



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.001.15.2019

P/19/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Rzecznik Finansowy, Al. Jerozolimskie 87, 02-001 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Aleksandra Wiktorow, Rzecznik Finansowy, od 11 października 2015 r.
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontroler</i>	Jerzy Kukurba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/14/2019 z dnia 3 stycznia 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2018 r. planu finansowego Rzecznika Finansowego, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie przychodów i kosztów,
- wykonanie przychodów i kosztów oraz efekty realizowanych zadań,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- realizacja zamówień publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizacja wniosków pokontrolnych.

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

- analiza realizacji przychodów oraz rozliczenia wpłat zaliczek na koszty działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura,
- sprawdzenie prawidłowości działań podejmowanych w celu egzekwowania należności od podmiotów wpłacających zaliczki na koszty działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura,
- analiza realizacji kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura oraz powiązanej z tym realizacji zadań oraz ich efektów rzeczowych,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- szczegółowa kontrola opisu dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Instytucja Rzecznika Finansowego (dalej: Rzecznik lub RF) została utworzona z dniem 11 października 2015 r. na mocy art. 54 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym² (dalej: ustawa).

Do zadań Rzecznika Finansowego, określonych w art. 17 ust. 1 ustawy, należy podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje³, a w szczególności:

- 1) rozpatrywanie wniosków w indywidualnych sprawach, wniesionych na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji,
- 2) rozpatrywanie wniosków dotyczących niewykonania czynności wynikających z reklamacji rozpatrzonej zgodnie z wolą klienta w terminie, o którym mowa w art. 9 pkt 4 ustawy,
- 3) opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego,
- 4) występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego,
- 5) informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego,
- 6) inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego,
- 7) przekazywanie, od 20 czerwca 2018 r. do Komisji Nadzoru Finansowego informacji o liczbie i charakterze skarg wskazujących na naruszenia ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych⁴, według stanu na koniec każdego półrocza, w terminie 2 miesięcy po upływie danego półrocza.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy, przy Rzeczniku Finansowym prowadzone są pozasądowe postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami.

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy podległego mu Biura Rzecznika Finansowego. Podstawą gospodarki finansowej Biura Rzecznika Finansowego jest roczny plan finansowy, którego projekt sporządza Rzecznik i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych, w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej.

Ponadto, od dnia 1 stycznia 2019 r. Rzecznik dysponuje, na wniosek Rady Edukacji Finansowej, środkami Funduszu Edukacji Finansowej, utworzonego na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku⁵. Środki Funduszu pochodzą głównie z wpływów z tytułu kar pieniężnych określonych w art. 43c ust. 1 pkt 1-3 ustawy. Zgodnie z art. 43b ustawy środki Funduszu przeznaczone są na finansowanie edukacji finansowej.

² Dz.U. z 2018 r. poz. 2038, ze zm.

³ Rzecznik Finansowy reprezentuje interesy klientów m.in.: banków, zakładów ubezpieczeń, powszechnych towarzystw emerytalnych, towarzystw funduszy inwestycyjnych, firm inwestycyjnych, instytucji pożyczkowych, instytucji płatniczych, instytucji pieniądza elektronicznego, biur usług płatniczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz alternatywnych spółek inwestycyjnych (ASI).

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 659.

⁵ Dz.U. poz. 2243.

Koszty działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy, ponoszą podmioty rynku finansowego. Terminy uiszczania, wysokość i sposób obliczania wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika i jego Biura określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 października 2017 r. w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura⁶ (dalej rozporządzenie Ministra Finansów), wydanym na mocy art. 20 ust. 5 ustawy.

W planie finansowym Rzecznika Finansowego na 2018 r. przychody i koszty określone zostały na poziomie 15 855,0 tys. zł. Natomiast faktycznie przychody i koszty zrealizowano w wysokości 16 239,9 tys. zł.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁷ wykonanie planu finansowego na 2018 r. przez Rzecznika Finansowego

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

W 2018 r. Rzecznik Finansowy prawidłowo realizował przychody i poprawnie rozliczył zaliczki wpłacone przez podmioty rynku finansowego na koszty działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura w 2017 r.

W wyniku kontroli kosztów w wysokości 5 460,1 tys. zł, tj. 33,6% ogółu kosztów zrealizowanych stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad celowości i gospodarności, na realizację zadań ustawowych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności w zakresie rozpatrywania wniosków klientów podmiotów rynku finansowego. Niepełne wykonanie planowanego miernika realizacji zadań wynikało z przyczyn niezależnych od Rzecznika Finansowego i nie miało wpływu na ocenę w tym zakresie.

Prawidłowo i terminowo zostały sporządzone wymagane przepisami sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

Rzecznik Finansowy zrealizował wnioski pokontrolne sformułowane przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 kwietnia 2018 r. po kontroli P/18/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.*

V. Wyniki kontroli

1. Wykonanie planu finansowego państwowej osoby prawnej

1.1 Wykonanie planu przychodów państwowej osoby prawnej

Opis stanu
faktycznego

Roczne przychody Rzecznika Finansowego planowane są w wysokości planowanych do poniesienia kosztów. Głównymi przychodami RF są przychody z tytułu wpłat zaliczek na pokrycie kosztów działalności RF i jego Biura (dalej zaliczki) przez podmioty rynku finansowego. Przychody z tytułu zaliczek planowane są w wysokości równej kosztom pomniejszonym o pozostałe planowane przychody.

⁶ Dz.U. poz. 2082, ze zm.

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

Wpłaty zaliczek w danym roku przekraczające koszty działalności RF i jego Biura pomniejszone o pozostałe przychody, ujmowane są jako zobowiązania RF wobec podmiotów wpłacających zaliczki. W roku następnym są one zaliczone na poczet wpłat tego roku, lub na pisemny wniosek zwrócone podmiotom wpłacającym zaliczki.

W ustawie budżetowej na rok 2018⁸ przychody i koszty RF zaplanowane były na poziomie 15 855,0 tys. zł, co stanowiło 112,9% planu na 2017 r. Plan finansowy RF na 2018 r. zamieszczony był w załączniku nr 14 (tabela 57) do ustawy budżetowej.

W dniu 29 lipca 2018 r. RF zwrócił się do Ministerstwa Finansów z wnioskiem o zmianę planu finansowego na 2018 r. Wniosek dotyczył zwiększenia planu przychodów i kosztów do kwoty 16 545,0 tys. zł, tj. o 690,0 tys. zł (o 4,4%). Zmiana planu wynikała z konieczności zwiększenia kosztów działalności RF i jego Biura w związku ze wzrostem ilości spraw wpływających do RF.⁹ Plan został zmieniony z dniem 5 grudnia 2018 r. decyzją RF. Dokonanie zmiany planu było możliwe w związku z wejściem w życie z dniem 5 grudnia 2018 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 listopada 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura¹⁰. Plan przychodów RF został podwyższony do kwoty 16 545,0 tys. zł, w tym przychodów z tytułu wpłat zaliczek do kwoty 16 388,0 tys. zł.

Decyzją z dnia 1 października 2018 r., na podstawie § 17 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów RF wstrzymał wpłaty zaliczek na 2018 r. Wynikało to z faktu, że zaliczki wpłacone za pierwsze trzy kwartały 2018 r. wyniosły 16 569,8 tys. zł i były wyższe od kwoty planowanych przychodów określonych zarówno w ustawie budżetowej na rok 2018, jak i we wnioskowanej zmianie planu.

(dowód: akta kontroli str. 3-75)

Przychody ogółem RF w 2018 r. wyniosły 16 239,9 tys. zł i stanowiły 98,2% planu po zmianach. Przychody z tytułu zaliczek wyniosły 15 952,1 tys. zł, co stanowiło 97,3% planu po zmianach z tytułu wpłat zaliczek, a pozostałe przychody 287,8 tys. zł, co stanowiło 183,3% planu z tytułu wpłat zaliczek.

Największy udział we wpłatach zaliczek miały banki, zakłady ubezpieczeń krajowe i zagraniczne oraz instytucje pożyczkowe. Udział tych podmiotów we wpłaconych zaliczkach wyniósł 95,8%. Najniższy udział we wpłatach zaliczek miały biura usług płatniczych (BUP), a ich udział w tych wpłatach wynosił około 0,03%.

NIK stwierdziła, że nie wszystkie BUP wywiązywały się z obowiązku składania kwartalnych deklaracji o wysokości zaliczki na poczet kosztów działalności RF i jego Biura. Deklaracje za pierwszy kwartał 2018 r. złożyło 1 054 BUP, za drugi – 1 052, za trzeci – 1 038, a w ewidencji systemu E – deklaracje RF zarejestrowanych było 1292 BUP. Wynika z tego, że z obowiązków składania deklaracji nie wywiązało się od 238 do 254 BUP, tj. od 18,4% do 19,7%. Do tych BUP kilkakrotnie wysyłane były maile z przypomnieniem o konieczności składania deklaracji (po upływie terminu złożenia deklaracji).

W 2018 r. wpłat zaliczek dokonało 471 BUP. Zgodnie z § 17 ust. 8 rozporządzenia Ministra Finansów zaliczka kwartalna nie jest wpłacana, gdy nie przekracza kwoty

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. poz.291).

⁹ Szczegółowe uzasadnienie wzrostu kosztów działalności RF i jego Biura w punkcie 1.2. *Wykonanie planu kosztów państwowej osoby prawnej.*

¹⁰ Dz.U. poz. 2259.

11,6 zł¹¹. Z przedstawionych danych wynika, że średnia wpłata dokonana przez BUP w 2018 r. wyniosła 10,1 zł. Na pozostałe przychody złożyły się przychody z pozasądowego rozwiązywania sporów w wysokości 173,8 tys. zł, tj. 161,0% wielkości planowanej, oraz przychody finansowe (odsetki) – 76,2 tys. zł, tj. 155,5% kwoty planowanej, w tym 40,0 tys. zł odsetki od lokat terminowych oraz pozostałe przychody operacyjne – 37,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.333-341, 376-379)

Zgodnie z § 18-21 rozporządzenia Ministra Finansów RF rozliczył w 2018 r. zaliczki należne i wpłacone w 2017 r. na poczet kosztów działalności RF i jego Biura.

W 2017 r. wpłacone były zaliczki w kwocie 21 337,3 tys. zł, a koszty do rozliczenia wyniosły 14 671,6 tys. zł (koszty działalności RF i jego Biura w wysokości 14 937,3 tys. zł minus pozostałe przychody pomniejszające wysokość przychodów podlegających rozliczeniu w wysokości 265,7 tys. zł). W związku z tym powstała nadpłata w kwocie 6 665,7 tys. zł.

RF wywiązał się z obowiązku wynikającego z § 18 ust 2 oraz § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów i w terminie do 31 października 2018 r. poinformował wszystkie podmioty o wysokości nadpłaty bądź niedopłaty zaliczek, a także o tym, że w przypadku nadpłaty jest możliwość jej zwrotu, a w przypadku niedopłaty należy ją uregulować w terminie 30 dni od otrzymania informacji o niedopłacie.

Na koniec grudnia 2018 r. na 1 968 podmiotów, które miały nadpłaty, wnioski o zwrot nadpłaty złożyło 316 podmiotów, co stanowiło 16,1% ilości podmiotów posiadających nadpłaty. Wnioskowana kwota zwrotu wyniosła 2.099,3 tys. zł, (31,5% ogólnej kwoty nadpłaty). Na dzień 4 kwietnia 2019 r., przy wpłatach zaliczek za I kwartał 2019 r., na koszty tego roku podmioty zaliczyły nadpłatę w wysokości 3307,9 tys. zł, tj. 49,6% kwoty nadpłat wynikającej z rozliczenia 2017 r.

Niedopłata, według rozliczenia dokonanego w październiku 2018 r., w kwocie 198,2 tys. zł dotyczyła 425 podmiotów, w tym 70,1% stanowiły BUP (298 podmiotów). W terminie 30 dni od otrzymania informacji o niedopłacie, 171 podmiotów wpłaciło 183,5 tys. zł, tj. 92,6% należnych wpłat zaliczek. Do podmiotów, które nie wywiązały się z obowiązku uregulowania niedopłaty skierowane zostały upomnienia z wezwaniem do zapłaty. W wyniku tego wpłynęło 9,4 tys. zł. Brak wpłaty na kwotę 5,3 tys. zł dotyczy 197 podmiotów, w tym 90,9% stanowią BUP (179 podmiotów). W stosunku do tych podmiotów podjęte zostały działania przewidziane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zmierzające do przymusowego ściągnięcia należności.

(dowód: akta kontroli str. 342- 379, 558)

Należności na koniec 2018 r. wynosiły 81,3 tys. zł i były niższe od stanu należności na koniec 2017 r. o 39,9 tys. zł, tj. o 32,9%. Największy udział w należnościach miały podmioty rynku finansowego 86,4% (70,3 tys. zł) z tytułu niedopłat zaliczek na pokrycie kosztów działalności RF i jego Biura¹². Niedopłaty dotyczyły głównie Powszechnych Towarzystw Emerytalnych (21,3 tys. zł), zagranicznych zakładów ubezpieczeń (20,7 tys. zł), krajowych instytucji płatniczych (13,7 tys. zł), oraz instytucji pożyczkowych (9,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 405-410)

¹¹ Koszty upomnienia, określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 15 § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.).

¹² Należności te dotyczą wpłat, które będą rozliczane w październiku 2019 r.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Wykonanie planu kosztów państwowej osoby prawnej

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym RF na 2018 r. koszty oszacowano na poziomie 15 855,0 tys. zł, a następnie decyzją RF od dnia 5 grudnia 2018 r. na poziomie 16 545,0 tys. zł, tj. o 690,0 tys. zł (o 4,4%) wyższym od kwoty pierwotnie planowanej. Zwiększenie kosztów działalności RF i jego Biura wynikało ze wzrostu liczby spraw wpływających do RF. W ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2018 r. w Wydziale Pozasądowego Rozpatrywania Sporów ilość wpływających spraw zwiększyła się, w stosunku do analogicznego okresu 2017 r., o 21,4%, a w Wydziale Klienta Rynku Bankowo-Kapitałowego o 25,0%. W Wydziale Rynku Ubezpieczeniowo-Emerytalnego również nastąpił wzrost wpływających spraw. W zmienionym planie koszty funkcjonowania oszacowano na 16 505,0 tys. zł, a pozostałe koszty na 40,0 tys. zł. Zwiększenie planowanych kosztów funkcjonowania dotyczyło głównie kosztów usług obcych¹³ (zwiększenie o 1 146,0 tys. zł, tj. o 29,8%) oraz kosztów składek na ubezpieczenie społeczne (zwiększenie o 85,0 tys. zł, tj. o 7,5%).

(dowód: akta kontroli str. 3-75)

W 2018 r. RF zrealizował koszty w wysokości 16 239,9 tys. zł, co stanowiło 98,2% planu po zmianach. Największe koszty poniesiono na wynagrodzenia w kwocie 9 048,0 tys. zł (100,0% planu) i usługi obce – 4 787,6 tys. zł (95,7% planu). Koszty składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy wyniosły 1 376,0 tys. zł (100,0% planu), pozostałe koszty – 724,1 tys. zł¹⁴, a koszty zużycia materiałów i energii – 304,2 tys. zł (99,4% planu).

W 2018 r. łączne koszty usług eksperckich wyniosły 2 933,5 tys. zł i stanowiły 18,1% kosztów poniesionych w 2018 r. przez RF i jego Biuro.

(dowód: akta kontroli str. 70-73, 380-410)

Przeciętne zatrudnienie (w pełnych etatach) w 2018 r. wynosiło 105 osób i było wyższe od zatrudnienia w 2017 r. o 12 etatów. Zatrudnienie według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. w stosunku do stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. zmniejszyło się o 4 osoby (19 pracowników rozwiązało umowę o pracę, natomiast zatrudniono 15 osób) i na koniec roku wynosiło 101 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Biurze RF w 2018 r. wyniosło 6 130 zł i było wyższe o 57 zł, tj. o 0,98%, niż w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 73, 380-384)

RF nie sporządzał planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych ani planu zakupów na 2018 r.

Dnia 1 grudnia 2015 r. RF zawarł umowę na sprzątnięcie pomieszczeń biurowych na czas nieokreślony. Kolejnymi aneksami zwiększano zakres sprzątniętej powierzchni i miesięczne wynagrodzenie wykonawcy. Ostatnim aneksem z dnia 28 sierpnia 2017 r. zwiększono miesięczne wynagrodzenie wykonawcy z kwoty 1 501,31 zł netto (bez podatku VAT) do kwoty 5 226,94 zł netto (bez podatku VAT). Wszystkie umowy (umowa z dnia 1 grudnia 2015 r. oraz zawarte do niej aneksy)

¹³ Usługi doradcze, konsultacyjne, prawne, telekomunikacyjne, remontowe, konserwacyjne, serwisowe, najmu, dzierżawy, czynszu, biurowe, pocztowe, informatyczne.

¹⁴ Pozostałe koszty obejmowały: pozostałe koszty operacyjne – 4,4 tys. zł, amortyzację – 195,9 tys. zł, inne koszty (inne świadczenia pracownicze, delegacje, ubezpieczenia majątkowe i osobowe, szkolenia, ryczałty samochodowe, składki członkowskie oraz koszty reklam) – 265,9 tys. zł, podatki i opłaty – 133,7 tys. zł, odpisy na ZFŚS – 124,3 tys. zł.

zostały zawarte bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ (dalej: upzp). Zdaniem NIK Rzecznik nie był uprawniony do zawarcia w sierpniu 2017 r. kolejnego aneksu bez stosowania upzp. Zgodnie z art. 4 pkt 8 upzp ustawy tej nie stosuje się do zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro¹⁶. W myśl art. 32 ust. 1 i 2 upzp podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku VAT, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. Stosownie zaś do treści art. 34 ust. 3a pkt 2 upzp podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi, których łączna cena nie może być określona, jest wartość miesięczna zamówienia pomnożona przez 48 – w przypadku zamówień udzielanych na czas nieoznaczony lub oznaczony dłuższy niż 48 miesięcy. Wartość zamówienia udzielonego dnia 28 sierpnia 2017 r. na sprzątnięcie powierzchni biurowych przekraczała zatem kwotę 30 tys. euro, brak było zatem podstaw do niestosowania upzp. Ponadto NIK wskazuje, iż zgodnie z upzp umowy w sprawach zamówień publicznych powinny być zawierane na czas oznaczony (co do zasady na okres nie dłuższy niż 4 lata), a usługa sprzątnięcia nie jest zamówieniem, które zgodnie z art. 143 ust. 1 i 1a upzp może być zawarte na czas nieoznaczony. Zdaniem NIK Rzecznik powinien podjąć działania mające na celu doprowadzenie do wykonywania usługi sprzątnięcia pomieszczeń biurowych na podstawie umowy zawartej w trybie zgodnym z upzp.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 kwietnia 2018 r. po kontroli P/18/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.* NIK sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący zapewnienia przestrzegania wewnętrznych procedur przy dokonywaniu zamówień o wartości poniżej 30,0 tys. zł.

RF zrealizował ten wniosek poprzez wydanie zarządzenia nr 2/2018 Rzecznika Finansowego z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie wprowadzenia Aneksu do Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Biurze Rzecznika Finansowego, w którym szczegółowo opisano jakie muszą być spełnione warunki, aby można było zrealizować zakup. Zgodnie z aneksem podstawą dokonania zakupów jest „Zapotrzebowanie” zatwierdzone, przy zakupach do 5,0 tys. zł przez Dyrektora Wydziału Administracyjno-Finansowego, a powyżej 5,0 tys. zł przez RF.

W celu sprawdzenia przestrzegania procedury dotyczącej zakupów wybrano do kontroli sześć zakupów dokonanych po 21 maja 2018 r. na kwotę łączną 119,3 tys. zł (osiem faktur). Powyższe zakupy były zrealizowane zgodnie z wyżej wymienionym zarządzeniem RF.

W wyżej wymienionym wystąpieniu pokontrolnym NIK sformułowała również wniosek pokontrolny o opracowanie procedury weryfikacji przez pracowników merytorycznych Biura RF faktur dotyczących zewnętrznych usług prawnych.

Wniosek został zrealizowany poprzez wydanie zarządzenia nr 1/2018 Rzecznika Finansowego z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. Zgodnie z instrukcją kontroli merytorycznej dokumentu dokonuje kierownik Wydziału lub osoba przez niego wyznaczona. W instrukcji podano osiem czynności, według których powinna przebiegać kontrola merytoryczna. Ponadto wprowadzono pieczęć, którą

¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

¹⁶ Średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych do dnia 31 grudnia 2017 r. wynosił: 4,1749, a od 1 stycznia 2018 r. wynosi: 4,3117.

ostemplowywana jest faktura lub rachunek, a jej wzór narzuca sposób sprawdzenia merytorycznego faktury/rachunku wystawionego przez eksperta.

W celu sprawdzenia przestrzegania tej procedury i prawidłowości opisu księgowanych faktur, kontrolą objęto 1 160 faktur wystawionych w 2018 r. na łączną kwotę 5 460,1 tys. zł. Faktury dotyczyły między innymi umowy najmu pomieszczeń biurowych oraz umów usług prawnych, telekomunikacyjnych, medycznych, pocztowych, informatycznych, remontowych, biurowych, a także zakupu mebli i wyposażenia biurowego, sprzętu informatycznego, materiałów biurowych.

Od dnia 22 maja 2018 r. faktury, dotyczące usług prawnych, były opisywane pod względem merytorycznym zgodnie z wyżej wymienioną instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 76-121, 136-332)

Jednocześnie w wyniku kontroli stwierdzono, że w przypadku 16 faktur (co stanowiło 1,4% objętych kontrolą faktur) na kwotę 42,0 tys. zł (co stanowiło 0,8% kwoty objętych kontrolą faktur) księgowania były niezgodne z zakładowym planem kont, a wynikało to z nieprawidłowej dekretacji na tych dokumentach. W przypadku 11 faktur na kwotę 36,6 tys. zł stwierdzono, że całość kwoty wynikającej z poszczególnej faktury była zaksięgowana na jednym koncie, zamiast rozpisania tej kwoty na poszczególne odpowiednie konta.¹⁷ Dwie faktury na kwotę 4,2 tys. zł dotyczące zakupu wykładziny i urządzeń informatycznych zostały błędnie zaksięgowane jako usługi zamiast jako zakup materiałów, dwie faktury na kwotę 0,8 tys. zł zostały zaksięgowane na nieprawidłowych subkontach, natomiast jedna faktura na kwotę 0,2 tys. zł nie posiadała dekretacji, ale została prawidłowo zaksięgowana. Pozostałe objęte kontrolą faktury były zaksięgowane prawidłowo.

Zdaniem NIK, w związku wyżej wymienionymi uchybieniami należy wzmocnić kontrolę nad dekretacją i księgowaniem faktur.

(dowód: akta kontroli str. 405-410, 451-549)

Stan zobowiązań Rzecznika na koniec 2018 r. wynosił 7 507,1 tys. zł, w tym 6 426,4 tys. zł (85,6%) stanowiły zobowiązania z tytułu nadpłaty zaliczek na pokrycie kosztów działalności RF i jego Biura w 2018 r. Pozostałe zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego (534,1 tys. zł), zobowiązań wobec dostawców (341,0 tys. zł), rozrachunków z ZUS (235,6 tys. zł), podatku dochodowego (117,1 tys. zł), oraz wynagrodzeń (umowy zlecenia i o dzieło za grudzień 2018 r. wypłacone w styczniu 2019 r. – 75,5 tys. zł). Na koniec 2018 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 405-410)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan wolnych środków finansowych w 2018 r. był wysoki i na dzień 1 stycznia 2018 r. wynosił 10 017,0 tys. zł, 31 grudnia 2018 r. – 8 253,0 tys. zł, a średnioroczny – 5.813,1 tys. zł. Wynikało to ze specyfiki finansowania kosztów działalności RF i jego Biura. Wpłaty trzech zaliczek na pokrycie kosztów działalności RF i jego Biura w danym roku dokonywane są raz na koniec kwartału, a ostatnia czwarta rata

¹⁷ Np. faktury dotyczące usług serwisowych i naprawy drukarek lub kserokopiarek zawierały poza usługą także materiały. W związku z tym kwota wynikająca z tych faktur powinna być zaksięgowana w części dotyczącej materiałów na koncie 401-02 – materiały biurowe, a w części dotyczącej usług na koncie 402-02 – usługi remontowe, konserwacyjne, serwisowe.

do końca października, natomiast koszty działalności realizowane są sukcesywnie. W przypadku wystąpienia nadpłaty za rok poprzedni środki finansowe z tego tytułu pozostają do dyspozycji RF przez ponad 10 miesięcy.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 kwietnia 2018 r. po kontroli P/18/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.* NIK sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący zmiany polityki lokowania wolnych środków poprzez lokowanie ich w formie depozytów terminowych. Do dnia 24 kwietnia 2018 r. wolne środki lokowane były przez RF w formie depozytów overnight. Natomiast w okresie od 25 kwietnia do 31 października 2018 r., w ramach realizacji wniosku pokontrolnego NIK, wolne środki RF ulokowane były kolejno na trzech lokatach terminowych w kwotach 6,8 mln zł, 7,0 mln zł i 8 mln zł. Z tytułu tych lokat uzyskano przychody w wysokości 40,0 tys. zł. Średnie oprocentowanie tych depozytów było prawie trzykrotnie wyższe niż oprocentowanie depozytów overnight. Ogółem w 2018 r. RF uzyskał przychody z tytułu odsetek w wysokości 76,2 tys. zł.

W okresie od 1 listopada do 31 grudnia 2018 r. wolne środki ponownie były lokowane tylko w formie depozytów overnight. Główna księgową Biura RF wyjaśniła, że wynikało to z potrzeby zabezpieczenia na bieżąco środków na ewentualny zwrot nadpłat zaliczek na pokrycie kosztów działalności RF i jego Biura za 2017 r. w wysokości 6 665,7 tys. zł.

Zdaniem NIK, nie była konieczna całkowita rezygnacja z lokat terminowych w okresie od listopada do grudnia 2018 r., ponieważ bez ryzyka utraty płynności finansowej RF mógł lokować wolne środki w tym okresie na bardziej opłacalnych niż overnight lokatach terminowych na krótsze okresy. RF ma obowiązek zwrócić nadpłatę zaliczki w ciągu 30 dni od dnia otrzymania wniosku o jej zwrot.

(dowód: akta kontroli str. 76-80, 130, 405-410)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.4. Realizacja zadań państwowej osoby prawnej

Opis stanu
faktycznego

W 2018 r. w ramach funkcji *Polityka gospodarcza* kraju RF realizował zadanie *Ochrona konkurencji i konsumentów*, a w ramach zadania podzadanie *Ochrona klientów podmiotów rynku finansowego*. W ramach tego podzadania RF realizował jedno działanie *Ochrona klientów podmiotów rynku finansowego*. Miernikiem (w %) dla realizowanego podzadania i działania była liczba wniosków rozpatrzonych przez RF w stosunku do liczby wniosków otrzymanych. W 2018 r. wykonanie tego miernika wyniosło 95,3% zamiast planowanych 100%. Niepełne wykonanie tego miernika wynikało z faktu, że na dwa miesiące (październik i listopad 2018 r.) wstrzymano zlecenie ekspertom zewnętrznym rozpatrywanie otrzymanych wniosków, ponieważ wyczerpane zostały możliwości finansowania tych zleceń. Zaistniała sytuacja związana była z dużym, ponad 20% wzrostem liczby wniosków kierowanych do RF w pierwszym półroczu 2018 r. w stosunku do analogicznego okresu 2017 r. i formalnym brakiem możliwości zmiany planu finansowego RF na 2018 r. Widząc pilną potrzebę zwiększenia planu kosztów działania RF pismem z dnia 29 lipca 2018 r. RF zwrócił się do Ministerstwa Finansów z wnioskiem o zmianę planu finansowego RF na 2018 r. W odpowiedzi z dnia 21 września 2018 r. Minister Finansów podniósł między innymi, że brzmienie § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów, w sytuacji braku zmiany ustawy budżetowej, wyklucza możliwość dokonywania przez RF zmian planu finansowego przewidzianych w art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

publicznych¹⁸. Wskazał również, że Ministerstwo Finansów wyklucza możliwość nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2018 w przypadku, gdyby zmiana miała dotyczyć jedynie planu finansowego RF. W związku z tym, w nawiązaniu do wniosku z dnia 29 czerwca 2018 r. i odpowiedzi Ministra Finansów, RF pismem z dnia 4 października 2018 r. poinformował Ministra Finansów, że przy utrzymaniu na dotychczasowym poziomie kosztów w pozostałych miesiącach 2018 r., nastąpi przekroczenie wysokości planu w pozycji usługi obce i prosił o jak najszybsze rozwiązanie problemu z uwagi na to, że będzie musiał wstrzymać rozpatrywanie wniosków w ostatnim kwartale 2018 r. Następnie pismem z dnia 11 października 2018 r. poinformował Ministerstwo Finansów, że wykorzystane zostały środki finansowe przeznaczone na finansowanie usług ekspertów zewnętrznych oraz, że zmuszony został do wstrzymania rozpatrywania wniosków, udzielania odpowiedzi na maile i zawieszenia obsługi dyżurów telefonicznych. W kolejnym piśmie do Ministra Finansów z dnia 16 października 2018 r. RF poinformował, że w związku z bezskutecznością podjętych w czerwcu 2018 r. starań o zmianę planu finansowego RF na 2018 r. zmuszony był wydać dyspozycje zaprzestania z dniem 11 października 2018 r. zawierania umów z ekspertami zewnętrznymi. Pismem z dnia 17 października 2018 r. Minister Finansów poinformował RF o przygotowanym projekcie zmian w rozporządzeniu Ministra Finansów, którym rozwiązane zostaną problemy RF ze zmianą planu finansowego w ciągu roku. Ostatecznie plan finansowy RF na 2018 r. został zmieniony z dniem 5 grudnia 2018 r., a dokonanie tej zmiany umożliwiło wydanie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 listopada 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura. Z dniem 5 grudnia 2018 r. RF wznowił zlecenie ekspertom zewnętrznym usług związanych z rozpatrywaniem otrzymanych wniosków.

Sposób realizacji zadań przez RF uzależniony jest od charakteru wpływających wniosków o interwencję oraz o wszczęcie i przeprowadzenie pozasądowego postępowania w sprawie rozwiązywania sporów klientów z podmiotami rynku finansowego oraz od charakteru spraw, których wnioski te dotyczą.

W 2018 r. zarejestrowanych było 19 019 wniosków o interwencję, tj. o 1,5% więcej niż w 2017 r. RF podjął interwencję w stosunku do 15 572 wniosków, tj. do 81,9% ogólnej liczby otrzymanych wniosków. Zakończonych zostało 10 666 spraw, tj. 68,5%, w tym 2 363 (22,2%) zakończono pozytywnie (uznano rację klienta). Rzecznik nie podejmował interwencji w przypadku, gdy sprawy pozostawały poza ustawowym zakresem jego kompetencji, klient nie wyczerpał drogi postępowania reklamacyjnego, zwracano się o wyjaśnienie w sprawie lub pismo było przekazywane do wiadomości RF.

Ponadto w 2018 r. udzielono 5 818 porad mailowych, tj. o 8,6% więcej niż w 2017 r., oraz 20 471 porad telefonicznych, tj. o 7,2% mniej niż w 2017 r.

Wniosków o wszczęcie i przeprowadzenie pozasądowego postępowania w sprawie rozwiązywania sporów klientów z podmiotami rynku finansowego wpłynęło w 2018 r. 4 014, tj. o 7,3% więcej niż w 2017 r. RF wszczął w 2018 r. 4 159 postępowań, w tym 1.172 postępowania z wniosków zarejestrowanych w 2017 r. i 2 987 postępowań z wniosków zarejestrowanych w 2018 r. W 2018 r. rozstrzygnięciem zakończyło się 2 968 spraw, w tym między innymi: 1 444 sprawy zakończyły się wydaniem opinii, w 388 sprawach doszło do zawarcia porozumienia (w tym zawarto 96 ugód dotyczących roszczeń finansowych klientów),

¹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

756 wniosków pozostawiono bez rozpoznania, 284 sprawy zakończyły się odmową rozpatrzenia. W wyniku zawartych ugód klienci instytucji rynku finansowego otrzymali 3 296,0 tys. zł, tj. 57,1% wnioskowanych kwot (5 775,2 tys. zł).

W 2018 r. RF otrzymał 1 127 wniosków o wydanie dla sądu istotnego dla sprawy poglądu, tj. o 39,8% więcej niż w 2017 r. W odniesieniu do 552 wniosków (49,0% otrzymanych wniosków) RF przedstawił sądom rozpatrującym sprawy istotny dla sprawy pogląd wyrażony w oświadczeniu. Z uwagi na złożoność spraw oraz ich istotność z punktu widzenia konsumenta, RF z urzędu przedstawił dwa poglądy istotne dla sprawy toczącej się przed Sądem Najwyższym.

(dowód: akta kontroli str. 550-551)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego RF w 2018 r. RF prawidłowo realizował przychody, a koszty ponoszone były z zachowaniem zasad celowości i gospodarności. Odpowiednio podjęte były działania w celu zmiany planu finansowego RF na 2018 r. Stwierdzone uchybienia dotyczące niewłaściwej dekretacji i księgowania faktur, z uwagi na niewielką skalę zjawiska nie miały wpływu na ocenę w tym zakresie. Zrealizowane zostały wnioski sformułowane przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 kwietnia 2018 r. po kontroli P/18/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.* Rzecznik Finansowy prawidłowo realizował swoje zadania związane z ochroną klientów podmiotów rynku finansowego. Niepełne wykonanie planowanego miernika realizacji podzadania i działania wynikało z przyczyn niezależnych od Rzecznika i nie ma wpływu na ocenę w tym zakresie.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez RF:

- sprawozdania za 2018 r. z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2);
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 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 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 546-556)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VII. 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 dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów NIK.

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.

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

Kontroler
Jerzy Kukurba
doradca ekonomiczny

.....
Podpis

.....
Podpis