

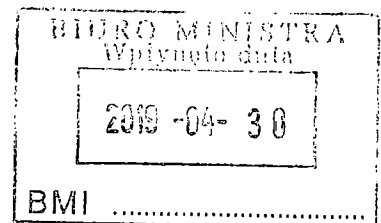


RPW/58504/2019 P
Data: 2019-04-30



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KBF.410.001.06.2019
P/19/001



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-950 Warszawa (dalej MF)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Czerwińska, Minister Finansów od dnia 9 stycznia 2018 r. Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów – od dnia 28 września 2016 r. do dnia 9 stycznia 2018 r.
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Edyta Prędka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/113/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)2. Małgorzata Pawelec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/112/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)3. Joanna Haus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/110/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)4. Piotr Michalak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/111/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)5. Anna Rybczyńska, doradca ekonomiczny, legitymacja nr 19786.6. Agnieszka Andrusco, doradca ekonomiczny, legitymacja nr 18346.

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 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania 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), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

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

- analizy wykonania planu dochodów,
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości na wybranych próbach dochodów i zaległości,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków oraz analizy stanu zobowiązań,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 19 w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości zmian planu wydatków dysponenta III stopnia wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizie wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- badaniu wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizie przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontroli prawidłowości realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2017 jak również zgłoszonych do wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2018,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie w układzie zadaniowym,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań i stosowanych przez dysponenta mechanizmów kontroli zarządczej w tym zakresie,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli części 19.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planów finansowych na 2018 r. izb administracji skarbowej w Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Olsztynie i Rzeszowie.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

Celem kontroli było również dokonanie oceny wykonania w 2018 r. planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji (dalej: Fundusz), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych jak również system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności ich sporządzenia.

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

- analizy wykonania planu przychodów Funduszu,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty oraz stanu zobowiązań,
- analizy realizacji kosztów, zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowej analizy wybranej próby kosztów oraz udzielonej pożyczki,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie w układzie zadaniowym,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań oraz stosowanych przez dysponenta mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących ich sporządzania.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części VI – Wyniki kontroli Funduszu Reprywatyzacji.

III. Charakterystyka kontrolowanej części i Funduszu Reprywatyzacji

W ramach części 19 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – głównie zadania z zakresu zarządzania finansami państwa, w tym poboru podatków, ceł i niepodatkowych należności budżetu państwa, działań kontrolnych realizowanych przez Krajową Administrację Skarbową (dalej: KAS), a także postępowań egzekucyjnych w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych.

Dysponentem części 19 budżetu państwa był minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych (dalej: Minister Finansów lub Minister). Budżet części 19 realizowany był w 2018 r. przez 21 dysponentów, w tym dysponenta części 19 (jako dysponenta trzeciego stopnia w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym jednostki) oraz 20 dysponentów trzeciego stopnia, bezpośrednio podległych dysponentowi części, tj.: Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów, 16 dyrektorów izb administracji skarbowej, dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora Centrum Informatyki Resortu Finansów oraz dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości.

Kontrolą objęto dysponenta części 19, dysponenta trzeciego stopnia w Ministerstwie Finansów (dalej: centralę MF) oraz izby administracji skarbowej w Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Olsztynie i Rzeszowie.

W 2018 r. dochody w części 19 wyniosły 635 790,2 tys. zł, w tym 563 537,9 tys. zł (88,6%) stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 9 178 623,1 tys. zł (łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2018 – zwanymi dalej wydatkami niewygasającym, w wysokości 69 477,2 tys. zł). Wydatki kontrolowanej

jednostki w kwocie 3 185 381,6 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 28 023,4 tys. zł) stanowiły 34,7% wydatków części 19. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 100 360,4 tys. zł, w tym 27 187,2 tys. zł (27%) w ramach kontrolowanej jednostki.

Dochody budżetu państwa zrealizowane w kontrolowanej części stanowiły 0,2% łącznej kwoty dochodów budżetu państwa, a wydatki – łącznie z wydatkami niewygasającymi – 2,4% wydatków budżetu państwa oraz 0,2% wydatków budżetu środków europejskich.

Wydatki realizowane w części 19 zostały w 2018 r. poniesione między innymi na cele związane z funkcjonowaniem Krajowej Administracji Skarbowej, w szczególności na koszty poboru podatków i ceł (61,8% wydatków części 19), na wpłatę do Funduszu Reprywatyzacji (22,9%), funkcjonowanie urzędu obsługującego Ministra Finansów (4,3%) oraz na uzupełnienie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego (4,9%).

Dochody podatkowe i celne pobierane przez Krajową Administrację Skarbową, ujmowane były w części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. W części 19 były realizowane głównie dochody z odsetek od lokat środków budżetu państwa (73,3% dochodów części 19), dochody jednostek budżetowych – izb administracji skarbowej jako jednostek budżetowych (10,9%) oraz dochody z tytułu dywidendy z tytułu podziału zysku spółki Totalizator Sportowy S.A. (3,1%).

Od dnia 1 stycznia 2017 r. Minister Finansów jest dysponentem Funduszu Reprywatyzacji, poprzednio był nim Minister Skarbu Państwa. Zasady tworzenia i działania Funduszu uregulowane są w art. 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników³ (dalej: ustawa o komercjalizacji).

Celem działania Funduszu jest zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, poprzez między innymi wypłatę odszkodowań przyznanych na podstawie art. 10 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego⁴ (dalej: ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych) oraz pokrycie kosztów postępowań sądowych ponoszonych między innymi w powyższych sprawach przez pozwaną Skarb Państwa.

Postępowania administracyjne i sądowe związane z odszkodowaniami za znacjonalizowane mienie prowadzone są przez organy, które wydawały decyzje nacjonalizacyjne (lub następców tych organów). Dysponent Funduszu wypłaca odszkodowania wraz z odsetkami i innymi kosztami na podstawie prawomocnych wyroków sądowych, przesyłanych wraz z wnioskiem o wypłatę przez organy prowadzące sprawę. Także należności z tytułu niezasadnie wypłaconych odszkodowań ze środków Funduszu dochodzone są przez te organy, a wyegzekwowane kwoty wpłacane są na konto Funduszu. W sprawach związanych z odszkodowaniami za mienie przejęte przez Skarb Państwa przyznawanymi na podstawie art. 10 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych, Skarb Państwa reprezentuje Minister Finansów, zastępowany przed sądami przez Prokuratorię Generalną.

Środki Funduszu mogą być również przeznaczone na udzielenie pożyczek niektórym spółkom oraz na nabywanie lub obejmowanie akcji w spółkach, jednakże w 2018 r. nie wydatkowano na ten cel środków Funduszu.

Koszty Funduszu w 2018 r. wyniosły 101 356,9 tys. zł, natomiast przychody 2 167 578,7 tys. zł.

³ Dz.U. z 2018 r. poz. 2170, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 2099.

IV. Ocena⁵

Część 19

Należności z tytułu dochodów budżetowych ustalane były prawidłowo i terminowo, z wyjątkiem trzech należności centrali MF, w przypadku których stwierdzono opóźnienia w podejmowaniu działań zmierzających do dochodzenia należności, a w jednym z tych przypadków również opóźnienie w przekazaniu dokumentów w celu ujęcia należności w księgach rachunkowych. Oceny powyższej dokonano na podstawie szczegółowego badania dochodów w kwocie 71 646,3 tys. zł, stanowiącej 12,7% dochodów Ministerstwa Finansów – realizowanych przez dysponenta III stopnia i 11,3% dochodów części 19.

W wyniku szczegółowego badania wydatków budżetu państwa na kwotę 2 230 133,9 tys. zł (tj. 70,6% wydatków Ministerstwa – realizowanych przez dysponenta I i III stopnia i 24,5% wydatków części 19) stwierdzono, że poza opisanymi dalej przypadkami, zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości mające wpływ na ocenę wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 19, świadczące równocześnie o niewystarczającym nadzorze dysponenta części nad jego realizacją, tj.:

- wydatkowanie kwoty 1 694,9 tys. zł, w wyniku zaciągnięcia w 2017 r. zobowiązania z pominięciem przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ (dalej: upzp) na dostarczenie nowych wersji oprogramowania standardowego MS Dynamix AX 2012 oraz nowych wersji publikowanych do niego poprawek, wykorzystywanych w ramach systemu ZEFIR2;
- podział zamówienia na usługi wsparcia informatycznego w Ministerstwie o łącznej wartości 212,3 tys. zł w celu uniknięcia stosowania przepisów upzp,
- niecelowy wydatek w kwocie 117,0 tys. zł na usługę instalacji sprzętu informatycznego w Ministerstwie,
- niezabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przy udzieleniu dotacji celowej dla Instytutu Łączności, polegające na niezagwarantowaniu przeniesienia praw zakupionego środka trwałego o wartości 16,1 tys. zł po zakończeniu świadczenia usługi,
- niegospodarne oraz niezgodne z wewnętrznymi procedurami Ministerstwa Finansów poniesienie wydatku w kwocie 13,1 tys. zł na zakup alkomatu dla Wewnętrznej Służby Ochrony MF.

Stwierdzono również:

- opóźnienie w podejmowaniu decyzji o blokowaniu wydatków z budżetu środków europejskich w wysokości 6 002,8 tys. zł,
- zakwalifikowanie wydatków w wysokości 6 587,7 tys. zł, niesłużących realizacji celu, jako wydatki związane z podzadaniem 4.2.1 – Przygotowanie, opracowanie, wykonanie, kontrola realizacji oraz przygotowanie sprawozdań z wykonania budżetu państwa,

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 w formie opisowej.

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

- nieuzasadnione zgłoszenie kwoty 1 226,0 tys. zł do wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, niemożliwych do zrealizowania w zakładanym okresie pierwszych trzech miesięcy 2018 r.,
- zwłokę w ujęciu w księgach rachunkowych Ministerstwa należności w kwocie 101,3 tys. zł i ich dochodzeniu na drodze sądowej.

Nadal aktualne pozostają dwa z sześciu wniosków sformułowanych w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2015 r. dotyczące zaprzestania ujmowania w planie dysponenta środków na wydatki jednostek podległych oraz ujednoczenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich. Aktualny również pozostaje jeden z czterech wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2017 r. dotyczący przeprowadzenia bieżącej analizy funkcjonowania spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. w zakresie kosztów stałych oraz realizowanych zleceń na rzecz Ministerstwa Finansów, pod kątem gospodarności jej funkcjonowania oraz celowości zwiększenia jej kapitału.

Fundusz Reprywatyzacji

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.

Przychody i koszty Funduszu Reprywatyzacji zostały wykonane zgodnie z planem finansowym Funduszu. Na podstawie szczegółowego badania kosztów w kwocie 90 272,4 tys. zł, tj. 89,1% kosztów Funduszu stwierdzono, że zostały one poniesione na cele wymienione w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

W toku kontroli ujawniono nieprawidłowości polegające na:

- dokonaniu, podobnie jak rok wcześniej, zmiany w planie finansowym Funduszu, polegającej na zwiększeniu planowanych kosztów, bez jednoczesnego adekwatnego zwiększenia planowanych przychodów, to jest niezgodnie z art. 29 ust. 9 ufp,
- zaniżeniu o 2 099 997 tys. zł kwoty przychodów z tytułu wpłat od jednostek na państwowy fundusz celowy w sprawozdaniu Rb-40 z *wykonania określonego w ustawie budżetowej na rok 2018⁷ planu finansowego państwowego funduszu celowego*.

Sprawozdania

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie łączne sprawozdania za 2018 r. sporządzone przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* oraz sprawozdania sporządzone przez dysponenta Funduszu. Sprawozdania łączne zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych: własnych i jednostek podległych, a sprawozdania jednostkowe sporządzone przez dysponenta części oraz dysponenta III stopnia – centrali MF, a także dysponenta Funduszu na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2018 r. dochody wyniosły 635 790,2 tys. zł i były wyższe o 100 997,2 tys. zł (o 18,9%) od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok

⁷ Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. poz. 291).

2018, co było niemożliwe do przewidzenia na etapie planowania. Zrealizowane w 2018 r. dochody były niższe o 489 067,4 tys. zł (o 43,7%) od uzyskanych w 2017 r., co wynikało ze zmiany sposobu ujmowania dochodów z ceł w 2017 r. Do lutego 2017 r. dochody z ceł były ujmowane w części 19 (w sprawozdaniach części 19 za rok 2017 z tego tytułu wykazano dochody w wysokości 547 960,9 tys. zł), a począwszy od marca 2017 dochody z ceł ujmuje się w części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Zmiana sposobu ujmowania dochodów z ceł związana była z reformą administracji celno-skarbowej i utworzeniem KAS.

W 2018 r. największy udział w strukturze dochodów miały dochody uzyskane z tytułu odsetek w rozdziale 75814 *Różne rozliczenia finansowe* (466 281,1 tys. zł, tj. 73,3% dochodów części). Dochody te obejmują głównie odsetki od środków budżetu państwa lokowanych w Narodowym Banku Polskim (dalej: NBP) i Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK). Kolejną istotną pozycję stanowiły dochody w kwocie 68 656,2 tys. zł, tj. 10,8% dochodów, uzyskane w rozdziale 75008 *Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi*. Większość dochodów w tym rozdziale osiągnięto w IAS we Wrocławiu w związku z jednorazową wpłatą z tytułu zwrotów kwot wypłaconych w latach ubiegłych (42 889,4 tys. zł, tj. 6,7% dochodów w części).

(dowód: akta kontroli str. 4632-4635, 4638-4648)

Zrealizowane w 2018 r. dochody centrali MF wyniosły 543 594,3 tys. zł i były wyższe o 46 116,2 tys. zł (o 9,3%) od uzyskanych w 2017 r. Wynikało to głównie z osiągnięcia wyższych niż w 2017 r. dochodów z tytułu odsetek od lokat terminowych w NBP i BGK (o 44 231,9 tys. zł) oraz dochodów z opłat za rozpatrzenie wniosku o rozstrzygnięcie charakteru gier, o którym mowa w art. 2 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁸ (o 14 090,1 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto próbę 43 losowo wybranych dowodów księgowych⁹, dotyczących dochodów budżetowych centrali MF w 2018 r. o łącznej wartości 52 276,1 tys. zł, tj. 9,6% dochodów centrali MF oraz jeden dowód księgowy dokumentujący zmniejszenie dochodów o 629,8 tys. zł.

Badanie przeprowadzone pod względem poprawności i terminowości ustalania należności nie wykazało nieprawidłowości. Ustalono, że należności wymierzone były terminowo w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie.

(dowód: akta kontroli str. 4649-4674)

Na koniec 2018 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 19 wystąpiły należności do zapłaty w wysokości 688 307,4 tys. zł, w tym zaległości 644 080,3 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec roku 2017 należności wzrosły o 378 533,9 tys. zł, tj. o 122,2%, a zaległości o 366 720,3 tys. zł, tj. o 132,2%. Wzrost stanu należności i zaległości wynikał przede wszystkim z ujęcia w IAS w Katowicach należności wynikającej z wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach zasądzającego na rzecz Skarbu Państwa, reprezentowanego przez naczelników dwóch urzędów skarbowych, kwotę 319 197,0 tys. zł tytułem naprawienia szkody majątkowej wraz z odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 4678-4698)

Ujęte w rocznym sprawozdaniu Rb-27 centrali MF należności wyniosły 59 693,6 tys. zł, w tym 15 913,6 tys. zł stanowiły zaległości. W porównaniu do stanu

⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 165, ze zm.

⁹ Wyboru dokonano metodą PPS z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości.

na koniec 2017 r. stan należności zwiększył się o 14 294,1 tys. zł (tj. o 31,5%), natomiast stan zaległości zmniejszył się o 1 789,0 tys. zł. Wzrost stanu należności wynikał przede wszystkim z naliczenia kar umownych wraz z odsetkami dla dwóch wykonawców z tytułu nieterminowego wykonania umów, natomiast wykazany spadek zaległości wynikał z faktu, że dłużnik zakwestionował kary umowne naliczone w latach ubiegłych na drodze sądowej i strony podjęły działania w celu zawarcia ugody, w związku z czym, zgodnie z §7 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa¹⁰ należności tych nie wykazano jako zaległości.

Skuteczność i adekwatność podejmowanych przez dysponenta III stopnia – centralę MF działań w celu odzyskania należności sprawdzono na próbie 82,6% należności pozostałych do zapłaty na kwotę 49 293,2 tys. zł. Doboru dokonano losowo spośród należności przejętych ze zlikwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa (dalej: MSP) – 15 pozycji (zazwyczaj wyroków sądowych wraz z naliczonymi odsetkami) na łączną kwotę 9 998,1 tys. zł (kwota główna z odsetkami i innymi kosztami) oraz metodą celową spośród należności części 19 – pięć pozycji (dowodów księgowych będących podstawą ujęcia należności) spośród należności bezspornych na łączną kwotę 145,7 tys. zł oraz pięć należności spornych na łączną kwotę 39 149,5 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje działania podjęte w celu dochodzenia zaległości przejętych po MSP za sprawne i w danych okolicznościach skuteczne. Z ustaleń kontroli wynika, że zaległości te powstawały kilkanaście lat temu i dotyczą głównie nieopłaconych należności za wynajem pomieszczeń należących do Skarbu Państwa oraz że dokumentacja dotycząca powstania i dochodzenia tych zaległości wymagała uporządkowania i często okazywała się niekompletna. Na dzień 1 stycznia 2018 r. w księgach rachunkowych MF ujęte były należności przejęte po MSP od 237 dłużników na łączną kwotę 15 383,8 tys. zł. W trakcie 2018 r.:

- ośmiu dłużników spłaciło całość należności w łącznej kwocie 34,1 tys. zł,
 - ośmiu dłużnikom umorzono należności w łącznej kwocie 553,8 tys. zł,
 - zawarto jedną umowę o rozłożenie na raty należności w kwocie 124,0 tys. zł
- a dalszych 25 dłużników dokonuje wpłat na poczet zadłużenia.

Łączna kwota spłaconych w 2018 r. należności wyniosła 122,7 tys. zł. Według stanu na koniec 2018 r. niespłacone pozostawały należności od 217 dłużników na łączną kwotę 15 483,5 tys. zł (wzrost kwoty wynika z naliczenia odsetek).

Badanie należności ustalonych przez MF wykazało, że nie we wszystkich przypadkach działania zmierzające do dochodzenia należności podejmowano terminowo i bez zbędnej zwłoki. Ponadto w jednym przypadku departament merytoryczny zbyt późno przekazał do Departamentu Finansów i Księgowości (dalej: FK) informacje i dokumenty dotyczące powstania należności, co szczegółowo opisano poniżej w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. Zasady dochodzenia należności, w tym terminy podejmowania kolejnych działań, uregulowane zostały w MF zarządzeniem Nr 49 Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad postępowania w Ministerstwie Finansów przy ustalaniu oraz dochodzeniu należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym (dalej: *zarządzenie nr 49* lub Zarządzenie). Wynika z niego w szczególności, że wierzyciel, czyli komórka organizacyjna właściwa w sprawie, której dotyczy należność, w terminie:

- 7 dni od ustalenia należności wystawia notę obciążeniową,
- maksymalnie 14 dni od upływu terminu płatności wynikającego z noty obciążeniowej wystawia wezwanie do zapłaty,

¹⁰ Załącznik Nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 109, ze zm.)

- 14 dni od daty płatności wynikającej z wezwania do zapłaty występuje do Departamentu Prawnego o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego.

Departament Prawny powinien w ciągu 7 dni od złożenia pisma procesowego wszczynającego postępowanie sądowe poinformować o tym wierzyciela oraz Departament Finansów i Księgowości. Następnie, po otrzymaniu prawomocnego orzeczenia sądu, w ciągu 7 dni powinien przekazać je do wierzyciela i odpis do FK, a do dłużnika skierować wezwanie do dobrowolnego spełnienia świadczenia. Ponadto po upływie maksymalnie 14 dni od wyznaczonej daty płatności powinien podjąć czynności niezbędne w celu dochodzenia należności na drodze postępowania egzekucyjnego.

Zarządzenie nie przewiduje odrębnych terminów w przypadkach, gdy dłużnik nie odbiera kierowanej do niego korespondencji. Z ustaleń kontroli wynika, że noty, wezwania do zapłaty itp. dokumenty kierowane do dłużnika przewidywały termin płatności „14 dni od daty odbioru pisma”. Stąd też jednostki organizacyjne przyjmowały, że datą doręczenia jest ostatni dzień, kiedy odebranie przez adresata przesyłki było możliwe, a datą płatności jest 14 dzień od daty tak rozumianego „doręczenia”. Powodowało to, że kolejne działania były podejmowane dopiero po upływie tak wyznaczonego terminu płatności. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że taki tryb działania powodował, że kolejne działania były podejmowane w znacznych odstępach czasu, a skoro dłużnik nie odbierał przesyłek, to prawdopodobieństwo dobrowolnego dokonania wpłat było skrajnie niskie, a zatem dwutygodniowe oczekiwanie na wpłatę powodowało wyłącznie opóźnienie w podejmowaniu kolejnych działań.

(dowód: akta kontroli str. 4699-5136)

W Ministerstwie Finansów nie opracowano procedury związanej z udzielaniem ulg w spłacie należności.

(dowód: akta kontroli str. 5087-5092)

W 2018 r. spisano z ewidencji księgowej umorzone należności od 16 dłużników. Dotyczyło to:

- zaległości w łącznej kwocie 6,0 tys. zł od ośmiu dłużników powstałych w latach 2005-2015 w MF, gdzie postępowania egzekucyjne zostały umorzone ze względu na ich bezskuteczność, w związku z tym spełnione zostały przesłanki umarzenia z urzędu należności, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3 ufp.
- zaległości w łącznej kwocie 553,8 tys. zł od ośmiu dłużników, które zostały przejęte z MSP i dotyczyły bezskutecznych egzekucji prowadzonych wobec dłużników upadłych, zlikwidowanych lub zmarłych.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń dotyczących umarzenia zaległości.

W 2018 r., na wniosek dłużnika, rozłożono na raty jedną zaległość przejętą po MSP na kwotę 124,0 tys. zł. Szczegółowe badanie prawidłowości zawarcia umowy o udzielenie ulgi w spłacie nie wykazało nieprawidłowości. Ponadto umorzono odsetki od jednej należności przejętej z MSP.

(dowód: akta kontroli str. 4646-4648)

W ramach kontroli wykonania budżetu w części 19 w roku 2017 Najwyższa Izba Kontroli ustaliła w Ministerstwie Finansów nieprawidłowość polegającą na naliczeniu z opóźnieniem i nie w pełnej wysokości należności z tytułu kar umownych od wykonawcy umowy z dnia 1 lutego 2013 r. na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu e-Podatki. Z ustaleń kontroli wynikało, że w 2017 r. kary umowne naliczono na podstawie uproszczonego i bardzo ogólnego założenia. Weryfikację

prawidłowości wykonania umowy i naliczanie kar umownych zakończono w kwietniu 2018 r. wystawiając wykonawcy wezwanie do zapłaty, z którego wynikało, że łączna kwota kar wyniosła 27 238,6 tys. zł, z tego z tytułu kar za opóźnienia w rozwiązywaniu zgłoszeń w ramach usługi Asysty Powdrożeniowej i usługi utrzymania (kary serwisowe) w wysokości 21 297,0 tys. zł oraz kar produktowych i etapowych 5 941,6 tys. zł. Część kar, w wysokości 3 906,9 tys. zł, została w 2017 r. skompensowana ze zobowiązaniem MF, z tym że wykonawca kwestionował skuteczność tego potrącenia. Wykonawca umowy zakwestionował w całości naliczone kary, zarówno w zakresie kwot jak i podstawy naliczenia, w wyniku czego strony podjęły rozmowy w celu polubownego rozwiązania sporu i 30 sierpnia 2018 r. zawarły ugodę sądową. W wyniku ugody łączna kwota kar umownych została ustalona na sumę 9 533,5 tys. zł, a jej uregulowanie miało nastąpić przez potrącenie z wierzytelności wykonawcy za usługi wykonane na rzecz zamawiającego (wykonawca przyjął oświadczenia zamawiającego o potrąceniu na łączną kwotę 7 369,0 tys. zł i potwierdził ich skuteczność; uregulowanie pozostałej części należności zamawiającego w kwocie 2 164,5 tys. zł zostało odroczone do dnia 1 lutego 2019 r.). Uwzględniając nową wartość umowy, ustaloną w związku z zawartą ugodą na 159 550,2 tys. zł, wielkość kar umownych ustalona w wyniku zawartej ugody stanowiła 6,0% jej wartości, a łączna wielkość kar umownych (wraz z dotychczas zapłaconymi przez wykonawcę – 5 149,6 tys. zł) 9,2% jej wartości. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że łączna wysokość kar umownych (14 683,1 tys. zł), nie przekroczyła progu 10% wartości umowy, czyli kary umownej jaka należałaby się od wykonawcy w przypadku odstąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 2122-2223, 2778-2958, 5578-5760, 6904-7025)

Jak wynika z wyjaśnień dyrektor Departamentu Prawnego (dalej również jako Departament PR lub PR), Ministerstwo Finansów brało pod uwagę prawdopodobny wynik postępowania sądowego, w tym możliwość nieuwzględnienia roszczeń MF w całości, dokonanie przez sądy powszechne zamiarkowania naliczonej kary umownej. Dyrektor powołała się na opinię Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, w której między innymi stwierdzono, że w przypadku oceny, iż kara umowna została określona w wygórowanej wysokości, może dojść do jej obniżenia o 65-75% w stosunku do wysokości naliczonej.

Ministerstwo Finansów, przystępując do zawarcia ugody, w sporządzonej na podstawie art. 54a ufp ocenie jej skutków stwierdziło między innymi, że wykonawca kwestionując podstawy i wysokość naliczania kar umownych z tytułu nieprawidłowej realizacji tych usług wskazywał, iż Ministerstwo przyjęło wadliwą metodykę naliczania tych kar. Ministerstwo, dokonując przedmiotowej oceny, odniosło się również do leżącej po stronie MF konieczności udowodnienia, w przypadku sporu sądowego, prawidłowości ustalonych kar umownych. Wskazało między innymi na konieczność wykazania istnienia stosunku zobowiązaniowego oraz jego treści, faktu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez wykonawcę, a także prawidłowości naliczenia kar umownych, w związku ze skomplikowanym sposobem naliczania kar umownych (między innymi problem dotyczący naliczania kar umownych za Asystę Powdrożeniową i usługę utrzymania). Brano również pod uwagę spór stron, w przypadku kar serwisowych, co do oceny kwalifikacji zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 5566-5576)

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że dokonanie przez Ministerstwo Finansów obniżenia kar umownych było skutkiem między innymi stwierdzonego przez NIK w wyniku kontroli wykonania budżetu w 2017 r. nieprzygotowania Ministerstwa Finansów w momencie rozpoczęcia realizacji usługi Asysty Powdrożeniowej i usługi utrzymania, do monitorowania terminowości ich świadczenia oraz braku ustalonych

z wykonawcą zasad ich monitorowania. Zdaniem NIK na obniżenie kar umownych wpływ miał brak bezspornej pewności Ministerstwa co do prawidłowości ich naliczenia. Potwierdza to fakt, iż dopiero w zawartej ugodzie obie strony przyjęły *Procedurę obsługi zgłoszeń utrzymaniowych*, określającą zasady współpracy Ministerstwa Finansów z wykonawcą podczas rozwiązywania problemów i incydentów w ramach świadczenia Asysty Powdrożeniowej i Utrzymania.

Zauważyć też należy, iż gdyby Ministerstwo na bieżąco naliczało kary umowne i informowało wykonawcę o konieczności ich zapłaty, na wcześniejszym etapie zostałyby rozwiązane kwestie sporne z Wykonawcą co do zasad i wysokości naliczania kar. Dla oceny całości sprawy istotne jest również to, że w przeprowadzonym procesie ugodowym brała również udział Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, która uznała, że ugoda w należyty sposób zabezpiecza interesy Skarbu Państwa.

Dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w zakresie dochodów, między innymi poprzez bieżącą analizę sprawozdawczości jednostek podległych. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę prawidłowości sprawowania nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 1508-1687, 5153-5213)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Departament Wywiadu Skarbowego, a następnie Departament Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej (dalej: DZP) z opóźnieniem przekazał do Departamentu Finansów i Księgowości informacje i dokumenty wskazujące na powstanie szkody w majątku MF z tytułu realizacji umowy sprzedaży i dostarczenia do MF urządzeń informatycznych wraz z niezbędnym oprogramowaniem i licencjami. Szkada wynikała z cofnięcia przez wykonawcę licencji dostarczonych wcześniej wraz ze sprzętem komputerowym. W efekcie należność z tego tytułu w kwocie 57,8 tys. zł nie była ujęta w księgach rachunkowych i tym samym nie została wykazana w sprawozdaniach budżetowych w latach 2015-2017.

Po stwierdzeniu szkody w marcu 2015 r. i dwukrotnym wezwaniu wykonawcy do naprawienia szkody zostało złożone zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa przez prezesa zarządu spółki będącej wykonawcą umowy, a następnie w styczniu 2016 r. podjęto działania w celu odzyskania równowartości szkody majątkowej od wykonawcy umowy na drodze cywilnoprawnej. Wyrok z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności wydany 22 stycznia 2018 r. i następnie opatrzony klauzulą natychmiastowej wykonalności wpłynął do MF 23 maja 2018 r. Pomimo to odpis wyroku został przekazany do FK dopiero w sierpniu 2018 r. i dopiero w tym okresie sprawozdawczym został wprowadzony do ksiąg rachunkowych.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że odpis wyroku wpłynął do Departamentu Prawnego dopiero w sierpniu 2018 r. i został przekazany do FK niezwłocznie. W jego ocenie należność powstała dopiero z chwilą nałożenia na wyrok klauzuli wykonalności w dniu 17 maja 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu, jakoby należność w opisanej wyżej sytuacji powstała dopiero z chwilą zasądzenia dochodzonej należności czy też nadania klauzuli wykonalności. Szkada majątkowa została stwierdzona styczeń 2015 r. i w tej dacie należało odnotować w księgach rachunkowych zmniejszenie wartości dostarczonych składników majątkowych i jednocześnie

należność od wykonawcy z tytułu naprawienia tej szkody. Ówczesny Departament WS dysponował dokumentami potwierdzającymi zaistnienie i wartość szkody już w marcu 2015 r. stąd stosowne dokumenty powinny być przekazane do FK.

(dowód: akta kontroli str. 4990-5084, 5113-5133)

2. W trzech z pięciu objętych kontrolą należności bezspornych powstałych w MF działania zmierzające do wyegzekwowania należności podejmowane były ze zwłoką.

A. W przypadku należności w łącznej kwocie 26,2 tys. zł od momentu stwierdzenia okoliczności uzasadniających naliczenie kary umownej do momentu skierowania wniosku o wszczęcie egzekucji komorniczej upłynęło ponad półtora roku, z czego między innymi dwa miesiące na wystawienie noty obciążeniowej, a pięć miesięcy na skierowanie wniosku o wszczęcie egzekucji (od dnia otrzymania nakazu zapłaty z nadaną klauzulą wykonalności).

Ani Dyrektor Departamentu Informatyzacji (dalej również jako *DI*), ani Dyrektor Departamentu Prawnego (dalej również jako *PR*) nie wyjaśnili okoliczności uzasadniających dochodzenie kary umownej z opóźnieniem. Dyrektor *DI* wskazał, że w jego ocenie jedną z przyczyn zwłoki była trudność z ustaleniem adresu siedziby wykonawcy, natomiast Dyrektor *PR* wyjaśniła jedynie, że Departament Prawny nie wystawiał noty obciążeniowej.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje działania, polegające na dochodzeniu należności ze zwłoką, za nierzetelne i naruszające art. 42 ust. 5 ufp, zgodnie z treścią którego jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 4799-4989, 5134)

B. W przypadku należności w łącznej kwocie 75,1 tys. zł, dotyczącej pokrycia szkody majątkowej opisanej w pkt 1, działania podejmowane były przez Departament Prawny ze zwłoką, w tym wniosek o nadanie klauzuli wykonalności został skierowany do sądu dwa miesiące po otrzymaniu wyroku z rygorem natychmiastowej wykonalności, a wniosek o wszczęcie egzekucji został sporządzony dwa miesiące po wpłynięciu do MF wyroku z nadaną klauzulą wykonalności.

Dyrektor *PR* wyjaśniła, że czynności zmierzające do wyegzekwowania należności na drodze cywilnej były powiązane z toczącym się równolegle procesem karnym, w którym złożony został wniosek o naprawienie szkody, jednak nie wskazała, w jaki konkretnie sposób kolejne rozprawy w sprawie karnej wpływały na podjęcie ze zwłoką kolejnych kroków w postępowaniu cywilnym. Dyrektor *PR* zauważyła również, że przepisy nie ustanawiają terminów na złożenie wniosku o nadanie klauzuli wykonalności czy wniosku o wszczęcie egzekucji, co jednak w ocenie NIK – z uwagi też na art. 42 ust. 5 ufp – nie może uzasadniać zwłoki w podejmowaniu kolejnych czynności po wystąpieniu przez wierzyciela na drogę sądowego postępowania cywilnego. W przypadku należności cywilnoprawnych terminy dochodzenia należności nie są co prawda ściśle określone, tym nie mniej w przypadku jednostek sektora

finansów publicznych należy przyjąć, że powinny zostać podjęte bez zbędnej zwłoki, mając na uwadze racjonalność i skuteczność podejmowanych działań.

(dowód: akta kontroli str. 4799-4880, 4990-5076)

C. Od momentu upłynięcia terminu zapłaty za najem powierzchni w budynku MF w kwocie 27,3 tys. zł do dnia wystawienia najemcy wezwania do zapłaty upłynęło 84 dni, podczas gdy zgodnie z *zarządzeniem nr 49* czas ten nie powinien przekroczyć 14 dni. Według stanu na koniec 2018 r. od dłużnika tego pozostawały niespłacone należności na łączną kwotę 193,7 tys. zł, w tym 166,5 tys. zł stanowiły zaległości. W trakcie 2018 r. dłużnik dokonywał jedynie sporadycznych wpłat, a większość należności z tytułu najmu została potrącona z faktur za usługi świadczone na rzecz MF, przy czym wartość tych usług jest co do zasady niższa niż wartość ustalonego czynszu za najem. Mimo to Biuro Logistyki wystąpiło do Departamentu Prawnego o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego dopiero w listopadzie 2018 r. (faktury wystawione do sierpnia 2018 r. o łącznej kwocie należności głównej 187,9 tys. zł), a następnie w marcu 2019 r. (faktury wystawione od listopada 2018 r. do stycznia 2019 r. o łącznej kwocie należności głównej 166,0 tys. zł). Dyrektor Biura Logistyki wyjaśniła, że zwłoka w wystawieniu wezwania do zapłaty wynikała ze spiętrzenia obowiązków pracownika odpowiedzialnego za realizację czynności windykacyjnych w okresie od listopada 2018 do lutego 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 5085-5102)

W składanych wyjaśnieniach Dyrektorzy wskazywali, że zwłoka w podejmowaniu czynności nie wpłynęła na przedawnienie zobowiązań ani efektywność egzekucji. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że podejmowanie działań windykacyjnych ze zwłoką rodzi ryzyko braku bądź mniejszej skuteczności tych działań, a w skrajnych przypadkach może nawet dopuścić do przedawnienia należności, ponadto *zarządzenie nr 49* jako dokument prawa wewnętrznego nie uzależnia terminów podjęcia działań od ryzyka przedawnienia czy ryzyka niespłacalności, lecz wyznacza te terminy do stosowania.

3. Departament Prawny nie przekazał do Departamentu Finansów i Księgowości informacji o skierowaniu sprawy na drogę postępowania sądowego ani nie przekazał odpisu prawomocnego orzeczenia sądu w sprawach opisanych w pkt 2 A i B, chociaż zgodnie z *zarządzeniem nr 49* powinien takie informacje i dokumenty przysyłać w ciągu siedmiu dni. Dyrektor Departamentu PR nie wyjaśniła przyczyn powyższych zaniechań, wskazała jedynie, że oryginał prawomocnego wyroku po opatrzeniu klauzulą wykonalności stanowi tytuł wykonawczy. NIK wskazuje, że zgodnie z *zarządzeniem nr 49* do FK przekazać należy potwierdzoną za zgodność z oryginałem kopię orzeczenia, co nie wpływa na proces uzyskiwania klauzuli wykonalności i dalsze dochodzenie należności.

(dowód: akta kontroli str. 4799-4880, 5113-5133)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na realizację dochodów.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2018 r. w części 19 wyniosły 9 178 623,1 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 69 477,2 tys. zł), co stanowiło 130,6% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2018 oraz 98,5% planu po zmianach. Wydatki niższe

od planowanych wynikały z mniejszej niż prognozowano (o 49 459,0 tys. zł) wartości wypłat z gwarancji w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” (dalej: *gwarancje de minimis*), niższych wydatków na zakup towarów i usług o 35 376,8 tys. zł, jak również niższych wydatków i zakupów inwestycyjnych o 17 749,6 tys. zł z powodu rezygnacji z części inwestycji, bądź uzyskanych oszczędności w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

W porównaniu do 2017 r. wydatki wzrosły o 464 651,9 tys. zł (5,33%). Główną przyczyną wzrostu była wpłata z budżetu państwa kwoty 2 100 000,0 tys. zł na Fundusz Reprywatyzacji wyższe niż w roku ubiegłym wypłaty *gwarancji de minimis* (o 109 544,6 tys. zł), oraz wyższe wydatki z tytułu zakupu usług pozostałych (o 114 400,0 tys. zł), których wzrost wynikał głównie z powodu zwiększenia cen usług za obsługę administracyjną nieruchomości, cen usług komunalnych, usług transportowych i przechowywania zajętych towarów.

(dowód: akta kontroli str. 5761, 5764, 5854-5859, 5867-5892)

Na podstawie sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za rok 2018 stwierdzono, że na koniec 2018 r. stan zobowiązań ogółem w części 19 wyniósł 1 245 956,7 tys. zł i był niższy o 24 607,7 tys. zł (o 1,9%) niż na koniec roku ubiegłego. Zobowiązania wymagalne na koniec 2018 r. wyniosły 822 463,9 tys. zł i były o 39 989,7 tys. zł (o 5,1%) wyższe niż w roku poprzednim. Wzrost zobowiązań wymagalnych wynikał z naliczenia odsetek od zobowiązania powstałego w roku poprzednim. Zobowiązania wymagalne obejmowały zobowiązania wynikające z wyroku Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie zasądzonego odszkodowanie na rzecz spółki prawa luksemburskiego w związku z decyzjami Komisji Nadzoru Finansowego zakazującymi wykonywania prawa głosu z akcji spółki zależnej – banku oraz nakazującymi zbycie tych akcji. W ocenie KNF spółka prawa luksemburskiego jako właściciel nie dawała rękojmi stabilnego i bezpiecznego zarządzania bankiem. Łączna kwota zobowiązań z tego tytułu na 31 grudnia 2018 r. wynosiła 819 392,1 tys. zł. Pozostałe zobowiązania wymagalne obejmowały zobowiązania z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego w łącznej wysokości 3 054,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5402-5443)

Wydatki budżetu państwa poniesione na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra stanowiły 11,2% wydatków części 19 i wyniosły 1 031 813,3 tys. zł (łącznie z wydatkami niewygasającymi w wysokości 28 023,4 tys. zł), co stanowiło 98,5% planu po zmianach i 118,5% wydatków roku poprzedniego. Zwiększenie wydatków spowodowane było głównie wzrostem wartości umów zawartych w latach poprzednich związanych z budową systemów informatycznych na potrzeby KAS, wpłatą w 2018 r. wkładu finansowego Polski do Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz koniecznością przeprowadzenia remontów budynku Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 5864-5866, 5458, 6406-6411)

NIK ponownie zwraca uwagę na występujące zjawisko tworzenia w planie finansowym dysponenta części rezerwy na wydatki jednostek podległych. W ciągu 2018 roku przekazano z planu wydatków dysponenta części do planu wydatków dysponentów niższego stopnia kwotę 9 400,1 tys. zł, z przeznaczeniem między innymi na naprawy i remonty, w wyniku zaleceń po przeprowadzonych przeglądach budynków, napraw oraz odtworzenia uszkodzonego mienia jednostek, odpraw pośmiertnych. Pomimo iż przekazana kwota była o 48 076,4 tys. zł mniejsza niż w roku poprzednim, NIK zauważa, że wskazane powyżej przyczyny nie upoważniają dysponenta części do tworzenia w swoim planie finansowym tzw. rezerwy

na wydatki dla jednostek podległych, ponieważ wydatki te powinny być w miarę możliwości planowane przez te jednostki, a ewentualne niedobory środków w trakcie roku powinny być uzupełniane w sposób przewidziany w ustawie o finansach publicznych, w tym poprzez dokonywanie odpowiednich zmian w planie jednostek podległych. Ponadto sytuacja, w której planowane są zadania, co do których nie określono jednostki je realizującej świadczy o niewystraszającym przygotowaniu do ich realizacji. NIK zaznacza jednocześnie, że w przypadku nieprzewidzianej konieczności zmiany realizatora zadania, istnieje możliwość przesunięcia środków pomiędzy jednostkami w sposób przewidziany w obowiązujących przepisach. W związku z powyższym aktualny pozostaje wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. dotyczący zaprzestania utrzymywania środków w planie dysponenta części zamiast ujmowania ich w planach jednostek podległych. Środki na zadania jednostek podległych mogą być ujmowane wyłącznie w ich planach finansowych lub w części 83 – Rezerwy celowe w przypadku, gdy na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy dysponent nie jest w stanie określić, które jednostki będą ostatecznie realizowały określone wydatki.

(dowód: akta kontroli str. 5870-5871, 5882-5883)

Badaniem pod kątem prawidłowości udzielania dotacji oraz sprawowanego przez dysponenta części nadzoru i kontroli nad jej wykorzystaniem objęto przekazywanie w 2018 r. dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych w łącznej kwocie 15 456,0 tys. zł, tj. 100% wypłaconych środków. W wyniku badania nie stwierdzono nieprawidłowości. Ministerstwo Finansów prowadziło monitoring realizacji wydatków na powyżej wskazany cel poprzez kwartalne pozyskiwanie informacji z izb administracji skarbowej, między innymi w zakresie zrealizowanych wydatków i działań sprawdzających wykorzystanie środków przez dotowane podmioty. Wraz z systematycznym wzrostem wypłaconych dotacji nastąpiła poprawa wykorzystania zaplanowanych środków na ten cel. W ostatnich trzech latach poprawiło się wykorzystanie środków ujętych na ten cel w planie po zmianach. I tak w 2016 r. wykorzystano 66,3% planu po zmianach, w 2017 r. – 78,8%, a w 2018 r. już 98,4%.

(dowód: akta kontroli str. 4404-4426)

Badaniem objęto również dotację celową udzieloną Instytutowi Łączności – Państwowemu Instytutowi Badawczemu na przyjmowanie, przetwarzanie i analizę danych dotyczących przewozów towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów¹¹.

Umowa dotacji z dnia 30 listopada 2018 r. na kwotę 2 235,0 tys. zł zawierała elementy określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych. W 2018 r. ze środków dotacji wykorzystano 1 571,8 tys. zł.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Instytut Łączności dokonał:

- zwrotu niewykorzystanych środków w wysokości 663,2 tys. zł w terminie określonym w art. 150 pkt 5 ufp,
- rozliczenia rzeczowo-finansowego w dniu 15 stycznia 2019 r., które zostało zatwierdzone przez dyrektora i zastępcę dyrektora Departamentu Zwalczania Przemocności Ekonomicznej, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Ministra Finansów, w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 1728-1749)

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2332, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje zlecenia przedmiotowego zadania Instytutowi Łączności z uwagi na – jak wskazał zastępca Dyrektora Departamentu Zwalczenia Przeszłości Ekonomicznej – duże ryzyko dla bezpieczeństwa danych pozyskiwanych w związku z jego realizacją przez podmioty komercyjne, które realizują również usługi przewozu. Zwraca jednak uwagę na fakt, iż Ministerstwo Finansów dokonując wyboru wykonawcy zadania, nie dokonało pełnego rozeznania na rynku komercyjnym, czy tego rodzaju usługę bez świadczenia usługi przewozu realizują inne podmioty. Tym samym MF nie zweryfikowało, czy przedmiotowe zadanie mogłoby zostać zlecone innemu podmiotowi za niższe wynagrodzenie.

(dowód: akta kontroli str. 1787-1797, 1865-1870, 1945)

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 19 stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niecelowym wydatkowaniu środków w wysokości 18 285,8 tys. zł na rzecz spółki celowej Aplikacje Krytyczne S.A. z przeznaczeniem na zwiększenie jej kapitału zakładowego i pokrycie straty spółki za rok poprzedni. W 2018 r. z budżetu części 19 na rzecz spółki nie realizowano żadnych wydatków. Rada Nadzorcza negatywnie rozpatrzyła wniosek Zarządu Spółki o pokrycie straty netto powstałej w 2017 r. w wysokości 9 952,0 tys. zł. Wydatki Spółki związane z jej funkcjonowaniem w 2018 r. wyniosły 14 338,3 tys. zł, a łączny ustalony zaakceptowany koszt realizowanych przez Spółkę zleceń na rzecz Ministerstwa Finansów wyniósł 9 222,2 tys. zł. W kwocie tej nie uwzględniono zlecenia z dnia 28 grudnia 2018 r. w wysokości 842,5 tys. zł i terminem jego realizacji do 31 lipca 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 2282-2764)

W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o przeprowadzenie bieżącej analizy funkcjonowania Spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. w zakresie kosztów stałych oraz realizowanych zleceń na rzecz Ministerstwa Finansów, pod kątem gospodarności jej funkcjonowania oraz celowości zwiększenia jej kapitału.

Jak wynika z wyjaśnień dyrektor Departamentu Prawnego, dokonano analizy możliwych sposobów finansowania spółki, a zmiana sposobu finansowania spółki będzie uwzględniona w treści znowelizowanej umowy ze spółką, która zgodnie z szacunkami Departamentu Prawnego zostanie podpisana po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego Spółki za rok 2018. Tym samym, zdaniem dyrektor Departamentu, wniosek pokontrolny NIK dotyczący przeprowadzenia bieżącej analizy funkcjonowania Spółki w zakresie kosztów stałych oraz realizowanych przez Spółkę na rzecz Ministerstwa Finansów zleceń został zrealizowany. Z udzielonych przez dyrektor Departamentu wyjaśnień wynika również, że nie podziela poglądu, iż - jeżeli spółka Skarbu Państwa dokonuje wydatków w sposób niegospodarny lub niecelowy a organ wykonujący uprawnienia Skarbu Państwa (tzn. jedyne go współnika) temu nie przeciwdziała – to wydatki z budżetu państwa na działalność spółki (pokrycie straty lub podwyższenie kapitału) należy uznać za poniesione niezgodnie z określonymi w ufp zasadami (art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp i wyrażona w nim zasada dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny). Ponadto dyrektor PR wskazała, że zasady działania spółek prawa handlowego określone w Kodeksie spółek handlowych¹², wykluczają w przypadku tych podmiotów (spółek kapitałowych) wymogi z art. 44 ufp. Dyrektor Departamentu w wyjaśnieniach odwołała się również do zasad wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa ustalonych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania

¹² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.).

mieniem państwowym¹³, wskazując że stanowią one podstawę oceny działalności i prawidłowości funkcjonowania spółki oraz umożliwiają sprawowanie efektywnego nadzoru właścicielskiego. Dyrektor Departamentu podkreśliła, że „Ministerstwo Finansów nie posiada wiedzy na temat ponoszenia przez Spółkę wydatków w sposób (...) [niegospodarny lub niecelowy]” oraz powołała się na pozytywną opinię biegłego rewidenta o sprawozdaniu finansowym za rok 2017.

(dowód: akta kontroli str. 2765-2770, 2972-2979)

Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Zarządzania Strategicznego, przeprowadzona została analiza umów zawartych pomiędzy Ministerstwem Finansów a wykonawcami zewnętrznymi świadczącymi usługi o podobnym charakterze co oferowane przez spółkę. Analiza wykazała, że od 2016 r. cena robocizna oferowana przez spółkę nie uległa podwyższeniu i jest w dalszym ciągu konkurencyjna. Jak wskazał Dyrektor weryfikacja zleceń dotyczy głównie czasochłonności realizacji zadań. Z uwagi na to, że czynności analityczne w stosunku do zleceń pracy wykonywane są na roboczo, nie jest sporządzana dokumentacja w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 2771-2776)

Dyrektor Departamentu Prawnego nie wskazała jak dokonano analizy sposobu finansowania Spółki oraz nie przekazała dokumentacji w tym zakresie. Dyrektor Departamentu Zarządzania Strategicznego również nie przekazał dokumentacji dokonanych analiz.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przy dokonywaniu wszystkich wydatków z budżetu państwa obowiązują zasady określone w art. 44 ust. 3 ufp, stanowiącym, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a przy tym w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Przekazanie środków pieniężnych spółce celowej utworzonej przez Skarb Państwa np. na podwyższenie kapitału zakładowego, pokrycie straty tej spółki jest wydatkiem budżetu państwa, który powinien być ponoszony w sposób celowy i oszczędny, przy uwzględnieniu treści art. 4 ust. 2 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym, który stanowi, iż mieniem państwowym zarządza się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności.

W ocenie NIK brak prowadzenia analiz w powyższym zakresie, a w przypadku ich prowadzenia, brak ich udokumentowania, uniemożliwia stwierdzenie, że dysponent dołożył starań, by środki z budżetu państwa na funkcjonowanie Spółki, w tym na pokrycie kosztów zleconych zadań, zostały wydatkowane w sposób gospodarny, a w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach nie wskazano, by pewność co do gospodarności ponoszonych przez Spółkę kosztów i wydatków Ministerstwo Finansów pozyskiwało innymi metodami. Tym samym wniosek po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. pozostaje nadal aktualny.

Wydatki na wynagrodzenia w cz. 19 budżetu państwa¹⁴ w 2018 r. wyniosły 4 541 784,1 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach i były wyższe o 115 410,0 tys. zł (2,6%) niż w 2017 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wyniosło 6 279,9 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2017 o 6,0% (353,8 zł), przy czym w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 9,9% (w tym dla osób zatrudnionych w centrali MF o 18,3%),

¹³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1182, ze zm.

¹⁴ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

a dla członków korpusu służby cywilnej o 8,5%. Spowodowane to było skutkami przechodzącymi na 2018 r. w związku z regulacjami wynagrodzeń dokonanyymi w 2017 r.

W pozostałych grupach zatrudnienia, tj. w grupie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, grupie *żołnierze i funkcjonariusze* oraz w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe stwierdzono spadek przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w porównaniu do roku poprzedniego.

Największy spadek odnotowany w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (o 22,7%) spowodowany był brakiem wypłat nagród w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 3001-3016)

Przeciętne zatrudnienie w części 19 w 2018 r. wyniosło 60 269 osoby i w porównaniu do 2017 r. zmniejszyło się o 1 984 osoby (o 3,1%). Zmniejszenie zatrudnienia nastąpiło w jednostkach KAS i spowodowane było głównie fluktuacją kadr i przedłużającym się procesem naboru pracowników.

Przeciętne zatrudnienie w centrali MF w 2018 r. wyniosło 2 684 osoby i zwiększyło się w porównaniu do 2017 r. o 210 osób (o 8,5%). Według informacji Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości zwiększenie zatrudnienia spowodowane było głównie nałożeniem na Ministerstwo Finansów nowych zadań, w szczególności związanych z wdrożeniem systemu STIR¹⁵, uchwaleniem ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹⁶, przejściem do samodzielnego utrzymania systemu TREZOR, reformą administracji skarbowej i przeniesieniem osób dotychczas zatrudnionych w innych jednostkach do Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 3001-3016)

W Ministerstwie Finansów w 2018 r. realizowanych było 15 umów zleceń przez 10 osób fizycznych, na podstawie których były wykonywane zadania przez okres co najmniej sześciu miesięcy, w tym 13 umów na rzecz Departamentu Informatyzacji. W wyniku powyższych zleceń Ministerstwo poniosło w 2018 r. wydatki w wysokości 424,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.3019-3022)

W planie finansowym części 19 na realizację zadań inwestycyjnych zaplanowano 227 570,0 tys. zł. Zgodnie z przyjętymi założeniami środki miały być wykorzystane na wykonanie 86 zadań/zakupów inwestycyjnych¹⁷. W trakcie roku wprowadzono 99 nowych zadań na łączną kwotę 118 233,7 tys. zł. Jednocześnie zrezygnowano z realizacji 19 zadań na łączną kwotę 40 773,3 tys. zł, w tym między innymi z:

- projektu dotyczącego Rozwoju Systemu Trezor – realizowanego w ramach Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa, za planowaną kwotę 10 000,0 tys. zł, z powodu podpisania porozumienia dotyczącego rozwiązania umowy na świadczenie usług zapewniających poprawne działanie Systemu Elektronicznej Obsługi Państwa TREZOR;
- zakupu i wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania zasobami własnymi klasy ERP (enterprise resource planning – planowanie zasobów przedsię-

¹⁵ System teleinformatyczny izby rozliczeniowej system teleinformatycznej izby rozliczeniowej, służy do przetwarzania danych przekazywanych przez banki i SKOK-i w celu ustalania wskaźnika ryzyka wykorzystania sektora bankowego do dokonania wyłudzeń skarbowych.

¹⁶ Dz.U. poz. 723, ze zm.

¹⁷ Dla potrzeb analizy NIK w zakresie wydatków majątkowych przyjęto, że jeden wydatek/zakup inwestycyjny dotyczy tego samego zadania bądź przedmiotu zakupu, bez względu na źródło finansowania. Według metodologii MF wydatki/zakupy inwestycyjne są prezentowane oddzielnie z uwzględnieniem źródła ich finansowania.

biorstwa), za planowaną kwotę 8 691,0 tys. zł, z powodu niskiej jakości oprogramowania, co stwierdzono po testach systemu.

W ramach badania zmniejszeń planu wydatków inwestycyjnych stwierdzono, iż okoliczności, które wpłynęły na zmniejszenie planu, w przypadku poniższych zadań, powinny być uwzględnione na etapie planowania:

- koszty budowy Oddziału Celnego w Przemysłu za kwotę: 463,8 tys. zł, tj. 58% planu z ustawy budżetowej, co wynikało z uzyskania w przetargu korzystniejszych niż zakładano cen między innymi na wykonanie dokumentacji projektowej oraz sprawowanie nadzoru autorskiego;
- dostosowanie budynku I i II US w Zielonej Górze do wymogów przeciwpożarowych za kwotę: 554,9 tys. zł, tj. 42% planu z ustawy budżetowej, co wynikało z uzyskania w przetargu cen niższych od wartości części zadania przyjętego w planie do realizacji na 2018 r.
- dostosowanie budynku II US w Radomiu do wymagań przeciwpożarowych za kwotę 906,8 tys. zł, tj. 41% planu z ustawy budżetowej, co wynikało z zastosowania rozwiązań, które w pełni zaspokoili wymagania przeciwpożarowe dla wyżej wskazanego obiektu bez konieczności ingerencji w konstrukcję.

(dowód akta kontroli, str. 4427-4614)

W wyjaśnieniach dyrektor Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: DLK) podała, że wartości zadań ujęte w planie wynikały z programów inwestycyjnych i opracowanych wartości kosztorysowych inwestycji. Przygotowuje je inwestor – z reguły w oparciu o znane mu ceny realizacji podobnych (w sensie wielkości, złożoności i funkcji) obiektu budowlanego lub na podstawie wielkości statystycznych publikowanych przez wydawnictwa branżowe, np. Sekocenbud. Ponadto za niezasadne oceniła przypisywanie Departamentowi DLK obowiązku nadzoru nad każdą czynnością inwestora związaną z przygotowaniem i realizacją inwestycji biorąc pod uwagę skalę (160 inwestycji budowlanych w 2018 r.) i różnorodność inwestycji realizowanych przez jednostki KAS.

(dowód akta kontroli, str. 4532-4552)

Zdaniem NIK w dokumentacji projektowo-kosztorysowej powinny być uwzględnione możliwe do zastosowania rozwiązania dotyczące dostosowania do wymagań przeciwpożarowych II US w Radomiu. Natomiast uzyskanie o wiele korzystniejszych niż zakładano ofert może wskazywać na potrzebę weryfikacji kosztorysów przez DLK celem uniknięcia przeszacowania wartości inwestycji.

Ze zwiększeń planu wydatków majątkowych o 65 306,8 tys. zł, dokonanych w trakcie roku na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, wykorzystano 46,3% środków (30 240,1 tys. zł). Przyczyną było niezrealizowanie zadań związanych między innymi z:

- dostosowaniem budynku Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie do wymagań określonych w przepisach przeciwpożarowych (w kwocie 1 617,7 tys. zł), z uwagi na konieczność skorygowania nierzetelnie opracowanej dokumentacji projektowej,
- wykonaniem instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w gmachu MF (w kwocie 1 500,5 tys. zł), z uwagi na konieczność skorygowania dokumentacji projektowej o elementy stwierdzone w toku pierwszego etapu inwestycji.

W rezultacie powyższych zmian, w 2018 r. plan wydatków inwestycyjnych zakładał realizację 166 zadań na kwotę łączną 276 684,1 tys. zł, z czego wydatkowano 212 126,3 tys. zł, tj. 77% planu po zmianach. Na realizację 66 zadań wydatkowano 100% planu po zmianach.

Zdaniem NIK skala zmian w planie inwestycji, wprowadzanych w trakcie roku w zakresie przedmiotowym jak i kwotowym, niski poziom wykonania zgłoszonych inwestycji wskazuje na potrzebę wypracowania skuteczniejszego systemu weryfikacji pod względem potrzeb i sposobu ich realizacji na etapie zgłaszania do planu.

Dysponent części 19 pismem z dnia 1 października 2018 r. zobligował jednostki podległe do dokonania analizy wykorzystania środków ujętych w planie wydatków i niezwłocznego poinformowania o ewentualnych oszczędnościach lub zaniechaniu czy zmniejszeniu zakresu realizowanych zadań. Niewykorzystane środki w kwocie 3 491,9 tys. zł, którymi zwiększono wcześniej plan wydatków majątkowych na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp nie zostały zablokowane ani nie zostały postawione do dyspozycji Ministra Finansów. Niewykorzystane środki miały być przeznaczone między innymi na:

- dostosowanie budynku Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie do wymagań określonych w przepisach przeciwpożarowych: 608,5 tys. zł;
- wykonanie instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w gmachu MF: 1 516,6 tys. zł,
- przebudowę dwóch pięter w budynku Izby Administracji Skarbowej w Kielcach: 778,0 tys. zł,
- dostawę i montaż dwóch dźwigów osobowych dla Izby Administracji Skarbowej w Kielcach: 588, 9 tys. zł.

(dowód akta kontroli, str. 4466-4511,4595-4614, 4903)

W wyjaśnieniach DLK podał, że wydatki zaplanowane na modernizację budynków IAS zamierzano przeznaczyć na inne cele, na przykład: adaptację budynku w Lublinie, lecz nie zrealizowano tego zamierzenia z powodu przedłużającego się podpisania aktu notarialnego na zakup tej nieruchomości, które nastąpiło dopiero dnia 28 grudnia 2018 r.

Natomiast Dyrektor BL nie mogąc zgłosić środków na wykonanie instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w gmachu MF do wydatków niewygasających ze względu na brak spełnienia przesłanek określonych w art. 181 ufp nie zdecydował się na ich zablokowanie. Na podjęcie tej decyzji miały wpływ: termin decyzji (tj. koniec listopada 2018 r.) o finansowaniu części inwestycji ze środków niewygasających oraz znikome zainteresowanie udziałem wykonawców robót budowlanych w prowadzonych przez Ministerstwo przedsiębiorstwach.

(dowód akta kontroli, str. 4595-4614)

Zdaniem NIK wyżej wskazane środki powinny zostać zablokowane zgodnie z art. 177 ust. 1 ufp wówczas, kiedy stwierdzono brak możliwości ich wydatkowania w 2018 r. Takie postępowanie pozwala na wygospodarowanie niezbędnych dodatkowych środków i ewentualne ich wykorzystanie na inne potrzeby. Pozostawienie środków bez możliwości ich wykorzystania podważa precyzyjność racjonalnego planowania.

Ponadto biorąc powyższe pod uwagę konieczne wydaje się przeanalizowanie sposobu organizacji nadzoru nad procesem planowania i realizacji wydatków majątkowych w resorcie finansów.

Kontrolę realizacji wydatków centrali MF przeprowadzono na próbie dowodów o wartości 115 891,1 tys. zł (12,0% wydatków centrali MF). Doboru próby w wysokości 113 002,4 tys. zł dokonano losowo metodą monetarną MUS na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadającym

pozapłacowym wydatkom centrali MF w 2018 r.¹⁸ i uzupełniono o wydatki w kwocie 2 395,4 tys. zł, dobrane w sposób celowy. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zobowiązania były zaciągane i wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami z wyjątkiem czterech przypadków na sumę 2 037,3 tys. zł. Dotyczyły one zobowiązania na kwotę 1 694,9 tys. zł na zakup nowych wersji oprogramowania MS Dynamics AX 2012 oraz nowych wersji publikowanych do niego poprawek (na okres od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r.), umów zleceń realizowanych na rzecz Departamentu Informatyzacji na kwotę 212,3 tys. zł, usługi wymiany komputerów na kwotę 117,0 tys. zł oraz zakupu alkomatu dla Wewnętrznej Służby Ochrony MF na kwotę 13,1 tys. zł. Zostały one opisane w punkcie *Ustalone nieprawidłowości*.

Ponadto w ramach prowadzonych czynności kontrolnych Biuro Kontroli Ministerstwa Finansów wykazało nieprawidłowości w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wydatku w kwocie 1 310,0 tys. zł na dostawę 43 sztuk specjalistycznych komputerów stacjonarnych wraz z oprogramowaniem na potrzeby przetwarzania danych przekazywanych w plikach JPK (jednolity plik kontrolny), kontrola wykazała. Kontrola wewnętrzna wykazała również brak należytej staranności w odbiorze ilościowym i jakościowym dostarczonych komputerów (stwierdzając, że może to utrudnić dochodzenie praw wynikających z umów gwarancji i legalności oprogramowania), jak również zawarcie niekorzystnej dla zamawiającego umowy w związku z niedotrzymaniem terminu realizacji przez wykonawcę, skutkiem której było zmniejszenie o 310,2 tys. zł roszczeń zamawiającego o zapłatę kary umownej.

(dowód: akta kontroli str. 600-833, 886-1499, 2985-3000, 5835-5836)

W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o poprzedzenie procesu dokonywania zakupów dokładną weryfikacją stanu posiadania zasobów. Jak wynika z wyjaśnień dyrektor Biura Logistyki, w celu realizacji tego wniosku w całym resorcie finansów został wdrożony w połowie 2018 r., Centralny System Inwentaryzacji Oprogramowania i Sprzętu Komputerowego (SIOSK) na potrzeby zbierania za pośrednictwem sieci WAN automatycznie, informacji na temat zainstalowanego oprogramowania na komputerach oraz konfiguracji tych komputerów. Ponadto wdrożenie projektu SIOSK pozwoliło na uruchomienie projektu Centralny system zarządzania składnikami IT (SAM), w ramach którego do 30 czerwca 2019 r. w całym resorcie finansów zostanie wdrożony Centralny System do Zarządzania Majątku IT. W wyniku szczegółowego badania wydatków nie stwierdzono przypadków dokonywania w Ministerstwie Finansów zakupów dostępnych zasobów informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 2109-2121, 2226-2280)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków na rok 2018 na łączną kwotę 77 524,9 tys. zł (38 decyzji). Do szczegółowego badania wybrano 10 decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 52 960,2 tys. zł (68,3%), w tym wszystkie (siedem) dotyczące zablokowania środków otrzymanych z rezerw celowych (12 009,1 tys. zł, tj. 23,2% niewykorzystanych środków otrzymanych z rezerw celowych). W wyniku badania nie stwierdzono opóźnień w podejmowaniu przez dysponenta części decyzji o blokowaniu wydatków.

¹⁸ Badaniem objęto 167 zapisy księgowe, w tym w grupie wydatków majątkowych 16 zapisów na kwotę 17 906,6 tys. zł, a w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 152 zapisy na kwotę 95 095,9 tys. zł.

Nie stwierdzono przypadków zablokowania środków otrzymanych z rezerw celowych z powodu niezrealizowania całości zadania, będącego przedmiotem wniosku o środki z rezerw.

(dowód: akta kontroli str. 6122-6261, 6264-6266)

Plan wydatków budżetu państwa części 19 zwiększono w 2018 r. środkami z rezerw celowych o kwotę 2 353 474,7 tys. zł. Otrzymane środki zostały wykorzystane w kwocie 2 301 740,5 tys. zł (97,8%). Szczegółowym badaniem objęto zwiększenia planu wydatków u dysponenta III stopnia - centrali MF środkami z rezerw celowych na kwotę 2 620,2 tys. zł, co stanowiło 11,1% kwoty zwiększeń planu. W wyniku badania stwierdzono, że decyzje o realizacji zadań finansowanych tymi środkami podjęto w trakcie roku budżetowego, bądź zaplanowano w części 83 – Rezerwy celowe. Dysponent III stopnia dokonywał zmian planu wydatków po otrzymaniu decyzji o jego zwiększeniu, a wykorzystanie środków z rezerw nastąpiło zgodnie z przeznaczeniem. Stwierdzono niepełne wykorzystanie objętych badaniem środków (32,5%), co spowodowane było w głównej mierze decyzją o dokonaniu płatności dla wykonawcy dopiero po przetestowaniu dostarczonego Portalu Podatkowego oraz usługi „Twój e-PIT”; przedłużającym się procesem udzielania zamówienia przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej na rzecz Ministerstwa Finansów w ramach umowy ramowej na realizację zadań dla projektu SILNIK ANALIZ; przedłużającymi się uzgodnieniami umowy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju. Niewykorzystane środki zgłoszono do wydatków niewygasających z upływem roku 2018. W wyniku badania przyczyn niewykorzystania planowanych wydatków na realizację powyższych trzech zadań stwierdzono, że niezrealizowane wydatki zostały zgłoszone do wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2018 i zrealizowane w terminie wymaganym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 5897-6118)

Plan wydatków części 19 został również zwiększony środkami w wysokości 600,0 tys. zł, przeniesionymi decyzją Ministra Finansów z części 34 – Rozwój regionalny z przeznaczeniem na sfinansowanie przygotowania ekspertyzy zawierającej wypracowany model systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego przez Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 5896)

Wydatki budżetu państwa w części 19, na realizację 13 zadań w kwocie 73 559,1 tys. zł, wymienionych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego²⁰, poniesiono w całości lub powyżej 99,0% zaplanowanych środków, na realizację sześciu zadań na kwotę 31 804,5 tys. zł, oraz w części, na realizację pięciu zadań na kwotę 40 471,6 tys. zł. Nie wykorzystano środków w kwocie 1 282 987,0 tys. zł. Dotyczyło to dwóch zadań, w tym: zakupu i dostawy licencji Microsoft użytkowników końcowych JPK w kwocie 1 087,8 tys. zł (zgłoszenie tego zadania do wydatków niewygasających zostało ocenione przez Najwyższą Izbę Kontroli jako niezasadne w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w cz. 19) oraz budowy obiektu urzędu

¹⁹ Dz.U. poz. 2346.

²⁰ Dz.U. poz. 2426.

skarbowego w Grodzisku Mazowieckim w związku z okolicznościami, których nie można było przewidzieć na etapie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Nie stwierdzono wydatkowania środków z 2017 r. ujętych w wykazie wydatków niewygasających w 2017 r. w części 19 niezgodnie z przeznaczeniem. Ostatnie wydatki w ramach realizowanych zadań zostały dokonane w dniu 30 marca 2018 r., a więc przed upływem ostatecznego terminu ich dokonania. Ewidencję środków przeniesionych do wydatkowania w 2018 r. prowadzono prawidłowo.

W wyniku badania pięciu zadań pod kątem wskazania przyczyn niewykorzystania środków w jednym przypadku ustalono brak uzasadnienia dla zgłoszenia do wydatków niewygasających środków w kwocie 1 226,0 tys. zł. (szczegółowo opisano poniżej w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 11-273)

Dysponent części 19 wnioskował o przeniesienie do wydatków niewygasających z końcem 2018 r. środków na realizację 15 zadań w łącznej kwocie 69 477,2 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto zasadność ujęcia w planie wydatków niewygasających kwot na realizację siedmiu zadań o łącznej wartości 47 193,7 tys. zł. W próbie zbadanej – pod kątem przyczyny niezrealizowania wydatków w roku 2018 – stwierdzono, że były one uzasadnione okolicznościami niezależnymi od departamentów dokonujących ich zgłoszenia. We wszystkich zbadanych przypadkach realność wykonania zadań we wnioskowanym terminie była analizowana przez departamenty dokonujące zgłoszeń i nie była zagrożona.

W jednym z siedmiu objętych szczegółową kontrolą zadań przeniesionych do wydatków niewygasających w 2018 r. jednostka nie zrealizowała w całości zadania (zakup trzech samochodów) w wyniku ograniczonej oferty pojazdów związanej z wejściem w życie od dnia 1 września 2018 r. nowej procedury pomiaru spalin WLTP²¹. Pozostałe poddane kontroli zadania zostały zrealizowane, zafakturowane, odebrane i opłacone w terminie do dnia 31 marca 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 274-600)

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania przeprowadzone przez kontrolowaną jednostkę, w wyniku których udzielono zamówień na:

- przygotowanie ekspertyzy, zawierającej proponowany nowy model systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego, który wyeliminuje dysfunkcje obecnego systemu i pozwoli na lepsze ukierunkowanie środków – w ramach projektu finansowanego ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020; zamówienie udzielone z wyłączeniem stosowania upzp na podstawie art. 4 pkt 1 lit. a ustawy Prawo zamówień publicznych, na kwotę łączną 200,0 tys. EUR;
- na zakup usług dostępu do elektronicznego serwisu informatycznego Bloomberg Professional wraz z udostępnieniem sprzętu niezbędnego do korzystania z wyżej wymienionych usług; zamówienie udzielone w trybie z wolnej ręki, na wartość ogółem 243,0 tys. USD;
- zakup materiałów promocyjnych związanych z obchodami 250-lecia historii Ustawy Budżetowej, na kwotę łączną 14,5 tys. zł, do którego nie miały zastosowania przepisy upzp ze względu na wartość nieprzekraczającą 30 tys. euro – art. 4 pkt 8 upzp.

²¹ Worldwide Harmonised Light Vehicles Test Procedure, czyli Światowa Zharmonizowana Procedura Testów Pojazdów Lekkich.

W ramach realizacji powyższych zamówień, w 2018 r. poniesiono wydatki o łącznej wartości 885,1 tys. zł.

W wyniku analizy wyżej wymienionych postępowań nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, jak również nieprawidłowości w realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawców. Skontrolowane zamówienia służyły realizacji zadań jednostki. W przypadku postępowania, do którego nie stosowano upzp z uwagi na wartość zamówienia, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania uregulowań wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych do których nie stosuje się przepisów ustawy upzp.

Badaniem pod kątem prawidłowości trybu udzielania zamówienia publicznego/wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych objęto wydatki o wartości łącznej: 22 455,7 tys. zł. tj. 2,2% wydatków centrali MF²². W toku badania nie stwierdzono nieprawidłowości w wyżej wymienionym zakresie poza opisaną poniżej w pkt 2 sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wydatkowanie kwoty 1 694,9 tys. zł w wyniku zaciągnięcia w 2017 r. zobowiązania z pominięciem przepisów upzp na dostarczenie nowych wersji oprogramowania standardowego MS Dynamix AX 2012 oraz nowych wersji publikowanych do niego poprawek, wykorzystywanych w ramach systemu ZEFIR2.

W dniu 28 czerwca 2017 r. poprzez zatwierdzenie Wniosku Zmiany nr 1 w ramach umowy Nr 350000-ILGW.271.17.2015 r. z dnia 18 grudnia 2015 r. na świadczenie usług rozwojowych dla systemu ZEFIR2 (dalej: umowa), Zastępca dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Krakowie zlecił wykonawcy realizację usługi rozwoju systemu ZEFIR 2 polegającą na zapewnieniu dostarczenia nowych wersji oprogramowania oraz nowych wersji publikowanych poprawek dla oprogramowania MS Dynamics AX 2012 na okres od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r., których łączna wartość została określona na kwotę 1 694,9 tys. zł.

Zastępca dyrektora IAS w Krakowie wyjaśniła, że w dniu 27 czerwca 2017r. od zastępcy dyrektora DI otrzymała drogą elektroniczną do podpisu skany wypełnionego Zgłoszenia Zmiany nr 1 i Wniosku Zmiany nr 1, zawierające podpisy zastępcy dyrektora DI oraz Przewodniczącego Rady Projektu, dyrektora Departamentu Poboru Podatków w Ministerstwie Finansów. Powyższa korespondencja była poprzedzona rozmową telefoniczną, w trakcie której zastępca dyrektora IAS w Krakowie została poinformowana przez dyrektora Departamentu Informatyzacji oraz zastępcy dyrektora DI o konieczności pilnego podpisania wyżej wymienionych dokumentów, z uwagi na kończący się w dniu 30 czerwca 2017 r. termin wsparcia oprogramowania przez producenta. Z uwagi na nieobecność Kierownika Projektu Zamawiającego oraz na upływający termin zakupu po cenie subskrypcyjnej wsparcia producenta oprogramowania, zastępca dyrektora IAS w Krakowie w dniu 28 czerwca 2017 r. zlecił wykonawcy realizację usługi określonej we Wniosku o Zmianę nr 1. Działała w pełnym

²² W badaniu nie uwzględniono zamówień udzielonych/ postępowań przeprowadzanych:

- przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR),
- zbadanych/badanych w ramach: kontroli wykonania budżetu w części 19 w 2016 r. i w 2017 r., kontroli wewnętrznej MF, kontroli realizowanej/zrealizowanej przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa, Centralne Biuro Antykorupcyjne.

przekonaniu, że zakres zlecenia objęty jest przedmiotem umowy uzupełniającej i tym samym pociąga za sobą koszty, w ramach realizacji tej umowy.

Wykonawca wypełnił zobowiązanie określone we Wniosku a w dniu 4 września 2017 r. podpisany został protokół dostawy, jednak nie została dokonana pełna procedura odbioru produktu przewidziana w umowie uzupełniającej. W toku kontroli ustalono, że pomiędzy zamawiającym a wykonawcą toczył się spór co do istnienia podstawy prawnej do zlecenia wykonawcy dodatkowej usługi, jej zakresu i wynagrodzenia należnego z tego tytułu. Ponadto zgodnie ze stanowiskiem IAS w Krakowie, zakres umowy nie obejmował możliwości zakupu od wykonawcy usługi wsparcia oprogramowania MS Dynamics AX 2012 w ramach umów rozwojowych, a ponadto opis zmiany zawarty we Wniosku nie korespondował z przedmiotem umowy. MF również stanęło na stanowisku, iż zakup oprogramowania MS Dynamics AX 2012 został przeprowadzony nieprawidłowo. Stanowisko to na etapie negocjacji warunków ugody zostało potwierdzone przez wykonawcę.

Po bezskutecznym wezwaniu zamawiającego do dokonania procedury odbioru dostarczonej usługi i faktury wystawionej za świadczenie, wykonawca złożył wniosek w Sądzie Rejonowym dla Krakowa Śródmieście o zawiązanie do próby ugodowej. W dniu 26 listopada 2018 r. została zawarta ugoda sądowa pomiędzy wykonawcą a Skarbem Państwa — Ministrem Finansów. Na jej podstawie Minister Finansów zapłacił wykonawcy kwotę 1 694,9 tys. zł tytułem wszelkich roszczeń przysługujących jemu względem zamawiającego, związanych z nabyciem usługi, użytkowanej przez Ministerstwo Finansów w okresie 1 lipca 2017 r. – 30 czerwca 2018 r., zaś wykonawca zrzekł się dochodzenia odsetek z tytułu opóźnienia w zapłacie wynagrodzenia należnego za nabycie tej usługi.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zlecenie dokonane w dniu 28 czerwca 2017 r. przez zastępcę dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Krakowie świadczy o zaciągnięciu zobowiązania (udzieleniu zamówienia publicznego) z naruszeniem art. 7 ust. 3 upzp, zgodnie z którym zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy.

Z ustaleń kontroli wynika, że wpływ na powyższe miało zbyt późne rozpoznanie potrzeb, co z kolei świadczy o braku bieżącego monitoringu i analizy ryzyka w zakresie zapewnienia wymaganego wsparcia dla wykorzystywanych systemów oraz nieskuteczności mechanizmów kontroli zarządczej w tym zakresie. Zdaniem NIK jest to konsekwencją nieskutecznego nadzoru wykonywanego przez Ministra Finansów nad realizacją umów na budowę, wdrożenie, wsparcie i rozwój systemu ZEFIR2.

Ponadto w Ministerstwie nie sporządzono oceny skutków ugody (dalej: OSU), o której mowa w art. 54a upf, w związku zawarciem w dniu 26 listopada 2018 r. ugody w sprawie zawisłej przed Sądem Rejonowym dla Krakowa Śródmieścia w Krakowie (sygn. akt I Co 956/18). W tym zakresie ograniczono się do pozyskania opinii z dnia 21 listopada 2018 r. Prokuraturii Generalnej, wydanej w trybie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej²³, która w ocenie Departamentu Prawnego Ministerstwa Finansów spełnia wszystkie rygory i elementy OSU wymagane przepisem art. 54a ust. 1 i 2 upf.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tego poglądu. W jej ocenie z treści przepisu art. 54a upf wynika, że to jednostka, która zawiera ugody, zobowiązana jest

²³ Dz.U. poz. 2261, ze zm.

sporządzić w formie pisemnej OSU (dokonać w formie pisemnej oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego) z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując zasadności skorzystania ze wsparcia (opinii) Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiotowej sprawie stoi na stanowisku, że opinia ta, mająca jedynie charakter rekomendacji, nie stanowi pisemnej oceny wymaganej treścią art. 54a ufp.

Ponadto stwierdzono, że dyrektor IAS nie ujął w księgach rachunkowych Izby zobowiązania z tytułu zapłaty za wykonany i dostarczony przedmiot umowy, pomimo, że zgodnie z art. 20 ust 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴ do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Zdaniem NIK w księgach 2017 r. powinno być zaksięgowane wyżej wymienione zobowiązanie albo związana z tym rezerwa. Powyższe wskazuje, że nie w pełni skuteczne były mechanizmy kontroli zarządczej dysponenta części w zakresie zapewnienia nadzoru nad prawidłowością prowadzenia ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1243-1499, 2985-3000, 5444-5452, 5835-5836)

2. Podział zamówienia na odrębne zamówienia w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości i obowiązku stosowania upzp, poprzez zawarcie przez Dyrektora Departamentu Informatyzacji 10 umów zlecenia z pięcioma osobami fizycznymi, o takim samym przedmiocie zlecenia, tj. na usługę wsparcia informatycznego. Umowy te zostały zawarte bez zastosowania upzp w dniu 23 stycznia 2018 r. na okres sześciu miesięcy, a następnie w dniu 18 lipca 2018 r., na okres kolejnych dwóch miesięcy. Łączna wartość umów wyniosła 212,3 tys. zł i przekraczała równowartość kwoty 30 tys. euro, a wydatki poniesione w 2018 r. z tytułu ich realizacji 192,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3019-3467)

W dniu 23 stycznia 2018 r. wygaśnięciu uległa dotychczasowa, odpłatna umowa cywilnoprawna na usługi informatyczne, których celem było zapewnienie właściwego funkcjonowania sprzętu i systemów informatycznych wykorzystywanych w Ministerstwie Finansów (zawarta po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego). W związku z koniecznością kontynuacji tych usług realizowały je osoby, które świadczyły je uprzednio w ramach wygasłej umowy. Łączna wartość tych umów (zamówień) była wyższa niż określony w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych próg kwotowy, do którego nie stosuje się upzp. W ocenie NIK powyższe działania, świadczą o dokonanej podziale zamówienia w celu uniknięcia łącznego szacowania wartości zamówienia, a tym samym w celu uniknięcia stosowania przepisów upzp.

(dowód: akta kontroli str. 3019-3467, 3639-3667)

Jak wynika z wyjaśnień dyrektora Departamentu Informatyzacji umowy zostały zawarte w związku z koniecznością zapewnienia ciągłości usług wsparcia informatycznego a Ministerstwo nie dysponowało wystarczającą liczbą etatów, by samodzielnie realizować to zadanie. Natomiast procedowanie udzielenia

²⁴ Dz.U. 2019 r. poz. 351.

kolejnego zamówienia publicznego na realizację tego zadania zostało opóźnione z uwagi na zakładaną konsolidację pracowniczych zasobów informatycznych w związku z przeprowadzaną reformą związaną z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 3603-3606)

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Informatyzacji w okresie od 25 września 2018 r. usługi te były realizowane przez pracowników Departamentu Informatyzacji, a w dniu 11 stycznia 2019 r. podpisano umowę na ich realizację z firmą zewnętrzną (wybraną w trybie przetargu).

(dowód: akta kontroli str. 3677-3678)

W ocenie NIK Ministerstwo Finansów miało możliwość z odpowiednim wyprzedzeniem przewidzieć konieczność przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługę wsparcia informatycznego, biorąc pod uwagę, iż znana była data zakończenia realizacji umowy na tę usługę, KAS została utworzona z dniem 1 marca 2017 r., a proces przedkładania propozycji pracy/służby i wygaszania stosunków pracy/służby w KAS zakończył się odpowiednio dnia 31 maja 2017 r. i 31 sierpnia 2017 r.

3. Nieuzasadnione zgłoszenie do wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego środków w kwocie 1 226,0 tys. zł .

W rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego ujęte zostały środki w kwocie 5 049,0 tys. zł na realizację zadania *System łączności cyfrowej z funkcją bezprzewodowej transmisji danych dla działań operacyjno-rozpoznawczych KAS*. Z kwoty tej, przyznanej do realizacji w pierwszym kwartale 2018 r., nie wykorzystano środków w wysokości 1 226,0 tys. zł, głównie z powodu niewykorzystania prawa opcji na możliwość świadczenia Usługi Rozwoju Systemu (dalej: URS) zapisanego w umowie z dnia 4 grudnia 2017 r. (dalej: umowa).

Z ustaleń kontroli wynika, że świadczenie URS możliwe było przez okres 36 miesięcy od daty podpisania protokołu odbioru zakupionego Systemu łączności cyfrowej (29 grudnia 2017 r.) i wymagało uprzedniego rozpoznania jego możliwości w celu zidentyfikowania obszarów, które wymagają wsparcia informatycznego, analizy zakresu prac integracji z systemami MF i KAS, rozpoznania dotychczasowych korzyści z użytkowania systemu jak i sformułowania oczekiwań w zakresie jego kolejnych funkcjonalności, a ponadto odbywać się powinno na podstawie zleceń (§ 2 pkt 3 umowy). Zarówno w I kwartale jak i w całym 2018 r. Zamawiający nie kierował do wykonawcy wyżej wymienionych zleceń, nie były wykonywane żadne URS, nie wdrożono żadnych nowych funkcjonalności Systemu łączności cyfrowej.

Zastępca Dyrektora Departamentu DZP wyjaśnił, że na etapie podejmowania decyzji o zgłoszeniu wyżej wymienionych środków do wydatków niewygasających z końcem 2017 r. istniały szanse na ich wydatkowanie jednakże zakres prac integracji systemów obejmujących zarówno Ministerstwo Finansów jak i podległych 16 jednostek Krajowej Administracji Skarbowej oraz złożoność działań planowanych w ramach zawartej umowy (prawa opcji) zaważyła na tym, iż nie udało się ostatecznie wypracować i uzgodnić z Wykonawcą do końca I kwartału 2018 r. jednolitego kierunku i zakresu prac.

W ocenie NIK wnioskowanie o włączenie do wydatków niewygasających w 2017 r. środków w kwocie 1 226,0 tys. zł nie miało uzasadnienia, brak było

bowiem realnej szansy na opracowanie wymagań poszerzających możliwości Systemu, określenia potrzeb i oczekiwań zamawiającego w zakresie jego kolejnych funkcjonalności oraz zlecenie i odbiór USR w terminie umożliwiającym wydatkowanie wyżej wymienionych środków, tj. do dnia 31 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 38-40, 139-191, 209-219)

4. Niecelowy wydatek w kwocie 117,0 tys. zł na usługę instalacji sprzętu informatycznego poniesiony w efekcie zawarcia przez dyrektora Departamentu Informatyzacji z zewnętrznym wykonawcą umowy cywilno-prawnej na realizację zadań będących w zakresie obowiązków Departamentu.

Ministerstwo Finansów w dniu 29 grudnia 2017 r. zawarło umowę na usługę wymiany 600 sztuk sprzętu komputerowego, realizowaną w terminie dziewięciu miesięcy w siedzibie Ministerstwa Finansów, za którą w 2018 r. zapłacono 117,0 tys. zł. Przedmiotem wyżej wymienionej umowy była: instalacja oraz konfiguracja stacji roboczych, monitorów, urządzeń wielofunkcyjnych i innych urządzeń peryferyjnych oraz rekonfigurowanie stacji roboczych w tym między innymi kopiowanie danych, instalowanie systemu operacyjnego oraz innego oprogramowania przy pomocy narzędzi wykorzystywanych w Ministerstwie Finansów oraz personalizacja dla użytku końcowego. Powierzenie tej usługi zewnętrznemu wykonawcy nastąpiło, pomimo że wymiana sprzętu komputerowego, w tym instalacja i konfiguracja nowego stanowiska komputerowego należały do zadań Departamentu Informatyzacji Ministerstwa Finansów.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Departamentu Informatyzacji Ministerstwa Finansów zakres zadań Wydziału Aplikacji i Oprogramowania Stacji Roboczych (DI3) oraz Wydziału Infrastruktury Komputerowej i Logistyki Informatycznej (DI4) pokrywał się zakresem zadań zleconym w wyżej wymienionej umowie.

Dyrektor Departamentu Informatyzacji wyjaśnił, że wymiana takiej liczby komputerów siłami pracowników Departamentu Informatyzacji trwałaby znacznie dłużej niż czas określony w umowie z Wykonawcą, umowa została zawarta w celu jak najszybszego wydania nowych komputerów użytkownikom, a ponadto nowo zakupiony sprzęt komputerowy był objęty gwarancją i przedłużanie czasu instalacji i rozpoczęcia korzystania, w praktyce skróciłoby okres gwarancji.

Z trzech protokołów odbioru tej usługi wynika, że wykonawca zrealizował umowę (zgodnie z jej postanowieniami) w okresie dziewięciu miesięcy, co oznacza, że średnio dziennie dokonywał wymiany maksymalnie trzech komputerów. Powyższe stoi w sprzeczności z wyjaśnieniem zastępcy dyrektora Departamentu Informatyzacji, że umowa została zawarta w celu jak najszybszego wydania nowych komputerów użytkownikom. Jednocześnie tożsame co do przedmiotu wyżej wymienionej umowy czynności należały do zakresu obowiązków Departamentu Informatyzacji, który w okresie realizacji umowy dysponował pracownikami w liczbie co najmniej 140 etatów, z czego w wydziałach DI3 i DI4 co najmniej 13 etatów.

NIK stoi na stanowisku, że Departament Informatyzacji miał możliwość realizacji wymiany komputerów bez zlecenia tego zadania zewnętrznemu wykonawcy, przez zatrudnionych w tym Departamencie pracowników. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zawarcie przez dyrektora Departamentu Informatyzacji z zewnętrznym wykonawcą umowy cywilno-prawnej na realizację usługi wymiany komputerów było nieuzasadnione, a poniesiony w związku z tym wydatek

w kwocie 117,0 tys. zł był niecelowy i niegospodarny, tj. poniesiony z naruszeniem art. 44 ust. 3 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 600-608, 617, 659-692, 694-833)

5. Niegospodarne oraz niezgodne z wewnętrznymi procedurami Ministerstwa Finansów poniesienie wydatku w kwocie 13,1 tys. zł na zakup alkomatu.

W dniu 27 grudnia 2018 r. Departament Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji dokonał zakupu alkomatu Drager Alcotest 9510 jednosensorowy za kwotę 13,1 tys. zł brutto na potrzeby Wewnętrznej Służby Ochrony MF.

Z wyjaśnień dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji wynika, że konieczne było pozyskanie urządzenia do wskazania stanów nietrzeźwości dla celów dowodowych, tj. urządzenia zgodnego z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2015 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie²⁵, podczas gdy na rynku dostępne są tylko dwa rodzaje urządzeń spełniające te normy. Istotną przesłanką zakupu alkomatu były też wyniki i zalecenia kontroli wewnętrznej przeprowadzonej po stwierdzeniu przypadku przebywania na terenie Ministerstwa Finansów nietrzeźwego pracownika w czerwcu 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dokonując zakupu alkomatu za kwotę 13,1 tys. zł poniesiono niegospodarny wydatek, którego zasadność budzi wątpliwości. Na rynku dostępnych było wiele alkomatów za znacznie niższą cenę (np. tzw. alkomaty policyjne dostępne od około 1000 zł), które spełniały normy wyżej wymienionego rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie. Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁶ na żądanie kierownika zakładu pracy, osoby przez niego upoważnionej, a także na żądanie pracownika, badanie stanu trzeźwości pracownika przeprowadza uprawniony organ powołany do ochrony porządku publicznego. Organem uprawnionym do przeprowadzenia badania nie jest ani ochrona pracodawcy, ani sam pracodawca - użycie alkomatu będącego własnością pracodawcy (niezależnie od tego czy jest to alkomat atestowany czy nie) nie zwalnia go z wezwania odpowiedniego organu (policji, straży miejskiej)²⁷. Ponadto z ustaleń NIK wynika, że zakupione urządzenie nie było ani razu wykorzystane od dnia zakupu do dnia 29 marca 2019 r. Powyższe świadczy o niezgodnym z art. 44 ust. 3 ufp wydatkowaniu środków publicznych.

W wyniku kontroli stwierdzono także, że wyżej wymieniony Departament nie przeprowadził rozeznania rynku z należytą starannością, podejmując decyzję o dokonaniu zakupu konkretnego modelu alkomatu tj. Drager Alcotest 9510, przy czym z „protokołu rozeznania rynku” nie wynika czy i do jakich oferentów kierowane były zapytania. Tym samym naruszył § 6 pkt 1 *Regulaminu dokonywania zakupów finansowanych ze środków publicznych*²⁸, zgodnie z którym dokonanie zakupu należy poprzedzić rozeznaniem rynku potencjalnych wykonawców, w celu wyboru oferty najkorzystniejszej.

(dowód: akta kontroli str. 600-608, 640, 1201-1242)

²⁵ Dz.U. poz. 2153.

²⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm.

²⁷ Uzasadnienie do wyroku Sądu Najwyższego (SN) z dnia 4 grudnia 2018 r. (sygn. akt I PK 194/17).

²⁸ Załącznik do Zarządzenia nr 2/FR/2014 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z 2 stycznia 2014 roku w sprawie zamówień publicznych i dokonywania zakupów finansowanych ze środków publicznych.

6. Niezabezpieczenie przez Ministerstwo Finansów interesów Skarbu Państwa przy udzieleniu dotacji dla Instytutu Łączności.

W wyniku kontroli prawidłowości udzielenia dotacji dla Instytutu Łączności na przyjmowanie, przetwarzanie i analizę danych dotyczących przewozów towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w ustawie o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, stwierdzono, że ze środków dotacji w wysokości 16,1 tys. zł Instytut zakupił komputer Apple MacBook Pro.

(dowód: akta kontroli str. 1728-1749, 1939-1940)

Jak wynika z wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej, komputer ten jest wykorzystywany do realizacji prac utrzymania i rozwoju aplikacji mobilnej i będzie wykorzystywany w następnych okresach realizacji analiz. Jak wskazał zastępca dyrektora, Instytut Łączności nie może samodzielnie zrezygnować z realizacji usług analizy danych geolokalizacyjnych, bowiem wykonywanie tych analiz wynika z przepisów prawa, nie zaś z dwustronnego oświadczenia woli, to jest umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1941-1945)

Zdaniem NIK, MF winno było zabezpieczyć własność zakupionego komputera na jego rzecz, w przypadku decyzji, że zadanie dotychczas zlecone Instytutowi Łączności, będzie realizowane przez służby resortu finansów bądź przez wyznaczony do tego inny podmiot. NIK uważa również, że wskazanie Instytutu, jako realizującego przedmiotowe zadanie rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 6 września 2018 r. w sprawie wyznaczenia instytutu badawczego do dokonywania analizy danych dotyczących przewozu towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń oraz zakresu danych podlegających analizie²⁹, nie może być podstawą do przekazania środków na zakup środka trwałego służącego realizacji zadania przez Instytut.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 100 360,4 tys. zł, co stanowiło 81,8% planu po zmianach. Wydatki budżetu środków europejskich, w porównaniu do roku 2017, zwiększyły się o 39 144,4 tys. zł (63,9%). Wzrost ten spowodowany był między innymi rozpoczęciem w 2018 r. realizacji nowego projektu *Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych*. Wydatki budżetu środków europejskich centrali MF wyniosły 27 057,8 tys. zł (27,0% wydatków części 19), co stanowiło 58,3% planu po zmianach. Główną przyczyną niskiego wykorzystania planu były opóźnienia realizacji zadań przez wykonawców w ramach projektów *Chmura Obliczeniowa Resortu Finansów* i *Rozwój katalogu usług publicznych Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie cyfryzacji obsługi podatków oraz wsparcia kontroli podatkowej*, co w przypadku tego drugiego wiązało się z koniecznością rezygnacji z realizacji części projektu w zakresie usługi e-VAT i e-CIT, ze względu na znaczne opóźnienia w jej realizacji przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str.3845-3911, 5763, 5765)

Plan wydatków budżetu środków europejskich części 19 zwiększono w 2018 r. środkami z rezerw celowych łącznie o 26 642,8 tys. zł, z tego na realizację wydatków bieżących 3 828,1 tys. zł i wydatków majątkowych 22 814,7 tys. zł. Otrzymane środki z rezerw zostały wykorzystane w kwocie 25 139,6 tys. zł (94,4%), Dysponent III stopnia – centrala MF otrzymał środki z rezerw celowych w wysokości 487,0 tys. zł, które zostały wykorzystane w pełnej wysokości. W wyniku badania

²⁹ Dz.U. poz. 1743.

stwierdzono, że dysponent III stopnia dokonał zmiany planu wydatków po otrzymaniu decyzji o jego zwiększeniu, a wykorzystanie środków z rezerw nastąpiło zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 5928-5929, 6097-6105, 6118)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich na łączną kwotę 9 982,1 tys. zł (10 decyzji). Do szczegółowego badania wybrano dwie decyzje o blokowaniu planowanych wydatków na kwotę 6 656,3 tys. zł (66,7%). Zablokowane wydatki dotyczyły głównie niewykorzystanych środków na wynagrodzenia i pochodne dla osób realizujących projekt *Platforma Usług Elektronicznych Celno-Skarbowych* oraz w związku z rezygnacją z części projektu *Rozwój katalogu usług publicznych Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie cyfryzacji obsługi podatków oraz wsparcia kontroli podatkowej w zakresie usługi e-VAT i e-CIT*. W wyniku badania stwierdzono opóźnienia w podjęciu decyzji przez dysponenta części 19 o blokowaniu wydatków.

(dowód: akta kontroli str.3847-3877, 6121, 6124, 6126-6127, 6262-6351)

Badaniem objęto próbę pięciu wydatków dysponenta III stopnia na kwotę 12 450,3 tys. zł z budżetu środków europejskich, odpowiadających wybranym metodą monetarną MUS wydatkom z budżetu państwa na współfinansowanie krajowe, co stanowiło 46,0% wydatków kontrolowanej jednostki. Wybrane wydatki realizowane były w ramach projektu *Chmura obliczeniowa resortu finansów* i projektu *Rozwój katalogu usług publicznych Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie cyfryzacji obsługi podatków oraz wsparcia kontroli podatkowej*.

Zbadane wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym i zostały przeznaczone na cele lub zadania określone w porozumieniach o dofinansowanie. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego w terminach umożliwiających ich realizację. W przypadku wydatku w kwocie 322,7 tys. zł na dostawę 43 sztuk specjalistycznych komputerów stacjonarnych wraz z oprogramowaniem na potrzeby przetwarzania danych przekazywanych w plikach JPK, kontrola Biura Kontroli Ministerstwa Finansów wykazała szereg nieprawidłowości w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, opisanych w części 2.1 – Wydatki budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 834-1003)

W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący ujednoczenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych zarówno w przypadku ich utrzymania od wykonawców umów realizowanych w ramach projektów finansowanych środkami europejskimi, jak i w przypadku potrącania tych kar z wynagrodzenia wykonawcy. Przeprowadzone kontrole wykonania budżetu państwa w części 19 w 2016 i 2017 r. wykazały, iż wniosek ten pozostał niezrealizowany.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnej Ministerstwa Finansów, powyższy wniosek został poddany analizie, w wyniku której stwierdzono, że przyjęty przez Ministerstwo Finansów sposób rozliczania w odniesieniu do kar umownych potrąconych z wynagrodzenia wykonawcy w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich jest zasadny i przede wszystkim zgodny z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 5860-5863)

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje wyjaśnień Dyrektora Generalnej MF w kwestii sposobu rozliczania kar umownych poprzez potrącenia z wynagrodzenia

wykonawcy w ramach przedmiotowych projektów. Nie może jednak zgodzić się ze stwierdzeniem, że dokonywany sposób rozliczenia jest zgodny z obowiązującymi przepisami, gdyż przepis § 4 ust. 7 w związku z ust. 10 i 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³⁰ jednoznacznie nakazuje beneficjentowi odprowadzić środki z tytułu kar umownych w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu środków europejskich na rachunek instytucji, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu, bez względu na formę rozliczenia należności z tytułu kar umownych (zapłata, potrącenie i inne). Tym samym wniosek pokontrolny w tym zakresie pozostaje aktualny.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na opieszałym podejmowaniu działań służb finansowo-księgowych Ministerstwa Finansów w związku z dokonywaniem blokady nadmiaru posiadanych środków w ramach budżetu środków europejskich. W wyniku badania próby decyzji o blokowaniu środków w ramach budżetu środków europejskich stwierdzono, iż decyzja dotycząca niewykorzystanych środków na realizację projektu *Rozwój katalogu usług publicznych Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie cyfryzacji obsługi podatków oraz wsparcia kontroli podatkowej* w wysokości 6 002,8 tys. zł została podjęta z prawie dwumiesięcznym opóźnieniem od momentu podjęcia informacji przez Departament Finansów i Księgowości w tym zakresie. Informacja przedmiotowa została zgłoszona do Departamentu 29 października 2018 r., a decyzja dysponenta części o zablokowanych środkach 19 grudnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 6267-6273, 6336-6351)

Jak wynika z wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości, przedmiotowy wniosek, z uwagi na to, że dotyczył zwalnianych środków nie został zakwalifikowany jako priorytetowy. Podjęto jedynie robocze działania zmierzające do ustalenia, czy zwalniane środki mogą zostać wykorzystane na inne zadania. Ostatecznie, w związku z brakiem dodatkowych potrzeb, podjęto decyzję o zablokowaniu środków i od 27 listopada 2018 r. wznowiono procedowanie wniosku. Po ostatecznym sprawdzeniu poprawności danych oraz uzyskaniu wszystkich wymaganych akceptacji wniosek został podpisany i ujęty w decyzji o blokadzie środków z dnia 19 grudnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 6270)

W ocenie NIK późne udostępnienie Ministrowi Finansów informacji o nadmiarze posiadanych środków, utrudnia lub wręcz uniemożliwia wykorzystanie zablokowanych kwot wydatków na cele, o których mowa w 178 ufp.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2018 r. dysponent części 19 realizował zadania w ramach czterech funkcji państwa. W funkcji 4. *Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym* realizowano trzy zadania w ramach których określono sześć podzadań. W pozostałych trzech: 1. *Zarządzanie państwem*, 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* oraz 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* realizowano po jednym zadaniu i podzadaniu.

Na wszystkie zrealizowane w 2018 r. podzadania wydatkowano z budżetu państwa 9 178 623,1 tys. zł wraz z wydatkami niewygasającymi z końcem roku budżetowego.

³⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2225.

Do szczegółowej kontroli wybrano cztery podzadania realizowane w ramach trzech zadań w funkcji 4. w ramach której realizowane są główne zadania Ministra Finansów, tj.:

- podzadanie 4.1.1 *Pobór podatków, ceł i niepodatkowych należności budżetu państwa*, jako najważniejsze zadanie w części na które przeznaczane jest najwięcej środków (z budżetu państwa 4 226 774,0 tys. zł wraz z wydatkami niewygasającymi z końcem roku; 46,1% wydatków ogółem w części),
- podzadanie 4.1.2 *Kontrola celno-skarbowa oraz kontrola podatkowa* zadanie (z budżetu państwa 1 346 930,9 tys. zł wraz z wydatkami niewygasającymi z końcem roku; 14,7% wydatków ogółem w części) – ze względu na fakt, iż było ono realizowane po raz pierwszy w ramach części 19,
- podzadanie 4.2.1 *Przygotowanie, opracowanie, wykonanie, kontrola realizacji oraz przygotowanie sprawozdań z wykonania budżetu państwa* (z budżetu państwa 226 390,7 tys. zł wraz z wydatkami niewygasającymi z końcem roku; 2,5% wydatków ogółem w części),
- podzadanie 4.3.1 *Tworzenie i koordynacja regulacji dotyczących rynków finansowych* (472 565,4 tys. zł wraz z wydatkami niewygasającymi z końcem roku; 5,1% wydatków ogółem w części).

(dowód: akta kontroli str. 1961-1962)

Stwierdzono, że przyjęte dla podzadań przez dysponenta mierniki podzadań były spójne z ich celami.

Miernik dla podzadania 4.1.2 *Dodatkowe wpływy budżetowe w pionie kontroli celno-skarbowych UCS (w %)* wyniósł 82,92% według danych wykazanych w Rb-BZ1³¹, natomiast jego planowana wartość 110%. Jako przyczynę niezrealizowania miernika Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami odpowiedzialnego za realizację podzadania wskazał, iż po zakończeniu kontroli i wydaniu decyzji w sprawach będących przedmiotem kontroli, komórki kontrolne KAS nie mają wpływu na ściągalność uszczuplonych podatków.

(dowód: akta kontroli str. 1961, 1971)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z metodologią określoną w załączniku nr 48 – Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej³², mierniki powinny być się odnosić do tego, na co dysponenci realizujący zadania publiczne mają wpływ. Określony zatem w podzadaniu 4.1.2 miernik jest możliwy do zrealizowania przez służby KAS i należałoby tak zorganizować system nadzoru jego wykonania, aby wszystkie służby KAS mające wpływ na jego realizację były za niego odpowiedzialne.

Pomimo zwiększenia w trakcie roku budżetowego planowanych wydatków dla realizacji wszystkich podzadań środkami z rezerw celowych, nie zostały zwiększone planowane na początku roku wartości mierników (zwiększenie wartości miernika nie dotyczy podzadania 4.2.1, gdzie jego wartość docelowa została określona na poziomie 100%).

(dowód: akta kontroli str. 1958-1962, 1977-1984)

Jak wynika w wyjaśnieniach dyrektorów departamentów odpowiadających za realizację powyższych podzadań spowodowane było w przypadku podzadania 4.2.1

³¹ Sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

³² Dz.U. poz. 1154. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 31 stycznia 2019 r.

zwiększeniem planu wydatków dla działania i nie było potrzeby zmiany wartości miernika dla podzadania, w przypadku podzadania 4.1.1 jego osiągnięte wartości nie mają wprost przełożenia na realizowany poziom wydatków, gdyż jest miernikiem rezultatu, w przypadku podzadania 4.3.1 koszty podzadania nie mogą stanowić podstawy wyceny jego realizacji a na zmienność miernika wpływa indywidualny charakter i tok spraw których dotyczą.

(dowód: akta kontroli str. 1985-2058)

Trzy z czterech objętych badaniem podzadań było również realizowanych w latach 2016-2017. Podzadanie 4.1.2. było realizowane pierwszy raz w 2018 r. z uwagi na wprowadzone zmiany organizacji systemu kontroli administracji skarbowej w związku z utworzeniem z dniem 1 marca 2017 r. KAS.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w latach 2016-2018 zrealizowane wydatki na realizację podzadań nie miały wpływu na zmiany osiągniętych w tych latach wartości mierników, przy czym dla:

- podzadania 4.1.1 wyniosła w 2016 r. – 93,67%, w 2017 r. – 95,32% i w 2018 r. – 98%; wydatki służące realizacji tego podzadania z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły w 2016 r. – 3 367 175,9 tys. zł, w 2017 r. – 4 353 747,8 tys. zł, w 2018 r. – 4 302 756,4 tys. zł;
- podzadania 4.2.1 w poszczególnych latach kształtowała się na tym samym poziomie 100%; wydatki służące realizacji tego podzadania z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły w 2016 r. – 180 472,8 tys. zł, w 2017 r. – 204 349,1 tys. zł, w 2018 r. – 244 642,7 tys. zł;
- podzadania 4.3.1 w poszczególnych latach wyniosła w 2016 r. – 7.046 sztuk, w 2017 r. – 6.525 sztuk, w 2018 r. – 6.382 sztuki, przy planowanej do realizacji w analizowanym okresie wartości na poziomie 6.000 sztuk; wydatki służące realizacji tego podzadania z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły: w 2016 r. – 362 481,6 tys. zł, w 2017 r. – 1 854 960,2 tys. zł, w 2018 r. – 472 565,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1961-1967, 2016-2021)

Z wyjaśnień dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że cele jakie zaplanowano zostały w pełni osiągnięte, a prezentowane mierniki obrazują w sposób czytelny sprawność realizacji nałożonych zadań publicznych oraz stopień realizacji celów. Jak wskazała dyrektor Departamentu osiągnięcie określonej wartości miernika nie może bezpośrednio odnosić się do poszczególnych szczegółowych rodzajów wydatków ujętych w układzie zadaniowym. W skład wydatków wchodzi również wydatki o charakterze operacyjnym, które nie muszą mieć wpływu na ocenę efektywności realizowanych celów. Układ zadaniowy na przestrzeni całego roku pozwala na uzyskanie informacji o nakładach zaplanowanych i faktycznie poniesionych, w tym również środków z rezerw celowych na realizację poszczególnych zadań, podzadań i działań skorelowanych ze stopniem realizacji miernika. Wydatki te ze względu na swoją szczegółowość nie muszą stanowić odpowiedniego poziomu dla bezpośredniego odzwierciedlenia w wymiarze strategicznym celu podzadania.

(dowód: akta kontroli str. 2100-2102)

Ustalone
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości, gdyż istotą budżetu w układzie zadaniowym umożliwienie stwierdzenia czy wydatkowane środki publiczne pozwalają w sposób efektywny i skuteczny osiągnąć założone cele.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zwiększeniu planu wydatków realizowanych w ramach podzadania 4.2.1 *Przygotowanie, opracowanie,*

wykonanie, kontrola realizacji oraz przygotowanie sprawozdań środkami z rezerw celowych z przeznaczeniem na wydatki niesłużące realizacji celu dla tego zadania polegającego na wypełnieniu obowiązków umożliwiających dochowanie terminów wynikających z przepisów prawa zawartych w Konstytucji RP oraz ustawie o finansach publicznych w zakresie przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok następny oraz sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poprzedni rok budżetowy.

Zwiększenia planu wydatków dla tego podzadania przeznaczono między innymi na:

- sfinansowanie zasądzonego odszkodowania wraz z odsetkami na rzecz Zgromadzenia Sióstr Miłosierdzia św. Wincentego a Pulo Domu Zakonnego w Przasnyszu oraz zwrotu kosztów postępowania sądowego wynikających z wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku I Wydział Cywilny z dnia 29 marca 2018 r. sygn. akt I ACa 518/17 – 4 468,1 tys. zł,
- uregulowanie noty debetowej Komisji Europejskiej z dnia 22 maja 2018 r. nr 321806587, wystawionej w związku z rozliczeniem programu SAPARD za lata 2013-2015, w tym zwrotu do Komisji kwot odzyskanych oraz kwot odpisanych dla Ministerstwa Finansów – 2 119,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2062-2096)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości, cel podzadania 4.2.1 odnosi się w sposób reprezentatywny do całokształtu najważniejszych prac realizowanych w ramach zróżnicowanej, szczegółowej działalności resortu ujętej w tym podzadaniu. W konsekwencji został on wyrażony w sposób uogólniony i syntetyczny - odzwierciedla dążenie do terminowego osiągnięcia dwóch podstawowych rezultatów, tj. przygotowania ustawy budżetowej oraz sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poprzedni rok budżetowy. Cel podzadania nie dotyczy zatem wprost wszystkich procesów wspomnianego cyklu i co za tym idzie wszystkich szczegółowych rodzajów wydatków przypisanych do tej pozycji układu zadaniowego, które mają charakter pośredni dla realizacji tego celu. W konsekwencji może istnieć wiele wydatków o charakterze operacyjnym, które nie są przekładalne wprost na wysoko zagregowane efekty wskazujące na stopień osiągnięcia wyznaczonego celu podzadania. Jak wskazano, zdarzenia tego typu mogą mieć miejsce w trakcie corocznego cyklu realizacji ustawy budżetowej i są wykonywane w celu wykonania przepisów prawa, jednak z uwagi na swoją szczegółowość nie stanowią przy tym poziomu odpowiedniego dla bezpośredniego odzwierciedlenia w wymiarze strategicznym (celu podzadania) wysoko zogniskowanych efektów realizacji gospodarki budżetowej w danym roku. Wobec powyższego realizacja tych wydatków w kontekście przyczyniania się ich do ogólnego celu podzadania powinna być rozpatrywana jedynie w sposób pośredni, tj. w kontekście możliwości rozliczenia tych środków i zaprezentowania ogólnych wyników/rezultatu całokształtu gospodarki budżetowej za dany rok (poprzez sprawozdawczość budżetową).

(dowód: akta kontroli str. 2099)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyjaśnień Dyrektor Departamentu, gdyż istotą budżetu w układzie zadaniowym jest osiągnięcie większej przejrzystości finansów publicznych oraz dostarczenie obywatelom bardziej czytelnej informacji na temat podejmowanych działań i ich kosztów. Tym samym zaliczanie do kosztów, wydatków nie mających wpływu na realizację danego celu nie pozwala na rzetelną informację co do efektywności podejmowanych działań i świadczy o źle skonstruowanym planie wydatków w układzie zadaniowym.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że dysponent części 19, realizując budżet państwa w 2018 r. w zakresie wydatków budżetu państwa i budżetu środków

europejskich, uniemożliwił Ministrowi Finansów dysponowanie środkami w kwocie 1 226,0 tys. zł w związku z niezasadnym ich włączeniem do wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Ponadto niegospodarnie oraz niezgodnie z wewnętrznymi procedurami poniósł wydatek w kwocie 13,1 tys. zł na zakup alkomatu, zawarł z zewnętrznym wykonawcą umowę cywilno-prawną na realizację zadań będących w zakresie obowiązków Departamentu Informatyzacji skutkiem czego poniósł niecelowy wydatek w kwocie 117,0 tys. zł, oraz w sposób nieuprawniony udzielił zamówień na usługi wsparcia informatycznego o łącznej wartości 212,3 tys. zł wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określony w upzp. Dysponent części 19 wydatkował także kwotę 1 694,9 tys. zł w wyniku zaciągnięcia w 2017 r. zobowiązania z pominięciem przepisów upzp na dostarczenie nowych wersji oprogramowania standardowego MS Dynamix AX 2012 oraz nowych wersji publikowanych do niego poprawek. Stwierdzono również opieszałość w podejmowaniu działań w celu zablokowania niezrealizowanych wydatków z środków budżetu środków europejskich w wysokości 6 002,8 tys. zł, a także zawyżenie wydatków niesłużących realizacji podzadania 4.2.1. o kwotę 6 587,7 tys. zł.

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2018 r. przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* i sprawozdań jednostkowych dysponenta części oraz centrali MF :

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

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 19 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponenta trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 5214-5215, 5372-5381, 5453-5782, 6356-6578)

W Ministerstwie Finansów przyjęte zostały wspólne Zasady (polityka) rachunkowości dla czterech części budżetowych: 19 – Budżet państwa, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz 84 – Środki własne Unii Europejskiej. Zasady te zostały przyjęte w Zarządzeniu nr 32 Ministra Finansów z 24 maja 2016 r.³³ zmienionym Zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 marca 2018 r.³⁴ (dalej jako Zarządzenie z 2018 r.). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Zarządzeniu z 2018 r. nie uwzględniono zmian zasad funkcjonowania kont 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” oraz 226 „Długoterminowe należności budżetowe”, wynikających z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³⁵ (dalej jako rozporządzenie w sprawie rachunkowości), co opisane zostało poniżej w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Z badania próby dochodów oraz z wyjaśnień udzielonych przez Głównego Księgowego wynika, że należności w centrali MF ujmowane są na kontach 221 i 226 zgodnie z zasadami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie rachunkowości, to znaczy przy uwzględnieniu definicji zawartych w ustawie o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 4663, 4669, 5216-5371, 5382-5386)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zasady (polityka) rachunkowości dotyczące części budżetu państwa: 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 – Środki własne Unii Europejskiej, ustalone na rok 2018 nie zostały dostosowane do obowiązującego od 2018 r. rozporządzenia w sprawie rachunkowości.

Nieprawidłowy opis w Zasadach rachunkowości dotyczył kont księgi głównej 221 oraz 226. W przypadku konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* wskazano, że ujmuje się na nim ustalone na dany rok budżetowy należności (przypisy) z tytułu pozostałych dochodów budżetowych, natomiast konto 226 *Długoterminowe należności budżetowe* służyło do ewidencji długoterminowych należności lub rozliczeń z budżetem, których termin wpłaty ustalony w decyzji o ich powstaniu, przypadają na lata następne po roku, w którym powstały należności. Taki sposób funkcjonowania tych kont pozostawał w sprzeczności z postanowieniami rozporządzenia w sprawie rachunkowości.

Rozporządzenie w sprawie rachunkowości nie definiuje pojęcia należności długoterminowych i krótkoterminowych co oznacza, że do klasyfikacji należności budżetowych jako długo- albo krótkoterminowych i odpowiednio do ujmowania ich na kontach 221 i 226 stosować należy zasady wynikające z art. 3 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Poprzednie rozporządzenia regulujące kwestie rachunkowości i planów kont jednostek budżetowych określało zasady kwalifikowania i ujmowania należności na kontach 221 i 226 w sposób odmienny niż wynika to z ustawy o rachunkowości.

³³ Dz. Urz. MF z 2019 r. poz. 24.

³⁴ Dz. Urz. MF poz. 40.

³⁵ Dz.U. poz. 1911, ze zm.

Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, że zapisy Zasad (polityki) rachunkowości dotyczą czterech części budżetowych odmiennych pod względem treści i charakteru obsługiwanych operacji gospodarczych, a część ksiąg prowadzona jest przez podmioty zewnętrzne, więc proces aktualizacji i uzgodnień zmian w polityce rachunkowości jest długotrwały i pracochłonny. Procedowanie zmian w zasadach rachunkowości MF, wprowadzonych w 2018 r. rozpoczęło w październiku 2016 r. Jednocześnie Dyrektor FK poinformowała, że po wdrożeniu nowego, wspólnego dla trzech części budżetowych programu finansowo-księgowego zostanie przygotowana nowa polityka rachunkowości, uwzględniająca również zasady funkcjonowania kont 221 i 226 wynikające z aktualnego rozporządzenia w sprawie rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 5216-5390)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęty w jednostce sposób określenia zasad rachunkowości w postaci jednego dokumentu obejmującego politykę rachunkowości czterech części budżetowych nie tłumaczy ponad dwuletniego okresu konsultacji wewnętrznych związanych z aktualizacją zasad rachunkowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe za 2018 r. oraz w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości wpływających na prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

VI. Wyniki kontroli Funduszu Reprywatyzacji

1. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

Stan Funduszu na początek roku 2018 wynosił 3 181 622,1 tys. zł, w tym środki pieniężne 2 830 438,0 tys. zł, należności 351 187,7 tys. zł, a zobowiązania 3,6 tys. zł. W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano w układzie memorialowym koszty realizacji zadań Funduszu w wysokości 1 470 000,0 tys. zł, w tym na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego 859 300,0 tys. zł, na nabycie lub objęcie akcji spółek publicznych lub akcji spółek kapitałowych, w stosunku do których spółka publiczna jest przedsiębiorcą dominującym 300 000,0 tys. zł, a na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych 200 000,0 tys. zł. Planowane przychody Funduszu w wysokości 81 454,0 tys. zł miały obejmować odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym Funduszu oraz odsetki od udzielonej pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 6579, 6650-6651)

1.1. Wykonanie planu przychodów państwowego funduszu celowego

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano przychody Funduszu w kwocie 81 454,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego dokonano korekty planu finansowego funduszu, między innymi zmniejszając prognozowane przychody do kwoty 73 329,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6579-6580, 6650-6666)

Przychody Funduszu Reprywatyzacji w 2018 r. wyniosły 2 167 585,0 tys. zł. Przychody z tytułu odsetek wyniosły łącznie 64 365,1 tys. zł i obejmowały odsetki od środków na rachunkach bankowych oraz odsetki od pożyczki. Przychody z tego tytułu były niższe niż w latach 2015-2017 (od 45,6% do 13,9%) oraz od przychodów planowanych w ustawie budżetowej (o 21,0%). Wynikało to przede wszystkim z niższego niż wynikający z umowy wykorzystania pożyczki i związanych z tym niższych przychodów odsetkowych, jak również zmniejszającego się stanu środków

pieniężnych na rachunku bankowym Funduszu, a w konsekwencji niższych kwot dokonywanych lokat.

Przychody nieplanowane wyniosły 2 100 000,0 tys. zł i obejmowały wpłatę z budżetu państwa przekazaną przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 29e ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018³⁶, opłaty za gotowość od niewykorzystanych transz pożyczki (2 124,3 tys. zł), przypis należności z tytułu zwrotu wypłaconego odszkodowania (1 088,3 tys. zł) oraz przychody z tytułu rozwiązania odpisu aktualizującego należności (7,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 6579, 6642-6649, 6695-6704, 6723-6732, 6902)

W 2017 r. została zawarta umowa pożyczki dla TVP S.A. udzielonej ze środków Funduszu Reprywatyzacji, w maksymalnej wysokości 800 000,0 tys. zł. Zgodnie z zapisami umowy wypłata pożyczki jest dokonywana w transzach na wniosek pożyczkobiorcy. Na dzień 31 grudnia 2017 r. należności z tytułu pożyczki wraz z odsetkami i opłatami wynosiły 351 184,2 tys. zł.

Należności z tytułu udzielonej pożyczki na koniec 2018 r. wynosiły 350 224,8 tys. zł, w tym kwota główna 350 000,0 tys. zł i należności z tytułu opłaty za gotowość za grudzień 224,8 tys. zł.

Pozostałe należności na koniec 2018 r. wyniosły 1 675,6 tys. zł i zostały objęte odpisem aktualizującym ich wartość w kwocie 569,9 tys. zł. Dotyczyły one głównie osób fizycznych, którym na podstawie wyroków sądowych wypłacono odszkodowania, a które po zmianie wyroków między innymi w wyniku kasacji okazały się nienależne. Zaległości te dochodzone są przez organy, których decyzje nacjonalizacyjne były kwestionowane na drodze sądowej. Po egzekucji należności środki są przekazywane przez te organy na rachunek bankowy Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 6585-6641, 6723-6732, 6902)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Wykonanie planu kosztów państwowego funduszu celowego

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano koszty realizacji zadań Funduszu w układzie memoriałowym w kwocie 1 470 000,0 tys. zł. Plan finansowy Funduszu był korygowany w trakcie roku budżetowego. Zmiany w planie finansowym polegały na zmniejszeniu o 190 000,0 tys. zł planowanych wydatków związanych z zaspokajaniem roszczeń, odsetek i kosztów postępowań i jednoczesnym zwiększeniu o 300 000,0 tys. zł wydatków na nabycie lub objęcie akcji (w efekcie przekazania przez KPRM informacji o zasadności dokonania takiego zwiększenia). W efekcie wprowadzonych zmian łączne planowane koszty Funduszu wzrosły do kwoty 1 580 000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6579-6580, 6650-6666)

Koszty realizacji zadań Funduszu Reprywatyzacji w 2018 r. wyniosły ogółem 101 363,1 zł i obejmowały wyłącznie koszty realizacji zadań wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji, czyli koszty związane z postępowaniami sądowymi i wypłatą odszkodowań w kwocie 101 330,3 tys. zł, oraz koszty wynikające z objęcia odpisem aktualizującym należności – 32,8 tys. zł.

³⁶ Dz.U. 2371, ze zm. Art. 29e został dodany ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz.U. poz. 2383).

Koszty realizacji zadań związanych z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa zmniejszały się systematycznie od 2014 r. Spadek ten związany był ze zmniejszającymi się wypłatami odszkodowań wraz z odsetkami, a od 2016 r. również z brakiem wypłat dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 6579, 6723-6732)

W 2018 r. nie dokonywano wypłat ze środków Funduszu Reprywatyzacji na sfinansowanie nabycia lub objęcia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji spółek publicznych lub akcji spółek kapitałowych, w stosunku do których spółka publiczna jest przedsiębiorcą dominującym, zgodnie z art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 6664-6666)

Dysponent Funduszu włącza do planu finansowego kwoty wydatków majątkowych na podstawie informacji z KPRM³⁷ oraz nie ma wpływu na wydatkowanie środków na zakup lub objęcie udziałów i akcji. Z tego względu Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny planowania wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 6677-6694)

Szczegółowym badaniem objęto dowody księgowe będące podstawą ujęcia 186 zapisów w księgach rachunkowych dotyczących kosztów Funduszu na łączną kwotę 90 272,4 tys. zł, co stanowi 89,1% kosztów realizacji zadań wykazanych w sprawozdaniu Rb-40³⁸ za rok 2018, w tym 86 zapisów na łączną kwotę 83 618,8 tys. zł wybrane losowo i 100 zapisów na łączną kwotę 6 653,7 tys. zł wybrane celowo.

Wydatki na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa (w tym: wypłaty odszkodowań, odsetek, pokrycie kosztów postępowań) dokonywane były na podstawie wniosków organów reprezentujących Skarb Państwa we właściwym postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Wydatki z tytułu odszkodowań za mienie przejęte przez Skarb Państwa, przyznawanych na podstawie art. 10 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec dla osób represjonowanych dokonywane były po wpłynięciu do MF odpisu prawomocnego wyroku sądu.

(dowód: akta kontroli str. 6707-6716)

Zobowiązania Funduszu na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosiły 177,4 tys. zł i dotyczyły pokrycia kosztów postępowania sądowego, odsetek oraz zobowiązania z tytułu odszkodowania, wynikającego z wyroku sądu wydanego w 2018 r., który wpłynął do Departamentu Finansów i Księgowości w 2019 r. Ministerstwo przyjęło zasadę, że zobowiązania wynikające z wyroków sądów są wymagalne w dacie uprawomocnienia się wyroku, dlatego też ujęto je jako zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 6723-6732, 6838-6900)

Ustalone
nieprawidłowości

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

³⁷ Zgodnie z art. 56. ust 4c ustawy o komercjalizacji w brzemieniu obowiązującym do 28 marca 2019 r. o wydatkowaniu środków Funduszu na nabycie lub objęcie udziałów i akcji decydował Prezes Rady Ministrów.

³⁸ Sprawozdanie z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2018 r., planu finansowego państwowego funduszu celowego.

Zmiana w planie finansowym Funduszu, polegająca na zwiększeniu planowanych kosztów bez odpowiedniego zwiększenia planowanych przychodów, została dokonana z naruszeniem art. 29 ust. 9 ufp.

Korekta planu finansowego została zatwierdzona przez Minister Finansów w dniu 24 kwietnia 2018 r. i przewidywała zmniejszenie przychodów Funduszu o 8 125,0 tys. zł i jednocześnie zwiększenie łącznych kosztów Funduszu o 110 000,0 tys. zł. W efekcie stan Funduszu na koniec roku miał ulec zmniejszeniu o 118 125,0 tys. zł (dodatkowo skorygowano plan w zakresie Stanu funduszu na początek roku do wartości faktycznych, zmniejszając stan planowany o 346 797,0 tys. zł). Analogiczną nieprawidłowość stwierdzono w Funduszu w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r.

Zgodnie z art. 29 ust. 9 ufp w planie finansowym państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów.

Podsekretarz stanu Leszek Skiba z upoważnienia Minister Finansów wyjaśnił, że zgodnie z art. 29 ust. 8 ufp koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków obejmujących bieżące przychody i pozostałości środków z okresów poprzednich, a wszystkie wydatki objęte korektami planu finansowego zostały zrealizowane ze środków własnych Funduszu przy pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych. Ponadto Minister wskazał, że w 2018 r. nie były wydatkowane żadne kwoty objęte korektą planu finansowego.

Minister w złożonych wyjaśnieniach powołał się również na uchwałę Kolegium NIK nr 33/2012 z 23 maja 2012 r. W uchwale tej stwierdzono wówczas, że „gdyby przyjąć, że w planie finansowym można dokonywać zmian polegających wyłącznie na jednoczesnym zwiększeniu przychodów i kosztów, to w przypadku wyższego niż w planie stanu środków na początek roku, poniesienie w danym roku budżetowym wyższych kosztów byłoby w ogóle niemożliwe, bowiem innego trybu zmian planu finansowego niż określony w art. 29 ust. 12 ustawa o finansach publicznych nie przewiduje.”

Powyższe świadczy, że Najwyższa Izba Kontroli już w roku 2012 zauważyła, że obowiązujące przepisy nie przewidują jednoznacznie możliwości – bez zmiany ustawy budżetowej – zwiększenia planu kosztów bez jednoczesnego zwiększenia prognozowanych przychodów. Ministerstwo Finansów zostało o tym problemie poinformowane, a pomimo to nie podjęło żadnych działań w celu zmiany obowiązujących przepisów tak, by były one jednoznaczne. Ponadto wyjaśnić należy, iż przywoływana przez MF uchwała Kolegium NIK z 2012 r. dotyczyła problemu dokonywania zmian w planie finansowym bez zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu, a problematyka możliwości zmiany planu finansowego w zakresie kosztów bez zwiększania przychodów była poruszona jedynie na marginesie.

(dowód: akta kontroli str. 6579-6580, 6650-6694)

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

Stan środków pieniężnych Funduszu Reprywatyzacji na koniec 2018 r. wyniósł 4 896 690,8 tys. zł. Środki w całości zostały przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów, z tego na depozyty terminowe 2 717 000,0 tys. zł, a na overnight 2 179 690,8 tys. zł.

Wolne środki Funduszu w 2018 r. lokowane były na okres od 7 do 364 dni. Przychody z tytułu odsetek od środków na rachunku bankowym w 2018 r. wyniosły

51 993,9 tys. zł. Wolne środki Funduszu lokowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami, oraz w zależności od przewidywanych wypłat.

Stan wolnych środków pieniężnych Funduszu w relacji do bieżących kosztów realizacji zadań Funduszu był wysoki, jednak w ocenie NIK uzasadniony, biorąc pod uwagę, że przychody Funduszu z tytułu prywatyzacji systematycznie się zmniejszają oraz uwzględniając kwotę roszczeń reprivatyzacyjnych. Dodatkowo 31 grudnia 2018 r. na rachunek bankowy Funduszu przelana została kwota 2 100 000,0 tys. zł zwiększająca stan środków Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 6695-6704, 6723-6732)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.4. Realizacja zadań państwowego funduszu celowego

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym Funduszu zgodnym w ustawą budżetową przewidziano dwa zadania. W zadaniu 4.4. *Zarządzanie mieniem państwowym i ochrona interesów Skarbu Państwa* przewidziano jedno podzadanie 4.4.1 – *Wsparcie finansowo kapitałowe udzielane wybranym podmiotom, niebędące pomocą publiczną* oraz dwa działania:

- *Udzielanie przez Skarb Państwa pożyczek wybranym spółkom i przedsiębiorcom*, na realizację którego przewidziano 100 000,0 tys. zł, jednak wyłącznie w ujęciu kasowym (zaplanowany koszt 0,0 zł) oraz
- *Nabywanie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji wybranych spółek*, na realizację którego przewidziano 300 000,0 tys. zł, w trakcie roku budżetowego plan na to działanie zwiększono do 600 000,0 tys. zł.

Obu powyższych działań nie zrealizowano, w związku z brakiem wniosków o realizację wypłat z tytułu umowy pożyczki oraz brakiem zleceń wypłat z tytułu nabycia lub objęcia akcji.

W zadaniu 4.5 – *Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jst* przewidziano jedno działanie *Zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa i jst*. Miernikiem dla zadania była *Liczba zaspokojonych roszczeń w stosunku do liczby wniosków skierowanych do MF przez właściwe organy*. Na ten cel przewidziano poniesienie kosztów w wysokości 1 170 000,0 tys. zł (po zmianie planu 980 000,0 tys. zł), a faktyczna realizacja wyniosła 101 330,3 tys. zł. Przewidywane wykonanie miernika wynosiło 100% i w takiej wysokości miernik wykonano.

Ze względu na charakter realizowanych zadań Funduszu nie opracowywano szczegółowych planów rzeczowo-finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 6652-6666, 6736-6761, 6901)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu kosztów Funduszu Reprivatyzacji w 2018 r., w tym gospodarowanie wolnymi środkami.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu Reprivatyzacji sprawozdań za 2018 r.

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2018 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 r. (Rb-BZ2)

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 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań, za wyjątkiem niżej opisanej nieprawidłowości. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że sprawozdanie Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 r. zostało sporządzone odmiennie niż w roku poprzednim, w szczególności w zestawieniu realizowanych zadań nie ujęto kosztów z tytułu utworzenia odpisów aktualizujących wartość należności, z tego względu łączna kwota kosztów wykazana w sprawozdaniu Rb-BZ2 jest różna od łącznej kwoty kosztów wykazanych w sprawozdaniu Rb-40. Informacja o nieujęciu kosztów z tytułu odpisów aktualizujących została ujawniona w objaśnieniach pod zestawieniem realizowanych zadań. W sprawozdaniu Rb-BZ2 za rok 2017 wszystkie koszty, także z tytułu utworzenia odpisów aktualizujących wartość należności, zostały ujęte w zestawieniu realizowanych zadań.

Ponadto w planie finansowym Funduszu Reprywatyzacji na rok 2018 ujęto działanie *Udzielanie przez Skarb Państwa pożyczek wybranym spółkom i przedsiębiorcom*. W działaniu tym ponoszone są wydatki, jednak nie wykazuje się kosztów (przynajmniej do czasu umorzenia pożyczek). Z tego względu w sprawozdaniu Rb-BZ2 wykazano powyższe działanie, bez wskazania kwoty kosztów (planu, wykonania), w objaśnieniach wskazując planowane wydatki na ten cel oraz brak zrealizowanych wydatków.

Departament Budżetu Państwa, który jest finalnym odbiorcą sprawozdań z wykonania budżetu w układzie zadaniowym, w odpowiedzi na zapytanie nie wskazał, że opisane powyżej ujęcie kosztów i wydatków było nieodpowiednie z punktu widzenia potrzeb analitycznych lub innych tego departamentu, z tego względu NIK nie wnosi zastrzeżeń do sposobu sporządzenia sprawozdania. NIK zauważa jednak, że rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁹ nie reguluje w sposób wyczerpujący zasad sporządzania sprawozdań Rb-BZ2, w szczególności kwestii ujęcia wydatków niebędących kosztami czy kosztów ujmowanych wyłącznie memoriałowo.

(dowód: akta kontroli str. 6717-6787)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniu Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2018 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego nieprawidłowo przedstawiono kwotę przychodów z tytułu wpłat od jednostek na państwowy fundusz celowy, a w toku weryfikacji sprawozdań błąd ten nie został zidentyfikowany i skorygowany.

³⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1793 ze zm.

W przedstawionym do kontroli sprawozdaniu Rb-40, sporządzonym 26 lutego 2019 r. i zatwierdzonym 27 lutego 2019 r. w części B. w pozycji II.2.4 *Przychody – wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy* w kolumnie wykonanie ujęto kwotę 2 100,00 zł zamiast 2 100 000 000,00 zł, przy czym łączna kwota przychodów w pozycji II. Przychody oraz w pozycji II.2 Pozostałe przychody wykazane zostały w prawidłowej wysokości. Sprawozdanie zawierające błędną kwotę przychodów zostało zatwierdzone i przekazane do odbiorcy finalnego.

Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, że w formularzu sprawozdania każda pozycja wypełniania jest ręcznie, w tym pozycje sumujące, a wpisanie błędnej kwoty w jednej pozycji wynikało z oczywistej omyłki pisarskiej. Dyrektor FK wyjaśniła również, że wzmocniono nadzór nad sporządzaniem sprawozdań przez dodatkową weryfikację danych oraz pouczono pracowników o konieczności dołożenia jeszcze większej staranności zarówno na etapie sporządzania, jak i podpisywania sprawozdań.

Sprawozdanie zostało skorygowane w trakcie kontroli w dniu 11 marca 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 6723-6734)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe za 2018 r. po korekcie i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r.

VII. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (dalej: ustawa o NIK), wnosi o:

- 1) niezwłoczne informowanie dysponenta części o wolnych, niewykorzystanych środkach z budżetu środków europejskich,
- 2) właściwe ujmowanie wydatków w ramach poszczególnych klasyfikacji budżetu państwa w układzie zadaniowym, w celu wykazania realnej efektywności realizowanych podzadań,
- 3) zapewnienie rozwiązań zapobiegających zgłaszaniu do wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego wydatków nierealnych do wykonania we wnioskowanym terminie,
- 4) wprowadzenie standardu dokonywania zakupu usług poprzedzonego szczegółową analizą zakresu zadań określonych dla komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów,
- 5) zwiększenie nadzoru nad czynnościami związanymi z dochodzeniem należności Skarbu Państwa.

VIII. 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. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Warszawa, 29 kwietnia 2019 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski
Najwyższej Izby Kontroli
42
.....Mieczysław Łuczak.....
Podpis



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

KBF.410.001.06 2019



Pani
Teresa Czerwinska
Minister Finansów

Za zwrotnym
potwierdzeniem odbioru

1919
2019

NAJWYŻSZA
IZBA
KONTROLI