



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.07.2016
P/16/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontroler</i>	Małgorzata Pawelec, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99179 z dnia 13 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-030 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Andrzej Jakubiak, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego. W ramach części 70 przewidziano finansowanie zadań z zakresu nadzoru nad rynkiem finansowym.

Organizację, zakres i cel sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym określa w szczególności ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹.

Według art. 1 ust. 2 tej ustawy nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje nadzór bankowy, emerytalny, ubezpieczeniowy, nad rynkiem kapitałowym, instytucjami płatniczymi, biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego, oddziałami zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego, agencjami ratingowymi, spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową oraz nadzór uzupełniający. Organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym jest Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), która wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF). Wydatki stanowiące koszty działalności KNF i UKNF, w wysokości określonej w ustawie budżetowej, są pokrywane z wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty wykazywane w sprawozdawczości dotyczącej budżetu w układzie zadaniowym,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych.

Zrealizowane w 2015 r. w części 70 dochody wyniosły 228.715,7 tys. zł, a wydatki budżetu państwa 206.210,5 tys. zł.

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 174.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego.

W wyniku kontroli 37,8% zrealizowanych dochodów budżetowych stwierdzono, że należności z tytułu dochodów budżetowych ustalane były i egzekwowane prawidłowo i terminowo. Wyjątkiem była należność z tytułu kary nałożonej na nadzorowany podmiot na kwotę 250,0 tys. zł, której egzekucję podjęto ze zwłoką wynoszącą osiem miesięcy. Waga tej nieprawidłowości nie spowodowała jednak obniżenia oceny ogólnej.

W wyniku kontroli 21,6% zrealizowanych wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ i aktach wykonawczych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2015 r. oraz sprawozdanie za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych, sporządzone przez dysponenta części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego. Zostały one sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane dochody wynosiły 228.715,7 tys. zł i stanowiły 100,6% kwoty planowanej po zmianach oraz 116,4% dochodów zrealizowanych w 2014 r. Wpłaty podmiotów nadzorowanych na koszty nadzoru wyniosły łącznie 267.783,3 tys. zł, w tym dochody z tytułu zaliczek podmiotów nadzorowanych na koszty nadzoru w 2015 r. wyniosły 267.483,3 tys. zł (wyższe od planowanych o 46.020,8 tys. zł), natomiast wpłaty dotyczące lat ubiegłych wyniosły 299,5 tys. zł i dotyczyły niedopłat za lata poprzednie oraz wyegzekwowanych zaległości.

W wyniku rozliczenia kosztów nadzoru za 2014 r. UKNF zwrócił podmiotom nadzorowanym lub zaliczył na koszty nadzoru 2015 r. nadpłaty zaliczek w kwocie 44.712,5 tys. zł, tj. niższej o 16.183,8 tys. zł od nadpłat za 2013 r. Rozliczone środki za 2014 r., zgodnie z §18 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, pomniejszyły dochody roku 2015.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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 opisową.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 ze zm.).

⁵ 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).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

W związku z przekroczeniem planu dochodów z tytułu wpłat na koszty nadzoru, zgodnie z przepisami wstrzymano pobór zaliczek od podmiotów rynku bankowego⁷. Pozostałe dochody wyniosły 5.644,9 tys. zł i stanowiły 97,0% planu. Złożyły się na nie głównie dochody z tytułu kar finansowych w wysokości 4.989,4 tys. zł, które stanowiły 2,2% dochodów ogółem.

Szczegółowym badaniem objęto 48 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych o łącznej wartości 86.533,9 tys. zł, co stanowiło 37,8% kwoty dochodów zrealizowanych przez UKNF. Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności. Należności wymierzane były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa lub decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 3, 85-101, 103, 156-163)

Należności na koniec 2015 r. wyniosły ogółem 24.884,7 tys. zł, z tego z tytułu kar finansowych nałożonych na osoby prawne 18.175,4 tys. zł, kar nałożonych na osoby fizyczne 1.837,8 tys. zł i odsetek od nieterminowych wpłat kar 3.506,2 tys. zł. Należności wymagalne wynosiły 24.713,3 tys. zł, tj. 99,3% ogółu należności pozostałych do zapłaty.

W zakresie zaległych należności szczegółowym badaniem objęto zaległości w łącznej kwocie 14.200,7 tys. zł, w tym zaległe należności z tytułu kar od sześciu podmiotów w łącznej kwocie 13.478,8 tys. zł oraz zaległe należności z tytułu wpłat na koszty nadzoru od dwóch podmiotów w łącznej kwocie 720,9 tys. zł. Poza jednym przypadkiem nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dochodzenia należności budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 85, 165-311, 567-1732)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie dochodów budżetowych stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na zwłoce w egzekucji zaległej należności z tytułu nałożonej kary.

Decyzją KNF na podmiot nadzorowany nałożona została kara pieniężna w wysokości 250,0 tys. zł. Termin jej zapłaty upłynął 26 lutego 2015 r. Upomnienie na podstawie art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸ sporządzone zostało z datą 8 kwietnia 2015 r. i przesłane za pośrednictwem Poczty Polskiej w dniu 14 kwietnia 2015 r. Nieodebrana przez adresata przesyłka została zwrócona do UKNF w dniu 7 maja 2015 r. Projekt tytułu wykonawczego, o którym mowa w art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, został wystawiony w dniu 27 stycznia 2016 r. Przez osiem miesięcy (od 7 maja 2015 r. do 27 stycznia 2016 r.) nie były podejmowane żadne działania zmierzające do wyegzekwowania należności z tytułu tej kary.

Dyrektor Departamentu Administracji, Budżetu i Informatyki (DAI) wyjaśnił, że przyczyną zwłoki w podjęciu działań był brak wystarczających zasobów kadrowych (obowiązki Samodzielnego Stanowiska ds. Należności Budżetowych realizowane były przez jedną osobę) przy dużej liczbie prowadzonych postępowań administracyjnych, głównie wobec biur usług płatniczych (108 postępowań za 2012 r.).

Zdaniem NIK, możliwe było uniknięcie powyższej nieprawidłowości przy odpowiedniej organizacji prac związanych z dochodzeniem należności.

(dowód: akta kontroli str. 85, 174-217)

⁷ Na podstawie § 3 ust. 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad bankami (Dz. U. z 2014 r. poz. 123).

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, ze zm.

Wewnętrzne regulacje UKNF nie przewidują procedury informowania DAI przez inne departamenty (właściwe merytorycznie), po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, o zmianach danych adresowych podmiotów, od których dochodzone są należności. W wyniku tego w toku postępowania zmierzającego do wyegzekwowania należności z tytułu kary nałożonej na podmiot nadzorowany w dniu 16 września 2015 r. wystawiono tytuł egzekucyjny z nieaktualną nazwą, pomimo że zmiana nazwy podmiotu nadzorowanego została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym 15 lipca 2015 r., o czym podmiot ten poinformował w raporcie bieżącym z dnia 28 sierpnia 2015 r. Przewodniczący KNF poinformował, że w regulacjach wewnętrznych zostaną wprowadzone zapisy zobowiązujące departamenty właściwe merytorycznie do informowania DAI o zaistniałych zmianach w danych adresowych nadzorowanych podmiotów, od których dochodzone są należności.

(dowód: akta kontroli str. 218-229, 873-891)

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe w 2015 r. zostały zrealizowane w kwocie 206.210,5 tys. zł i stanowiły 94,5% wydatków planowanych oraz 99,0% wydatków zrealizowanych w roku poprzednim.

Wydatki poniesione zostały w szczególności na wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 401) – 98.647,6 tys. zł (47,8% ogółu wydatków), zakupy inwestycyjne (§ 606) – 19.129,6 tys. zł (9,37% wydatków), zakup usług (§ 430) – 17.040,8 tys. zł (8,3% wydatków) oraz składki na ubezpieczenia społeczne (§ 411) – 15.215,9 tys. zł (7,4% wydatków).

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 44.452,6 tys. zł, tj. 21,6% ogółu wydatków. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁹) spośród 6.819 zapisów księgowych o łącznej wartości 81.051,0 tys. zł. Badaniem objęto 117 zapisów księgowych wraz z dokumentacją źródłową, w tym w grupie wydatków majątkowych 30 zapisów na kwotę 28.987,6 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 87 zapisów na kwotę 15.465,0 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z przepisami dotyczącymi wydatkowania środków publicznych. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 33.582,1 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 3, 85-155, 312-396)

Ponadto szczegółowemu badaniu poddano trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości wydatków w 2015 r. 5.480,9 tys. zł, w tym jedno zamówienie z wolnej ręki oraz dwa zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 397-489)

⁹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Zadanie KNF i UKNF określone zostało w budżecie w układzie zadaniowym jako nadzór nad rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym i bankowym, a jego celem jest zapewnienie zgodności postępowań podmiotów nadzorowanych z regulacjami rynku finansowego oraz ochrona interesów uczestników rynku finansowego. Miernikiem dla zadania była wyrażona w procentach średnia z:

- liczby zakończonych w danym roku postępowań administracyjnych dotyczących rynku finansowego w stosunku do liczby wniosków o przeprowadzenie tych postępowań złożonych przez nadzorowane podmioty w danym roku oraz
- liczby zakończonych w danym roku postępowań inspekcyjnych w podmiotach nadzorowanych w stosunku do liczby postępowań inspekcyjnych planowanych.

Osiągnięta w 2015 r. wartość miernika dla zadania wyniosła 104% i była wyższa od planowanej w ustawie budżetowej na 2015 r. na poziomie równym lub wyższym od 94%. Wyższe wykonanie wskaźnika wynikało zarówno z większej niż planowano liczby zakończonych postępowań administracyjnych, jak i większej niż planowano na etapie tworzenia miernika liczbie zakończonych postępowań inspekcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 86-101, 557-566)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wykonania efektów rzeczowych prowadzonej przez KNF działalności nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego:

- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania te (po korektach dokonanych w trakcie kontroli, w tym w wyniku ustaleń kontroli NIK) przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2015 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Korekty wynikały zarówno z wprowadzenia do ksiąg rachunkowych zdarzeń ujawnionych po dacie przekazania sprawozdań budżetowych (dodatkowe zobowiązania z tytułu dostaw i usług w Rb-28 i Rb-BZ1), jak i stwierdzonego przez NIK w badanej próbie wydatków niewłaściwego ujęcia wydatku z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu stanowiącego własność m. st. Warszawy,

w wysokości 150.264,48 zł w § 448 *Podatek od nieruchomości* zamiast w § 452 *Opłaty na rzecz jednostek samorządu terytorialnego*.

(dowód: akta kontroli str. 85, 341-346, 490-566)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niewłaściwe ujęcie w księgach rachunkowych wydatku z tytułu odsetek zasądzonych na rzecz podwykonawcy realizującego inwestycję finansowaną przez UKNF. Wydatek z tytułu odsetek w wysokości 18,1 tys. zł ujęty został w § 606 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*, pomimo niespełnienia przesłanek, by wydatek ten mógł zwiększać wartość środka trwałego, wymienionych w art. 28 ust. 8 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹. Uchybienie to, ze względu na niską kwotę błędu, nie ma istotnego wpływu ani na prawidłowość prezentacji wydatków budżetowych w sprawozdaniach budżetowych, ani na prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie wyceny środków trwałych.

(dowód: akta kontroli str. 85, 341-344, 379-392, 529-548)

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o zapewnienie bezzwłocznego podejmowania egzekucji zaległych należności z tytułu nałożonych kar.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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, dnia 11 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.