

MINISTERSTWO FINANSÓW
KANCELARIA GŁÓWNA

Wpł. 2019-07-18 (5)

Dep. BKA Ilość zał. 3 karty
7 kop.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów



RPW/91852/2019 P
Data: 2019-07-17

KBF.410.001.06.2019
P/19/001

Warszawa, dnia 17 lipca 2019 r.

Pani
Barbara Brodowska-Mączka
Dyrektor Generalna
Ministerstwa Finansów

Przebieganie Pani Dyktor

W związku z otrzymanym w dniu 2 lipca 2019 r. stanowiskiem do informacji o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji* (KBF.430.006.2019) Departament Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli przesyła opinię Prezesa NIK do wyżej wymienionego stanowiska oraz erraty do wystąpienia pokontrolnego i informacji o wynikach kontroli.

Stanisław Jarosz

DYREKTOR
Departament Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz



SCP/24554/2019
ID: 01720300279694



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KBF.430.006.2019

Warszawa, dnia 16 lipca 2019 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska z dnia 26 czerwca 2019 r. zgłoszonego z upoważnienia Ministra Finansów
przez Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Finansów do informacji o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje
finansowe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do wyżej wymienionego stanowiska.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje oceny i uwagi dotyczące działalności Ministra Finansów w roku budżetowym 2018 zawarte w *Informacji o wynikach kontroli*.

W stanowisku do *Informacji o wynikach kontroli* Dyrektor Generalny, który działa w imieniu Ministra Finansów (dalej: Minister), kwestionuje zasadność sformułowanej przez NIK nieprawidłowości, polegającej na dokonaniu zmiany w planie finansowym Funduszu Reprywatyzacji (dalej: Fundusz), związanej ze zwiększeniem planowanych kosztów, bez jednoczesnego adekwatnego zwiększenia planowanych przychodów. Działanie takie jest zdaniem NIK niezgodnie z art. 29 ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ufp)², co zostało wyrażone w wystąpieniu pokontrolnym w (pkt IV *Ocena*, str. 7 oraz sekcja *Ustalone nieprawidłowości* str. 41-42 tekstu jednolitego wystąpienia pokontrolnego KBF.410.001.06.2019 z dnia 29 kwietnia 2019 r.) oraz *Informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji* (rozdział IV. pkt. 1.2 str. 27).

Podtrzymuję stwierdzenie zawarte w *Informacji o wynikach kontroli*, 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. Pierwotnie Minister zakwestionował wyżej wymienioną nieprawidłowość w zastrzeżeniach³ do wystąpienia pokontrolnego, które zostały rozpatrzone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli i w tej części oddalone jako niezasadne Uchwałą Nr 42/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r. W tej sytuacji w pełni aktualna i zasadna pozostaje ocena naruszenia art. 29 ust. 9 ufp przy zmianie w planie finansowym Funduszu, polegająca na zwiększeniu planowanych kosztów bez odpowiedniego zwiększenia planowanych przychodów.

Ponadto należy wskazać zgodnie z art. 29 ust. 6 ufp podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy. W planie tym, zgodnie z art. 123 ust. 2 ufp, wyodrębnia się stan początkowy i końcowy środków pieniężnych, należności i zobowiązań; przychody własne; dotacje; koszty realizacji zadań oraz zadania finansowane z funduszu. Z kolei w myśl art. 122 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o finansach publicznych plany państwowych funduszy celowych umieszcza się w załączniku do ustawy budżetowej. Zasady i tryb zmiany planów finansowych państwowych funduszy celowych zostały uregulowane przepisami art. 29 ust. 9-12 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tymi przepisami w planie finansowym państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane zmiany

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 (dalej: ustawa o NIK).

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869 (dalej: ufp)

³ Złożonych w piśmie z dnia 21 maja 2019 r. znak: BK2.0811.6.2019.

polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów, przy czym zmiany te nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Zmiany kwot przychodów i kosztów ujętych w planie finansowym dokonuje dysponent funduszu po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu. Przepisy art. 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników⁴ oraz wydanego na ich podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Reprywatyzacji⁵ nie zawierają żadnych szczególnych zapisów dokonywania zmian w planie finansowych Funduszu Reprywatyzacji, które pozwoliłyby na odstępstwo od wyżej wymienionych reguł.

W mojej opinii, przytoczony wyżej art. 29 ust. 9 ufp w sposób kompletny reguluje możliwość ponoszenia kosztów wyższych niż ujęte w pierwotnie ustalonym i załączonym do ustawy budżetowej planie finansowym. Innymi słowy wyższe niż zaplanowane koszty funduszu mogą być zrealizowane tylko wówczas gdy zostaną zrekompensowane wzrostem prognozowanych przychodów. Stanowisko to jest przekonująco uzasadnione brzmieniem przepisów art. 29 ufp, zwłaszcza ich ust. 6, 9 i 12. Pierwszy z tych przepisów statuuje plan finansowy funduszu jako podstawę gospodarki finansowej tego funduszu, drugi natomiast w sposób kompletny zdaje się regulować możliwość dokonywania zmian w planie finansowym („w planie finansowym państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane zmiany polegające na...”). Z kolei art. 12 ust. 12 ustawy o finansach publicznych, ustalając podmiot uprawniony do dokonywania i określając ich tryb wprost odwołuje się do „zmian kwot przychodów i kosztów”. Pogląd ten znajduje również potwierdzenie w poglądach doktryny. E. Malinowska-Misiąg⁶ pisze np. „dopuszczalne jest dokonywanie w planie finansowym funduszu zmian polegających na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów [...] co oznacza, że wzrost planowanych kosztów nie może być większy niż wzrost planowanych dochodów własnych”. Z kolei A. Mierzwa⁷ twierdzi, że zmiana planu finansowego państwowego funduszu celowego polegająca na zwiększeniu kosztów i jednoczesnym zmniejszeniu stanu końcowego środków nie jest możliwa bez zmiany załącznika do ustawy budżetowej. Autor ten bez nowelizacji ustawy budżetowej dopuszcza jedynie zmianę planu polegającą na zwiększeniu kosztów w wyniku zmiany prognozowanych dochodów. A zatem zmiana planu finansowego polegająca na zwiększeniu kosztów bez zmiany prognozowanych przychodów może nastąpić wyłącznie w drodze nowelizacji ustawy budżetowej, modyfikującej plan finansowy państwowego funduszu celowego stanowiący załącznik do tej ustawy. Konkludując, zgodnie z art. 29 ust. 9 ufp zwiększenie kosztów państwowego funduszu celowego może nastąpić tylko w wyniku zmiany – o tę samą wartość – prognozowanych przychodów funduszu. Konsekwencją takiego stanowiska jest uznanie, że zmiana planu Funduszu Reprywatyzacji w 2018 r. polegająca na zwiększeniu planowanych kosztów nastąpiła z naruszeniem art. 29 ust. 9 ustawy o finansach publicznych.

Odmienne poglądy prezentowany w stanowisku przewiduje możliwość zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego w trakcie roku budżetowego, polegającej na zwiększeniu planowanych kosztów realizacji zadań bez równoczesnego odpowiedniego zwiększenia przychodów. Jako uzasadnienie tego poglądu wskazano brzmienie art. 29 ust. 8 ufp, który pozwala na pokrywanie kosztów w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z lat poprzednich. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tego poglądu i stanowisko to prezentuje konsekwentnie. Zauważyć bowiem należy, że zmiana planu finansowego Funduszu przewidująca zwiększenie kosztów bez adekwatnego zwiększenia prognozy przychodów, została stwierdzona także podczas kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji w 2017 r. Do części opisu tej nieprawidłowości zostały również złożone zastrzeżenia, które uchwałą nr 38/2018 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie zastrzeżeń do

⁴ Dz. U. z 2018, poz. 2170 ze zm.

⁵ Dz. U., poz. 647.

⁶ M. Bitner, W. Misiąg „Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz”, Warszawa 2017 r., nb. 29 na str. 108.

⁷ „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz” pod. Red, P. Smolonia, Warszawa 2014, str. 318.

wystąpienia pokontrolnego⁸ zostały odrzucone. W uzasadnieniu wskazano, że Kolegium NIK nie podziela poglądu Ministra Finansów, jakoby art. 29 ufp zezwalał na zmiany w planach finansowych funduszy celowych polegające na zwiększaniu planowanych kosztów bez adekwatnego zwiększenia planowanych przychodów, a poprzez pokrycie ich ze środków własnych.

Nie zgadzam się również z zawartym w stanowisku do *Informacji o wynikach kontroli* Minister poglądem, że po stronie Najwyższej Izby Kontroli „brak jest woli konstruktywnej polemiki opartej na argumentach, przy podejmowaniu dyskusji we wszystkich przypadkach – uznanych przez NIK jako nieprawidłowości – zakwestionowanych przez Ministra w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego oraz podnoszonej rzeczowej i merytorycznej argumentacji na posiedzeniu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli”. Argumentem uzasadniającym taki pogląd jest zdaniem Ministra przykład zapisu w uzasadnieniu do Uchwały Nr 42/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego o treści cyt.: „NIK nie podziela poglądu Ministra Finansów, jakoby art. 29 ufp zezwalał na zmiany w planach finansowych funduszy celowych polegające na zwiększaniu planowanych kosztów bez adekwatnego zwiększenia planowanych przychodów, a poprzez pokrycie ich ze środków własnych. Z tych względów zastrzeżenie [...] nie zasługuje na uwzględnienie.”⁹

Zaznaczyć należy, że przytoczony zapis jest jedynie konkluzją uzasadnionego w treści uchwały stanowiska Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, odnoszącego się do jednego z zastrzeżeń złożonych przez Ministra Finansów w piśmie z dnia 21 maja 2019 r. Zauważyć należy ponadto, że Kolegium Najwyższej Izby Kontroli we wspomnianej uchwale w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego uwzględniło w całości jedno oraz w części dwa z zastrzeżeń Ministra. Świadczy to o obiektywizmie i niezawisłości członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w rozstrzyganiu spraw oraz o skutecznej realizacji zasady kontrydiktoryjności w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli i stoi w sprzeczności z wyżej wymienionym poglądem Ministra Finansów.

W zakresie danych przekazanych w punktach 1-7 dokonano stosownego sprostowania w *Informacji o wynikach kontroli*.



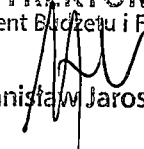
⁸ Uzasadnienie do Uchwały Nr 38/2018 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, str. 18-19.

⁹Uzasadnienie do Uchwały Nr 42/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r. w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, str. 30 akapit 1.

Errata do wystąpienia pokontrolnego po kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji* (KBF.410.001.06.2019 tekst jednolity z dnia 11 czerwca 2019 r.):

1. str. 8 w wierszu 10 od góry jest: „466 281,1 tys. zł” a powinno być: „470 065,2 tys. zł” oraz w wierszu 11 od góry jest: „73,3%” powinno być: „73,9%”.
2. str. 14 w czwartym wierszu od dołu jest: „49 459,0 tys. zł” a powinno być: „49 579,0 tys. zł”.
3. str. 15 w zdaniu pierwszym drugiego akapitu od dołu jest: „98,5%” a powinno być: „92,3%”.
4. str. 23 w wierszu siódmym od góry jest: „32,5%” a powinno być: „62,6%”.
5. str. 33 w ostatnim akapicie przed punktem 2.3. *Efekty rzeczowe prowadzonej działalności* jest: „w 178 ufp” a powinno być „w art. 178 ufp”.
6. str. 43 w wierszu dziewiątym od góry jest „podzadanie 4.4.1” a powinno być „podzadanie 4.4.3”.

DYREKTOR
Departament Budżetu i Finansów


Stanisław Jarosz

Errata do informacji o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji* (KBF.430.006.2019):

1. str. 5 w wierszu ósmym od góry jest: „32 611,4 tys. zł (32,5%)” a powinno być: „32 681,1 tys. zł (32,6%)”,
2. str. 10 w pierwszym zdaniu trzeciego akapitu jest: „466 281,1 tys. zł, tj. 73,3%” a powinno być: „470 065,2 tys. zł, tj. 73,9%”,
3. str. 12 w trzecim wierszu trzeciego akapitu jest: „49 459,0 tys. zł” a powinno być: „49 579,0 tys. zł”,
4. str. 12 w zdaniu pierwszym trzeciego akapitu od dołu jest: „98,5%” a powinno być: „92,3%”,
5. str. 12 w trzecim wierszu od dołu jest: „32,5%” a powinno być: „62,6%”,
6. str. 14 w pierwszym zdaniu czwartego akapitu jest: „2 029,0 tys. zł” a powinno być: „2 129,0 tys. zł”,
7. str. 14 w pierwszym zdaniu piątego akapitu jest: „46 808,3 tys. zł” a powinno być: „20 539,9 tys. zł”,
8. str. 14 w drugim zdaniu ostatniego akapitu jest: „49 549,0 tys. zł” a powinno być: „49 579,0 tys. zł”,
9. str. 21 w akapicie drugim jest: „w 178 ufp” a powinno być: „w art. 178 ufp”,
10. str. 29 w wierszu ósmym od góry jest: „podzadanie 4.4.1” a powinno być: „podzadanie 4.4.3”,
11. str. 39 w załączniku nr 5 w kolumnie 5 dla pozycji 4.8 jest: „81 0144” a powinno być: „81 014,4”.

DYREKTOR
Departament Budżetu i Finansów

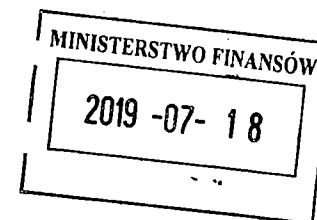

Stanisław Jarosz



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

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

KBF.410.001.06.2019



Pani
Barbara Budowska-Majczka
Dyrektor Generalna
Ministerstwa Finansów

1919
2019

NAJWYŻSZA
IZBA
KONTROLI