



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.001.07.2019
P/19/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, ul. Piękna 20, 00-549 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jacek Jastrzębski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 23 listopada 2018 r.; Marcin Pachucki, p.o. Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w okresie od 15 listopada do 23 listopada 2018 r., Marek Chrzanowski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego w okresie od 13 października 2016 r. do 14 listopada 2018 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>	Tomasz Wańkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/7/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2018 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 70 – Komisja Nadzoru Finansowego. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp),
- działania związane z najmem powierzchni biurowej przy ul. Pięknej 20 w Warszawie.

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

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

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego w trakcie roku budżetowego,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza prawidłowości działań dotyczących zawarcia umowy najmu powierzchni biurowej przy ul. Pięknej 20 w Warszawie.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF lub Komisja) jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. Nadzorem objęty jest między innymi rynek bankowy, ubezpieczeniowy, kapitałowy, fundusze emerytalne, instytucje płatnicze, agencje ratingowe, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa. W skład Komisji wchodzi: przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego, ministrowie właściwi do spraw instytucji finansowych, gospodarki i zabezpieczenia społecznego albo ich przedstawiciele, prezes Narodowego Banku Polskiego albo delegowany przez niego członek Zarządu Narodowego Banku Polskiego oraz przedstawiciel Prezydenta RP, a od 15 grudnia 2018 r. również: przedstawiciel prezesa Rady Ministrów, przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przedstawiciel prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz przedstawiciel ministra – członka Rady Ministrów właściwego ds. koordynowania działalności służb specjalnych (a jeżeli nie został wyznaczony – przedstawiciel prezesa Rady Ministrów)³. Komisja i Przewodniczący Komisji wykonują zadania przy pomocy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: UKNF lub Urząd), który od 1 stycznia 2019 r. jest państwową osobą prawną. W układzie zadaniowym budżetu państwa cele działania KNF i UKNF zostały ujęte w zadaniu „Nadzór nad rynkiem finansowym”.

Specyfika wykonania budżetu państwa w części 70 polegała na tym, że Komisja Nadzoru Finansowego i obsługujący ją Urząd pokrywały wydatki w całości z wpłat od podmiotów nadzorowanych.

W 2018 r. w części 70 planowano uzyskać dochody⁴ w kwocie 255.147,0 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 287.259,8 tys. zł, tj. w 112,6% kwoty planowanej. Plan zakładał poniesienie wydatków w kwocie 245.112,0 tys. zł, a plan po zmianach w kwocie 245.225,4 tys. zł. Faktyczne wydatki wyniosły 213.790,7 tys. zł, tj. 87,2% planu po zmianach. Udział dochodów części 70 w całości dochodów budżetu

³ Zgodnie z art. 10 pkt 4 w związku z art. 48 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. poz. 2243) z dniem 15 grudnia 2018 r. zmianie uległ skład Komisji Nadzoru Finansowego. Ponadto na mocy ww. ustawy zmienił się status Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, który z dniem 1 stycznia 2019 r. stał państwową osobą prawną.

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. poz. 291).

państwa wyniósł 0,07%, a udział wydatków w całości wydatków budżetu państwa – 0,05%. W części tej nie realizowano zadań finansowanych z budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego.

Natomiast podjęcie decyzji o najmie budynku biurowego przy ul. Pięknej 20 w Warszawie na siedzibę Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i użyczeniu⁶ Narodowemu Bankowi Polskiemu dotychczas zajmowanych budynków biurowych przy ul. Jasnej 8 i 12, Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji dochodów i ponoszeniu wydatków, realizacji zadań określonych w budżecie w układzie zadaniowym oraz w zakresie sporządzania badanych sprawozdań.

W wyniku kontroli 18,2% zrealizowanych w części 70 wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Dysponent części rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 70.

NIK pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2018 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego. Sprawozdania zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania (jak również korekty sprawozdań) zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷ oraz rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹.

NIK ocenia, że najem budynku biurowego przy ul. Pięknej 20 w Warszawie na nową siedzibę Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego było działaniem niecelowym i niegospodarnym. Natomiast użyczenie (tj. oddanie do bezpłatnego używania) Narodowemu Bankowi Polskiemu (dalej: NBP) dotychczas zajmowanych budynków biurowych przy ul. Jasnej 8 i 12 w Warszawie było działaniem niegospodarnym.

⁵ 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 opisową.

⁶ Przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy.

⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 109, ze zm.).

⁸ 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).

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

UKNF posiadał w trwałym zarządzie trzy budynki biurowe o powierzchni około 10.560 m², które zabezpieczały w 75% potrzeby lokalowe Urzędu¹⁰. Na zakup budynku przy ul. Jasnej 12 Urząd wydał w 2008 r. 30,5 mln zł, a przy ul. Jasnej 8 w 2014 r. 13,1 mln zł. Na remonty tych budynków Urząd poniósł nakłady w wysokości ponad 35,6 mln zł. Remont budynku przy ul. Jasnej 12 przeprowadzony był w latach 2009-2011, a budynku przy ul. Jasnej 8 w latach 2016-2017.

Roczne koszty najmu 14.100 m² powierzchni biurowej w budynku przy ul. Pięknej 20 na nową siedzibę Urzędu wyniosą około 15,5 mln zł. Dodatkowo Urząd będzie ponosił corocznie opłaty eksploatacyjne w wysokości około 4,0 mln zł. Tymczasem roczne koszty najmu powierzchni biurowej (ponad 6.400 m²) ponoszone przez Urząd do końca 2018 r. wynosiły około 4,0 mln zł, a opłaty eksploatacyjne łącznie około 2,9 mln zł.

UKNF użyczył nieodpłatnie NBP dwa budynki biurowe przy ul. Jasnej 8 i 12 o powierzchni około 6.680 m² w sytuacji, gdy za wynajmowane od NBP pomieszczenia biurowe na siedziby 14 zamiejscowych Wydziałów Kontroli Ryzyka Urząd ponosi opłaty według stawek rynkowych, rocznie w wysokości około 2,4 mln zł. Jeden z użyczonych obiektów, przy ul. Jasnej 8, UKNF kupił od NBP w 2014 r.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane dochody w części 70 wyniosły 287.259,8 tys. zł i były wyższe o 12,6% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2018. W 2018 r. dochody w części 70 były o 44,6% wyższe niż w 2017 r. Wyższa niż planowano realizacja dochodów wynikała w szczególności z wyższych wpływów z rynku finansowego na pokrycie kosztów nadzoru, większych kar pieniężnych wpłaconych przez osoby prawne i jednostki organizacyjne, wyższych wpływów z opłat ewidencyjnych oraz określonego w art. 19 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym¹¹, obowiązującego do końca 2018 r., sposobu pokrywania wydatków KNF i UKNF¹².

Na koniec 2018 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 70 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 50.259,8 tys. zł, które były wyższe od należności pozostałych do zapłaty na koniec 2017 r. o 8.891,9 tys. zł, tj. o 21,5%. Dotyczyły one głównie kar od podmiotów rynku finansowego (łącznie 61,6% kwoty należności), odsetek od zaległości oraz należności z tytułu wpłat na pokrycie kosztów nadzoru. Zaległości według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniosły 49.284,8 tys. zł i były wyższe o 8.736,9 tys. zł, tj. o 21,5% od zaległości na koniec 2017 r. Wzrost zaległości wynikał przede wszystkim z większej sumy administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na podmioty rynku finansowego i niedokonywania wpłat nałożonych kar w terminie oraz ze zmiany przepisów dotyczących finansowania nadzoru nad rynkiem finansowym. Zmiana finansowania polegała na objęciu obowiązkiem wnoszenia

¹⁰ Zgodnie z art. 33 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku nieruchomości znajdujące się w trwałym zarządzie UKNF (jako państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej) z dniem 1 stycznia 2019 r. stały się mieniem UKNF, będącego państwową osobą prawną.

¹¹ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 298, ze zm.).

¹² Stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, wydatki stanowiące koszty działalności Komisji i Urzędu Komisji, w wysokości określonej w ustawie budżetowej były pokrywane z wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane.

opłat znacznie szerszej grupy podmiotów działających na rynku kapitałowym, z których duża część zobowiązana do wnoszenia opłat nie dopełniła tego obowiązku. Zaległości z tytułu wpłat na pokrycie kosztów nadzoru wzrosły w trakcie 2018 r. o 2.751,2 tys. zł i wyniosły na 31 grudnia 2018 r. 9.701,8 tys. zł. Zaległości z tytułu nałożonych kar wzrosły o 3.503,3 tys. zł, a odsetki od nieterminowych wpłat o 2.486,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 477, 788)

Ustalone
nieprawidłowości

W ramach badania ograniczonego do analizy porównawczej dochodów w latach 2017 i 2018, NIK nie stwierdziła nieprawidłowości.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 70 zostały zrealizowane w kwocie 213.790,7 tys. zł, co stanowiło 87,2% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2017 nastąpił spadek wydatków o 2.913,1 tys. zł, tj. o 1,4%. Najwyższe kwotowo wydatki stanowiły wynagrodzenia osobowe pracowników (51,5% ogółu wydatków), które wyniosły 110.068,0 tys. zł (wzrost o 0,4% w porównaniu do roku 2017), tj. niemal 100,0% w stosunku do planu po zmianach.

Zobowiązania na koniec 2018 r. wynosiły 12.786,4 tys. zł i w całości były to zobowiązania niewymagalne. Były one wyższe o 2.293,4 tys. zł, tj. o 21,9% niż zobowiązania na koniec roku 2017. Największy udział w zobowiązaniach (53,6%) stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz składki na ubezpieczenie społeczne z tego tytułu (9,2%). Spośród pozostałych zobowiązań największy udział dotyczył opłat za najem pomieszczeń biurowych (21,5%) oraz zakupu pozostałych usług (9,3%).

(dowód: akta kontroli str. 479, 592, 789)

Przewodniczący Komisji, zgodnie z art. 175 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 70, w tym nad wykonaniem planu w układzie zadaniowym. Przewodniczący Komisji dokonywał oceny realizacji budżetu i skuteczności funkcjonowania procedur na podstawie sporządzonych przez Biuro Finansowe sprawozdań budżetowych (w tym w układzie zadaniowym), sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz informacji o stopniu wykonania planu wydatków i realizacji dochodów budżetowych.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 38.980,0 tys. zł, tj. 18,2% wydatków Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

Większa część próby w wysokości 36.605,6 tys. zł została wylosowana metodą monetarną MUS (metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji), a pozostała wybrana w sposób celowy. Doborem metodą MUS objęto 69 zapisów księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych 12 zapisów na kwotę 11.319,7 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 57 zapisów na kwotę 25.285,9 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że w 2018 r. wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki, gospodarnie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W próbie wydatków na kwotę 36.605,6 tys. zł, stanowiącej 17,1% wydatków, zbadanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych bądź wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³ nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 5-50, 781-787, 792)

¹³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

Szczegółowej analizie poddano trzy zamówienia publiczne udzielone:

- w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę przełączników sieciowych,
- w trybie zamówienia z wolnej ręki na odnowienie świadczenia usługi dostępu do serwisu informacyjnego Polskiej Agencji Prasowej,
- bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych na badanie sprawozdania finansowego spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej (skok)

na łączną kwotę 3.625,0 tys. zł, z czego 3.136,9 tys. zł zapłacono w 2018 r. W wyniku badania tych postępowań nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W przypadku zamówienia na badanie sprawozdania finansowego skok podstawą do zwolnienia ze stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych był art. 62d ust. 3 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych¹⁴. Nie stwierdzono również nieprawidłowości w realizacji tych umów w zakresie badanego przedmiotu zamówienia, terminu ich realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 792-1428)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ponoszenia wydatków.

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2018 r., podobnie jak w roku poprzednim, dla zadania ustalono dwa mierniki:

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

Miernik dotyczący liczby zakończonych postępowań administracyjnych zrealizowano na poziomie 99% przy planowanej wartości miernika 89%. Miernik dotyczący liczby zakończonych postępowań inspekcyjnych zrealizowano na poziomie 99% przy planowanej wartości miernika 100%. Niepełna realizacja tego miernika wynikała z nieprzeprowadzenia jednej spośród 197 planowanych inspekcji.

Cele i mierniki wynikające z budżetu w układzie zadaniowym dla zadania „Nadzór nad rynkiem finansowym” zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej¹⁵. Monitoring mierników prowadzony był systematycznie na podstawie bieżących źródeł danych (m.in. system informatyczny, informacje komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działań objętych miernikami).

(dowód: akta kontroli str. 461-469, 495-501, 585-586)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przewodniczący KNF przy pomocy UKNF prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją planów w układzie zadaniowym.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

¹⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 2386, ze zm.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1154).

Poniesione w 2018 r. wydatki były legalne, gospodarne i rzetelnie udokumentowane. Wydatki na realizację umów zawartych w wyniku skontrolowanych postępowań były celowe, a zakupione towary i usługi wynikały z zadań Komisji i Urzędu KNF bądź były realizowane w związku z obowiązkami UKNF.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2018 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)

oraz 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 jednostkowych kontrolowanej jednostki wynikały z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość wyżej wymienionych sprawozdań. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 697-780)

UKNF sporządził w dniu 20 marca 2019 r. korektę sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28). Przyczyną korekty była konieczność zmiany w zakresie zobowiązań jednostki w związku z napływającymi do Urzędu w lutym 2019 r. dokumentami finansowo-księgowymi, dotyczącymi wykonywanych prac i usług jeszcze w 2018 r. (trzy przypadki na kwotę 1.665,21 zł). Faktury te zostały, zgodnie z „Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w UKNF” opisane pod względem merytorycznym i potwierdzone pod względem zgodności z prawem zamówień publicznych, w terminie pięciu dni od dnia otrzymania lub niezwłocznie (w uzasadnionych przypadkach) i zwrócone do Wydziału Finansowo-Księgowego w celu dokonania kontroli formalno-rachunkowej. Proces ten miał miejsce po 20 lutego 2019 r., tj. po dacie sporządzenia sprawozdania Rb-28, stąd konieczność sporządzenia korekty.

(dowód: akta kontroli str. 592-612)

W trakcie kontroli ustalono, że w sprawozdaniu miesięcznym Rb-28 za luty 2018 r. brak było wykazanych jakichkolwiek zobowiązań. Zobowiązania, których nie wykazano w tym sprawozdaniu wynosiły 2.760.239,57 zł (nie występowały zobowiązania wymagalne). Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji, Budżetu i Informatyki wyjaśnił, że „w sprawozdaniu miesięcznym Rb-28 za luty 2018 r. omyłkowo nie wykazano zobowiązań za ten okres, co było spowodowane błędem technicznym przy imporcie danych za pośrednictwem pliku XML do systemu Trezor. Ze względu na błąd importu, dane z kolumny dotyczącej zobowiązań nie zasilili formularza w systemie sprawozdawczym. Ze względu na błąd ludzki, sprawozdanie zostało zaakceptowane i przekazane w niepełnej formie.”

W następnych okresach sprawozdawczych zobowiązania były wykazywane prawidłowo, a korekty błędnego sprawozdania za luty 2018 r. dokonano w trakcie trwania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 580-582, 613-684)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Niemniej, NIK zwraca uwagę na uchybienie w postaci błędu w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania wydatków budżetu państwa w okresie styczeń – luty 2018 r. w zakresie zobowiązań. NIK stwierdziła, że sytuacja miała charakter jednorazowy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. Poza stwierdzonym błędem w sprawozdaniu Rb-28 za luty 2018 r. polegającym na niewykazaniu zobowiązań, sprawozdania były sporządzone terminowo i prawidłowo, a kwoty w nich zawarte wynikały z ewidencji księgowej na dzień sporządzenia sprawozdań.

4. Najem budynku biurowego przy ul. Pięknej 20 w Warszawie

Opis stanu
faktycznego

W styczniu 2018 r. Skarb Państwa Komisja Nadzoru Finansowego reprezentowany przez Przewodniczącego KNF Marka Chrzanowskiego podpisał z SO SPV 57 spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. k. (jako wynajmującym, dalej: SO SPV 57) umowę najmu powierzchni biurowej w budynku biurowym przy ul. Pięknej 20 w Warszawie, na nową siedzibę Urzędu.

NIK zbadała zasadność decyzji o zmianie siedziby Urzędu i proces najmu nowej powierzchni biurowej dla UKNF oraz sposób zagospodarowania dotychczas zajmowanych obiektów biurowych przy ul. Jasnej 8 i 12 w Warszawie będących do 2018 r. w trwałym zarządzie UKNF.

Inicjatorem najmu powierzchni biurowej na nową siedzibę UKNF był Przewodniczący KNF p. Marek Chrzanowski.

W celu uzasadnienia swoich działań Przewodniczący zlecił przeprowadzenie wśród pracowników Urzędu ankiety na temat nastrojów i poziomu satysfakcji oraz efektywności procesów i organizacji. Ankiety przeprowadziło w kwietniu 2017 r. Konsorcjum doradczo-szkoleniowe House of Skills. Zdaniem NIK, wyniki ankiety w kwestii warunków pracy wskazywały głównie na uciążliwości związane z pracą w open space, a nie na trudności związane z wieloma lokalizacjami Urzędu.

Pismem z dnia 15 maja 2017 r. Przewodniczący KNF p. Marek Chrzanowski zwrócił się do Prezydenta m. st. Warszawy p. Hanny Gronkiewicz-Waltz o wskazanie wolnej powierzchni biurowej z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na potrzeby siedziby UKNF. W piśmie tym wskazano, że nieruchomość powinna być zlokalizowana w centrum Warszawy, minimalna powierzchnia to 8.000 m², a optymalna powierzchnia biurowa na potrzeby Urzędu to 14.000 m². W odpowiedzi z dnia 26 czerwca 2017 r. Urząd m. st. Warszawy poinformował, że w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje prezydent m. st. Warszawy, nie ma nieruchomości spełniającej warunki wskazane przez UKNF.

Jednocześnie Departament Administracji, Budżetu i Informatyki UKNF (DAI) przeprowadził analizę potrzeb lokalowych Urzędu, z uwzględnieniem planowanego wzrostu zatrudnienia, oraz dokonał oceny stanu technicznego zajmowanych obiektów.

Z informacji przedstawionych na posiedzeniu KNF w dniu 1 sierpnia 2017 r. przez Dyrektora DAI p. Ewę Gralewską na temat wyników tej analizy wynika, że:

- w związku ze zwiększającym się zakresem obowiązków nadzorczych rośnie zatrudnienie w Urzędzie i zapotrzebowanie na powierzchnię biurową,
- Urząd mieści się w pięciu budynkach i wskazana jest konsolidacja miejsc pracy w jednej lokalizacji,
- w budynku przy ul. Jasnej 12 powierzchnie biurowe typu open space są niefunkcjonalne, a budynek wymaga remontu,
- kończy się umowa najmu na powierzchnię biurową w hotelu Gromada,

- UOKiK zwrócił się o zwolnienie zajmowanej przez UKNF powierzchni biurowej w budynku przy pl. Powstańców Warszawy 1.

Na posiedzeniu tym Dyrektor DAI p. Ewa Gralewska poinformowała o działaniach podjętych w celu wyszukania budynku biurowego spełniającego wymagania UKNF oraz przedstawiła ofertę najmu budynku P20 Office&Business przy ul. Pięknej 20 w Warszawie złożoną przez SO SPV 57. Przekazane członkom Komisji parametry umowy najmu były następujące: cena najmu (miesięczny czynsz) 16,75 euro/m², zwolnienie z opłaty czynszowej przez cztery miesiące, koszt adaptacji powierzchni dla UKNF 516 euro/m², opłata eksploatacyjna 19,50 zł/m² rozliczana według faktycznie poniesionych kosztów, umowa na 10 lat z możliwością bezkosztowego jej rozwiązania po 7 latach.

Z protokołu z posiedzenia KNF wynika, że członkowie Komisji wyrazili akceptację dla realizacji przedstawionego projektu umowy najmu.

Analiza dokumentacji związanej z procesem najmu nowej powierzchni biurowej dla UKNF wskazuje, że Urząd prowadził działania związane z przeniesieniem siedziby Urzędu do nowej lokalizacji jeszcze przed przeprowadzeniem ankiety wśród pracowników oraz skierowaniem zapytania do prezydenta m. st. Warszawy i otrzymaniem na nie negatywnej odpowiedzi.

W dniu 28 marca 2017 r. rozesłano zapytania ofertowe do agencji nieruchomości. Przedmiotem zapytania były budynki o powierzchni około 10.000 m², zlokalizowane w centrum Warszawy, w bliskim sąsiedztwie metra oraz Szybkiej Kolei Miejskiej. Przygotowane przez agencje analizy wskazały na 21 lokalizacji.

Umowa z Cushman&Wakefield Polska sp. z o.o. dotycząca wykonania analizy rynku nieruchomości podpisana została w dniu 16 maja 2017 r., czyli praktycznie równocześnie ze skierowaniem do prezydent m. st. Warszawy zapytania o wskazanie wolnej powierzchni biurowej z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na potrzeby siedziby UKNF. W wyniku weryfikacji wskazanych lokalizacji do dalszej analizy wytypowano cztery budynki, z których jako najbardziej spełniający wymagania UKNF wskazano P20 Office&Business przy ul. Pięknej 20.

List intencyjny pomiędzy UKNF a SO SPV 57 o przystąpieniu stron do negocjacji mających na celu zawarcie umowy najmu powierzchni biurowej w budynku P20 Office&Business przy ul. Pięknej 20 został podpisany w dniu 19 czerwca 2017 r., czyli przed otrzymaniem odpowiedzi na wyżej wymienione zapytanie skierowane do prezydent m. st. Warszawy. Z dokumentacji przedstawionej do kontroli wynika, że decyzję o wyborze tego budynku podjął Przewodniczący KNF p. Marek Chrzanowski.

Negocjacje warunków umowy najmu z SO SPV 57, w których ze strony UKNF uczestniczyli przedstawiciele DAI oraz Departamentu Prawnego (DP) trwały od czerwca do grudnia 2017 r., przy czym udział radców prawnych Urzędu w negocjacjach rozpoczął się dopiero w sierpniu 2017 r. na wniosek Dyrektora DP p. Zdzisławy Osady. Ze strony Departamentu Prawnego w negocjacjach uczestniczyli radcowie prawni wskazani przez Dyrektora DP: p. Michał Grabka i p. Jarosław Wolski. Transakcja wymagała opinii Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (PG lub Prokuratoria) w związku z przekraczającą 100 mln zł kwotą wynikającą z projektu umowy. W listopadzie 2017 r. przedstawiciele Departamentu Prawnego UKNF sporządzili dla Przewodniczącego KNF p. Marka Chrzanowskiego trzy notatki służbowe po spotkaniach odbytych w Prokuratury, w których opisali uwagi i wątpliwości zgłaszane przez PG. Prokuratoria zgłosiła między innymi następujące uwagi dotyczące aspektów prawnych do projektu umowy:

- 1) projekt umowy przygotowany był w sposób korzystny dla wynajmującego,

- 2) powierzchnia najmowanego budynku była zbyt duża i zbyt droga do wykorzystania w przyszłości przez Skarb Państwa,
- 3) projekt umowy obejmował usługi dodatkowe (ochrona i sprzątanie), które nie podlegały wyłączeniu ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych,
- 4) brak było górnego limitu wydatków związanych z dodatkowymi opłatami, a opłaty eksploatacyjne nie obejmowały wszystkich kosztów,
- 5) UKNF nie powinien wносить kaucji z tytułu najmu.

Prokuratoria oraz radcy prawni UKNF zgłaszali również uwagi dotyczące aspektów biznesowych do projektu umowy, dotyczące wysokiej stawki czynszu, długiego okresu trwania umowy, warunków wypowiedzenia umowy przed upływem 10 lat.

W wyniku negocjacji prowadzonych do grudnia 2017 r. uwagi zgłoszone przez Prokuratorię oraz radców prawnych UKNF, dotyczące aspektów prawnych umowy, zostały uwzględnione. Natomiast uwagi dotyczące wysokości stawki czynszu, skrócenia okresu obowiązywania umowy lub wcześniejszego rozwiązania umowy nie zostały uwzględnione.

W trakcie prowadzenia negocjacji projekt umowy był opiniowany we wrześniu 2017 r. przez Kancelarię Grzegorza Kowalczyka z Częstochowy. W wydanej opinii stwierdzono między innymi brak wystarczających zabezpieczeń interesów najemcy. Stosownie do sugestii Prokuratury, UKNF wystąpił do międzynarodowej kancelarii prawnej DLA Piper Wiater w Warszawie o analizę warunków umowy w porównaniu do obowiązujących standardów na rynku najmu komercyjnych powierzchni biurowych. Według tej analizy projektowana umowa nie zawierała postanowień zagrażających istotnym interesom prawnym i ekonomicznym najemcy nieruchomości.

W dniu 17 stycznia 2018 r. Dyrektor DAI p. Ewa Gralewska i Dyrektor DP p. Zdzisław Osada sporządzili rekomendację dla Przewodniczącego KNF p. Marka Chrzanowskiego w sprawie podpisania umowy najmu powierzchni biurowej w budynku przy ul. Pięknej 20 w Warszawie, na warunkach opisanych w rekomendacji.

Umowa najmu, pomiędzy SO SPV 57 (jako wynajmującym) a Skarbem Państwa Komisją Nadzoru Finansowego (jako najemcą), powierzchni biurowej w budynku biurowym przy ul. Pięknej 20 w Warszawie, na nową siedzibę Urzędu została podpisana w dniu 18 stycznia 2018 r. ze strony UKNF przez przewodniczącego KNF p. Marka Chrzanowskiego. Umowa została parafowana pod względem formalno-prawnym przez dyrektora Departamentu Prawnego UKNF oraz radcę prawnego w Departamencie. Wśród warunków umownych znalazły się zapisy dotyczące okresu najmu przez 123 miesiące, przy stawce miesięcznej za powierzchnię biurową 17,05 euro za m², za powierzchnię magazynową 6,5 euro za m² oraz miejsca parkingowe w kwocie 165 euro za miejsce (najem 20 miejsc). Czynsz będzie płacony w złotych w oparciu o średni kurs wymiany euro na złote ogłaszany przez NBP obowiązujący w ostatnim dniu roboczym miesiąca poprzedzającego miesiąc, którego płatność dotyczy. W 2018 r. Urząd nie poniósł wydatków związanych z najmem powierzchni zlokalizowanych przy ul. Pięknej 20. Zgodnie z umową pierwsze trzy miesiące najmu były bezpłatne, a w związku z opóźnieniem w przekazaniu wszystkich pomieszczeń biurowych i podpisaniem w związku z tym aneksu do umowy z dnia 10 lipca 2018 r. pierwsze płatności za najem będą następowały w 2019 r. Wynajęty budynek posiada powierzchnie biurowe typu open space, więc nie spełnia oczekiwań pracowników Urzędu zgłoszonych w ankiecie przeprowadzonej w kwietniu 2017 r., w której pracownicy wskazywali na uciążliwości związane z pracą w open space.

W związku z przeniesieniem siedziby UKNF do budynku przy ul. Pięknej 20 w Warszawie, nieruchomości należące do Urzędu przy ul. Jasnej 8 i 12 w Warszawie stały się zbędne. W informacji przygotowanej przez DAI na posiedzenie KNF w dniu 26 czerwca 2018 r. na temat planowanych działań mających na celu efektywne zarządzanie nieruchomościami będącymi w trwałym zarządzie Urzędu wskazano, że z punktu widzenia UKNF najkorzystniejszym rozwiązaniem na gruncie umów cywilnoprawnych jest użyczenie tych nieruchomości NBP, który jest zainteresowany tą formą korzystania z budynków. W uzasadnieniu dla KNF stwierdzono między innymi, że użyczenie obu nieruchomości będzie z korzyścią dla Urzędu, ponieważ UKNF nie będzie ponosił wydatków na utrzymanie tych nieruchomości (koszty dostaw mediów, energii, koniecznych przeglądów i konserwacji, napraw i remontów). Oszczędności UKNF zostały oszacowane łącznie na poziomie około 2,5 mln zł rocznie. Ponadto, według szacunków DAI w budynku przy ul. Jasnej 12 niezbędne byłoby poniesienie nakładów na remont i impregnację elewacji oraz modernizację wentylacji i klimatyzacji w łącznej kwocie około 7,4 mln zł.

W dniu 16 lipca 2018 r. zostały zawarte dwie umowy użyczenia tych nieruchomości NBP. Zgodnie z zapisami umów, oddanie do używania obu budynków na rzecz NBP było bezpłatne. Umowa użyczenia Jasnej 12 została zawarta na 2 lata, a Jasnej 8 na 3 lata. NBP został zobowiązany między innymi do ponoszenia kosztów administrowania nieruchomościami, finansowania ewentualnych awarii i konserwacji oraz ponoszenia kosztów eksploatacyjnych w obu budynkach.

(dowód: akta kontroli str. 453, 694-695, 1429-2648)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Zdaniem NIK, decyzja o zmianie siedziby UKNF była niezasadna i spowodowała kilkukrotny wzrost kosztów związanych z zabezpieczeniem powierzchni biurowej dla Urzędu. Roczne koszty najmu 14.100 m² powierzchni biurowej w budynku przy ul. Pięknej 20 na nową siedzibę Urzędu wyniosą około 15,5 mln zł¹⁶. Dodatkowo ponoszone będą opłaty eksploatacyjne w wysokości około 4,0 mln zł. Tymczasem, gdy Urząd mieścił się we własnych budynkach i wynajmował tylko część powierzchni biurowej, roczne koszty najmu ponoszone przez Urząd do 2018 r. wynosiły około 4,0 mln zł oraz opłaty eksploatacyjne około 2,9 mln zł. Po zakończeniu remontu i oddaniu do użytkowania budynku przy ul. Jasnej 8 powierzchnia biurowa niezbędna do dodatkowego wynajęcia, w celu zabezpieczenia potrzeb lokalowych Urzędu, byłaby znacznie mniejsza, co zmniejszyłoby również koszty najmu.

UKNF posiada trzy budynki biurowe (do końca 2018 r. znajdujące się w trwałym zarządzie, a od 2019 r. stanowiące mienie UKNF) o powierzchni około 10.560 m², które zabezpieczały potrzeby lokalowe Urzędu w około 75%. Na zakup budynku przy ul. Jasnej 12 Urząd wydał w 2008 r. 30,5 mln zł, a przy ul. Jasnej 8 w 2014 r. 13,1 mln zł. Na remont tych budynków Urząd poniósł nakłady w wysokości około 35.650,0 tys. zł. Remont budynku przy ul. Jasnej 12 przeprowadzony był w latach 2009-2011, a budynku przy ul. Jasnej 8 w latach 2016-2017.

2. Działania związane z przeniesieniem siedziby Urzędu do nowej lokalizacji podjęto w marcu 2017 r., tj. przed przeprowadzeniem analizy potrzeb lokalowych Urzędu i zaprezentowaniem wyników analizy Komisji Nadzoru Finansowego w sierpniu 2017 r, ankiety wśród pracowników na temat nastrojów i poziomu satysfakcji oraz efektywności procesów i organizacji przeprowadzonej w kwietniu 2017 r. oraz skierowaniem w dniu 15 maja 2017 r. zapytania do Prezydenta

¹⁶ Jest to kwota szacunkowa, która będzie się zmieniała w zależności od kursu PLN/EUR.

m. st. Warszawy o wskazanie wolnej powierzchni biurowej z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i otrzymaniem na nie negatywnej odpowiedzi z dnia 26 czerwca 2017 r.

3. W umowie najmu powierzchni biurowej w budynku biurowym przy ul. Pięknej 20 w Warszawie zawartej z SO SPV 57 nie uwzględniono uwag Prokuratury dotyczących głównie niezachowania interesów ekonomicznych Urzędu, a także sugestii odnośnie zbyt wysokiej stawki czynszu oraz zbyt długiego okresu trwania umowy.
4. Umowa została zawarta na warunkach mniej korzystnych dla UKNF niż parametry najmu przedstawione KNF na posiedzeniu w dniu 1 sierpnia 2017 r., które KNF zaakceptowała.
Przekazane członkom Komisji parametry umowy najmu były następujące: cena najmu 16,75 euro/m², zwolnienie z opłaty czynszowej przez cztery miesiące, koszt adaptacji powierzchni dla UKNF 516 euro/m², opłata eksploatacyjna 19,50 zł/m² rozliczana według faktycznie poniesionych kosztów, umowa na 10 lat z możliwością bezkosztowego jej rozwiązania po 7 latach.
Tymczasem w umowie przyjęto następujące parametry: cena najmu 17,05 euro/m², zwolnienie z opłaty czynszowej przez trzy miesiące, opłata eksploatacyjna 19,50 zł/m² rozliczana według faktycznie poniesionych kosztów, umowa na 123 miesiące bez określenia możliwości bezkosztowego jej rozwiązania przez upływem terminu umownego.
5. UKNF nie zabezpieczył interesu Urzędu w negocjacjach dotyczących oddania do używania NBP dwóch budynków biurowych przy ul. Jasnej 8 i 12 w Warszawie o powierzchni około 6.680 m². Obiekty te zostały oddane NBP do bezpłatnego używania w sytuacji, gdy za wynajmowane od NBP pomieszczenia biurowe na siedziby 14 zamiejscowych Wydziałów Kontroli Ryzyka Urząd ponosi opłaty według stawek rynkowych, rocznie w wysokości około 2,4 mln zł.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że najem budynku biurowego przy ul. Pięknej 20 w Warszawie na nową siedzibę UKNF był działaniem niecelowym i niegospodarnym. Natomiast użyczenie NBP dotychczas zajmowanych budynków biurowych przy ul. Jasnej 8 i 12 w Warszawie było działaniem niegospodarnym.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli, wnosi o:

- 1) wystąpienie do spółki SO SPV 57 w celu renegocjacji warunków umowy najmu pomieszczeń biurowych w budynku przy ul. Pięknej 20 w Warszawie w zakresie ustalenia korzystniejszej stawki najmu oraz zapewnienia najemcy możliwości wcześniejszego wypowiedzenia umowy bez dodatkowych skutków finansowych;
- 2) podjęcie kroków prawnych mających na celu uzyskiwanie korzyści majątkowych z wynajmu nieruchomości przy ul. Jasnej 8 i 12 w Warszawie, stanowiących mienie UKNF.

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 Najwyższej Izby Kontroli.

Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia kwietnia 2019 r.

Kontroler
Tomasz Wańkiewicz
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis

.....
podpis