



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Informacja o wynikach kontroli

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W 2018 R.
W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE
I INSTYTUCJE FINANSOWE
ORAZ WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO
FUNDUSZU REPRYWATYZACJI

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF.430.006.2019

Nr ewid. 124/2019/P/19/001/KBF

Informacja o wynikach kontroli

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W 2018 R. W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE ORAZ WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO FUNDUSZU REPRYWATYZACJI

Warszawa, czerwiec 2019 r.

Misją *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli


**Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje
finansowe oraz wykonania planu finansowego
Funduszu Reprywatyzacji**

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów


Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski


Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 10.06 2019 r

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

I. Wprowadzenie.....	4
II. Ocena kontrolowanej działalności	7
1. Ocena ogólna	7
2. Uwagi i wnioski.....	9
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich	10
1. Dochody budżetowe	10
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	12
3. Sprawozdawczość.....	24
IV. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.....	26
1. Wykonanie planu przychodów i kosztów funduszu	26
2. Sprawozdawczość.....	29
V. Informacje dodatkowe.....	31
Załączniki	34

I. Wprowadzenie

Dysponentem części 19 budżetu państwa jest minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych (dalej: *Minister Finansów* lub *Minister*). W okresie objętym kontrolą ministrem właściwym do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych był Minister Rozwoju i Finansów (do dnia 9 stycznia 2018 r.), a następnie Minister Finansów.

Część 19 budżetu państwa obejmuje tylko niektóre dochody i wydatki związane z realizacją zadań Ministra Finansów, w tym głównie dochody z tytułu odsetek od rachunków i lokat środków budżetu państwa w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego oraz dochody izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi jako jednostek budżetowych. Z kolei z wydatków części 19 finansowane były głównie zadania z zakresu zarządzania finansami państwa, w tym poboru podatków, ceł i niepodatkowych należności budżetu państwa, postępowań egzekucyjnych w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych, a także działania kontrolne realizowane przez Krajową Administrację Skarbową (dalej: KAS). Wydatki te umożliwiały przede wszystkim funkcjonowanie jednostek podległych Ministrowi (prawie 63,0% wydatków części) i urzędu obsługującego Ministra Finansów (tzw. centrali Ministerstwa Finansów – 11,2%). Poza tym wydatki w części 19 ponoszone były na realizację programu rządowego *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego* (4,9%) oraz na dotacje i subwencje (23,6%), które zostały przeznaczone między innymi dla partii politycznych, na dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych oraz na jednorazową wpłatę dla Funduszu Reprywatyzacji. Wydatki w układzie zadaniowym realizowane były w ramach czterech funkcji, sześciu zadań, dziewięciu podzadań i 21 działań.

Większość dochodów (99,8%) i wydatków (91,9%), za realizację których odpowiada Minister Finansów, ujęta była w odrębnych częściach budżetowych. Dochody podatkowe pobierane przez Krajową Administrację Skarbową ujmowane były w części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, dochody i wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa w części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa*, a wydatki na subwencje ogólne dla samorządu terytorialnego w części 82 *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*. Minister Finansów jest również dysponentem części 84 *Środki własne Unii Europejskiej* i 87 *Dochody budżetu środków europejskich*, w których ewidencjonowane były odpowiednio wydatki przeznaczone na sfinansowanie polskiego wkładu do budżetu Unii Europejskiej oraz dochody budżetu środków europejskich.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2018 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* oraz oceny wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- 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 jak również system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości ich sporządzania;
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ (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.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planów finansowych na rok 2018 pięciu izb administracji skarbowej (dalej: *IAS*) w Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Olsztynie i Rzeszowie.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

Szczegółowy wykaz kontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku nr 2 niniejszej informacji.

W 2018 r. w części 19 dochody wyniosły 635 790,2 tys. zł, w tym 568 443,3 tys. zł (89,4%) stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowane jednostki². Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 9 178 623,1 tys. zł (łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2018³ – zwanymi dalej wydatkami niewygasającym, w wysokości 69 477,2 tys. zł). Wydatki kontrolowanych jednostek⁴ w kwocie 4 480 238,2 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 35 419,6 tys. zł) stanowiły 48,8% wydatków części 19. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 100 360,4 tys. zł, w tym 32 611,4 tys. zł (32,5%) w ramach kontrolowanych jednostek.

Zrealizowane w kontrolowanej części dochody budżetu państwa stanowiły 0,2% łącznej kwoty dochodów budżetu państwa, a wydatki (wraz z wydatkami niewygasającymi) – 2,4% wydatków budżetu państwa oraz 0,2% wydatków budżetu środków europejskich.

Budżet części 19 realizowany był w 2018 r. przez 21 dysponentów, w tym dysponenta części 19 (jako dysponenta III stopnia w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym jednostki) oraz 20 dysponentów III 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.

Minister Finansów od dnia 1 stycznia 2017 r. jest również dysponentem Funduszu Reprywatyzacji. Do dnia 31 grudnia 2016 r. dysponentem Funduszu był Minister Skarbu Państwa.

Celem działania Funduszu Reprywatyzacji (dalej: *Fundusz*) jest zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, poprzez:

- 1) wypłatę odszkodowań wynikających z prawomocnych wyroków i ugód sądowych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w związku z nacjonalizacją mienia,
- 2) 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 Polskiego⁵,
- 3) realizację porozumień zawieranych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz jednostki samorządu terytorialnego w sprawie dotacji celowych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na dofinansowanie zaspokajania przez te jednostki roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, w szczególności przez wydanie rzeczy lub wypłatę świadczeń wynikających z prawomocnych wyroków i ugód sądowych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w związku z nacjonalizacją mienia;
- 4) pokrycie kosztów postępowania sądowego i egzekucyjnego, w tym wynagrodzeń biegłych sądowych za sporządzanie ekspertyz, których koszty w wyroku ponosi pozwany - Skarb Państwa;
- 5) pokrycie kosztów zastępstwa procesowego w sprawach prowadzonych poza granicami kraju;
- 6) pokrycie kosztów wynagrodzeń wypłacanych na podstawie umów cywilnoprawnych w zakresie specjalistycznych opinii i analiz, w ramach realizacji powyższych zadań.

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

² Dochody kontrolowanych jednostek obejmują dochody zrealizowane przez dysponenta części i dysponentów III stopnia (centralę Ministerstwa Finansów oraz dyrektorów pięciu skontrolowanych IAS).

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2346).

⁴ Wydatki kontrolowanych jednostek obejmują wydatki realizowane przez dysponenta części i dysponentów III stopnia (centralę Ministerstwa Finansów oraz dyrektorów pięciu skontrolowanych IAS).

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 2099.

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.

Zasady tworzenia i działania Funduszu uregulowane są w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników⁶ (dalej: ustawa o komercjalizacji).

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2018 r. planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji 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,
- wykorzystanie otrzymanych dotacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- prawidłowość sporządzenia 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 sporządzania.

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. Przychody zrealizowane w 2018 r. wyniosły 2 167 585,0 tys. zł (w tym wpłata na fundusz z budżetu państwa 2 100 000,0 tys. zł), a koszty 101 363,1 tys. zł. Stan Funduszu na koniec roku wyniósł 5 247 843,9 tys. zł, w tym środki pieniężne 4 896 690,8 tys. zł, należności wynosiły 351 330,5 tys. zł a zobowiązania 177,4 tys. zł.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2170, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna⁸

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że należności z tytułu dochodów budżetowych ustalone i dochodzone były prawidłowo i terminowo, z wyjątkiem trzech przypadków podejmowania z opóźnieniem działań zmierzających do dochodzenia należności centrali MF. Ponadto zarówno w centrali MF jak również w izbach administracji skarbowej w Gdańsku i Olsztynie, stwierdzono przypadki przekazywania z opóźnieniem dokumentów do służb finansowo-księgowych, w wyniku czego należności były nieprawidłowo wykazywane w sprawozdaniach budżetowych. W IAS w Olsztynie ustalono, że nie były tworzone odpisy aktualizujące wartość należności pomimo wystąpienia przesłanek do ich utworzenia. Nieprawidłowości te, ze względu na jednostkowy oraz nieistotny kwotowo charakter nie miały wpływu na ocenę ogólną prawidłowości wykonania budżetu państwa w zakresie dochodów w części 19.

Oceny powyższej dokonano na podstawie szczegółowego badania dochodów w kwocie 74 161,2 tys. zł, stanowiącej 11,7% dochodów części 19.

W wyniku szczegółowego badania wydatków Ministerstwa 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 szereg nieprawidłowości mających wpływ na ocenę wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 19, między innymi:

- zaciągnięcie w 2017 r. zobowiązania z pominięciem przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹ (dalej: upzp) na dostarczenie nowych wersji oprogramowania standardowego MS Dynamix AX 2012 oraz nowych wersji publikowanych do niego poprawek, wykorzystywanych w ramach systemu ZEFIR2, w wyniku którego w 2018 r. wydatkowano kwotę 1694,9 tys. zł;
- niedozwolony podział zamówienia na usługi wsparcia informatycznego w Ministerstwie o łącznej wartości 204,1 tys. zł w celu uniknięcia łącznego szacowania wartości odrębnych zamówień i stosowania przepisów upzp, w wyniku którego w 2018 r. wydatkowano kwotę 192,4 tys. zł;
- niecelowy wydatek w kwocie 117,0 tys. zł na usługę instalacji sprzętu informatycznego w Ministerstwie.

Stwierdzono również:

- opóźnienie w podejmowaniu decyzji o blokowaniu wydatków z budżetu środków europejskich w wysokości 6002,8 tys. zł;
- zakwalifikowanie wydatków w wysokości 6587,7 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*;
- nieuzasadnione zgłoszenie do wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, wydatków w kwocie 1226,0 tys. zł, niemożliwych do zrealizowania w 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.

⁸ 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 oceny negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe przedstawiona została w załączniku 3 do niniejszej informacji.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie łączne sprawozdania za 2018 r. sporządzone przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. 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.

Kontrolą objęto roczne sprawozdania jednostkowe dysponenta części, centrali MF, izb administracji skarbowej w Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Olsztynie i Rzeszowie oraz sprawozdania łączne:

- 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-28NW);
- 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 w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE 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 sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. – sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

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 nieprawidłowość polegającą na dokonaniu, podobnie jak rok wcześniej, zmiany w planie finansowym Funduszu, polegającej na zwiększeniu planowanych kosztów, bez jednoczesnego adekwatnego zwiększenia planowanych przychodów, co jest niezgodnie z art. 29 ust. 9 ufp.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe za 2018 r. z wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji oraz sprawozdania za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Funduszu Restrukturyzacji przedstawiona została w załączniku nr 8.

2. Wnioski

Nie zostały wprowadzone zmiany w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁰. Było to przedmiotem wniosku Najwyższej Izby Kontroli po kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 19 w 2017 r. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnosi o dokonanie zmian w przedmiotowym rozporządzeniu tak, by z przepisów jednoznacznie wynikał sposób postępowania, w przypadku potrącenia wzajemnych wierzytelności w ramach realizowanych projektów finansowanych z udziałem środków europejskich (zarówno w części finansowanej z budżetu państwa jak i w części finansowanej z budżetu środków europejskich).

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 19 oraz wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji wskazują również na konieczność wzmocnienia nadzoru dysponenta części nad realizacją budżetu, w szczególności w zakresie planowania wydatków majątkowych oraz rzetelności i celowości wykorzystania środków.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 2225.

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów budżetowych

W części 19 w 2018 r. realizowane były głównie dochody izb administracji skarbowej jako jednostek budżetowych oraz dochody z odsetek od lokat środków budżetu państwa. Dochody podatkowe i celne pobierane przez administrację skarbową ujmowane były w części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

Zrealizowane w 2018 r. w części 19 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 2018, co wynikało głównie z jednorazowej wpłaty do IAS we Wrocławiu na podstawie wyroku sądu (42 889,4 tys. zł, 6,7% dochodów ogółem), otrzymania dywidendy od Totalizator Sportowy sp. z o.o., przy czym na etapie planowania Minister Finansów nie wykonywał praw z udziałów w tej spółce, więc dochodów z tytułu dywidend nie planowano w części 19 (20 000,0 tys. zł, tj. 3,1% dochodów ogółem), a także z wyższych niż planowano wpłat za rozpatrzenie wniosków o rozstrzygnięcie charakteru gier oraz o zawarcie uprzednich porozumień cenowych, w związku ze zmianami przepisów w tych zakresach. Jednocześnie 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 dochodach miały wpływy z odsetek w kwocie 466 281,1 tys. zł, tj. 73,3% dochodów budżetu państwa w części 19. 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 przez izby skarbowe wraz z podległymi urzędami. 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).

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 hazardowych¹¹ (o 14 090,1 tys. zł). Jednocześnie zmniejszyła się kwota wpłaty do budżetu z tytułu realizacji umów z koncernami tytoniowymi (o 16 966,0 tys. zł).

Dochody zrealizowane przez pięć skontrolowanych izb administracji skarbowej wyniosły łącznie 4849,0 tys. zł, co stanowiło 0,8% dochodów w części 19. Dochody te były o 18,6% niższe od zrealizowanych w 2017 r. Spadek ten wynikał z osiągnięcia znacznie niższych niż w roku poprzednim dochodów w Izbie Administracji Skarbowej w Gdańsku (o 2 104,4 tys. zł, co stanowiło spadek o 56,5%), głównie z tytułu odsetek i wpływów z tytułu wpłat kwot zasądzonych wyrokami sądów.

Badaniem pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności objęto 282 dowody księgowe dotyczące dochodów budżetowych na łączną kwotę 74 161,2 tys. zł (11,7% dochodów części), z czego:

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 165, ze zm.

- w centrali MF badaniem objęto 43 dowody księgowe dotyczące dochodów budżetowych o łącznej wartości 51 646,3 tys. zł, tj. 8,1% dochodów części 19;
- u dysponenta części badaniem objęto otrzymane dochody z tytułu dywidendy w kwocie 20 000,0 tys. zł, czyli 3,1% dochodów części 19;
- w pięciu kontrolowanych izbach administracji skarbowej badaniem objęto 238 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych na łączną kwotę 2514,9 tys. zł, co stanowiło 0,4% dochodów części 19.

W wyniku badania stwierdzono, że należności ustalane były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie.

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 z tytułu nienależytego wykonania umowy naliczono na podstawie uproszczonego i bardzo ogólnego założenia. Weryfikację prawidłowości wykonania umowy i naliczania kar umownych zakończono w kwietniu 2018 r., wystawiając wykonawcy wezwanie do zapłaty, z którego wynikało, że łączna kwota kar umownych (etapowych, serwisowych i produktowych) wyniosła 27 238,6 tys. zł. Wykonawca zakwestionował naliczone kary, zarówno co do ich wysokości jak i podstawy naliczenia, w związku z czym strony podjęły rozmowy w celu polubownego rozwiązania sporu i 30 sierpnia 2018 r. zawarły ugodę sądową. W wyniku ugody łączna kwota kar umownych, o których mowa w wezwaniu do zapłaty z kwietnia 2018 r. została obniżona do kwoty 9533,5 tys. zł, tj. 6,0% wartości umowy, a łączna wielkość kar umownych ogółem wyniosła 14 683,1 tys. zł (wraz z karami uprzednio potrąconymi z wynagrodzenia wykonawcy), tj. 9,2% wartości umowy. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że łączna wysokość kar umownych nie przekroczyła progu 10% wartości umowy, czyli kary umownej jaka, w myśl umowy, należałaby się od wykonawcy w przypadku odstąpienia od realizacji umowy. Obniżenie kar umownych było skutkiem między innymi nieprzygotowania Ministerstwa Finansów do monitorowania terminowości świadczenia usługi asysty powdrożeniowej i usługi utrzymania oraz braku ustalonych z wykonawcą zasad ich monitorowania, co zostało stwierdzone przez NIK już w wyniku kontroli wykonania budżetu w 2017 r. Nie ulega wątpliwości, że na obniżenie kar umownych wpływ miał także brak bezspornej pewności Ministerstwa co do prawidłowości ich naliczenia, zarówno co do kwoty, jak i podstawy. Dopiero w zawartej ugodzie obie strony przyjęły procedurę, określającą zasady współpracy Ministerstwa Finansów z wykonawcą podczas rozwiązywania problemów i incydentów w ramach świadczenia Asysty Powdrożeniowej i Utrzymania.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2018 r. dysponent części 19 wykazał należności do zapłaty w wysokości 680 870,4 tys. zł, w tym zaległości 635 951,3 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec roku 2017 należności zwiększyły się o 371 096,90 tys. zł, tj. o 119,8%, a zaległości o 358 591,4 tys. zł, tj. o 129,3%. Wzrost stanu należności i zaległości dotyczył przede wszystkim należności IAS w Katowicach wynikającej z wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach zasądzonego na rzecz Skarbu Państwa kwotę 319 197,0 tys. zł tytułem naprawienia szkody majątkowej wraz z odsetkami.

Szczegółowym badaniem objęto skuteczność i adekwatność działań podejmowanych w celu odzyskania 172 należności wymagalnych na łączną kwotę 58 401,0 tys. zł, co stanowiło 8,6% należności oraz 9,2% zaległości w części 19. Podejmowane działania oceniono pozytywnie, a stwierdzone nieprawidłowości ze względu na małą skalę występowania, nie wpłynęły na ogólnie pozytywną ocenę prawidłowości wykonania budżetu państwa w zakresie dochodów w części 19.

Skuteczność i adekwatność działań 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 9998,1 tys. zł (kwota główna z odsetkami i innymi kosztami) oraz celowo 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. W kontrolowanych pięciu izbach administracji skarbowej badaniem objęto w sumie 147 sald należności o łącznej wartości 9107,8 tys. zł.

W centrali MF oraz izbach administracji skarbowej w Gdańsku i w Olsztynie stwierdzono nieprawidłowości polegające na przekazywaniu z opóźnieniem dokumentów do służb finansowo-księgowych, w wyniku czego należności były nieprawidłowo wykazywane w sprawozdaniach budżetowych. W centrali MF stwierdzono również przypadki podejmowania z opóźnieniem działań mających na celu dochodzenie należności, natomiast w Izbie Administracji Skarbowej w Olsztynie ustalono, że nie były tworzone odpisy aktualizujące wartość należności, pomimo wystąpienia przesłanek do ich utworzenia.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

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 98,5% planu po zmianach. Niższe niż planowano wykonanie wydatków wynikało 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 oszczędności uzyskanych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

W porównaniu do wydatków wykonanych w 2017 r. wydatki ogółem w 2018 r. wzrosły o 464 651,9 tys. zł (5,3%). Główną przyczyną wzrostu była wpłata z budżetu państwa kwoty 2 100 000,0 tys. zł na Fundusz Reprywatyzacji (wyższa od dotacji dla Funduszu wpłaconej w 2017 r. o 1 900 000,0 tys. zł) oraz wyższe niż w roku ubiegłym wypłaty *gwarancji de minimis* (o 109 544,6 tys. zł). Jednocześnie w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszeniu uległy wydatki izb administracji skarbowej, w 2018 r. nie dokonywano także wpłat na uzupełnienie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego (w 2017 r. 1 500 000,0 tys. zł).

Wydatki 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 wydatków z tytułu 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.

Plan wydatków budżetu państwa części 19 zwiększono w 2018 r. środkami z rezerw celowych o kwotę 2 353 474,7 tys. zł, czyli o 33,5% w stosunku do ustawy budżetowej. Otrzymane środki zostały wykorzystane w kwocie 2 301 740,5 tys. zł (97,8%).

W kontrolowanych jednostkach objęto badaniem zwiększenie planu wydatków środkami z rezerw celowych na łączną kwotę 47 734,3 tys. zł, co stanowiło 45,7% kwoty zwiększeń ich planów. W wyniku badania stwierdzono, że wykorzystanie środków z rezerw nastąpiło zgodnie z przeznaczeniem, z czego w kontrolowanych IAS środki te wykorzystano na poziomie blisko 90%, natomiast w centrali MF jedynie na poziomie 32,5%. Niepełne wykorzystanie rezerw w centrali MF 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.

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 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego.

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.

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 9400,1 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. 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 powinny 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.

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych – 73,0% oraz dotacje i subwencje – 23,6%. Wydatki majątkowe oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły 2,8% i 0,5% wydatków budżetu państwa poniesionych w części 19.

W 2018 r. na dotacje i subwencje wydatkowano łącznie 2 169 026,4 tys. zł, w tym:

- wpłatę dla Funduszu Reprywatyzacji – 2 100 000,0 tys. zł,
- na subwencje dla partii politycznych – 51 972,7 tys. zł,
- na dotacje przedmiotowe do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych – 15 456,0 tys. zł,
- na dotację celową dla Instytutu Łączności – 1571,8 tys. zł,
- na wypłatę rekompensat (w ramach środków przeznaczonych na dotacje przedmiotowe) dla osób, które wniosły przedpłaty na zakup samochodów osobowych marki Fiat 126p lub FSO1500 – 25,8 tys. zł.

W wyniku badania prawidłowości udzielania dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych oraz sprawowanego przez dysponenta części nadzoru i kontroli nad jej wykorzystaniem w 2018 r. 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% z planowanej kwoty 20 000,0 tys. zł, w 2017 r. – 78,8% (z kwoty planowanej 16 955,1 tys. zł), a w 2018 r. już 98,4% (z kwoty planowanej 15 702,6 tys. zł).

Badaniem objęto również dotację celową na kwotę 2235,0 tys. zł 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 towarów¹². Umowa dotacji z dnia 30 listopada 2018 r. zawierała elementy określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych. W 2018 r. ze środków dotacji wykorzystano 1571,8 tys. zł, Instytut Łączności dokonał zwrotu niewykorzystanych środków w wysokości 663,2 tys. zł w terminie określonym w art. 150 pkt 5 upf, rozliczenie rzeczowo-finansowe dotacji zostało zatwierdzone w terminie określonym w art. 152 ust. 2 upf.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę na fakt, iż Ministerstwo Finansów dokonując wyboru wykonawcy zadania, nie dokonało na rynku komercyjnym pełnego rozeznania, czy tego rodzaju usługę (w zakresie niezbędnym dla MF i przy spełnieniu warunków bezpieczeństwa przetwarzanych danych) realizują inne podmioty. Tym samym MF nie zweryfikowało, czy zadanie mogłoby zostać zleczone innemu podmiotowi za niższe wynagrodzenie.

Ponadto stwierdzono, że ze środków dotacji w wysokości 16,1 tys. zł Instytut zakupił komputer. Zdaniem NIK, Ministerstwo Finansów powinno było zapewnić możliwość, aby zakupiony przez Instytut komputer został przekazany do MF lub kolejnego wykonawcy zadania w przypadku decyzji, że zadanie dotychczas zlecane Instytutowi Łączności będzie realizowane przez służby resortu finansów bądź przez inny podmiot.

Wydatki na świadczenia dla osób fizycznych w 2018 r. wyniosły 47 419,6 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 2029,0 tys. zł), co stanowiło 93,8% planu po zmianach i 84,7% wykonania 2017 r. W 2018 r. wydatki na świadczenia dla osób fizycznych poniesiono głównie na pokrycie kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby oraz świadczenia związane z przeniesieniem funkcjonariuszy do pełnienia służby w innej miejscowości, a także na dopłaty do zakupu okularów, umundurowania oraz dopłaty do wypoczynku. Do wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego zakwalifikowano środki przeznaczone na zakup umundurowania dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Wydatki centrali MF na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1132,2 tys. zł, co stanowiło 75,9% planu po zmianach oraz 92,8% wykonania 2017 r. Z kwoty zaplanowanej na odprawy pieniężne, odszkodowania lub inne świadczenia przysługujące w związku z wygaśnięciem/rozwiązaniem stosunku pracy z przyczyn niezależnych od pracowników wydatkowano jedynie 22,5% ze względu na brak prawomocnych rozstrzygnięć w tym zakresie. Środki zaplanowane na zakup umundurowania dla wewnętrznej służby ochrony wydatkowano w około 50% planu, ze względu na niezrealizowanie przez wykonawcę zamówienia. Również wykonanie wydatków na wynagrodzenia studentów – stażystów wykonano w około 50%, z uwagi na przesunięcie terminów praktyk na 2019 r.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w 2018 r. w części 19 wyniosły 6 703 242,5 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 46 808,3 tys. zł), co stanowiło 98,2% planu po zmianach oraz 102,4% wykonania w roku poprzednim. Wzrost wydatków wynikał głównie z większych wypłat gwarancji *de minimis* oraz wyższych wydatków na zakup usług pozostałych, głównie z powodu zwiększenia cen usług za obsługę administracyjną nieruchomości, cen usług komunalnych, usług transportowych i przechowywania zajętych towarów.

W centrali MF wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 1 003 078,1 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 20 098,4 tys. zł), co stanowiło 92,3% planu po zmianach i 118,4% wydatków poniesionych w 2017 r. Niepełna realizacja planu wydatków spowodowana była głównie niższymi niż planowano wypłatami gwarancji *de minimis* o 49 549,0 tys. zł. Wzrost wydatków w 2018 r. w porównaniu do roku ubiegłego spowodowany był wzrostem wydatków wynikających z umów zawartych w latach poprzednich związanych z budową systemów informatycznych na potrzeby KAS,

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 2332, ze zm.

wpłata w 2018 r. wkładu finansowego Polski do Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz koniecznością przeprowadzenia remontów budynku Ministerstwa.

Wydatki na wynagrodzenia w części 19 budżetu państwa¹³ 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 6279,9 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2017 o 6,0% (353,8 zł). Spowodowane to było podniesieniem wynagrodzeń dokonanymi w 2017 r. Przeciętne zatrudnienie w części 19 w 2018 r. wyniosło 60 258 osób i w porównaniu do 2017 r. zmniejszyło się o 1995 osób (o 3,2%). Zmniejszenie zatrudnienia wystąpiło w jednostkach KAS i spowodowane było głównie ustaloną przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, obowiązującą do 18 lipca 2018 r., zasadą zatrudniania jednej osoby w miejsce dwóch odchodzących na emeryturę lub rentę oraz długotrwałym procesem naboru funkcjonariuszy, określonym w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁴.

Przeciętne zatrudnienie w centrali MF w 2018 r. wyniosło 2 685 osób i zwiększyło się w porównaniu do 2017 r. o 211 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.

W wyniku badania 15 umów zleceń zawartych na rzecz Departamentu Informatyzacji MF stwierdzono, iż w przypadku 10 umów na usługi wsparcia informatycznego dokonano niedozwolonego podziału zamówienia na odrębne zamówienia w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości i obowiązku stosowania upzp. Łączna wartość zamówień na usługi wsparcia informatycznego udzielonych bez stosowania upzp wyniosła 204,1 tys. zł, a zatem przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro (przekraczała próg kwotowy, do którego nie stosuje się upzp). Wydatki poniesione w 2018 r. z tytułu realizacji tych 10 umów wyniosły 192,4 tys. zł. Działanie to spełnia przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁷ (dalej: *uondfp*).

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 sp. z o.o. z przeznaczeniem na zwiększenie jej kapitału zakładowego i pokrycie straty spółki za rok poprzedni. Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła z wnioskiem o przeprowadzenie bieżącej analizy funkcjonowania spółki w zakresie kosztów stałych oraz realizowanych zleceń na rzecz Ministerstwa Finansów, pod kątem gospodarności jej funkcjonowania oraz celowości zwiększenia jej kapitału.

W ocenie NIK brak prowadzenia analiz w powyższym zakresie 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. Tym samym wniosek po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. pozostaje nadal aktualny.

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 9952,0 tys. zł. Koszty spółki związane z jej funkcjonowaniem w 2018 r. wyniosły 14 338,3 tys. zł,

¹³ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹⁴ Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 912).

¹⁵ System teleinformatyczny 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 Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.

a łączny ustalony zaakceptowany koszt realizowanych przez spółkę zleceń na rzecz Ministerstwa Finansów wyniósł 9222,2 tys. zł.

Wydatki majątkowe budżetu państwa w 2018 r. w części 19 wyniosły 258 934,6 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 20 539,9 tys. zł) i stanowiły 93,6% planu po zmianach. W porównaniu do zrealizowanych w 2017 r. były one niższe o 87,4%. W 2018 r. zostały poniesione tylko na realizację zadań i dokonanie zakupów inwestycyjnych, natomiast w roku poprzednim również w znacznej mierze na uzupełnienia funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego i udzielenie dotacji celowej dla Funduszu Reprywatyzacji na zakup lub objęcie akcji spółek kapitałowych.

Wydatki majątkowe centrali MF w 2018 r. wyniosły 27 603,0 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 7925,0 tys. zł) i stanowiły 91,2%% planu po zmianach. Niepełne wykonanie wydatków spowodowane było głównie opóźnieniami w realizacji budowlanych zadań inwestycyjnych oraz oszczędnościami wynikającymi z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

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 inwestycyjnych¹⁸. 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 na kwotę 10 000,0 tys. zł (w wyniku podpisania porozumienia dotyczącego rozwiązania umowy na świadczenie usług zapewniających poprawne działanie systemu) oraz z zakupu i wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania zasobami własnymi klasy ERP (*enterprise resource planning* – planowanie zasobów przedsiębiorstwa) na kwotę 8691,0 tys. zł, z powodu stwierdzonej po testach niskiej jakości oprogramowania.

W przypadku trzech z 30 kontrolowanych zadań inwestycyjnych stwierdzono, że koszty ich realizacji wyniosły od 41% do 58% wartości przyjętych do planu, co wynikało z uzyskania w przetargach korzystniejszych niż zakładano cen. Dotyczyło to budowy Oddziału Celnego w Przemysłu, dostosowania budynku I i II US w Zielonej Górze oraz budynku II US w Radomiu do wymagań przeciwpożarowych. Zdaniem NIK skala zmian w planie inwestycji, wprowadzanych w trakcie roku w zakresie przedmiotowym jak i kwotowym, a także niski poziom wykonania zgłoszonych inwestycji wskazuje na potrzebę wypracowania skuteczniejszego systemu weryfikacji zgłaszanych do planu zadań, zarówno pod względem potrzeb jak sposobu ich realizacji.

W rezultacie dokonywanych w trakcie w 2018 r. zmian, 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.

Niewykorzystane środki w kwocie 3491,9 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, kiedy stwierdzono brak możliwości ich wydatkowania w 2018 r. Według NIK pozostawienie środków bez możliwości ich wykorzystania podważa precyzyjność racjonalnego planowania. Zasadnym wydaje się dokonanie analizy systemu nadzoru nad procesem planowania i realizacji wydatków majątkowych w resorcie finansów.

Badanie realizacji wydatków kontrolowanych dysponentów III stopnia przeprowadzono na próbie 1051 dowodów o wartości 197 287,5 tys. zł (8,6% wydatków tych jednostek). Doboru próby w wysokości 179 911,8 tys. zł dokonano losowo na podstawie wygenerowanych z systemów księgowych zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom tych jednostek w 2018 r. i uzupełniono o wydatki w kwocie 17 375,7 tys. zł dobrane w sposób celowy.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że co do zasady zobowiązania były zaciągane i wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów

¹⁸ 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.

jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem czterech przypadków na sumę 2029,1 tys. zł.

1. Kontrola wykazała wydatkowanie kwoty 1694,9 tys. zł, w wyniku zaciągnięcia w 2017 r. zobowiązania z pominięciem przepisów upzp, na dostarczenie na okres od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r., nowych wersji oprogramowania standardowego MS Dynamix AX 2012 oraz nowych wersji publikowanych do niego poprawek, wykorzystywanych w ramach systemu ZEFIR2. Działanie to spełnia przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1b pkt 1 uoondfp. Stwierdzono, że po zaciągnięciu przedmiotowego zobowiązania pomiędzy zamawiającym a wykonawcą powstał spór co do istnienia podstawy prawnej do zlecenia wykonawcy dodatkowej usługi, jej zakresu i wynagrodzenia należnego z tego tytułu. Po bezskutecznym wezwaniu zamawiającego do dokonania procedury odbioru zrealizowanej usługi i faktury wystawionej za świadczenie, wykonawca złożył wniosek w Sądzie Rejonowym dla Krakowa Śródmieście o zawezwanie do próby ugodowej. W dniu 26 listopada 2018 r. została zawarta ugoda sądowa pomiędzy wykonawcą a Skarbem Państwa — Ministrem Finansów, mocą której Minister Finansów zapłacił wykonawcy kwotę 1694,9 tys. zł tytułem wszelkich roszczeń związanych z nabyciem oprogramowania użytkowanego 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 zaciągnięcie zobowiązania na dostarczenie opisywanej wyżej usługi świadczy o naruszeniu 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 powstanie nieprawidłowości 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.

Stwierdzono także, że w Ministerstwie Finansów nie sporządzono oceny skutków ugody, o której mowa w art. 54a upf, w związku zawarciem w dniu 26 listopada 2018 r. ugody pomiędzy wykonawcą a Skarbem Państwa — Ministrem Finansów. W tym zakresie ograniczono się do pozyskania opinii z dnia 21 listopada 2018 r. Prokuratury Generalnej, która w ocenie Najwyższej Izby Kontroli ma jedynie charakter rekomendacji i nie stanowi pisemnej oceny wymaganej treścią art. 54a upf.

Ponadto stwierdzono, że dyrektor IAS w Krakowie 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 rachunkowości¹⁹ 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. Niekompletne ujęcie zobowiązań w IAS w Krakowie świadczy o tym, że nie w pełni skuteczne były mechanizmy kontroli zarządczej dysponenta części w zakresie zapewnienia nadzoru nad prawidłowością prowadzenia ksiąg rachunkowych.

2. W wyniku kontroli w Ministerstwie Finansów stwierdzono także dokonanie niedozwolonego podziału 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. W dniu 23 stycznia 2018 r. wygaśnięciu uległa dotychczasowa, odpłatna umowa cywilno-prawna 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

¹⁹ Dz. U. 2019 r. poz. 351.

kontynuacji tych usług, były one następnie realizowane przez osoby, które świadczyły je uprzednio w ramach wygasłej umowy. Umowy z tymi osobami 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 (zamówień) wyniosła 204,1 tys. zł i przekraczała równowartość kwoty 30 tys. euro, określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych jako próg kwotowy, do którego nie stosuje się upzp. Wydatki poniesione z tytułu ich realizacji w 2018 r. wyniosły 192,4 tys. zł.

3. Ministerstwo Finansów poniosło ponadto niecelowy wydatek w kwocie 117,0 tys. zł na usługę instalacji 600 sztuk komputerów w efekcie zawarcia przez dyrektora Departamentu Informatyzacji z zewnętrznym wykonawcą umowy cywilno-prawnej na realizację zadań będących w zakresie obowiązków Departamentu. 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. 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. Departament Informatyzacji przedstawił stanowisko, że umowa została zawarta w celu jak najszybszego wydania nowych komputerów użytkownikom, co jest sprzeczne z dokonanymi ustaleniami kontroli w zakresie faktycznego czasu realizacji umowy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zawarcie przez dyrektora Departamentu Informatyzacji z zewnętrznym wykonawcą umowy cywilno-prawnej na realizację usługi wymiany komputerów było nieuzasadnione i niegospodarne, a poniesiony w związku z tym wydatek w kwocie 117,0 tys. zł był niecelowy.
4. Stwierdzono również, że w dniu 27 grudnia 2018 r. Departament Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji Ministerstwa Finansów dokonał zakupu alkometru *Drager Alcotest 9510* za kwotę 13,1 tys. zł brutto na potrzeby Wewnętrznej Służby Ochrony MF, w celu pozyskania urządzenia do wskazania stanów nietrzeźwości dla tzw. celów dowodowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dokonując przedmiotowego zakupu poniesiono niegospodarny wydatek, którego zasadność również budzi wątpliwości. Na rynku dostępnych było wiele alkometrów za znacznie niższą cenę (np. tzw. alkometry policyjne dostępne od około 1000 zł), które spełniały normy, obowiązującego w dacie zakupu rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2015 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie²⁰, a ponadto użycie alkometru będącego własnością pracodawcy (niezależnie od tego czy jest to alkometr atestowany czy nie) nie zwalnia go z wezwania odpowiedniego organu powołanego do ochrony porządku publicznego (np. policji, straży miejskiej) w celu zbadania stanu trzeźwości pracownika²¹. Jednocześnie z ustaleń NIK wynika, że zakupione urządzenie nie było ani razu wykorzystane od dnia zakupu do dnia 29 marca 2019 r. W wyniku kontroli stwierdzono także, że Departament Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji nie przeprowadził rozeznania rynku z należytą starannością, podejmując decyzję o dokonaniu zakupu konkretnego modelu alkometru tj. *Drager Alcotest 9510*, tym samym naruszając § 6 pkt 1 *Regulaminu dokonywania zakupów finansowanych ze środków publicznych*²², zgodnie z którym dokonanie zakupu należy poprzedzić rozeznaniem rynku potencjalnych wykonawców, w celu wyboru oferty najkorzystniejszej.

W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o poprzedzenie procesu dokonywania zakupów informatycznych dokładną weryfikacją stanu posiadania zasobów. 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 automatycznie, za pośrednictwem sieci WAN,

²⁰ Dz. U. poz. 2153.

²¹ Patrz uzasadnienie do wyroku Sądu Najwyższego (SN) z dnia 4 grudnia 2018 r. (sygn. akt I PK 194/17).

²² 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.

informacji na temat zainstalowanego oprogramowania na komputerach oraz konfiguracji tych komputerów. W wyniku szczegółowego badania wydatków nie stwierdzono przypadków dokonywania w Ministerstwie Finansów zakupów zasobów informatycznych, które były już dostępne w MF.

Wydatki dysponentów III stopnia objęto badaniem w zakresie poprawności doboru trybu udzielenia zamówień publicznych bądź wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, na próbie wydatków o łącznej wartości 94 832 tys. zł. W zakresie doboru trybu udzielania zamówień nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto w kontrolowanych sześciu jednostkach szczegółowym badaniem objęto łącznie 19 zamówień publicznych (badanie w zakresie prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia postępowania oraz udzielenia i realizacji zamówienia). W związku z realizacją umów zawartych w wyniku tych postępowań w 2018 r. kontrolowane jednostki poniosły wydatki ze środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 77 773,3 tys. zł. Nie stwierdzono naruszeń przepisów upzp, jak również nieprawidłowości w realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawców. 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 upzp.

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków na rok 2018 na łączną kwotę 77 524,9 tys. zł. 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.

W pierwszym kwartale 2018 r. w części 19 przewidziano realizację 13 zadań w kwocie 73 559,1 tys. zł ze środków budżetu państwa roku poprzedniego²³, z czego wykorzystano 68 147,8 tys. zł (tj. 92,6% planu). Dwa zadania nie zostały zrealizowane, w tym: zakup i dostawa licencji Microsoft dla użytkowników końcowych JPK w kwocie 1087,8 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 budowa obiektu urzędu skarbowego w Grodzisku Mazowieckim na kwotę 195,2 tys. zł, w związku z okolicznościami, których nie można było przewidzieć na etapie zgłaszania wydatków do planu wydatków niewygasających.

W jednym przypadku stwierdzono brak uzasadnienia dla zgłoszenia do wydatków niewygasających środków w kwocie 1226,0 tys. zł, w ramach zadania *System łączności cyfrowej z funkcją bezprzewodowej transmisji danych dla działań operacyjno-rozpoznawczych KAS* (przewidywano skorzystanie z prawa opcji na możliwość świadczenia Usługi Rozwoju Systemu zapisanego w umowie z dnia 4 grudnia 2017 r.). W ocenie NIK włączenie do wykazu wydatków niewygasających w 2017 r. środków w kwocie 1226,0 tys. zł nie miało uzasadnienia, brak było bowiem realnej szansy na opracowanie niezbędnych wymagań poszerzających możliwość Systemu i określenia potrzeb oraz oczekiwań zamawiającego w zakresie jego kolejnych funkcjonalności, a także zlecenie i odbiór Usługi Rozwoju Systemu w terminie umożliwiającym wydatkowanie wyżej wymienionych środków, tj. do dnia 31 marca 2018 r.

Nie stwierdzono wydatkowania środków ujętych w wykazie wydatków niewygasających w 2017 r. w części 19 niezgodnie z przeznaczeniem. Wydatki zostały zrealizowane w terminie do 31 marca 2018 r. i były prawidłowo ewidencjonowane.

²³ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2426).

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 WLTP²⁴. Pozostałe poddane kontroli zadania zostały zrealizowane, zafakturowane, odebrane i opłacone w terminie do dnia 31 marca 2019 r.

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 głównie 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 przede wszystkim zobowiązania z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego w łącznej wysokości 3054,8 tys. zł.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 100 360,4 tys. zł, co stanowiło 81,8% planu po zmianach. Wydatki budżetu środków europejskich, w porównaniu do wydatków 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 w 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.

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 3828,1 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 i zgodnie z przeznaczeniem.

²⁴ *Worldwide Harmonised Light Vehicles Test Procedure*, czyli Światowa Zharmonizowana Procedura Testów Pojazdów Lekkich.

Dysponent części 19 dokonał – wydając 10 decyzji – blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich na łączną kwotę 9982,1 tys. zł. Do szczegółowego badania wybrano dwie decyzje o blokowaniu planowanych wydatków na kwotę 6656,3 tys. zł (66,7% ogółu zablokowanej kwoty). 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 opieszale podejmowanie działań służb finansowo-księgowych Ministerstwa Finansów w związku z dokonaniem blokady nadmiaru posiadanych środków w ramach budżetu środków europejskich. Opóźnienie dotyczyło decyzji w zakresie niewykorzystanych środków na realizację projektu *Rozwój katalogu usług publicznych Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie cyfryzacji obsługi podatków oraz wsparcia kontroli podatkowej* w wysokości 6002,8 tys. zł, która została podjęta z prawie dwumiesięcznym opóźnieniem.

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.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez dysponentów III stopnia (w tym dyrektorów IAS)²⁵ odpowiadające – wybranym metodą monetarną MUS – wydatkom z budżetu państwa na współfinansowanie realizowanych projektów na kwotę 13 622,5 tys. zł oraz dobrane w sposób celowy na kwotę 966,1 tys. zł, co łącznie stanowiło 44,7% wydatków kontrolowanych jednostek poniesionych w 2018 r. Wybrane wydatki realizowane były w ramach projektów: *Chmura obliczeniowa resortu finansów*, *Rozwój katalogu usług publicznych Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie cyfryzacji obsługi podatków oraz wsparcia kontroli podatkowej*, *Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych*, *Głęboka modernizacja budynku biurowego w Olsztynie przy ul. Lubelskiej 37*.

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. Jednakże w ramach kontroli wewnętrznej Biura Kontroli Ministerstwa Finansów, 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 stwierdzono szereg nieprawidłowości w zakresie postępowania o udzielenie tego zamówienia publicznego. Stwierdzono również brak należytej staranności w odbiorze ilościowym i jakościowym dostarczonych komputerów, co może utrudnić dochodzenie praw wynikających z umów gwarancji i legalności oprogramowania. Ponadto w ocenie Biura Kontroli MF zawarta z wykonawcą ugoda, w związku z niedotrzymaniem terminu realizacji przez wykonawcę, była niekorzystna dla zamawiającego, gdyż skutkiem tej ugody było zmniejszenie o 310,2 tys. zł roszczeń zamawiającego o zapłatę kary umownej.

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 ujednolicenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców umów realizowanych w ramach projektów finansowanych środkami europejskimi, jak i w przypadku potrącania tych kar z wynagrodzenia wykonawcy. W kontroli ustalono wówczas, że kwoty kar umownych, potrąconych z zobowiązań Ministerstwa Finansów powstałych w ramach realizacji projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, nie były odprowadzane na dochody budżetu państwa w części

²⁵ Centrali MF, dyrektorów IAS w Gdańsku i Olsztynie. Z uwagi na to, że w IAS w: Bydgoszczy, Kielcach i Rzeszowie poniesione wydatki dotyczyły wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników zaangażowanych przy realizacji projektu PUESC, nie zostały one (zgodnie z założeniami Programu kontroli) objęte badaniem.

finansowanej z budżetu państwa. Taki sposób rozliczania wynikał z przyjętej w Ministerstwie Finansów interpretacji, zgodnie z którą kary umowne naliczone wykonawcy przez zamawiającego i potrącone z należności wykonawcy w toku realizacji projektu finansowanego z udziałem środków europejskich, nie stanowią dochodu, a co za tym idzie nie powinny być przekazywane na dochody budżetu państwa. Według Ministerstwa 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.

Z treści § 4 ust. 12 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa wynika, że jeżeli zgodnie z zasadami wdrażania danego programu operacyjnego, środki z tytułu kar umownych, pomniejszają kwotę wydatków kwalifikowalnych, środki te, w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu środków europejskich, są przekazywane przez beneficjenta, będącego państwową jednostką budżetową, lub instytucję, o której mowa w ust. 7, bezpośrednio na rachunek bankowy do obsługi płatności. Z przepisów prawa nie wynika, jak mają się zachować państwowe jednostki budżetowe w przypadku potrącenia przysługujących im wierzytelności z tytułu naliczonych i wymagalnych kar umownych w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu państwa. W szczególności w odniesieniu do wierzytelności potrąconych w trybie kodeksu cywilnego²⁶ brak jest analogicznych postanowień, jak w odniesieniu do potrąceń zobowiązań podatkowych (art. 64 § 7 Ordynacji podatkowej²⁷) oraz w odniesieniu do potrąceń niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym (art. 62 ust. 7 ufp). W ocenie NIK, stosowany w Ministerstwie Finansów sposób rozliczania kar umownych powoduje, że to samo zdarzenie ekonomiczne, jakim jest naliczenie i uregulowanie kary umownej, może być rozliczane w dwojaki sposób. W informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w cz. 19 wskazano, iż Ministerstwo nie odprowadziło na rachunek dochodów budżetu państwa wszystkich środków stanowiących równowartość potrąconej kwoty, w zakresie środków finansowanych z budżetu państwa. W związku z zastosowaniem kompensaty kwotę 2337,2 tys. zł, która miała być sfinansowana ze środków budżetu państwa przekazano jako dochody na centralny rachunek bieżący budżetu państwa; kwotę 241,4 tys. zł, która miała być sfinansowana ze środków budżetu państwa jako współfinansowanie projektu realizowanego z udziałem środków europejskich rozliczono w księgach rachunkowych na zasadzie potrącenia wzajemnych wierzytelności, jednak w tym przypadku nie przekazano równowartości potrąconej kwoty z rachunku wydatków na rachunek dochodów; kwotę 1328,3 tys. zł, która miała być sfinansowana z budżetu środków europejskich rozliczono w księgach rachunkowych na zasadzie potrącenia wzajemnych należności i zobowiązań, w tym przypadku mając na uwadze treść § 4 ust. 12 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa nie dokonano refundacji środków.

Zdaniem NIK, co do zasady, takie samo podejście należy stosować zarówno wobec środków z tytułu naliczonych i wymagalnych kar umownych, które zostały potrącone, jak i wobec środków z tytułu kar umownych, które zostały zapłacone. Rozwiązanie takie sprzyja przejrzystości finansów publicznych. Przyjęty sposób rozliczenia potrącenia wzajemnych należności i zobowiązań w ramach realizowanych projektów finansowanych z udziałem środków europejskich jest, w ocenie NIK, racjonalny i uzasadniony celem zachowania stałej proporcji udziału wydatków z obu rodzaju środków w budżecie projektu, niemniej jednak brak jest przepisu, który wprost dopuszczałby taką możliwość. Tym samym zasadny jest nadal wniosek *de lege ferenda*, aby z przepisów prawa jednoznacznie wynikał sposób postępowania jednostek budżetowych (rozliczania w zakresie wydatków i dochodów) w przypadku dokonywanego w trybie kodeksu cywilnego potrącenia wzajemnych wierzytelności, w tym także w ramach realizowanych projektów finansowanych z udziałem środków europejskich (zarówno w części finansowanej z budżetu państwa, jak i w części finansowanej z budżetu środków europejskich).

²⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.).

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

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 funkcjach: 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.

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

- 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, tj. 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, tj. 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, tj. 2,5% wydatków ogółem w części);
- podzadanie 4.3.1 – *Tworzenie i koordynacja regulacji dotyczących rynków finansowych* (472 565,4 tys. zł, tj. 5,1% wydatków ogółem w części).

Stwierdzono, że przyjęte dla podzadań przez dysponenta mierniki podzadań były spójne z ich celami. Jednakże dysponent określił miernik dla podzadania 4.1.2 – *Dodatkowe wpływy budżetowe w pionie kontroli celno-skarbowych UCS* (stanowiący iloraz kwoty dodatkowych wpływów budżetowych w wyniku działalności urzędów celno-skarbowych w danym roku i kwoty dodatkowych wpływów budżetowych w roku poprzednim) nie organizując nadzoru nad jego wykonaniem. Zaplanowana wartość miernika na poziomie 110% została wykonana w 82,92%.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z metodologią określoną w załączniku nr 48 – *Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 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 budżetowej²⁸, mierniki powinny być się odnosić do tego, na co dysponenci realizujący zadania publiczne mają wpływ. Określona zatem w podzadaniu 4.1.2 wartość miernika jest możliwa do osiągnięcia przez służby KAS i należałoby tak zorganizować system nadzoru jego wykonania, aby wszystkie służby KAS mające wpływ na jego realizację były za niego odpowiedzialne. W związku z utworzeniem z dniem 1 marca 2017 r. KAS rok 2018 był pierwszym, w którym podzadanie 4.1.2 było realizowane.

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%).

Wydatki poniesione na realizację pozostałych trzech zadań w latach 2016–2018 nie miały wpływu na zmiany osiągniętych w tych latach wartości mierników. Brak korelacji pomiędzy zrealizowanymi miernikami, a poniesionymi w tym celu wydatkami podważa istotę budżetu w układzie zadaniowym, który winien umożliwić stwierdzenia czy wydatkowane środki publiczne pozwalają w sposób efektywny i skuteczny osiągnąć założone cele.

²⁸ Dz. U. poz. 1154.

Ponadto stwierdzono, iż w ramach podzadania 4.2.1 – *Przygotowanie, opracowanie, wykonanie, kontrola realizacji oraz przygotowanie sprawozdań* poniesiono wydatki niesłużące realizacji celu dla tego zadania, polegające 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*. Dotyczyły one:

- sfinansowania zasądanego odszkodowania wraz z odsetkami 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 – 4468,1 tys. zł;
- uregulowania 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 – 2119,6 tys. zł.

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.

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2018 r. przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, a także rocznych sprawozdań jednostkowych dysponenta części, centrali MF oraz izb administracji skarbowej w Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Olsztynie i Rzeszowie:

- 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-28NW);
- 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 sprawozdania 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). Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych jednostek (dysponentów III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań, za wyjątkiem kompletności ujęcia należności w centrali MF oraz prawidłowości ujęcia należności w IAS w Gdańsku oraz w IAS w Olsztynie.

W centrali MF stwierdzono jeden przypadek przekazania służbom finansowo-księgowym z opóźnieniem dokumentów stanowiących podstawę ujęcia w księgach rachunkowych należności w kwocie 57,8 tys. zł, w wyniku czego należność ta została ujęta w księgach w 2018 r. zamiast w 2015 r. W Izbie Administracji Skarbowej w Gdańsku stwierdzono, że do księgowości nie zostały przekazane trzy decyzje o rozłożeniu na raty zaległości, tym samym należności te nie zostały prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych, w wyniku czego w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych wykazano kwotę zaległości zawyżoną o 9,1 tys. zł. W Izbie Administracji Skarbowej w Olsztynie ustalono, że nie przekazano do księgowości informacji o przedawnieniu trzech zaległości, nie dokonano więc odpowiednich księgowania, w wyniku czego w sprawozdaniu Rb-N w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wykazano kwotę należności zawyżoną o 8,2 tys. zł. Nieprawidłowości te nie wpłynęły na obniżenie pozytywnej oceny sporządzenia sprawozdań. W sprawozdaniach sporządzonych przez IAS w Bydgoszczy, IAS w Kielcach oraz IAS w Rzeszowie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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.²⁹ zmienionym Zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 marca 2018 r.³⁰ (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 Polskiej³¹. Z ustaleń kontroli wynika, że jedną z przyczyn braku aktualizacji Polityki rachunkowości była konieczność dokonania uzgodnień wewnętrznych i zewnętrznych, ponieważ Polityka rachunkowości dotyczy czterech odmiennych części budżetowych. W ocenie NIK wspólna polityka rachunkowości dla czterech odrębnych ksiąg rachunkowych, obejmujących specyficzne operacje gospodarcze nie jest niezbędna przy założeniu, że sporządzony zostanie dokument wskazujący, jakie księgi rachunkowe są prowadzone w MF i na rzecz MF i przez kogo oraz wymieniający Zasady (polityki) rachunkowości obowiązujące dla tych ksiąg. Takie rozwiązanie w ocenie NIK mogłoby ograniczyć konieczność uzgodnień.

²⁹ Dz. Urz. MF z 2019 r. poz. 24.

³⁰ Dz. Urz. MF poz. 40.

³¹ Dz. U. poz. 1911, ze zm.

IV. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji

1. Wykonanie planu przychodów i kosztów funduszu

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 memoriałowym koszty realizacji zadań Funduszu w wysokości 1 470 000,0 tys. zł, w tym na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego 980 000,0 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.

1.1. Wykonanie planu przychodów

W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano przychody Funduszu w kwocie 81 454,0 tys. zł z tytułu odsetek od środków na rachunkach bankowych oraz odsetek od pożyczki. W trakcie roku budżetowego dokonano korekty planu finansowego funduszu, między innymi zmniejszając prognozowane przychody do kwoty 73 329,0 tys. zł.

Zrealizowane 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 były niższe niż w latach 2015–2017 (od 45,6% do 13,9%) oraz 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 2 103 219,9 tys. zł i obejmowały:

- wpłatę 2 100 000,0 tys. zł 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 2018³² (dalej: ustawa ołobudżetowa);
- opłaty za gotowość od niewykorzystanych transz pożyczki (2124,3 tys. zł);
- przypis należności z tytułu zwrotu wypłaconego odszkodowania (1088,3 tys. zł);
- przychody z tytułu rozwiązania odpisu aktualizującego należności (7,3 tys. zł).

W ustawie ołobudżetowej nie wskazano przeznaczenia środków, które mogły być wpłacone z budżetu państwa na Fundusz, jednak z uzasadnienia do projektu nowelizacji ustawy ołobudżetowej wynika, że środki te miały być przeznaczone na zakup lub objęcie udziałów i akcji w spółkach. Decyzje w sprawie nabycia lub objęcia akcji/udziałów ze środków Funduszu podejmuje Prezes Rady Ministrów lub osoba, której przekazał uprawnienia w tym zakresie.

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 grudezień 224,8 tys. zł.

³² Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2371, ze zm.); art. 29e dodany został ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2383).

Pozostałe należności na koniec 2018 r. wyniosły 1675,6 tys. zł (głównie od osób fizycznych) i zostały objęte odpisem aktualizującym ich wartość w kwocie 569,9 tys. zł. Należności te powstały w wyniku wypłaty odszkodowań na podstawie wyroków sądowych, 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.

W 2018 r. dysponent Funduszu nie umarzał, nie odraczał ani nie rozkładał na raty należności. Według wiedzy dysponenta, ulg w spłacie należności nie udzielały także organy, które dochodzą należności.

1.2. Wykonanie planu kosztów

W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano koszty realizacji zadań Funduszu w układzie memoriałowym w kwocie 1 470 000,0 tys. zł, w tym koszty własne związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli 980 000,0 tys. zł, a nabycia i objęcia akcji 300 000,0 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 Kancelarię Prezesa Rady Ministrów informacji o zasadności dokonania takiego zwiększenia). W efekcie wprowadzonych zmian łączne planowane koszty Funduszu wzrosły do kwoty 1 580 000,0 tys. zł. Koszty związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia planowane były na podstawie informacji od jednostek reprezentujących Skarb Państwa w postępowaniach o odszkodowania za znacionalizowane mienie o kwotach roszczeń, przy czym dysponent Funduszu nie miał możliwości weryfikacji tych kwot ani wpływu na termin zakończenia postępowań. Do planu przyjęto więc kwoty oszacowane na podstawie zebranych informacji, a kwota faktycznie zrealizowanych kosztów wynikała z prawomocnych wyroków przesłanych w 2018 r. wraz z wnioskiem o wypłatę przez organy reprezentujące Skarb Państwa w postępowaniu sądowym. Natomiast kwoty wydatków majątkowych zostały włączone do planu finansowego na podstawie informacji z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W 2018 r., mimo wcześniejszych planów, nie podjęto decyzji o nabyciu lub objęciu akcji ani udziałów ze środków Funduszu.

W zakresie zmiany planu finansowego Funduszu dotyczącej kosztów stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, iż zmiana w planie finansowym Funduszu dokonana przez dysponenta Funduszu, polegająca na zwiększeniu planowanych kosztów bez odpowiedniego zwiększenia planowanych przychodów, została dokonana z naruszeniem art. 29 ust. 9 ufp. Zgodnie z tym przepisem w planie finansowym państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów. Tymczasem korekta planu finansowego, która została zatwierdzona przez Ministra Finansów dnia 24 kwietnia 2018 r., przewidywała zmniejszenie przychodów Funduszu o 8125,0 tys. zł i jednoczesne 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.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że możliwość zwiększenia planowanych kosztów realizacji zadań bez równoczesnego odpowiedniego zwiększenia przychodów, o ile fundusz posiada środki z lat ubiegłych, jest niekiedy niezbędna dla prawidłowej realizacji zadań funduszy celowych, jednak powinna jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów prawa, tymczasem Ministerstwo Finansów nie podjęło żadnych działań w celu zmiany obowiązujących przepisów tak, by były one jednoznaczne.

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. 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.

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.

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-40 za rok 2018, w tym 86 zapisów na łączną kwotę 83 618,8 tys. zł wybrane losowo i 100 zapisów na łączną kwotę 6653,7 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 za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego dokonywane były po wpłynięciu do MF odpisu prawomocnego wyroku sądu.

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.

1.3. Stan funduszu i gospodarowanie wolnymi środkami

Stan Funduszu na początek roku 2018 wynosił 3 181 622,1 tys. zł, w tym środki pieniężne 2 830 438,0 tys. zł, należności z tytułu pożyczki 351 184,2 tys. zł, pozostałe należności wynosiły 3,5 tys. zł natomiast zobowiązania wyniosły 3,6 tys. zł.

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. Należności Funduszu wynosiły 351 330,5 tys. zł a zobowiązania 177,4 tys. zł, tym samym stan Funduszu na 31 grudnia 2018 r. wyniósł 5 247 843,9 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, w szczególności biorąc pod uwagę, że przychody Funduszu z tytułu prywatyzacji systematycznie się zmniejszają oraz uwzględniając kwotę roszczeń reprywatyzacyjnych. Dodatkowo 31 grudnia 2018 r. na rachunek bankowy Funduszu przelana została kwota 2 100 000,0 tys. zł zwiększająca stan środków Funduszu. Do czasu zakończenia kontroli (koniec marca 2019 r.) pozostała niewykorzystana. W ustawie o budżecie nie wskazano również żadnych

konkretnych przedsięwzięć, które miałyby zostać sfinansowane z przekazanych pod koniec 2018 r. środków.

Szczegółowe dane o wykonaniu planu finansowego Funduszu zaprezentowano w tabeli stanowiącej załącznik nr 9 do niniejszej informacji.

1.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W planie finansowym Funduszu zgodnym z 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 wartości miernika wynosiło 100% i w takiej wysokości miernik wykonano.

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

2. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu Reprywatyzacji 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, a stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań, za wyjątkiem stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na nieprawidłowym ujęciu w sprawozdaniu Rb-40 kwoty wpłat z budżetu państwa na państwowy fundusz celowy (2,1 tys. zł zamiast 2 100 000,0 tys. zł), przy czym łączna kwota przychodów w pozycji II. *Przychody* oraz w pozycji II.2 *Pozostałe przychody* wykazane zostały w prawidłowej wysokości. W toku weryfikacji sprawozdań błąd ten nie został zidentyfikowany. Sprawozdanie zostało poprawione w trakcie kontroli. Poza tą nieprawidłowością wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła 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*, bez wskazania kwoty kosztów (planu, wykonania), w objaśnieniach wskazując planowane wydatki na ten cel oraz brak zrealizowanych wydatków. W działaniu tym ponoszone są wydatki, jednak nie wykazuje się kosztów (przynajmniej do czasu umorzenia pożyczek).

Departament Budżetu Państwa MF, który jest finalnym odbiorcą sprawozdań z wykonania budżetu w układzie zadaniowym, 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 wniosła zastrzeżeń do sposobu sporządzenia sprawozdania. NIK zauważyła jednak, że rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³³ nie reguluje w sposób wyczerpujący zasad sporządzania sprawozdań Rb-BZ2, w szczególności kwestii ujęcia wydatków niebędących kosztami czy kosztów ujmowanych wyłącznie memoriałowo.

³³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.

V. Informacje dodatkowe

Wystąpienia pokontrolne skierowano do Minister Finansów oraz dyrektorów izb administracji skarbowej.

W wystąpieniu skierowanym do Minister Finansów, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała 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.

Ponadto w wystąpieniach kierowanych do dyrektorów izb administracji skarbowej Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- spisanie z ewidencji księgowej należności, które uległy przedawnieniu oraz sporządzenie korekty sprawozdania Rb-N w tym zakresie, a także o utworzenie odpisów aktualizujących należności spełniających przesłanki wskazujące na ryzyko utraty ich wartości (Izba Administracji Skarbowej w Olsztynie);
- dokonanie korekty sprawozdania rocznego Rb-27 za 2018 r. w zakresie zaległości netto o rozłożone na raty koszty postępowania kasacyjnego (Izba Administracji Skarbowej w Gdańsku).

Pismem z dnia 21 maja 2019 r., Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów, z upoważnienia Ministra Finansów złożyła zastrzeżenia do treści wystąpienia pokontrolnego, w zakresie:

- 1) nieprawidłowości dotyczącej wydatkowania kwoty 1694,9 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 i w konsekwencji sformułowania zawartego w *Ocenie ogólnej* wystąpienia pokontrolnego;
- 2) nieprawidłowości dotyczącej podziału zamówienia na odrębne części w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości i obowiązku stosowania upzp i w konsekwencji sformułowania zawartego w *Ocenie ogólnej* wystąpienia pokontrolnego;
- 3) nieprawidłowości dotyczącej niecelowego wydatku w kwocie 117,0 tys. zł na usługę instalacji sprzętu informatycznego poniesionego w efekcie zawarcia z zewnętrznym wykonawcą umowy cywilno-prawnej na realizację zadań będących w zakresie obowiązków Departamentu Informatyzacji i w konsekwencji sformułowania zawartego w *Ocenie ogólnej* wystąpienia pokontrolnego;
- 4) nieprawidłowości dotyczącej *niezabezpieczenia 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 oraz oceny zawartej w opisie stwierdzonych nieprawidłowości w wystąpieniu pokontrolnym;*
- 5) nieprawidłowości dotyczącej niegospodarnego oraz niezgodnego z wewnętrznymi procedurami MF wydatku w kwocie 13,1 tys. zł na zakup alkomatu, a w konsekwencji sformułowania zawartego w *Ocenie ogólnej* wystąpienia pokontrolnego;

- 6) oceny zawartej w *Ocenie ogólnej wystąpienia pokontrolnego, stwierdzającej opóźnienia w podejmowaniu decyzji o blokowaniu wydatków z budżetu środków europejskich w wysokości 6002,8 tys. zł;*
- 7) oceny zawartej w *Ocenie ogólnej wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej zakwalifikowania wydatków w wysokości 6587,7 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;*
- 8) nieprawidłowości dotyczącej nieuzasadnionego zgłoszenia do wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego środków w kwocie 1226,0 tys. zł i w konsekwencji sformułowania zawartego w *Ocenie ogólnej wystąpienia pokontrolnego;*
- 9) nieprawidłowości polegającej na ujęciu ze zwłoką w księgach rachunkowych Ministerstwa Finansów należności w kwocie 101,3 tys. zł oraz zwłoki w dochodzeniu tej należności na drodze sądowej, a w konsekwencji również sformułowania zawartego w *Ocenie ogólnej wystąpienia pokontrolnego;*
- 10) nieprawidłowości dotyczącej podejmowania ze zwłoką działań zmierzających do wyegzekwowania należności przez służby Ministerstwa Finansów;
- 11) oceny zawartej w *Ocenie ogólnej wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej dokonania, 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;*
- 12) oceny zawartej w *Ocenie ogólnej wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej zaniżenia 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 2018 planu finansowego państwowego funduszu celowego;*
- 13) opisu dotyczącej niezrealizowania wniosku pokontrolnego dotyczącego tworzenia rezerw w planie finansowym dysponenta części na wydatki jednostek podległych, a w konsekwencji sformułowania zawartego w *Ocenie ogólnej wystąpienia pokontrolnego;*
- 14) opisu dotyczącego ujednolicenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej, a w konsekwencji sformułowania zawartego w *Ocenie ogólnej wystąpienia pokontrolnego;*
- 15) opisu odnoszącego się do niezrealizowania wniosku pokontrolnego dotyczącego *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, a w konsekwencji sformułowania zawartego w Ocenie ogólnej wystąpienia pokontrolnego;*
- 16) opisu dotyczącego braku *procedury związanej z udzielaniem ulg w spłacie należności;*
- 17) opisu dotyczącego niewykorzystania środków, które miały być przeznaczone min. na wykonanie instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w gmachu Ministerstwa, tj. kwoty 1516,6 tys. zł;
- 18) opisu dotyczącego terminu dla podjęcia przez Departament Prawny Ministerstwa Finansów czynności niezbędnych w celu dochodzenia należności na drodze postępowania egzekucyjnego;
- 19) opisu dotyczącego stwierdzonych przez Biuro Kontroli Ministerstwa Finansów nieprawidłowości „w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wydatku w kwocie 1310,0 tys. zł na dostawę 43 sztuk specjalistycznych komputerów stacjonarnych wraz z oprogramowaniem na potrzeby przetwarzania danych przekazywanych w plikach JPK (jednolity plik kontrolny);
- 20) błędnego opisu dotyczącego *uzupełnienia funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego (4,9%).*

Ponadto Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów wniosła o dokonanie korekt omyłek danych liczbowych w wystąpieniu pokontrolnym.

Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r. w całości uwzględniono zastrzeżenie nr 20 i częściowo zastrzeżenia nr:

- 12 odnośnie zaniżenia kwoty przychodów w sprawozdaniu z wykonania planu Funduszu Reprywatyzacji poprzez dodanie sformułowania, że nastąpiło ono w wyniku omyłki pisarskiej;
- 14 dotyczące ujednoczenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej poprzez zmianę sformułowania oceny w części opisującej stan faktyczny w tym zakresie, z podtrzymaniem dalszej zasadności wniosku pokontrolnego z lat poprzednich.

W pozostałym zakresie zastrzeżenia zostały odrzucone.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody i wydatki jednostek podległych funkcjonujących w ramach części 19
– Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Nazwa jednostki podległej	Wykonanie 2018				Udział w wydatkach części ogółem
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Dochody	Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	w tym, wydatki na wynagrodzenia wg Rb-70	
		Osób	tys. zł		%	
1.	Ministerstwo Finansów	2685	543 594,3	1 058 871,1	296 113,2	11,4
2.	IAS w Białymstoku	2264	1 017,8	227 909,0	165 527,7	2,5
3.	IAS w Bydgoszczy	2749	554,4	269 452,3	195 117,1	2,9
4.	IAS w Gdańsku	3486	1 619,2	343 532,0	251 029,6	3,7
5.	IAS w Katowicach	6039	1 319,8	601 099,6	446 667,0	6,5
6.	IAS w Kielcach	1321	530,2	135 379,7	98 613,8	1,5
7.	IAS w Krakowie	4256	1 702,3	469 957,2	330 239,2	5,1
8.	IAS w Lublinie	4029	2 154,8	390 524,2	278 822,3	4,2
9.	IAS w Łodzi	3749	3 374,6	366 048,3	270 480,7	3,9
10.	IAS w Olsztynie	2251	809,2	231 075,1	160 319,6	2,5
11.	IAS w Opolu	1535	261,9	170 792,1	109 795,4	1,8
12.	IAS w Poznaniu	4786	1 094,6	490 943,1	350 341,3	5,3
13.	IAS w Rzeszowie	3127	1 336,0	320 911,5	225 617,1	3,5
14.	IAS w Szczecinie	2936	937,5	288 032,8	215 111,1	3,1
15.	IAS w Warszawie	7882	6 252,7	846 787,6	617 503,5	9,1
16.	IAS we Wrocławiu	4163	44 595,4	432 597,2	311 596,3	4,7
17.	IAS w Zielonej Górze	1772	1 617,3	200 196,2	132 927,6	2,2
18.	Krajowa Informacja Skarbowa	901	2 323,1	82 998,4	61 132,7	0,9
19.	Krajowa Szkoła Skarbowości	167	475,2	30 011,7	9 310,9	0,3
20.	Centrum Informatyki Resortu Finansów	160	219,9	168 166,9	15 518,0	1,8

Załącznik 2. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności*
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	
1.	Ministerstwo Finansów	Teresa Czerwińska (od 9 stycznia 2018 r.) wcześniej Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów	Minister Finansów	O
2.	Izba Administracji Skarbowej w Bydgoszczy	Andrzej Pasek	Dyrektor IAS	P
3.	Izba Administracji Skarbowej w Gdańsku	Tomasz Słaboszowski	Dyrektor IAS	P
4.	Izba Administracji Skarbowej w Kielcach	Sławomir Podkówka	Dyrektor IAS	P
5.	Izba Administracji Skarbowej w Olsztynie	Mariusz Pawłowski, poprzednio Iwona Smolińska	Dyrektor IAS	P
6.	Izba Administracji Skarbowej w Rzeszowie	Grzegorz Skowronek	Dyrektor IAS	P

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, O – ocena w formie opisowej, N – ocena negatywna

Załącznik 3. Kalkulacja oceny ogólnej w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Oceny wykonania budżetu w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe dokonano stosując kryteria³⁴ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku³⁵.

Dochody (D):	635 790,2 tys. zł
Wydatki (W):	9 278 983,5 tys. zł
Łączna kwota (G = D + W):	9 914 773,7 tys. zł
Waga dochodów w łącznej kwocie:	(Wd = D : G) 0,0641
Waga wydatków w łącznej kwocie:	(Ww = W : G) 0,9359

Nieprawidłowości w dochodach (Od): stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opóźnień 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. Nieprawidłowości te, ze względu na jednostkowe przypadki wystąpienia oraz nieistotny kwotowo charakter nie miały wpływu na ocenę ogólną prawidłowości wykonania budżetu państwa w zakresie dochodów w części 19.

Ocena cząstkowa dochodów: 5

Nieprawidłowości w wydatkach (Ow):

- wydatkowanie kwoty 1694,9 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;
- wydatkowanie środków w wysokości 192,4 tys. zł na usługi wsparcia informatycznego w Ministerstwie Finansów udzielone bez stosowania upzp w wyniku niedozwolonego podziału zamówienia o łącznej wartości 204,1 tys. zł na odrębne części w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości i 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 alkometru dla Wewnętrznej Służby Ochrony MF.

Ocena cząstkowa została obniżona o dwa punkty z uwagi na powyższe nieprawidłowości oraz brak skutecznego nadzoru nad realizacją wydatków. Przejawem tego były stwierdzone opóźnienie w podejmowaniu decyzji o blokowaniu wydatków z budżetu środków europejskich w wysokości 6002,8 tys. zł, niewłaściwe zakwalifikowanie wydatków w wysokości 6587,7 tys. zł jako związanych z realizacją podzadania 4.2.1 – *Przygotowanie, opracowanie, wykonanie, kontrola realizacji oraz przygotowanie sprawozdań z wykonania budżetu państwa* oraz nieuzasadnione zgłoszenie kwoty 1226,0 tys. zł do wydatków niewygasających w 2017 r.

Ocena cząstkowa wydatków: 3

Łączna ocena dochodów i wydatków ŁO: $5 \times 0,0641 + 3 \times 0,9359 = 3,1282 \approx 3$

Opinia o sprawozdaniach: pozytywna

Ocena ogólna: w formie opisowej

³⁴ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

³⁵ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>.

Załącznik 4. Dochody budżetowe w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem część 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, w tym:	1 124 857,6	534 793,0	635 790,2	56,5	118,9
1.	Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	9 185,2	5 920,0	5 019,3	54,6	84,8
1.1.	Rozdział 15011 Rozwój przedsiębiorczości	285,2	170,0	369,3	129,5	217,2
1.2.	Rozdział 15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	8 900,0	5 750,0	4 650,0	52,2	80,9
2.	Dział 500 Handel	548 234,2	0,0	0,0	0,0	
2.1.	Rozdział 50095 Pozostała działalność	548 234,2	0,0	0,0	0,0	
2.1.1.	§ 0060 Wpływy z Cła	547 960,9	0,0	0,0	0,0	
3.	Dział 550 Hotele i restauracje	32,1	0,0	3,2	10,0	
3.1.	Rozdział 55003 Bary mleczne	32,1	0,0	3,2	10,0	
4.	Dział 750 Administracja publiczna	118 076,8	43 498,0	111 103,8	94,1	255,4
4.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	38 318,2	19 392,0	28 654,9	74,8	147,8
4.1.1.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	33 326,9	16 261,0	16 384,0	49,2	100,8
4.2.	Rozdział 75008 Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi*	21 477,4	16 329,0	68 656,2	319,7	420,5
4.2.1.	§ 0630 Wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego	4 007,8	4 030,0	5 867,0	146,4	145,6
4.2.2.	§ 0750 Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze	3 898,3	3 294,0	5 462,6	140,1	165,8
4.2.3.	§ 0940 Wpływy z rozliczeń / zwrotów z lat ubiegłych	2 780,9	1 968,0	44 768,0	1609,8	2274,8
4.3.	Rozdział 75010 Urzędy kontroli skarbowej **	879,0	0,0	0,0	0,0	
4.4.	Rozdział 75013 Izby celne i urzędy celne **	35 131,8	0,0	0,0	0,0	
4.5.	Rozdział 75024 Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości	302,8	1 963,0	2 323,1	767,1	118,3

4.6.	Rozdział 75046 Komisje egzaminacyjne	1 862,1	900,0	2 157,5	115,9	239,7
4.7.	Rozdział 75082 Działalność Krajowej Informacji Skarbowej	1 805,2	1 963,0	2 323,1	128,7	118,3
4.8.	Rozdział 75095 Pozostała działalność	18 300,3	4 774,0	8 836,8	48,3	185,1
4.8.1.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	14 681,6	4 724,0	4 602,9	31,4	97,4
5.	Dział 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	0,0	0,0	20 000,0		
5.1.	Rozdział 75624 Dywidendy	0,0	0,0	20 000,0		
6.	Dział 758 Różne rozliczenia	449 329,2	485 375,0	499 666,8	111,2	102,9
6.1.	Rozdział 75813 Rozliczenia z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za wkłady oszczędnościowe ludności	251,2	0,0	14,2	5,6	
6.2.	Rozdział 75814 Różne rozliczenia finansowe	449 078,0	485 375,0	499 652,6	111,3	102,9
6.2.1.	§ 0620 Wpływy z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne, w tym opłaty za częstotliwości	23 460,0	16 700,0	33 315,1	142,0	199,5
6.2.2.	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	424 821,3	468 619,0	466 281,1	109,8	99,5

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych zweryfikowanych przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2018 (Dz. U. poz. 291).

W związku z reformą administracji celno-skarbowej i utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej, z dniem 1 marca 2017 r.:

* zmieniono nazwę rozdziału 75008 z *Izby skarbowe i urzędy skarbowe*, na *Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi*,

** zaprzestano ewidencjonowania dochodów i wydatków w rozdziałach: 75010 *Urzędy kontroli skarbowej* i 75013 *Izby celne i urzędy celne*, w związku z likwidacją jednostek.

Załącznik 5. Wydatki budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018				6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie	w tym:			
						wydatki niewygasające			
tys. zł						%			
1	2	3	4	5	6	6a	7	8	9
	Ogółem część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, w tym:	8 713 971,2	7 028 410,0	9 322 148,7	9 178 623,1	69 477,2	105,3	130,6	98,5
1.	Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	336 978,3	510 316,0	496 159,9	446 580,9	-	132,5	87,5	90,0
1.1.	Rozdział 15011 Rozwój przedsiębiorczości	336 218,4	509 316,0	495 341,9	445 762,9	-	132,6	87,5	90,0
1.2.	Rozdział 15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	759,9	1 000,0	792,2	792,2	-	104,3	79,2	100,0
1.3.	Rozdział 15095 Pozostała działalność	-	-	25,8	25,8	-	-	-	100,0
2.	Dział 550 Hotele i restauracje	14 178,0	18 000,0	15 702,6	15 456,0	-	109,0	85,9	98,4
2.1.	Rozdział 55003 Bary mleczne	14 178,0	18 000,0	15,702,6	15 456,0	-	109,0	85,9	98,4
3.	Dział 700	-	-	4 468,1	4 468,1	-	-	-	100,0
3.1.	Rozdział 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami	-	-	4 468,1	4 468,1	-	-	-	100,0
4.	Dział 750 Administracja publiczna	6 610 654,5	6 447 627,0	6 653 515,1	6 559 964,6	69 477,2	99,2	101,7	98,6
4.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	354 343,5	404 908,0	408 788,9	394 291,6	9 658,4	111,3	97,4	96,5
4.2.	Rozdział 75008 Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi*	5 324 835,2	5 584 140,0	5 712 384,1	5 671 634,1	29 210,6	106,5	101,6	99,3
4.3.	Rozdział 75010 Urzędy kontroli skarbowej**	118 293,0	-	-	-	-	-	-	-
4.4.	Rozdział 75013 Izby celne i urzędy celne**	317 413,3	-	-	-	-	-	-	-
4.5.	Rozdział 75024 Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości	21 905,4	25 656,0	29 957,1	29 569,6	-	135,0	115,3	98,7
4.6.	Rozdział 75046 Komisje egzaminacyjne	733,3	1 079,0	1 299,7	1 273,4	-	173,7	118,0	98,0
4.7.	Rozdział 75079 Pomoc zagraniczna	52,2	-	64,7	46,7	-	89,5	-	72,2
4.8.	Rozdział 75082 Działalność Krajowej Informacji Skarbowej	59 930,8	77 330,0	81 014,4	80 703,8	-	134,7	104,4	99,6
4.9.	Rozdział 75095 Pozostała działalność	413 147,8	354 514,0	420 006,2	382 445,4	30 608,2	92,6	107,9	91,1
5.	Dział 752 Obrona narodowa	188,2	188,0	188,0	178,8	-	95,0	95,1	95,1
5.1.	Rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne	188,2	188,0	188,0	178,8	-	95,0	95,1	95,1
6.	Dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1,9	5,0	5,0	1,9	-	100,0	38,0	38,0
6.1.	Rozdział 75414 Obrona cywilna	1,9	5,0	5,0	1,9	-	100,0	38,0	38,0
7.	Dział 758 Różne rozliczenia	1 751 970,3	52 274,0	2 152 110,0	2 151 972,8	-	122,8	4116,7	100,0
7.1.	Rozdział 75810 Uzupelnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych	1 500 000,0	-	-	-	-	-	-	-

7.2.	Rozdział 75820 Prywatyzacja	200 000,0	-	2 100 000,0	2 100 000,0	-	1050,0	-	100,0
7.3.	Rozdział 75823 Partie polityczne	51 970,3	52 274,0	52 110,0	51 972,8	-	100,0	99,4	99,7

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa zweryfikowanych przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2018 (Dz. U. poz. 291)

W związku z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej z dniem 1 marca 2017 r.:

* zmieniono nazwę rozdziału 75008 z *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, na Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi,*

** zaprzestano ewidencjonowania wydatków w rozdziałach: 75010 *Urzędy kontroli skarbowej* i 75013 *Izby celne i urzędy celne*, w związku z likwidacją jednostek.

Załącznik 6. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2017			Wykonanie 2018			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 ¹	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 ¹	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		Osób ²	tys. zł	zł	Osób ²	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 19, w tym:	62 253	4 426 374,1	5 925,2	60 258	4 541 784,1	6 281,0	106,0
1.	Dział nr 750 Administracja publiczna, w tym wg statusu zatrudnienia ³ :	62 253	4 426 374,1	5 925,2	60 258	4 541 784,1	6 281,0	106,0
	01	1 445	77 163,4	4 450,0	1 451	85 192,7	4 892,8	109,9
	02	7	1 401,7	16 686,9	7	1 083,3	12 896,4	77,3
	03	48 979	3 451 544,7	5 872,5	48 523	3 711 224,4	6 373,7	108,5
	08, 08a ^{5c} i 09 ⁶	11 813	894 763,1	6 312,0	10 261	741 877,2	6 025,1	95,5
	10 i 11 ⁷	9	1 501,2	13 900,0	16	2 406,5	12 533,9	90,2
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej ⁴ , w tym:	2 473	255 066,7	8 595,0	2 685	296 113,2	9 193,8	107,0
	01	131	7 974,1	5 072,6	166	11 951,7	5 999,8	118,3
	02	7	1 401,7	16 686,9	7	1 083,3	12 896,4	77,3
	03	2 118	221 810,4	8 727,2	2 276	259 091,6	9 490,5	108,7
	08, 08a i 09	208	22 379,3	8 966,1	220	21 580,1	8 174,3	91,2
	10 i 11	9	1 501,2	13 900,0	16	2 406,5	12 533,9	90,2
1.2.	Rozdział ^{5a} 75008, 75010, 75013, 75082, w tym:	59 480	4 148 843,0	5 812,7	57 267	4 220 842,0	6 144,2	105,7
	01	1 014	46 724,9	3 840,0	957	48 412,1	4 211,2	109,7
	03	46 861	3 229 734,3	5 743,5	46 248	3 452 132,8	6 220,3	108,3
	08, 08a i 09	11 605	872 383,8	6 264,4	10 041	720 297,1	5 978,0	95,4
1.4.	Rozdział ^{5b} 75024 i 75095, w tym:	300	22 464,4	6 240,1	326	24 828,9	6 327,4	101,4
	01	300	22 464,4	6 240,1	326	24 828,9	6 327,4	101,4

Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania Rb-70 zweryfikowanych przez NIK.

¹ Zgodnie z przepisami § 17 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej 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.) w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401-405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

² W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

³ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁴ Zatrudnienie i wynagrodzenia w Ministerstwie Finansów.

⁵ W związku z wejściem z dniem 1 marca 2017 r. w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz.768, ze zm.), z tym dniem:

^{5a} zaprzestano ewidencji zatrudnienia i wynagradzania osób w rozdziale 75010 *Urzędy kontroli skarbowej* i 75013 *Izby i urzędy celne*, w związku z likwidacją jednostek. Dotychczas prowadzona ewidencja w tych rozdziałach została przeniesiona do rozdziału 75008 z *Izby skarbowe i urzędy skarbowe*, który otrzymał nazwę *Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi*. Rozpoczęto ewidencję zatrudnienia i wynagradzania osób w rozdziale 75082 *Działalność Krajowej Informacji Skarbowej* w związku z utworzeniem jednostki.

^{5b} ewidencjonowane dotychczas w rozdziale 75095 *Pozostała działalność*, zatrudnienie i wynagrodzenie pracowników w Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów (CPD) oraz Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów (CEZRF), z dniem 1 marca 2017 r. dotyczą jednostki Centrum Informatyki Resortu Finansów (CIRF) dotychczasowego CPD. Prowadzoną w tym rozdziale dotychczas ewidencję dotyczącą CEZRF, w związku ze zniesieniem jednostki i powołaniem na to miejsce nowej, rozpoczęto w rozdziale 75024 *Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości*.

^{5c} rozpoczęto ewidencjonowanie zatrudnienia w nowoutworzonej grupie zatrudnienia 08a *funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej*, natomiast zakończono w dotychczas funkcjonującej grupie 08 *funkcjonariusze Służby Celnej* - prowadzenie ewidencji w grupie 08a dotyczy tylko roku 2017.

⁶ w 2018 r., zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej sklasyfikowane dotychczas zatrudnienie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w grupie zatrudnienia 08a, w 2018 r. zostało sklasyfikowane w grupie 09.

⁷ w 2018 r., zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości sklasyfikowane dotychczas zatrudnienie żołnierzy i funkcjonariuszy w grupie zatrudnienia 10, w 2018 r. zostało sklasyfikowane w grupie 11.

Załącznik 7. Wydatki budżetu środków europejskich w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, w tym:	61 216,0	96 008,0	122 650,8	100 360,4	163,9	104,5	81,8
1.	Dział 750 Administracja publiczna	61 216,0	96 008,0	122 650,8	100 360,4	163,9	104,5	81,8
1.1.	Norweski Mechanizm Finansowy 2009–2014	82,5	-	-	-	-	-	-
1.2.	Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	5 832,2	-	-	-	-	-	-
1.3.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	4 097,8	10 553,0	21 558,9	19 289,3	470,7	182,8	89,5
1.4.	Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014–2020	51 203,5	83 063,0	98 699,9	80 025,4	156,3	96,3	81,1
1.5.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020	-	2 392,0	2 392,0	1 045,7	-	43,7	43,7

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej – po weryfikacji przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2018 (Dz. U. poz. 291).

Załącznik 8. Kalkulacja oceny ogólnej Funduszu Reprywatyzacji

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji dokonano stosując kryteria³⁶ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku³⁷.

Przychody (P):	2 167 585,0 tys. zł
Koszty (K):	101 363,2 tys. zł
Łączna kwota:	(G = P + K) 2 268 948,2 tys. zł
Waga przychodów w łącznej kwocie:	(Wp = P : G) 0,9553
Waga kosztów w łącznej kwocie:	(Wk = K : G) 0,0447
Nieprawidłowości w przychodach:	nie stwierdzono
Ocena cząstkowa przychodów (Op):	5 (pozytywna)

Nieprawidłowości w kosztach (łącznie z wydatkami majątkowymi): korekta planu finansowego polegająca na zwiększeniu planowanych kosztów bez adekwatnego zwiększenia planowanych przychodów

Ocena cząstkowa kosztów (Ok) (łącznie z wydatkami majątkowymi): 3 (gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla oceny negatywnej)

Łączna ocena przychodów i kosztów ŁO³⁸: $5 \times 0,9553 + 3 \times 0,0447 = 4,9 \approx 5$

Opinia o sprawozdaniach: pozytywna

Ocena ogólna: pozytywna

³⁶ <http://www.nik.gov.pl/kontrol/standardy-kontroli-nik/>

³⁷ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrol/analiza-budzetu-panstwa/>.

³⁸ $\text{ŁO} = \text{Op} \times \text{Wp} + \text{Ok} \times \text{Wk}$

Załącznik 9. Wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018		4:3	6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach					Wykonanie
		tys. zł				%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Część A. Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy		2 239 594,50	1 569 400,00	1 829 400,00	101 330,30	0,7	0,0	0,1	0,1
1.	Koszty własne	121 094,50	1 169 400,00	979 400,00	101 330,30	9,7	0,8	0,1	0,1
1.1	Koszty na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego	107 686,90	859 300,00	690 300,00	92 011,90	8,0	0,9	0,1	0,1
1.2	Kary i odszkodowania na rzecz osób fizycznych	338,70	3 100,00	3 100,00	494,10	9,2		0,2	0,2
1.3	Pozostałe odsetki(-odsetki od zasądzonych odszkodowań)	10 426,50	100 000,00	80 000,00	6 702,60	9,6	0,6	0,1	0,1
1.4	Pozostałe koszty (-koszty związane z realizacją wypłat zasądzonych odszkodowań)	2 642,40	7 000,00	6 000,00	2 121,70	2,6	0,8	0,3	0,4
1.5	Dotacje przekazane z państwowych funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla JSFP	0,00	200 000,00	200 000,00	0,00			0,0	0,0
2.	Nabycie i objęcie przez Skarb Państwa akcji spółek publicznych lub akcji spółek kapitałowych w stosunku do których spółka publiczna jest przedsiębiorcą dominującym	1 768 500,00	300 000,00	600 000,00	0,00	0,2	0,0	0,0	0,0
3.	Udzielenie przez Skarb Państwa pożyczek	350 000,00	100 000,00	250 000,00	0,00	0,3		0,0	0,0
Część B. Plan finansowy w układzie memoriałowym									
I. Stan funduszu na początek roku		4 789 834,90	3 528 420,00	3 181 623,00	3 181 622,10	0,7	0,7	0,9	1,0
1.	Środki pieniężne	4 789 032,20	3 026 934,00	2 830 438,00	2 830 438,00	0,6	0,6	0,9	1,0
2.	Zobowiązania			-4,00	-3,60				0,9
3.	Należności	802,70	501 486,00	351 189,00	351 187,70	624,7	437,5	0,7	1,0
II. Przychody		282 346,20	81 454,00	73 329,00	2 167 584,96	0,3	7,7	26,6	29,6
1.	Środki z prywatyzacji	7,40		0,00					
2.	Pozostałe przychody	282 338,80	81 454,00	73 329,00	2 167 577,64	0,3	7,7	26,6	29,6
2.1.	- odsetki	81 646,30	81 454,00	73 329,00	64 365,10	1,0	0,8	0,8	0,9
2.1.1	w tym odsetki od środków na rachunku bankowym	78 038,90	60 539,00	60 539,00	51 993,88	0,8	0,7	0,9	0,9
2.2.	- dotacje celowe z budżetu państwa	200 000,00		0,00					
2.3.	- różne, w tym określone ustawowo przychody państwowych funduszy celowych	692,50		0,00	3 212,53	0,0	4,6		
2.4	- wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy				2 100 000,00				
3.	Inne zwiększenia				7,33				
III. Koszty realizacji zadań		1 890 559,10	1 470 000,00	1 580 000,00	101 363,15	0,8	0,1	0,1	0,1
1.	Dotacje przekazane z państwowych funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek sektora finansów publicznych	0,00	200 000,00	200 000,00					
2.	Koszty własne	121 094,50	970 000,00	780 000,00	101 330,34	8,0	0,8	0,1	0,1
2.2	- wynagrodzenia bezosobowe	0,00	100,00	100,00				0,0	0,0
2.3	- grupa wydatków bieżących jednostek	0,00	500,00	500,00				0,0	0,0
2.6	- pozostałe odsetki (-odsetki od zasądzonych odszkodowań)	10 426,50	100 000,00	80 000,00	6 702,64	9,6	0,6	0,1	0,1
2.7	- kary i odszkodowania wypłacone na rzecz osób fizycznych	338,70	3 100,00	3 100,00	494,08	9,2		0,2	0,2
2.8	- koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	2 642,40	7 000,00	6 000,00	2 121,71	2,6	0,8	0,3	0,4
2.9	- wydatki związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli	107 686,90	859 300,00	690 300,00	92 011,92	8,0	0,9	0,1	0,1
3	Koszty inwestycyjne, w tym:	1 768 500,00	300 000,00	600 000,00		0,2	0,0	0,0	0,0

3.	- Wydatki na zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i instytucji finansowych	1 768 500,00	300 000,00	600 000,00		0,2	0,0	0,0	0,0
4.	Inne zmniejszenia (odpisy aktualizujące wartość należności)	964,60		0,00	32,80	0,0	0,0		
IV. Stan na koniec roku		3 181 622,10	2 139 874,00	1 674 952,00	5 247 843,87	0,7	1,6	2,5	3,1
1.	Środki pieniężne	2 830 438,00	1 539 874,00	1 074 952,00	4 896 690,79	0,5	1,7	3,2	4,6
2.	Należności	351 187,70	600 000,00	600 000,00	351 330,46	1,7	1,0		0,6
2.1	- w tym pożyczka	351 184,20			350 224,80	0,0			
2.2	- w tym należności bieżące	3,50			1 105,66	0,0	315,9		
3.	Zobowiązania	-3,60			-177,38	0,0	49,3		
Część F. Dane uzupełniające									
1.	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów	2 830 438,00	1 539 874,00	1 074 952,00	4 896 690,80	0,5	1,7	3,2	4,6
1.1	- depozyty <i>overnight</i> (O/N)	45 438,00			2 179 690,80	0,0	48,0		
1.2	- depozyty terminowe	2 785 000,00	1 539 874,00	1 074 952,00	2 717 000,00	0,6	1,0	1,8	2,5

Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy planu finansowego, zweryfikowanego przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2018 (Dz. U. poz. 291).

Załącznik 10. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Komisja Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

