają środki, a następnie następuje ich wypłata” jest istotą funkcjonowania wszelkich funduszy, od Zakładowych Funduszy Świadczeń Socjalnych w jednostkach zobowiązanych do ich tworzenia, po fundusze celowe w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴, tym niemniej przyjęcie zasady prezentowania wydatków na realizację podstawowych zadań funduszy jako składnika aktywów nie jest przyjętą powszechnie praktyką. W ocenie NIK prezentacja nakładów na realizację zadań ustawowych jako kosztów działalności stanowiłaby rzetelny i wiarygodny sposób informowania opinii publicznej o faktycznej skali i zakresie działania funduszu. Jednocześnie prezentacja wydatków na realizację zadań ustawowych jako koszty skutkowałaby prawidłową prezentacją stanu funduszu, poprzez skumulowane straty z kolejnych okresów pokazując faktyczne niedobory stanów funduszu.

Tym niemniej, zarówno prezentacja środków wykorzystanych na realizację ustawowych zadań FPC-19, jak i prezentacja wpłaty dokonanej przez Ministerstwo Finansów jako zwiększenia stanu funduszu wynikały z planu finansowego funduszu, zaakceptowanego przez organy nadzorujące, zatem NIK uznaje, że prezentacja obu kategorii w sprawozdaniu z wykonania planu odpowiada potrzebom informacyjnym Ministra Finansów.

Prezentacja danych o wpłatach z budżetu państwa i od jednostek sektora finansów publicznych

Fundusze obsługiwane przez BGK zasilane były z różnych źródeł. Jednym z nich były środki publiczne rozumiane m. in. jako wpłaty z budżetu państwa, od jednostek budżetowych czy pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych. BGK nie określił zasad ujmowania i prezentacji wpłat pochodzących ze środków publicznych w sprawozdaniach/informacjach z realizacji planów finansowych poszczególnych funduszy. Wpłaty te nie były jednolicie

¹⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 1483.

prezentowane w sprawozdaniach/informacjach różnych funduszy, co utrudniało ocenę skali dofinansowania funduszy ze środków publicznych. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK wynika, że sposób prezentacji środków publicznych w funduszach obsługiwanych przez BGK uzależniony był od specyfiki danego funduszu oraz katalogu źródeł jego finansowania określonego w ustawie powołującej dany fundusz. Prezentowane przez BGK dane dotyczące poszczególnych funduszy dostosowane były do wymagań i oczekiwań ministrów pełniących funkcje gestorów funduszu. Ponadto Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK wyjaśnił, że projekt planu finansowego funduszu, uwzględniający sposób prezentacji poszczególnych kategorii wpływów, podlegał uzgodnieniu z gestorem funduszu, a w przypadku większości funduszy, dodatkowo także z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Składający wyjaśnienia poinformował także, że zmiany w formie lub szczegółowości prezentacji danych dotyczących wpłat ze środków publicznych wynikały głównie z rozszerzenia katalogu źródeł finansowania danego funduszu, konieczności rozliczenia otrzymanych środków lub też wymogów gestora funduszu.

(akta kontroli, tom IV str. 1-10)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dane dotyczące planów finansowych Turystycznego Funduszu Zwrotów zawarte w sprawozdaniach i informacjach z ich realizacji były prezentowane w sposób odmienny niż w tychże planach, i tak:
 - a. W Sprawozdaniu z realizacji planu finansowego za 2023 r., dokonano zmiany prezentacji planowanych kosztów i wydatków do wykazanych w planie finansowym na 2023 r. Planowana wielkość kosztów osobowych zawarta w rachunku zysków i strat wykazana w Sprawozdaniu była o 5,38 tys. zł większa niż prezentowana w planie finansowym na 2023 r. W rachunku zysków i strat w Sprawozdaniu nie wykazano pozycji planowanych „odpisów z tyt. rezerw na przyszłe zobowiązania wobec pracowników – odprawy emerytalne, rentowe, pośmiertne”, która to pozycja została wykazana w planie we wskazanej wyżej wysokości. Tym samym prezentowane w Sprawozdaniu łączne planowane koszty działania na 2023 r. i zawarte w nich koszty osobowe były wyższe od prezentowanych w planie na ten rok o kwotę 5,38 tys. zł.

(akta kontroli, tom I, str. 216, 227)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK, planowana wartość kosztów osobowych w Sprawozdaniu uwzględnia składową kosztów osobowych tj. odpisy z tyt. rezerw na przyszłe zobowiązania wobec pracowników – odprawy emerytalne, rentowe, pośmiertne w kwocie 5,38 tys. zł. W Planie kwota przedmiotowych odpisów została pokazana jako odrębna pozycja. Jednak planowana suma kosztów na 2023 r. przedstawiona w obu dokumentach jest równa.

(akta kontroli, tom I, str. 614-615)

Nie negując odpowiedzi Dyrektora w sprawie prezentacji łącznej wielkości planowanych kosztów prezentowanych w planie finansowym

i Sprawozdaniu, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zmiana prezentacji poszczególnych tytułów kosztów w Sprawozdaniu powinna wynikać z zaakceptowanej przez właściwego dysponenta zmiany planu finansowego, a nie decyzji BGK podjętej na etapie sporządzania sprawozdania.

- b. Prezentowane w Informacji z realizacji planu finansowego w IV kwartale 2024 r. planowane koszty z tytułu amortyzacji, zawarte w rachunku zysków i strat w wysokości 19 620,0 zł, zostały wykazane jako część kosztów realizacji zadań Funduszu ponoszonych przez BGK. Natomiast w Planie finansowym na 2024 r. koszty z tytułu amortyzacji w ww. wysokości zostały wykazane jako odrębna pozycja kosztów. Tym samym planowane koszty działania BGK, wykazane w Informacji, były o 19 620,0 zł wyższe niż wykazane w planie. W Informacji wykazano również planowany stan środków TFZ na początek okresu sprawozdawczego w ujęciu kasowym (bez kosztów amortyzacji i rezerw) w wysokości 78 268 390,0 zł i memoriałowym 80 690 660,0 zł oraz stan środków TFZ na koniec okresu w ujęciu kasowym (bez kosztów amortyzacji i rezerw) w wysokości 79 171 780,0 zł i memoriałowym 81 479 340,0 zł. Natomiast w planie finansowym na 2024 r. nie wykazano tych pozycji.

(akta kontroli, tom I, str. 231-237, 246-248)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK, pozycja kosztów amortyzacji ujęta w planie na 2024 r. oraz w Sprawozdaniu ma jednakową wartość. Suma kosztów na 2024 r. przedstawiona w obu dokumentach jest równa. Różnice w sposobie prezentacji wynikają z dążenia wewnątrz Banku do ujednolicenia kształtu sprawozdań funduszy przepływowych (na ile jest to możliwe ze względu na specyfikę poszczególnych funduszy). Sposób prezentacji poszczególnych pozycji objętych sprawozdaniem był wypracowywany sukcesywnie zarówno przez bank, jaki i właściwe ministerstwa.

Wskazał również, że stan środków TFZ w ujęciu kasowym to stan środków w ujęciu memoriałowym pomniejszony o wartości stricte memoriałowe. Począwszy od 2023 r. nie pojawiły się w przepisach zewnętrznych dotyczących Funduszu ani w korespondencji z ministerstwami, wytyczne co do sposobu sporządzenia albo prezentacji sprawozdań w tym zakresie. Kształt tych zestawień jest pomysłem wewnętrznym Banku. Z tej przyczyny były one nieco modyfikowane. W początkowej fazie sporządzano je bez prezentowania stanu początkowego i końcowego Funduszu, potem z własnej Banku wprowadzono przedmiotowe wartości. Wprowadzenie do sprawozdania z realizacji planu finansowego TFZ rozróżnienia na stan środków „w ujęciu memoriałowym” i „w ujęciu kasowym” nastąpiło z inicjatywy Ministerstwa Finansów. Zmiany w prezentacji danych nastąpiły w roku sprawozdawczym, na który plan już obowiązywał. Wprowadzenie w załączniku 3 i 4 pozycji stan funduszu było następstwem rozszerzenia formy sprawozdawczej o kolejne załączniki do sprawozdania.

(akta kontroli, tom I, str. 419-420)

Nie negując wyjaśnień Dyrektora w zakresie prezentacji łącznej kwoty kosztów w planie finansowym oraz Informacji z jego realizacji, zdaniem

Najwyższej Izby Kontroli, zmiana sposobu prezentacji planowanych danych w powiązanych ze sobą dokumentach, takich jak plan finansowy oraz Informacja może sugerować, że ostatecznie koszty z tytułu amortyzacji nie wystąpiły. Działanie takie jest w ocenie NIK działaniem nierzetelnym, gdyż może wprowadzić w błąd potencjalnego odbiorcę obu dokumentów. Ponadto wprowadzenie do Informacji nowych pozycji planu i kwot, które nie zostały zatwierdzone przez uprawnione do tego organy, jest zdaniem NIK działaniem nie wynikającym z obowiązujących przepisów.

- c. W bilansie zawartym w Informacji z realizacji planu finansowego w II kwartale 2025 r. podano że planowana na 31 grudnia 2025 r. wysokość „innych aktywów” wyniesie 72 576,28 zł. W planie finansowym na 2025 r. wykazano natomiast kwotę znacznie wyższą, tj. 2 893 681,84 zł.

W wyniku dokonanej dodatkowo, dla celów porównawczych, weryfikacji danych zawartych w Informacji z realizacji planu finansowego w III kwartale 2025 r. stwierdzono, że wykazana w Informacji w bilansie planowana kwota na 31 grudnia 2025 r. w pozycji „inne aktywa” wynosi 72 576,28 zł, przy niezmienionym planie finansowym na 2025 r.

(akta kontroli, tom I, str. 256, 267, 277)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK, plan na 2025 rok został skonstruowany z uwzględnieniem w bilansie obrotów na rachunku zwrotów, podobnie jak w przypadku planów poprzednich lat. Plan na 2025 r. nie został formalnie zmieniony. W informacjach sprawozdawczych za kolejne kwartały 2025 r. został zmieniony wyłącznie sposób prezentacji tych samych danych (poprzez wyodrębnienie obrotów na rachunku zwrotów do syntetycznego zestawienia uzupełniającego bilans). Wprowadzony zmieniony sposób prezentacji wynika z dążenia Banku do ujednolicenia kształtu sprawozdań funduszy przepływowych (na ile jest to możliwe ze względu na specyfikę poszczególnych funduszy) oraz zwiększenia czytelności zawartych w nich danych.

(akta kontroli, tom I, str. 420-421)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, powyższe działanie świadczy o braku rzetelności w prezentowaniu powyższych danych w badanych Informacjach z realizacji planu finansowego funduszu na 2025 r. Zdaniem NIK wszelkie zmiany prezentacji danych w sprawozdaniach z realizacji planów finansowych powinny wynikać ze zmiany planów zatwierdzonych w odpowiednim trybie. Niezależnie od tego, tak istotna zmiana prezentacyjna w ocenie NIK powinna być omówiona w części opisowej sprawozdania z realizacji planu. Zdaniem NIK, mając na uwadze wartość informacyjną tych dokumentów, każda zmiana prezentacji planu w sprawozdaniach z jego realizacji powinna zawierać taką informację dla potencjalnego odbiorcy.

2. W sprawozdaniu z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za rok 2023 dane dotyczące planu finansowego (po Zmianie nr 12) do którego się odnosiło, były prezentowane w sposób odmienny niż zawarte w tym planie. Dotyczyło to planowanych wydatków trzech Dysponentów z podziałem na zadania Funduszu:

- a. w sprawozdaniu przedstawiono, że dla Ministra właściwego ds. zdrowia zaplanowano:
- wydatki na uzupełnienie zmniejszenia przychodów NFZ z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne w zw. ze zwolnieniem niektórych płatników z obowiązku ich płacenia zgodnie z art. 31w 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 w wysokości 1 263 565,00 zł, podczas gdy w planie (Zmiana nr 12) ujęto kwotę 1 239 957,00 zł,
 - wydatki na inne zadania w wysokości 73 736 435,00 zł, a w planie (Zmiana nr 12) ujęto kwotę 73 760 043,00 zł;
- b. w sprawozdaniu przedstawiono, że dla Ministra właściwego ds. aktywów państwowych zaplanowano wydatki w wysokości 619 984 048,42 zł, w tym w obszarze gospodarki i łączności – 46 872 230,60 zł, natomiast w planie (Zmiana nr 12) wydatki te zaplanowano odpowiednio w wysokości 620 298 817,82 zł i 47 187 000,00 zł,
- c. w sprawozdaniu wykazano, że dla Prezesa Rady Ministrów zaplanowano wydatki w wysokości 314 769,40 zł, podczas gdy w planie (Zmiana nr 12) nie zaplanowano wydatków dla tego Dysponenta.

(akta kontroli, tom I, str. 288, 623)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK, prezentowane dane planistyczne w sprawozdaniu z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za grudzień 2023 r. uwzględniają Modyfikację nr 7 Planu wydatków Funduszu.

(akta kontroli, tom I, str. 421-422, 430-432)

NIK zwraca uwagę, że Modyfikacja nr 7 planu wydatków funduszu była dokonana 12 grudnia 2023 r. na podstawie polecenia Prezesa Rady Ministrów z 8 grudnia 2023 r., natomiast Zmiana nr 12 była dokonana później, została zatwierdzona przez Prezesa Rady Ministrów 29 grudnia 2023 r., zatem nie było przeszkód, by w Zmianie nr 12 uwzględnić również wszelkie modyfikacje i inne korekty nie wymagające formalnego zatwierdzenia przez inne organy, tak by odbiorcy sprawozdania mieli pełną, jasną i czytelną informację o planie i jego wykonaniu, bez konieczności analizowania wielu dokumentów o rozbieżnej treści. Brak tych informacji powoduje, iż proces zmian planu w trakcie jego realizacji jest nieprzejrysty i uniemożliwia odbiorcy jego rzetelną ocenę.

3. Podanie do publicznej wiadomości (na stronie internetowej BGK), skorygowanego sprawozdania na dzień 30 czerwca 2025 r. z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z czteromiesięczną zwłoką.

W wyniku kontroli poprawności sporządzonych sprawozdań z realizacji planu finansowego FPC-19, dokonanej poprzez porównanie danych w planach finansowych funduszu i sprawozdaniach z wykonania planu finansowego funduszu podanych do publicznej wiadomości na stronie internetowej BGK stwierdzono, że w Sprawozdaniu na dzień 30 czerwca 2025 r. z realizacji planu finansowego Funduszu, zaprezentowano niezgodne z danymi kwotowymi

wykazanymi w planie finansowym na 2025 r. (po zmianach¹⁵) dane dotyczące planowanych wynagrodzeń prowizyjnych dla BGK za obsługę Funduszu. W Sprawozdaniu wykazano, że planowane łączne koszty działania BGK wynoszą 6 153 900,00 zł, naliczona od tych kosztów marża (4%) – 246 156,00 zł, a tym samym planowane wynagrodzenie prowizyjne dla BGK 6 400 056,00 zł. Natomiast po zsumowaniu poszczególnych składowych planowanych kosztów działania powinny one wynieść 6 525 200,00 zł (planowane poszczególne składniki kosztów wykazane w Sprawozdaniu są takie same jak w planie po zmianach), a tym samym naliczona marża powinna wynieść 261 008,00 zł, a wynagrodzenie prowizyjne dla BGK – 6 786 208,00 zł.

Przedmiotowe Sprawozdanie zostało udostępnione do wiadomości na stronie internetowej Banku¹⁶. Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK potwierdził w piśmie skierowanym do NIK, że na stronie internetowej BGK zamieszczone są ostateczne wersje sprawozdań i planów finansowych.

(akta kontroli, tom I, str. 372, 374, tom II, str. 140-141)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK, Sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wg stanu na 30 czerwca 2025 r. zostało skorygowane i wysłane ponownie do Ministerstwa Finansów 14 sierpnia 2025 r., ale omyłkowo nie zostało upublicznione.

(akta kontroli, tom I, str. 422-423, 434-460)

Skorygowane sprawozdanie zostało upublicznione na stronie internetowej Banku w trakcie trwania kontroli NIK (16 grudnia 2025 r.).

(akta kontroli, tom I, str. 612-613)

4. W księgach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie uwzględniono rachunków bankowych przewidzianych w umowie obsługi Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 podpisanej w listopadzie 2023 r. (dalej jako: „umowa w sprawie obsługi FPC-19 z 2023 r.”).

W §1 umowy w sprawie obsługi FPC-19 z 2023 r. zdefiniowano między innymi *Rachunek główny* jako „wyodrębniony w Banku rachunek wewnętrzny prowadzony dla Funduszu dla danej waluty, na którym gromadzone są środki Funduszu, określone w art. 65 ust. 4 i art. 67 ust. 2 Ustawy [z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw], służący w szczególności do realizacji Dyspozycji zasilenia oraz wypłat ze środków Funduszu z tytułu spłaty Zobowiązań sztywnych i Wynagrodzenia prowizyjnego” oraz *Rachunki Funduszu do wpłat* jako

¹⁵ Sprawozdanie z 30 czerwca 2025 r. z realizacji planu finansowego za 2025 r. odnosi się do 3. jego zmiany.

¹⁶ Dotyczy sprawozdania zaprezentowanego na stronie internetowej BGK: [FPC - Informacja o realizacji planu finansowego za II kwartał 2025 r. - BIP BGK](#) data wprowadzenia 6 sierpnia 2025 r.–dostęp 3 grudnia 2025 r.

„wyodrębnione w Banku rachunki dla danej waluty, na których ewidencjonowane są wpłaty z ustawowych tytułów zasileń Funduszu, w celu przekazania ich na Rachunek główny”. W §4 ust. 2 tej samej umowy wskazano, że „w celu ewidencji księgowej przepływów i rozliczeń realizowanych w ramach Funduszu, Bank prowadzi w księgach Funduszu następujące Rachunki Funduszu do wpłat: (...)” wyszczególniając dziewięć rachunków bankowych, z określeniem numeru rachunku bankowego i jego przeznaczenia, w podziale na ustawowe źródła wpływów do FPC-19. W §4 ust. 1 umowy zawarto analogiczny zapis dotyczący rachunków głównych: „w celu ewidencji księgowej przepływów i rozliczeń realizowanych w ramach Funduszu, Bank prowadzi w księgach Funduszu Rachunki główne dla środków w złotych polskich i euro.” Ponadto w 2024 r. funkcjonował jeszcze jeden rachunek bankowy, przeznaczony do wpłat z budżetu państwa; w umowie w sprawie obsługi Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 podpisanej w lipcu 2025 r. został on wskazany jako *Rachunek Funduszu do wpłat*.

(akta kontroli, tom IV, str. 192-211, 212-220 plik 133)

W przedłożonych do kontroli zestawieniach obrotów i sald dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 brak jest kont księgowych, których oznaczenie lub nazwa wskazywałby, że ewidencjonuje się na nich operacje gospodarcze wykonywane na rachunkach bankowych. Analiza zapisów w przedłożonych do kontroli dziennikach księgowania za rok 2024 i I połowę roku 2025 wskazuje, że operacje dotyczące wpływów środków na rachunki bankowe ewidencjonowane są na koncie 55009 „Rozliczenia środków funduszy”, z podziałem na waluty, w których dokonywane są operacje gospodarcze. Zgodnie z zasadą podwójnego zapisu, drugostronnie operacje te ujmowane są na właściwych kontach księgowych.

(akta kontroli, tom II str. 377-391, tom IV, str. 212-220 plik 102, 119)

W odpowiedzi na pytanie, na jakim koncie księgowym w księdze rachunkowej prowadzonej dla FPC-19 ewidencjonowane są operacje gospodarcze związane z wpływami i wypłatami z *Rachunków Funduszu do wpłat*, dla każdego rachunku odrębnie, Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK wyjaśnił, że „wskazane rachunki mają charakter techniczny i służą wyłącznie do ewidencji wpłat z danego tytułu” oraz podał, że ewidencja operacji na tych rachunkach bankowych w księgach funduszu prowadzona jest na kontach analitycznych konta 612 „Inne fundusze”. Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK nie odpowiedział na pytanie, czy środki na *Rachunkach Funduszu do wpłat* podlegały lokowaniu ani na pytanie, czy stany środków pieniężnych na wyżej wymienionych rachunkach bankowych lub depozyty albo lokaty utworzone z tych środków zostały wykazane jako aktywa Banku Gospodarstwa Krajowego w sprawozdaniu finansowym za rok 2023 i rok 2024.

(akta kontroli, tom IV, str. 182-191)

Zgodnie z przedłożonym do kontroli Planem kont, konto 612 „Inne fundusze” służy do ewidencji funduszy utworzonych ze środków własnych lub obcych, przeznaczonych na finansowanie określonych statutowych celów. Z analiz przeprowadzonych w toku kontroli wynika, że konto to istotnie służy do ustalania zwiększeń i zmniejszeń funduszu z różnych tytułów oraz ustalenia stanu funduszu na koniec okresu sprawozdawczego. Oznacza to tym samym, że konto 612 nie służy do ewidencji operacji gospodarczych (wpływów i wydatków) na rachunkach bankowych prowadzonych na potrzeby FPC-19.

(akta kontroli, tom IV, str. 212-220 plik 102, 119)

W ocenie NIK, jeżeli intencją stron zawierających umowę w sprawie obsługi FPC-19 z 2023 r. było, że w księgach rachunkowych prowadzonych na rzecz funduszu nie ujmuje się operacji wpływów i wydatków na rachunkach bankowych prowadzonych na rzecz funduszu, a jedynie ich skutki w postaci zwiększeń lub zmniejszeń funduszu (i ewentualnie, innych, takich jak przychody czy koszty funduszu), to taki zapis powinien być zawarty w umowie w sposób precyzyjny.

Przyjęty sposób ewidencji operacji na rachunkach bankowych, polegający na ewidencjonowaniu operacji zarówno na *Rachunku głównym*, jak i *Rachunkach Funduszu do wpłat* na jednym zbiorczym koncie księgowym (z podziałem analitycznym wyłącznie na waluty, w których dokonywane są operacje gospodarcze), nie spełniał zapisów umowy w sprawie obsługi FPC-19 z 2023 r., w szczególności nie pozwalał na ustalenie, jaki był stan środków pieniężnych na każdym z tych rachunków na koniec wybranego okresu sprawozdawczego ani czy środki pozostające na tych rachunkach (zarówno głównych, jak i do wpłat) podlegały lokowaniu i w jakiej wysokości. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność podniesiona w wyjaśnieniach, to jest czy są to rachunki bankowe „techniczne” czy nie. Skoro na *Rachunkach głównych* i *Rachunkach Funduszu do wpłat* dokonywane są operacje gospodarcze dotyczące środków pieniężnych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, to te środki pieniężne stanowią aktywa funduszu i powinny być ujęte w księgach rachunkowych funduszu i ujawnione w jego sprawozdaniach.

Tym samym Najwyższa Izba Kontroli nie była w stanie potwierdzić kompletności ujęcia środków pieniężnych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w księgach rachunkowych tego funduszu i w sprawozdaniach sporządzonych na ich podstawie.

5. W księgach Turystycznego Funduszu Zwrotów nie uwzględniono rachunku bankowego, służącego do przyjmowania zwrotów wypłat od organizatorów turystyki. Z przedłożonych do kontroli schematów księgowych wynika, że operacje gospodarcze dokonywane na tym rachunku bankowym ewidencjonowane były w księgach rachunkowych BGK, a nie w księgach TFZ. Skutkiem tej nieprawidłowości było wykazanie w bilansie, zamieszczonym w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego TFZ za rok 2024 danych, które nie wynikały z ksiąg rachunkowych prowadzonych dla tego funduszu. W bilansie tym jako „Inne aktywa” wykazano kwotę 2 921 509,08 zł,

pozostającą na powyższym rachunku bankowym według stanu na 31 grudnia 2024 r., natomiast w pasywach wykazano narastające kwoty otrzymanych zwrotów od organizatorów turystyki: 101 281 051,74 zł oraz narastające kwoty przekazane do FPC-19: (-)98 359 542,66 zł.

Z wyjaśnień osoby odpowiedzialnej za sporządzanie sprawozdań i informacji z realizacji planu finansowego TFZ wynika, że w księdze TFZ nigdy nie było wykazywanych operacji gospodarczych dokonywanych na rachunku bankowym zwrotów. W wyjaśnieniach podano również, że dane dotyczące zwrotów dokonywanych na rachunek bankowy TFZ oraz dane dotyczące wartości środków przekazanych do FPC-19 zostały włączone do bilansu w wyniku decyzji podjętej przed 2021 r. Rachunek zwrotów został uwzględniony w bilansie, gdyż odzwierciedlał cały program zwrotów i był sednem działalności tego funduszu.

W ocenie NIK operacje gospodarcze polegające na przyjmowaniu zwrotów środków od organizatorów turystyki i przekazywaniu otrzymanych środków do FPC-19 były istotą działania funduszu TFZ w latach 2024-2025 (I połowa), a zatem powinny znaleźć odzwierciedlenie w planie finansowym tego funduszu i konsekwentnie w sprawozdaniach z realizacji planu finansowego. Tym niemniej, dane wykazywane w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego w tabelach obrazujących bilans i rachunek zysków i strat powinny wynikać z ksiąg rachunkowych funduszu. NIK zwraca uwagę, że wykazywanie w sprawozdaniu z realizacji planu finansowego danych, które powinny, zgodnie z przyjętymi schematami księgowymi, znaleźć odzwierciedlenie w księgach rachunkowych i konsekwentnie w sprawozdaniach finansowych BGK rodzi ryzyko, że te same dane zostaną wykazane w dwóch różnych sprawozdaniach sporządzanych przez Bank, co w konsekwencji może prowadzić do błędnej informacji o łącznej sumie aktywów zarządzanych przez tą instytucję.

(akta kontroli: tom I str. 240-248, 471-475, tom II str. 64-137, IV str. 59-69, 140-142, 176-181, 243-268).

OCENA CZĄSTKOWA

Ze względu na przyjęte przez BGK zasady ewidencji operacji na rachunkach bankowych otwieranych i prowadzonych na potrzeby Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Turystycznego Funduszu Zwrotów nie jest możliwe potwierdzenie, czy stan środków pieniężnych wykazany w sprawozdaniach (informacjach) z wykonania planów finansowych odpowiednio za 2024 r. i na koniec czerwca 2025 r. tych funduszy jest prawidłowy i czy wpływy i wydatki środków pieniężnych funduszy zostały ujęte w księgach rachunkowych kompletnie.

W pozostałym zakresie nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości, które by wskazywały, że sprawozdania z wykonania planów finansowych FPC-19 i TFZ za rok 2024 i za I półrocze roku 2025 były sporządzone nierzetelnie.

Wobec braku przepisów wskazujących, jakie zasady rachunkowości należy stosować dla funduszy obsługiwanych przez BGK, Najwyższa Izba Kontroli przyjęła, że prowadzone księgi rachunkowe mają zapewnić sporządzenie sprawozdań z wykonania planów finansowych funduszy w sposób zaspokajający

potrzeby informacyjne organów nadzorujących fundusze. Co do zasady, prowadzone księgi rachunkowe umożliwiały sporządzenie sprawozdań z wykonania planów w wymaganej szczegółowości, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie. Sporządzone sprawozdania z wykonania planów były sporządzane w szczególności nie mniejszej niż plany finansowe, których wykonanie pokazywały i co do zasady odpowiadały tym planom finansowym. Stwierdzono jednakże zmiany w prezentacji w wybranych sprawozdaniach TFZ w badanym okresie w porównaniu z planami finansowymi tego Funduszu za te okresy. W przypadku planu finansowego FPC-19 na 2023 r., w ostatecznym zatwierdzonym planie finansowym nie uwzględniono dokonanych wcześniej modyfikacji, w wyniku czego opublikowane Sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu na 2023 r. odnosiło się do innych kwot planowanych wydatków ze środków Funduszu dla poszczególnych dysponentów części budżetowych niż w zawarte tymże planie. Stwierdzono również, że ze zwłoką opublikowano skorygowane, ze względu na występujące błędy rachunkowe, sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na dzień 30 czerwca 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę, że wewnętrzne procedury Banku dotyczące TFZ oraz FPC-19 zawierały błędy mogące wskazywać na brak właściwego nadzoru nad procesem ich sporządzania i akceptowania.

OBSZAR

2. Sprawozdania funduszy obsługiwanych przez BGK załączone do sprawozdania finansowego BGK

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto sprawozdania FPC-19 i TFZ zamieszczone w załączniku do sprawozdania finansowego BGK za rok 2024 r. w wersji podanej do publicznej wiadomości przez zamieszczenie na stronie internetowej Banku (tabele 10.1-10.4 dla FPC-19 i 12.1-12.3 dla TFZ).

(akta kontroli tom II str. 64-112, tom IV str. 173-181)

Sprawozdania sporządzone zostały na podstawie ksiąg rachunkowych prowadzonych dla tych funduszy.

W odniesieniu do sprawozdania FPC-19 stwierdzono, że dane w tabelach 10.1. *Bilans Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, 10.2 *Pozycje pozabilansowe Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* oraz 10.3 *Rachunek zysków i strat Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych oraz z odpowiednimi danymi w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego funduszu za rok 2024, z uwzględnieniem różnic prezentacyjnych polegających na odmiennym grupowaniu niektórych sald kont. W tabeli 10.4 *Źródła finansowania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* stwierdzono niespójne dane w odniesieniu do emisji obligacji mających miejsce przed 2023 r., co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego rozdziału.

Ze względu na przyjęte zasady ewidencji operacji gospodarczych dokonywanych na rachunkach bankowych FPC-19, szerzej opisane w Obszarze 1. *Sprawozdania z wykonania planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw*, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, jako nieprawidłowość nr 4, Najwyższa Izba Kontroli nie jest w stanie potwierdzić kompletności stanu środków pieniężnych Funduszu

wykazanego w Tabeli 10.1 załącznika do sprawozdania finansowego BGK za rok 2024.

(akta kontroli tom II str. 64-112, tom IV str. 173-175)

W odniesieniu do sprawozdania TFZ stwierdzono, że dane w tabelach 12.1. *Bilans Turystycznego Funduszu Zwrotów*, 12.2 *Pozycje pozabilansowe Turystycznego Funduszu Zwrotów* oraz 12.3 *Rachunek zysków i strat Turystycznego Funduszu Zwrotów* były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych oraz – w zakresie danych o aktywach i pasywach - niezgodne z odpowiednimi danymi w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego funduszu za rok 2023 i 2024. Różnice między danymi zawartymi w tych sprawozdaniach wynikały nie tylko z różnic prezentacyjnych polegających na odmiennym grupowaniu niektórych sald kont, ale przede wszystkim z faktu, że w sprawozdaniu z wykonania planu za rok 2024 jako aktywa i pasywa funduszu wykazano dane nie wynikające z ksiąg rachunkowych tego funduszu, co szerzej opisano w Obszarze 1. *Sprawozdania z wykonania planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw*, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, jako nieprawidłowość nr 5. Podobne zasady prezentacji danych przyjęto przy sporządzaniu sprawozdania z wykonania planu finansowego za rok 2023. Natomiast w załączniku do sprawozdania finansowego BGK wykazano wyłącznie dane wynikające z ksiąg rachunkowych. Spowodowało to różnice w sumie bilansowej w kwocie 2 821,1 tys. zł w 2023 r. (dane porównawcze) i 2 921,5 tys. zł w 2024 r.

(akta kontroli tom II str. 64-112, tom IV str. 140-142, 176-181)

Tym samym w dokumentach, publicznie dostępnych na stronie internetowej Banku Gospodarstwa Krajowego, zawarto rozbieżne dane o stanie aktywów i pasywów TFZ na koniec 2023 r. i 2024 r. Przy czym w żadnym z tych dokumentów nie wyjaśniono przyczyn powstania tej różnicy. Nie negując faktu, że oba sprawozdania sporządzane są dla różnych celów i tym samym teoretycznie możliwe jest wykazanie odmiennych danych o stanie aktywów i pasywów na ten sam okres sprawozdawczy w tych sprawozdaniach, to jednak brak jasnej i wyraźnej oraz łatwo dostępnej informacji o przyczynach powstania tej różnicy powoduje, że wartość informacyjna obu sprawozdań w zakresie dotyczącym TFZ jest niewystarczająca.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zaprezentowanie niespójnych danych dotyczących emisji obligacji na potrzeby Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w Tabeli 10.4 Załącznika do sprawozdania finansowego BGK *Sprawozdania funduszy utworzonych na mocy odrębnych ustaw za rok obrotowy od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. (Nieobjęte badaniem przez biegłego rewidenta)*.

W pozycji 10.4 *Źródła finansowania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* ww. sprawozdania zaprezentowano dwa zestawienia: *Emisje obligacji według stanu na 31 grudnia 2024 r.* oraz *Emisje obligacji według stanu na 31 grudnia 2023 r.* W pierwszym zestawieniu podano dane o emisjach obligacji od 27 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2024 r. (ostatnie zaprezentowane w zestawieniu emisje

miały miejsce 4 grudnia 2024 r.). W drugim zestawieniu zaprezentowano dane o emisjach obligacji od 27 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2023 r. (ostatnie zaprezentowane w zestawieniu emisje miały miejsce 24 listopada 2023 r.). Z zakresu informacyjnego obu zestawień wynika, że dane o emisjach od 27 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2023 r. powinny być tożsame w obu zestawieniach, tymczasem stwierdzono rozbieżności. W zestawieniu *Emisje obligacji według stanu na 31 grudnia 2024 r.* wskazano m.in., że w dniu 13 sierpnia 2021 r. wyemitowane zostały obligacje o wartości nominalnej 50 000 tys. zł z terminem zapadalności 12 marca 2028 r. i oprocentowaniem stałym oraz że w dniu 13 sierpnia 2022 r. wyemitowane zostały obligacje o wartości nominalnej 130 000 tys. zł z terminem zapadalności 12 marca 2028 r. i oprocentowaniem stałym. Jednocześnie w zestawieniu *Emisje obligacji według stanu na 31 grudnia 2023 r.* wskazano m.in., że w dniu 13 sierpnia 2021 r. wyemitowane zostały obligacje o wartości nominalnej 180 000 tys. zł z terminem zapadalności 12 marca 2028 r. i oprocentowaniem stałym a dla daty 13 sierpnia 2022 r. nie wskazano żadnej emisji.

Dyrektor Departamentu Funduszy i Finansów Publicznych BGK wyjaśnił, że rozbieżności w prezentacji danych w obu zestawieniach wynikają z błędnego wprowadzenia jednej transakcji w systemie i następnie wygenerowania raportu na potrzeby sporządzenia sprawozdania finansowego w oparciu o zmienione filtry raportowe, co spowodowało uwzględnienie w zestawieniach transakcji z nieprawidłową datą i w konsekwencji nieprawidłowe wykazanie danych w zestawieniu *Emisje obligacji według stanu na 31 grudnia 2024 r.*

(akta kontroli, tom II, str. 88-92, Tom IV, str. 129-139)

OCENA CZĄSTKOWA

Ze względu na przyjęte przez BGK zasady ewidencji operacji na rachunkach bankowych otwieranych i prowadzonych na potrzeby Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Turystycznego Funduszu Zwrotów nie jest możliwe potwierdzenie, czy stan środków pieniężnych wykazany Załączniku do sprawozdania finansowego BGK za rok 2024 r. w wersji podanej do publicznej wiadomości przez zamieszczenie na stronie internetowej Banku w odniesieniu do tych funduszy jest prawidłowy. W pozostałym zakresie Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że bilanse, rachunki zysków i strat oraz informacje o zobowiązaniach pozabilansowych wykazane w załączniku do sprawozdania BGK w zakresie funduszy objętych szczegółową kontrolą sporządzone prawidłowo, a stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na tą ocenę. Tym niemniej, wyjaśnienie przyczyn wykazania rozbieżnych danych o sumie aktywów i pasywów TFZ w dwóch sprawozdaniach dotyczących tego funduszu i podanych do publicznej wiadomości znacząco zwiększyłoby wartość informacyjną tych sprawozdań.

IV. Uwaga

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

- Uwaga Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wobec braku ustawowego uregulowania zasad, jakimi Bank Gospodarstwa Krajowego powinien kierować się przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych dla funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw, niezbędne jest pisemne uregulowanie przyjętych przez Bank zasad rachunkowości dla tych funduszy, w sposób precyzyjny, szczegółowy i jednoznaczny, tak by zapewnić nie tylko ciągłość i jednolitość stosowanych zasad rachunkowości, ale i jasną informację w tym zakresie dla wszystkich zainteresowanych stron.

V. 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 piśmie 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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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, 30 grudnia 2025 r.

Kontrolerzy

Małgorzata Pawelec
Doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Agnieszka Ślesicka
Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Anna Wojcieszekiewicz

/podpisano elektronicznie/