

KBF.430.009.2018

Nr ewid. 84/2018/P/18/001/KBF

Informacja
o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2017 r.
w części 19 – Budżet, finanse publiczne
i instytucje finansowe
oraz wykonania planu finansowego
Funduszu Reprywatyzacji

Warszawa, maj 2018 r.

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

Wizja *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
wykonania budżetu państwa w 2017 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, 30. V. 2018 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	8
1. Ocena ogólna	8
2. Wnioski	11
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich	12
1. Dochody budżetowe	12
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	14
3. Sprawozdawczość.....	23
IV. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.....	25
1. Wykonanie planu przychodów i kosztów funduszu	25
2. Sprawozdawczość.....	30
V. Informacje dodatkowe	31
Załączniki	33

I. Wprowadzenie

W ramach części 19 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – głównie zadania z zakresu zarządzania finansami państwa, w tym poboru podatków, cel i niepodatkowych należności budżetu państwa, postępowań egzekucyjnych w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych, a także działań kontrolnych realizowanych przez Krajową Administrację Skarbową (dalej: KAS), które do końca lutego 2018 r. były realizowane przez służby skarbowe i celne. Wydatki w układzie zadaniowym realizowane były w ramach pięciu funkcji, siedmiu zadań, 10 podzadań i 23 działań.

Dysponentem części 19 budżetu państwa był minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych (dalej: *Minister Finansów* lub *Minister*). W okresie od dnia 28 września 2016 r. do dnia 9 stycznia 2018 r. ministrem właściwym do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych był Minister Rozwoju i Finansów, a od dnia 9 stycznia 2018 r. jest Minister Finansów. Część 19 budżetu państwa obejmowała tylko niektóre dochody i wydatki związane z realizacją zadań Ministra Finansów, w tym głównie dochody z cel (do dnia 28 lutego 2017 r.) oraz z tytułu odsetek od rachunków i lokat Ministra Finansów, wydatki związane z funkcjonowaniem urzędu obsługującego Ministra Finansów (10% wydatków części) i jednostek podległych Ministrowi (prawie 66% wydatków części), wydatki na realizację programu rządowego *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*, wydatki na dotacje i subwencje dla partii politycznych oraz dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych. W 2017 r. dokonano również wydatków z tytułu uzupełnienia funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego i dotacji celowej dla Funduszu Reprywatyzacji.

Większość dochodów (99,7%) i wydatków (90,6%), za realizację których odpowiada Minister Finansów ujęta była w odrębnych częściach budżetowych. Dochody podatkowe pobierane przez Krajową Administrację Skarbową ujmowane były w części 77, dochody i wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa w części 79, a wydatki na subwencje ogólne dla samorządu terytorialnego w części 82. Minister Finansów jest również dysponentem części 84 i 87, 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 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w związku z wykonywaniem budżetu państwa i 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,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych jak również system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności 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.

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

- analiza wykonania planu dochodów,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

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

Do oceny wykonania budżetu państwa w części – 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planów finansowych na rok 2017 izb administracji skarbowej (dalej IAS) w Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Opolu oraz w Krakowie.

Szczegółowy wykaz kontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku nr 8 niniejszej informacji.

Zakres kontroli wykonania budżetu państwa w części 19, nie obejmował działań dysponenta części związanych z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej. Działania te ocenione zostaną w ramach kontroli stanu organizacji KAS, która zostanie przeprowadzona na przełomie II i III kwartału 2018 r.

W 2017 r. w części 19 dochody wyniosły 1.124.857,6 tys. zł, w tym 503.162,4 tys. zł (44,7%) stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowane jednostki². Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 8.713.971,2 tys. zł (łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2017³ – zwanymi dalej wydatkami niewygasającym, w wysokości 73.559,1 tys. zł). Wydatki kontrolowanych jednostek⁴ w kwocie 2.366.880,7 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 42.768,5 tys. zł) stanowiły 27,2% wydatków części 19. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 61.216,0 tys. zł, w tym 8.677,3 tys. zł (14,2%) w ramach kontrolowanych jednostek.

Zrealizowane w kontrolowanej części dochody budżetu państwa stanowiły 0,3% łącznej kwoty dochodów budżetu państwa, a wydatki (wraz z wydatkami niewygasającymi) – 2,3% wydatków budżetu państwa oraz 0,1% wydatków budżetu środków europejskich.

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

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

Budżet części 19 realizowany był w 2017 r. przez 21 dysponentów⁵, 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. został 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 Polskiego⁶;
- 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 prawomocnych wyroków sądowych, przesyłanych wraz z wnioskiem o wypłatę przez organy prowadzące sprawę. 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 Dziale VI ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników⁷, który obejmuje tylko art. 56 (dalej: *ustawa o komercjalizacji*).

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2017 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,

⁵ Do dnia 28 lutego 2017 r. budżet części 19 realizowany był przez 52 dysponentów, w tym dysponenta części 19 (jako dysponenta III stopnia w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym jednostki) oraz 51 dysponentów III stopnia, bezpośrednio podległych dysponentowi części, tj.: Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów, 16 dyrektorów izb skarbowych, 16 dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, 16 dyrektorów izb celnych, Dyrektora Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów oraz Dyrektora Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1987, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1055, ze zm.

- wykorzystanie otrzymanych dotacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych jak również system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności ich sporządzania.

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

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

Stan Funduszu na początek roku 2017 wynosił 4.789.834,9 tys. zł, w tym środki pieniężne 4.789.032,2 tys. zł, a należności 802,7 tys. zł. Przychody zrealizowane w 2017 r. wyniosły 282.346,2 tys. zł (w tym dotacja 200.000,0 tys. zł), a koszty 1.890.559,1 tys. zł. Stan Funduszu na koniec roku wyniósł 3.181.622,1 tys. zł, w tym środki pieniężne 2.830.438,0 tys. zł, a należności z tytułu pożyczki 351.188,7 tys. zł.

Kontrola przeprowadzona została na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna⁹

Dochody i wydatki skontrolowanej jednostki – Ministerstwa Finansów, wykonane zostały zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na rok 2017¹⁰.

Na podstawie szczegółowego badania 13,2% dochodów kontrolowanych jednostek części 19 stwierdzono, że objęte badaniem należności z tytułu dochodów budżetowych, ustalane były prawidłowo i terminowo, poza naliczeniem przez urząd obsługujący Ministra Finansów (dalej: *centrala Ministerstwa finansów* lub *centrala MF*) z blisko trzyletnim opóźnieniem oraz w niepełnej wysokości kar umownych od wykonawcy z tytułu nienależytego wykonania umowy na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu e-Podarki wraz z usługami dodatkowymi co najmniej na kwotę 3.906,9 tys. zł, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp. Wskazuje to na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹ (dalej: *uondf*). Nieprawidłowości w zakresie dochodzenia należności stwierdzono również w kontrolowanych IAS w Lublinie i Łodzi. W skutek których w IAS w Lublinie doprowadzono do przedawnienia należności na kwotę 5,8 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 1.730.245,3 tys. zł, tj. 73,1% wydatków kontrolowanych jednostek i 19,9% wydatków części 19. Badaniem objęto również wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 5.237,3 tys. zł, tj. 60,4% wydatków kontrolowanych jednostek i 8,6% wydatków części 19.

W toku kontroli, w zakresie wydatkowania środków, stwierdzono istotne nieprawidłowości mające wpływ na ocenę wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 19, świadczące równocześnie o niewystarczającym nadzorze dysponenta części nad jego realizacją. Dotyczy to:

- nieuzasadnionego podwyższenia kapitału zakładowego spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.¹² o 15.000 tys. zł i pokrycia straty spółki za rok 2016 w wysokości 3.285,8 tys. zł, a w konsekwencji poniesienia niecelowego wydatku w kwocie 18.285,8 tys. zł, co stanowiło 0,21% wydatków budżetu państwa części 19; Najwyższa Izba Kontroli zwróciła równocześnie uwagę, że zaciągnięcie zobowiązania na powyższe cele zostało dokonane bez uprzedniej zmiany planu wydatków, a koszty poniesione przez Spółkę, od czasu jej założenia do końca 2017 r., były blisko trzykrotnie wyższe niż wartość realizowanych na rzecz Ministerstwa Finansów zleceń,
- niecelowego wystąpienia w centrali Ministerstwa Finansów o środki z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 4.637,8 tys. zł, w konsekwencji czego kwota 3.550,0 tys. zł została zablokowana w planie wydatków części 19, a 1.087,8 tys. zł zostało zgłoszone do wydatków niewygasających i ostatecznie pozostało niewykorzystane,

W IAS w Lublinie oraz Łodzi stwierdzono również nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, niemające jednak wpływu na prawidłowy wybór wykonawcy.

Pozostałe zbadane wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych.

⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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 opisową.

¹⁰ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.

¹² Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. zostały utworzone przez Skarb Państwa w celu zapewnienia organom administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej (od 1 marca 2017 r. organom Krajowej Administracji Skarbowej) systemów teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszenia przepisów prawa podatkowego, w oparciu o dane uzyskiwane z systemów teleinformatycznych ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organów administracji podatkowej, Służby Celnej oraz kontroli skarbowej (od 1 marca 2017 r. organów KAS).

Kontrolą objęto roczne sprawozdania jednostkowe za rok 2017 dysponenta części, centrali MF, izb administracji skarbowej w Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Krakowie i Opolu oraz łączne sprawozdania sporządzone przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*:

- 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 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 2017 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 19 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych jednostek były zgodne z danymi wynikającymi z ich ewidencji księgowej. Wymienione wyżej sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁵.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 19 łączne roczne sprawozdania budżetowe za rok 2017 i w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r., z wyjątkiem zaniżenia kwoty należności w sprawozdaniach rocznych Rb-27 i Rb-N za IV kwartał 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania jednostkowe dysponenta części, izb administracji skarbowej w Białymstoku, Łodzi, Krakowie i Opolu. Sprawozdania sporządzone przez Izbę Administracji Skarbowej w Lublinie zostały zaopiniowane pozytywnie za wyjątkiem sprawozdania Rb-27, które skorygowane zostało po zakończeniu kontroli w IAS w Lublinie.

Sprawozdania sporządzone przez centralę MF zostały zaopiniowane pozytywnie, za wyjątkiem zaniżenia kwoty należności w sprawozdaniach rocznych Rb-27 i Rb-N za IV kwartał 2017 r. Ze względu na niepełne naliczenie kar umownych wykonawcy systemu e-Podatki, co szczegółowo opisano w części III *Wyniki kontroli (...)*, należności w księgach centrali MF należy uznać za ujęte niekompletnie, a tym samym prezentowana w sprawozdaniach centrali MF oraz sprawozdaniach łącznych wartość należności została zaniżona. W ramach kontroli ustalono, że określenie ostatecznej kwoty kar umownych będzie możliwe dopiero po zakończeniu przez Ministerstwo Finansów prac w tym zakresie. Ministerstwo Finansów poinformowało, po zakończeniu kontroli, że wykonawca systemu e-Podatki

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), a w przypadku Rb-28 Programy – rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

został wezwany w dniu 27 kwietnia 2018 r. do zapłaty kar umownych między innymi z tytułu opóźnień terminu realizacji zgłoszeń dotyczących problemów lub incydentów w wysokości 17.390,1 tys. zł.

W sprawozdaniach jednostkowych sporządzonych przez izby administracji skarbowej w Białymstoku, Lublinie oraz Łodzi stwierdzono nieprawidłowości, które jednak nie miały wpływu na prawidłowość sporządzenia sprawozdań łącznych dysponenta części 19.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* przedstawiona została w załączniku nr 6 niniejszej informacji.

Przychody i koszty Funduszu Reprywatyzacji zostały wykonane zgodnie z planem finansowym Funduszu.

Na podstawie szczegółowego badania kosztów w kwocie 1.844.569,9 tys. zł, tj. 97,6% kosztów Funduszu stwierdzono, że zostały one poniesione na cele wymienione w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a koszty realizacji zadań podstawowych Funduszu także z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że koszty w kwocie 1.768.500,0 tys. zł poniesione zostały na zakup lub objęcie akcji, a nie na zaspokajanie roszczeń reprivatyzacyjnych, co było celem głównym utworzenia Funduszu. W 2017 r. ze środków Funduszu udzielono także pożyczki dla spółki kapitałowej, której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. W 2017 r. pożyczkobiorcy przekazano dwie raty pożyczki w łącznej kwocie 350.000,0 tys. zł. Decyzje o nabyciu lub objęciu akcji oraz udzieleniu pożyczki podjęte zostały przez Prezesa Rady Ministrów lub osoby przez niego upoważnione, a rola dysponenta Funduszu ograniczona została jedynie do możliwości opiniowania wniosków i realizacji dyspozycji wypłaty środków. Tym samym dysponent nie miał realnego wpływu na wydatkowanie środków Funduszu w 2017 r. w łącznej kwocie 2.118.500,0 tys. zł.

Prawidłowo realizowano przychody oraz gospodarowano wolnymi środkami Funduszu.

W toku kontroli ujawniono nieprawidłowości polegające na:

- dokonaniu zmiany w planie finansowym Funduszu w zakresie przychodów bez uzyskania opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, co było niezgodne z art. 29 ust. 12 ufp,
- dokonywaniu zmian w planie finansowym Funduszu, polegających na zwiększeniu planowanych kosztów, bez jednoczesnego adekwatnego zwiększenia planowanych przychodów, to jest niezgodnie z art. 29 ust. 9 ufp; koszty Funduszu zostały zwiększone z jednoczesnym zmniejszeniem środków Funduszu pozostałych z lat ubiegłych (stanu Funduszu na koniec roku), co wskazuje na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 10 uonfd.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia przez dysponenta Funduszu rocznych sprawozdań za 2017 r.:

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2017 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 2017 r. (Rb-BZ2)

oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania sporządzone zostały terminowo oraz prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Fundusz Reprywatyzacji przedstawiona została w załączniku nr 7 niniejszej informacji.

2. Wnioski

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 oraz wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji wskazują na potrzebę wprowadzenia zmian w przepisach powszechnie obowiązujących:

- 1) w art. 56 ustawy o komercjalizacji tak, aby:
 - a) dysponent Funduszu był jedynym organem podejmującym decyzje o przeznaczeniu środków Funduszu na sfinansowanie nabycia lub objęcia akcji spółek oraz udzielanie pożyczek,
 - b) z ustawy o komercjalizacji jednoznacznie wynikały:
 - konieczność dokonania analizy przyszłych wpływów środków pieniężnych na rachunek bankowy Funduszu przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu pożyczek albo nabyciu lub objęciu akcji ze środków Funduszu oraz zakaz zaciągania zobowiązań, jeżeli przyszłe prognozowane wpływy będą niższe niż wydatkowane kwoty,
 - obowiązek gromadzenia na rachunku Funduszu dochodów uzyskanych z tytułu posiadania wszystkich akcji nabytych lub objętych ze środków Funduszu i przychodów z tytułu zbycia tych akcji, a także odsetek od tych środków,
- 2) w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁶ 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).

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 69, ze zm.

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów budżetowych

W części 19 w 2017 r. realizowane były głównie dochody izb administracji skarbowej jako jednostek budżetowych oraz dochody z odsetek od lokat środków budżetu państwa, a do 28 lutego 2017 r. również dochody z ceł. Dochody podatkowe pobierane przez administrację skarbową, a od 1 marca 2017 r. również dochody z ceł, ujmowane były w części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

Zrealizowane w 2017 r. w części 19 dochody wyniosły 1.124.857,6 tys. zł i były niższe o 3.048.587,4 tys. zł (73,0%) od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2017 oraz o 2.646.868,5 tys. zł (70,2%) od uzyskanych w 2016 r. Spadek zrealizowanych dochodów dotyczył głównie ceł. Zrealizowane w 2017 r. w części 19 dochody z cła były o 85,3% niższe od planu (3.720.000,0 tys. zł) oraz o 82,8% niższe od dochodów z 2016 r. (3.177.774,8 tys. zł). Niskie wykonanie tych dochodów w części 19 było skutkiem reformy administracji skarbowej i utworzenia KAS, w wyniku czego dochody z tego tytułu zostały przeniesione z dniem 1 marca 2017 r. do części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (dochody z ceł od 1 marca 2017 r. wyniosły 3.007.719,7 tys. zł, zatem w 2017 r. zrealizowano dochody z ceł w kwocie 3.555.680,7 tys. zł, czyli 95,6% planu).

Zrealizowane w części 19 w 2017 r. dochody obejmowały głównie dochody:

- z ceł osiągnięte do 28 lutego 2017 r. w kwocie 547.960,9 tys. zł (tj. 48,7% dochodów ogółem) oraz
- z tytułu odsetek w kwocie 424.821,3 tys. zł, (tj. 38,1%).

Dochody z tytułu odsetek uzyskano głównie z lokowania środków budżetu państwa w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego.

Zrealizowane w 2017 r. dochody centrali MF wyniosły 497.478,1 tys. zł i były wyższe o 468.735,6 tys. zł od uzyskanych w 2016 r. Wynikało to głównie z przeniesienia większości dochodów realizowanych dotychczas przez dysponenta części 19 do centrali MF, w szczególności dochodów z tytułu odsetek od lokat terminowych w NBP i BGK (394.244,3 tys. zł).

Dochody zrealizowane przez pięć kontrolowanych izb administracji skarbowej wyniosły łącznie 5.684,2 tys. zł, co stanowiło 0,5% dochodów części. Dochody zrealizowane przez kontrolowane izby administracji skarbowej były w sumie o 86,4% wyższe niż zrealizowane w 2016 r. Wzrost ten wynikał z przejścia z dniem 1 marca 2017 r. przez izby administracji skarbowej zadań izb celnych i urzędów kontroli skarbowej, co skutkowało między innymi wykazaniem przez izby administracji skarbowej większych dochodów.

Szczegółowym badaniem objęto 369 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych o łącznej wartości 66.221,4 tys. zł, co stanowiło 5,9% wartości dochodów części, z czego w:

- centrali MF badaniem objęto 23 dowody księgowe dotyczące dochodów budżetowych o łącznej wartości 62.671,9 tys. zł, tj. 5,6% dochodów części 19,
- pięciu kontrolowanych izb administracji skarbowej badaniem objęto 346 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych na łączną kwotę 3.549,5 tys. zł, co stanowiło 0,3% dochodów części 19.

Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności. W wyniku badania stwierdzono, że za wyjątkiem dwóch izb administracji skarbowej, należności wymierzone były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie. W izbach administracji skarbowej w Białymstoku i w Łodzi ujawniono nieprawidłowości polegające na ujmowaniu dochodów

w nieprawidłowych okresach sprawozdawczych. Nie miały one jednak wpływu na ocenę ogólną, ani na prawidłowość rocznych sprawozdań budżetowych.

W ramach doboru celowego zbadano również należność centrali MF z tytułu kar umownych od firmy Sygnity S.A. – wykonawcy umowy na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu e-Podatki wraz z usługami dodatkowymi (dalej: *umowa na e-Podatki*) w wysokości 3.906,9 tys. zł i dochód z tego tytułu w wysokości 2.337,2 tys. zł. Stwierdzono, że Ministerstwo Finansów ze znacznym (sięgającym prawie trzech lat) opóźnieniem i nie w pełnej wysokości ustaliło należności z tytułu kar umownych od wykonawcy umowy na e-Podatki. Wprawdzie w 2017 r. Ministerstwo obciążyło wykonawcę karą umowną na kwotę 3.906,9 tys. zł, jednak naliczona przez Ministerstwo kara nie wyczerpuje całości roszczeń z tytułu kar umownych związanych z realizacją projektu e-Podatki. Umowa realizowana była od 2013 r., a do 2016 r. Ministerstwo w protokołach odbioru potwierdzało prawidłowość wykonywania zadań przez wykonawcę. Wstępnie, według danych Ministerstwa Finansów na dzień 28 lipca 2017 r., oszacowano kwotę kar umownych na 21.871,0 tys. zł. Dnia 22 stycznia 2018 r. Minister Finansów powołała Zespół do spraw naliczania kar umownych w zakresie powyższych usług. Prace Zespołu mają zakończyć się do dnia 3 września 2018 r. Ministerstwo Finansów – po zakończeniu kontroli – poinformowało, że po zakończonych pracach Zespołu, wcześniej niż planowano, w dniu 27 kwietnia 2018 r. wykonawca systemu e-Podatki został wezwany do zapłaty kar umownych między innymi z tytułu opóźnień terminu realizacji zgłoszeń dotyczących problemów lub incydentów w wysokości 17.390,1 tys. zł.

W ocenie NIK Ministerstwo Finansów nie było przygotowane, w momencie rozpoczęcia realizacji umowy, do monitorowania poprawności świadczenia usług według ustalonej z wykonawcą metody, a proces ustalania należności z tytułu kar umownych prowadzony był nierzetelnie. Ministerstwo Finansów nie zapewniło skutecznego mechanizmu weryfikacji świadczonych na podstawie umowy usług, co świadczy o nieskutecznej funkcjonującej kontroli zarządczej w tym obszarze. W efekcie przedstawiane przez Ministerstwo Finansów w latach 2016–2017 dane w zakresie należności były nierzetelne.

Ministerstwo Finansów, zgodnie z umową na e-Podatki, dokonało potrącenia zobowiązania z tytułu faktury za wykonaną usługę z naliczoną karą umowną. W wyniku kontroli stwierdzono, że po naliczeniu i potrąceniu należności z tytułu kary umownej, dysponent części 19 nie odprowadził na rachunek dochodów budżetu państwa wszystkich środków stanowiących równowartość potrąconej kwoty, w zakresie środków finansowanych z budżetu państwa.

Płatność za wykonane usługi powinna być sfinansowana środkami budżetu państwa w wysokości 2.337,2 tys. zł, oraz w wysokości 241,4 tys. zł jako współfinansowanie wydatków z budżetu państwa w ramach projektu „Rozwój katalogu usług cyfrowych... (CVP)”, a także wydatkami z budżetu środków europejskich w wysokości 1.328,3 tys. zł w ramach projektu. W związku z zastosowaniem powyższej kompensaty, kwotę 2.337,2 tys. zł, która miała być sfinansowana ze środków budżetu państwa przekazano jako dochody na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, natomiast kwotę 241,4 tys. zł, która miała być sfinansowana ze środków budżetu państwa jako współfinansowanie projektu, 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 1.328,3 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. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa nie dokonano refundacji środków.

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. W związku

z powyższym, w ocenie NIK, zasadne jest doprecyzowanie przepisów w tym zakresie, na przykład poprzez zastosowanie wyłączenia.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące dochodów budżetowych w części 19 zawarto w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 niniejszej informacji.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2017 r. dysponent części 19 wykazał należności do zapłaty w wysokości 309.773,5 tys. zł, w tym zaległości 277.359,9 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec roku 2016 należności zmniejszyły się o 1.528.344,9 tys. zł, tj. o 83,1%, a zaległości o 1.212.367,1 tys. zł, tj. o 81,4%. Spadek stanu należności i zaległości wynikał przede wszystkim z przeniesienia należności i zaległości – podobnie jak dochodów – do części 77, w związku z reorganizacją administracji skarbowej i utworzeniem KAS.

Szczegółowym badaniem objęto 131 należności wymagalnych na łączną kwotę 27.242,9 tys. zł, co stanowiło 8,8% należności oraz 9,8% zaległości w części 19. Badaniem objęto skuteczność i adekwatność działań podejmowanych w celu odzyskania należności.

W centrali MF badaniem objęto 11 sald należności o łącznej wartości 8.116,7 tys. zł, co stanowiło 17,2% należności pozostałych do zapłaty. Doboru dokonano w sposób celowy przy uwzględnieniu ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości.

W kontrolowanych pięciu izbach administracji skarbowej badaniem objęto w sumie 120 sald należności o łącznej wartości 19.126,2 tys. zł. W izbach administracji skarbowej w Łodzi oraz w Lublinie stwierdzono, że działania zmierzające do wyegzekwowania kwoty zaległości podejmowane były z opóźnieniem lub zaniechano ich podjęcia. W IAS w Lublinie dopuszczono do przedawnienia należności na łączną kwotę 5,8 tys. zł. Skala nieprawidłowości w podejmowaniu działań egzekucyjnych w IAS w Łodzi (gdzie 17 na 21 zbadanych spraw prowadzonych było w ocenie NIK nieprawidłowo) spowodowała, że wykonanie plany finansowego Izby w zakresie dochodów oceniono negatywnie.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w 2017 r. w części 19 wyniosły 8.713.971,2 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 73.559,1 tys. zł), co stanowiło 99,5% kwoty planowanej w ustawie budżetowej oraz 94,3% planu po zmianach.

Wydatki budżetu państwa poniesione na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra stanowiły 10,0% wydatków części 19 i wyniosły 870.514,3 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 8.801,0 tys. zł), co stanowiło 66,1% planu po zmianach i 267,0% wydatków roku poprzedniego. Niepełna realizacja planu wydatków spowodowana była głównie niższymi niż planowano wypłatami z gwarancji w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” (dalej *gwarancje de minimis*). Wzrost wydatków w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego spowodowany był zmianą struktury wydatków Ministerstwa Finansów i dotyczył przeniesienia części realizowanych dotychczas wydatków przez dysponenta części 19 do centrali MF.

Plan wydatków budżetu państwa części 19 zwiększono w 2017 r. środkami z rezerwy ogólnej o 5.960,0 tys. zł i rezerw celowych o 483.046,4 tys. zł. Otrzymane środki z rezerwy ogólnej zostały wykorzystane w pełnej kwocie, z rezerw celowych w kwocie 406.344,1 tys. zł (84,1%). Szczegółowym badaniem objęto zwiększenie planu wydatków środkami z rezerwy ogólnej, stwierdzając pełne wykonanie wydatków.

W kontrolowanych jednostkach objęto badaniem zwiększenie planu wydatków środkami z rezerw celowych na łączną kwotę 26.376,0 tys. zł, co stanowiło 25,0% 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 99,0% natomiast w centrali MF jedynie na poziomie 19,2%. Niepełne wykorzystanie rezerw w centrali MF spowodowane było w głównej mierze wysokim ryzykiem nieterminowej realizacji umowy na dostawę systemu łączności cyfrowej. Niewykorzystane środki zgłoszono do wydatków niewygasających z upływem roku 2017.

W centrali Ministerstwa Finansów, w wyniku badania środków z rezerw celowych budżetu państwa, stwierdzono również niecelowe wystąpienie o środki z rezerw w kwocie 4.637,8 tys. zł dotyczące zakupu:

- programu informatycznego przeznaczonego do analizy dużych zbiorów danych na potrzeby wdrożenia Jednolitego Pliku Kontrolnego (dalej: *JPK*), które w rezultacie – w związku z brakiem wystarczającej wiedzy do precyzyjnego określenia potrzeb w tym zakresie, zostały zablokowane w planie części 19 (3.550,0 tys. zł),
- licencji Microsoft niezbędnych dla potrzeb analiz *JPK*, które zgłoszono do wydatków niewygasających; z zakupu licencji ostatecznie zrezygnowano, gdyż okazało się że Ministerstwo Finansów jest już w ich posiadaniu (1.087,8 tys. zł).

W ocenie NIK świadczy to o nie w pełni skutecznej kontroli zarządczej w zakresie planowania działań w resorcie finansów. Ponadto skutkowało niecelowym przeniesieniem kwoty 4.637,8 tys. zł z rezerw do części 19, co uniemożliwiło wydatkowanie tych środków na inne cele.

W 2017 r. Minister Finansów¹⁷, zgodnie z art. 171 ust. 9 upf, dokonał przeniesienia planowanych wydatków w części 19 do części 20 *Gospodarka* i części 34 *Rozwój regionalny*, w łącznej wysokości 194,2 tys. zł.

NIK ponownie zwróciła uwagę na występujące w 2017 r. zjawisko tworzenia w planie finansowym dysponenta części quasi rezerwy na wydatki jednostek podległych. Środki dla jednostek podległych zaplanowano głównie na wydatki o charakterze incydentalnym, trudne do przewidzenia na etapie planowania, które są rozdysponowywane w trakcie roku w razie wystąpienia potrzeb w jednostkach podległych (odprawy pośmiertne, awarie, odtworzenie mienia, przechowywanie dowodów rzeczowych w postępowaniu karnym skarbowym, ewentualne dodatkowe potrzeby wynikłe w trakcie roku), a także na wydatki zaplanowane na realizację zadań resortu, dla których na etapie planowania nie podjęto decyzji o wyznaczeniu konkretnej jednostki/jednostek do ich realizacji. W ciągu roku przekazano z planu wydatków dysponenta części do planu wydatków dysponentów niższego stopnia kwotę 57.476,5 tys. zł. NIK zwraca uwagę, że wskazane powyżej przyczyny nie upoważniają dysponenta części do tworzenia w swoim planie finansowym tzw. rezerwy na wydatki dla jednostek podległych, ponieważ wydatki te powinny być w miarę możliwości planowane przez te jednostki, a ewentualne niedobory środków w trakcie roku powinny być uzupełniane w sposób przewidziany w ustawie o finansach publicznych, w tym poprzez dokonywanie odpowiednich zmian w planie jednostek podległych. Ponadto sytuacja, w której planowane są zadania, co do których nie określono jednostki je realizującej, świadczy o niewystraszającym przygotowaniu do ich realizacji. NIK zaznacza jednocześnie, że w przypadku nieprzewidzianej konieczności zmiany realizatora zadania, istnieje możliwość przesunięcia środków pomiędzy jednostkami w sposób przewidziany w obowiązujących przepisach. W związku z powyższym aktualny pozostaje wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. dotyczący zaprzestania utrzymywania środków w planie dysponenta części zamiast ujmowania ich w planach jednostek podległych.

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych – 75,1% oraz wydatki majątkowe – 23,5%, które zrealizowano na poziomie 93,2% i 98,0% planu po zmianach. Wydatki w pozostałych dwóch grupach ekonomicznych, tj. dotacje

¹⁷ W okresie od dnia 22 września 2016 r. do dnia 9 stycznia 2018 r. dysponentem części 19, 20 i 34 był Minister Rozwoju i Finansów.

i subwencje oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły 0,8% i 0,6% wydatków budżetu państwa poniesionych w części 19.

W 2017 r. na dotacje i subwencje wydatkowano łącznie 66.148,3 tys. zł, tj. 94,2% planu po zmianach (70.254,1 tys. zł), w tym na subwencje dla partii politycznych 51.970,2 tys. zł (97,8% planu po zmianach) oraz na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych 14.178,0 tys. zł (83,6%).

Badaniem objęto przekazywanie w 2017 r. przez dysponenta części dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych w kwocie 14.178,0 tys. zł. W wyniku badania nie stwierdzono nieprawidłowości. Ministerstwo Finansów prowadziło monitoring realizacji wydatków na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych poprzez kwartalne pozyskiwanie informacji z izb administracji skarbowej, między innymi w zakresie zrealizowanych wydatków i działań sprawdzających wykorzystania środków przez dotowane podmioty.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, iż w ustawie budżetowej na rok 2017 zaplanowano wydatki na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych w wysokości 18.000,0 tys. zł, w części 83 rezerwy celowe poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym kosztów świadczeń wysokospecjalistycznych*, pomimo że nie został spełniony żaden z wymogów, określonych w art. 140 ust. 2 upf. Ministerstwo Finansów wskazało, że ze względu na obowiązujące terminy składania zgłoszeń o zamiarze skorzystania w danym roku z dotacji, nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie na nie limitów. Ponieważ w latach ubiegłych wykorzystanie środków na dotacje było istotnie niższe niż planowane, ujęcie tych wydatków w rezerwie miało zapewnić elastyczność wykorzystania środków budżetowych, nie zakłócając prawidłowej realizacji zadania.

NIK zauważyła, że pomimo stwierdzonej poprawy wykorzystania zaplanowanych środków na przedmiotowe dotacje, które w 2017 r. wyniosło 78,8% planu i było wyższe w porównaniu do wykorzystania w latach 2015–2016 (52,5% i 66,3%), to jednak miejsce zaplanowania tych wydatków (rezerwa celowa) nie miało wpływu na efektywność ich wykorzystania. Ponadto w ustawie budżetowej na rok 2018 wydatki te ponownie zostały ujęte w budżecie części 19.

W części 19 wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2017 r. wyniosły 56.018,1 tys. zł, co stanowiło 96,2% planu po zmianach i 98,4% wykonania 2016 r. W 2017 r. 97,4% wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych poniesiono w jednostkach KAS (54.567,3 tys. zł), które przeznaczono na odprawy pieniężne związane z nieotrzymaniem propozycji pracy w KAS, na pokrycie kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby, zakup umundurowania, dopłaty do wycieczek, wynagrodzenia dla stażystów bądź za odbyte praktyki studenckie. Wydatki centrali MF na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1.219,6 tys. zł, co stanowiło 85,3% planu po zmianach oraz 107,8% wykonania z 2016 r.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 19 w 2017 r. wyniosły 6.543.082,7 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 523,1 tys. zł), co stanowiło 93,2% planu po zmianach. W porównaniu do roku ubiegłego nastąpił ich wzrost o 3,3%, co wynikało głównie ze wzrostu wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń o 123.278,6 tys. zł.

Wydatki bieżące centrali MF wyniosły 847.117,6 tys. zł, co stanowiło 66,7% planu po zmianach i 265,9% wydatków poniesionych w 2016 r. Niepełna realizacja planu wydatków spowodowana była głównie niższymi niż planowano wypłatami gwarancji *de minimis*. Wzrost wydatków w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego spowodowany był zmianą struktury wydatków Ministerstwa Finansów i dotyczył przeniesienia części realizowanych dotychczas wydatków przez dysponenta części 19 do centrali MF. Dotyczyło to głównie wydatków na sfinansowanie projektów realizowanych przez komórki merytoryczne Ministerstwa Finansów dla pozostałych jednostek resortu finansów.

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach wydatki na wynagrodzenia w 2017 r. stanowiły 67,6% wydatków bieżących części 19, i wyniosły 4.426.374,1 tys. zł, tj. 99,4% planu po

zmianach. Wynagrodzenia były wyższe o 114.188,0 tys. zł (o 2,6%) niż w 2016 r. Zwiększenie wydatków na wynagrodzenia nastąpiło w wyniku zniesienia ograniczeń ich wzrostu obowiązujących w latach poprzednich.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego w części 19 budżetu państwa wyniosło 5.925,2 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2016 o 5,9% (332,1 zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w centrali MF wyniosło 8.595,0 tys. zł i stanowiło 102,7% kwoty roku poprzedniego.

Przeciętne zatrudnienie w części 19 w 2017 r. wyniosło 62.253 osoby i w porównaniu do 2016 r. zmniejszyło się o 1.996 osób (3,1%). Zmniejszenie zatrudnienia nastąpiło w wyniku reformy administracji skarbowej i utworzenia KAS, gdzie z uwagi na proces łączenia jednostek nie wszyscy dotychczasowi pracownicy otrzymali propozycje zatrudnienia i nie wszyscy przyjęli nowe propozycje zatrudnienia.

Przeciętne zatrudnienie w centrali MF w 2017 r. wyniosło 2.473 osoby i zwiększyło się w porównaniu do 2016 r. o 368 osób (17,5%). Z informacji przekazanych przez Ministerstwo wynika, że zwiększenie zatrudnienia spowodowane było głównie nałożeniem na Ministerstwo Finansów nowych zadań, w szczególności związanych z reformą administracji skarbowej i przeniesieniem osób dotychczas zatrudnionych w innych jednostkach do Ministerstwa.

Wydatki majątkowe budżetu państwa w części 19 w 2017 r. wyniosły 2.048.722,2 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 73.036,0 tys. zł) i stanowiły 98,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 716,9%. Wzrost wydatków spowodowany był głównie wydatkami majątkowymi z tytułu uzupełnienia funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego (1.500.000,0 tys. zł) oraz udzielenia dotacji celowej dla Funduszu Reprywatyzacji (200.000,0 tys. zł).

Wydatki na realizację zadań i zakupów inwestycyjnych w 2017 r. wyniosły 333.722,2 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 73.036,0 tys. zł) i stanowiły 88,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. wzrosły o 102.926,2 tys. zł, tj. o 44,6%.

Wydatki majątkowe centrali MF w 2017 r. wyniosły 22.117,0 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 8.801,0 tys. zł) i stanowiły 49,3% planu po zmianach. Niepełne wykonanie wydatków spowodowane było głównie opóźnieniami w realizacji projektów współfinansowanych ze środków budżetu państwa.

Na 2017 r. w części 19 zaplanowano 31 zadań inwestycyjnych o wartości 120.404,0 tys. zł. W związku ze zmniejszeniem planu wydatków w tym zakresie, na realizację zadań inwestycyjnych wydatkowano 100.927,8 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 4.272,2 tys. zł), tj. 95,9% planu po zmianach i 67,4% wykonania roku 2016. Środki te przeznaczono głównie na budowę, przebudowę lub modernizację budynków na potrzeby KAS. Najwyższe wydatki poniesiono na:

- budowę zespołu jednostek skarbowych w Poznaniu (IAS Poznań, I WUS w Poznaniu, I US w Poznaniu, US Poznań Nowe Miasto) i przebudowę budynku Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu – 27.628,9 tys. zł,
- budowę siedziby Urzędu Celno-Skarbowego w Krakowie 16.049,5 tys. zł,
- przebudowę budynku na potrzeby Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie – 13.163,8 tys. zł,
- dobudowę i przebudowę budynku Urzędu Skarbowego we Włocławku – 7.555,0 tys. zł,
- budowę siedziby Urzędu Skarbowego w Jeleniej Górze – 7.441,7 tys. zł,
- przebudowę pozyskanego budynku na potrzeby Urzędu Skarbowego w Namysłowie – 3.706,6 tys. zł,
- przebudowę siedziby Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku – 3.339,8 tys. zł,
- modernizację i rozbudowę systemu kontroli ruchu transgranicznego pojazdów samochodowych oraz systemu łączności radiowej – 2.528,4 tys. zł,
- dobudowę i przebudowę budynku Urzędu Skarbowego w Ostrowcu Świętokrzyskim – 2.318,2 tys. zł,
- zakup i przebudowę dwóch pięter w budynku na potrzeby IAS w Kielcach – 1.843,4 tys. zł.

Wydatki na zakupy inwestycyjne wyniosły 232.794,4 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 73.036,0 tys. zł) i stanowiły 86,2% planu po zmianach oraz 339,0% wykonania roku 2016. Wydatki zostały poniesione przede wszystkim na zakup:

- nieruchomości na potrzeby siedziby IAS w Łodzi – 20.000,0 tys. zł,
- 515 samochodów w tym specjalistycznych, głównie na potrzeby KAS – 42.553,2 tys. zł,
- 7 urządzeń RTG (stacjonarnych i mobilnych do prześwietlania samochodów ciężarowych, kontenerów i bagażu) – 14.833,0 tys. zł,
- systemów i oprogramowania informatycznego (w tym licencji) – 14.360,9 tys. zł,
- 1636 sztuk sprzętu komputerowego – 8.015,6 tys. zł,
- 1669 elementów sieciowych i peryferii komputerowych – 13.454,2 tys. zł,
- 116 serwerów – 6.253,9 tys. zł,
- 118 sztuk sprzętu biurowego – 2.351,3 tys. zł.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące wydatków budżetu państwa oraz zatrudnienia i wynagrodzeń w części 19 stanowią odpowiednio załączniki nr 2 i 3 do niniejszej informacji.

Badanie realizacji wydatków kontrolowanych dysponentów III stopnia przeprowadzono na próbie 848 zapisów księgowych o wartości 184.280,3 tys. zł (7,8% wydatków tych jednostek), dobranej losowo na podstawie wygenerowanych z systemów księgowych zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom tych jednostek. Ponadto w skontrolowanych izbach administracji skarbowej, w ramach doboru celowego zbadano 703 zapisy księgowe na łączną kwotę 27.751,2 tys. zł.

W ramach doboru celowego zbadano wydatek dysponenta części na uzupełnienie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 1.500.000,0 tys. zł, a także wydatki na podwyższenie kapitału zakładowego oraz na pokrycie powstałej za 2016 r. straty spółki celowej Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. (dalej: *Spółka*).

Wydatek dysponenta części na uzupełnienie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego został poniesiony zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym z planem finansowym.

Minister Finansów, występując jako jedyny udziałowiec Spółki, podjął dwie uchwały dotyczące pokrycia straty Spółki za rok 2016 oraz podwyższenia kapitału zakładowego – tym samym zaciągając zobowiązania – bez uprzedniego dokonania zmian w planie wydatków części 19. Na rok 2017 w budżecie części 19 zaplanowano wydatki na finansowanie działalności Spółki, w innych podziałkach klasyfikacji budżetowej niż winny zostać dokonane wydatki na podstawie przedmiotowych uchwał. Dysponent części 19 dopiero przed przekazaniem Spółce środków dokonał odpowiednich zmian. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w momencie podjęcia uchwał skutkujących przekazaniem Spółce środków, Minister Finansów winien posiadać zabezpieczone środki finansowe na ten cel w budżecie części 19 w odpowiednich podziałkach klasyfikacji..

Najwyższa Izba Kontroli za nieuzasadnione uznała podwyższenie w 2017 r. kapitału zakładowego Spółki oraz pokrycie straty za rok 2016, w konsekwencji czego poniesiono niecelowy wydatek w łącznej kwocie 18.285,8 tys. zł. Spółka została założona w 2016 r. przez Ministra Finansów, w celu budowy nowych oraz rozbudowy istniejących systemów teleinformatycznych. W tym celu w dniu 15 września 2016 r. Minister Finansów zawarł ze Spółką umowę na realizację sześciu zadań dotyczących systemów teleinformatycznych. Kapitał zakładowy Spółki ustalono na 20.000,0 tys. zł, przy minimalnym poziomie kapitału Spółki przewidzianym w ustawie¹⁸ w wysokości 5.000,0 tys. zł. Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę, że kwota na pokrycie kapitału zakładowego była o 15.000,0 tys. zł wyższa niż minimalny poziom i nie była niezbędna do funkcjonowania spółki w 2016 r. Mimo to w 2017 r. Minister Finansów podwyższył kapitał zakładowy Spółki o kolejne 15.000 tys. zł (do wysokości 35.000,0 tys. zł) i zdecydował również o pokryciu straty

¹⁸ Ustawa z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2192).

Spółki za rok ubiegły w kwocie 3.285,8 tys. zł. Po uwzględnieniu posiadanych przez Spółkę na początek 2017 r. środków w wysokości 17.089,5 tys. zł, wysokości otrzymanych w tym czasie środków (przy planowanych do poniesienia kosztach w wysokości 13.810,0 tys. zł) i faktycznie poniesionych w ciągu roku kosztów, Spółka na koniec roku dysponowała środkami pieniężnymi w kwocie 25.300,5 tys. zł.

Należy również zwrócić uwagę, że koszty działalności Spółki od początku jej powstania do końca 2017 r. wyniosły łącznie 12.694,0 tys. zł. Mając na uwadze fakt, iż Ministerstwo nie zleciło Spółce żadnych nowych zadań, środki posiadane na początku 2017 r. pozwoliłyby Spółce na sfinansowanie jej działalności zarówno w 2017 r. i przynajmniej częściowo w 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że do końca 2017 r. Ministerstwo złożyło Spółce dziewięć zleceń na łączną kwotę 4.717,5 tys. zł. Poniesione w tym okresie koszty spółki były zatem blisko trzykrotnie wyższe niż uzgodniona między stronami wartość realizowanych zadań. Ministerstwo Finansów nie udokumentowało przeprowadzenia analizy zasadności zlecenia Spółce zadań i porównania wartości z kosztami usług o podobnym charakterze oferowanych przez inne podmioty, przez co nie była możliwa weryfikacja, czy zadania zostały zlecone w sposób oszczędny i z zachowaniem zasady osiągania jak najwyższych efektów z poniesionych nakładów.

W ramach szczegółowego badania wydatków dysponentów III stopnia w zakresie poprawności doboru trybu udzielenia zamówień publicznych, wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹ (dalej: *upzp*), zbadano łącznie 1.551 zapisów księgowych na łączną kwotę 212.031,5 tys. zł, stwierdzając, że 1.097 zapisów na łączną kwotę 79.095,1 tys. zł, dotyczyło wydatkowania środków w ramach udzielonych zamówień na podstawie *upzp*, z zastosowaniem prawidłowego trybu. W przypadku pozostałych kontrolowanych wydatków nie miały zastosowania przepisy *upzp*.

W kontrolowanych jednostkach, szczegółowym badaniem objęto 22 postępowania, w wyniku których udzielono zamówień o łącznej wartości 57.736,0 tys. zł. W ramach ich realizacji, w 2017 r. jednostki poniosły wydatki w wysokości 35.971,5 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 21.040,2 tys. zł).

W wyniku badania przebiegu postępowań stwierdzono, że w IAS w Łodzi, ogłoszenie o zamówieniu na usługę ochrony fizycznej osób i mienia oraz monitoringu obiektów, nie zawierało wszystkich wymaganych elementów. Wbrew wymogom określonym w art. 41 pkt 8 *upzp* w ogłoszeniu tym nie podano informacji o wadium, pomimo iż zamawiający żądał od wykonawców jego wniesienia.

W IAS w Lublinie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na ochronę osób i mienia w izbie i podległych urządach skarbowych w okresie od 31 grudnia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r., termin zawarcia umów z wykonawcami, których oferty zostały wybrane jako najkorzystniejsze, wyznaczono dopiero na sześć dni po upływie terminu związania ofertą. W przypadku urzędów skarbowych w Janowie Lubelskim i Opolu Lubelskim wykonawca, którego oferty zostały wybrane, skorzystał z prawa do uchylenia się od zawarcia umowy. Próby zawarcia umów z kolejnymi oferentami, których oferty nie podlegały odrzuceniu, zakończyły się niepowodzeniem. Z uwagi na konieczność zapewnienia z dniem 31 grudnia 2016 r. ochrony w tych urządach, IAS po otrzymaniu dwóch nowych ofert, ostatecznie zawarła dwie umowy na świadczenie usług ochrony, jednak wynagrodzenie było wyższe łącznie o 49,3 tys. zł od ceny ofert pierwotnie wybranych.

W IAS w Lublinie stwierdzono również, że w postępowaniu na dostawę urządzeń rentgenowskich, przeprowadzonym z zastosowaniem *upzp*, całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy ustalono niezgodnie z przepisami art. 32-35 *upzp*. Zamawiający ustalił wynagrodzenie na podstawie wysokości środków finansowych przyznanych na realizację tego zadania. Nieustalenie wartości szacunkowej z należytą starannością przyczyniło się do opóźnień w udzieleniu zamówienia z uwagi na konieczność wystąpienia do Ministra Finansów o zwiększenie środków na dane zadanie oraz oczekiwanie na zmianę planu. W postępowaniu na dostawę urządzenia rentgenowskiego do prześwietlania pojazdów dla

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

Terminala Samochodowego w Koroszczyńce podpisanie umowy opóźniło się, a czas potrzebny na realizację zadania uległ skróceniu o 34 dni. Przedmiotowe zadanie nie zostało zakończone w zakładanym terminie, a środki planowane na jego sfinansowanie zostały przeniesione do wydatków, które nie wygasają z upływem 2017 r.

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków na rok 2017 na łączną kwotę 338.909,3 tys. zł (25 decyzji). W wyniku szczegółowego badania 10 decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na kwotę 336.252,1 tys. zł (99,2%), nie stwierdzono opóźnień w podejmowaniu przez dysponenta części decyzji o blokowaniu wydatków.

Dysponent części 19 wnioskował o przeniesienie do wydatków niewygasających z końcem 2017 r. środków na realizację 18 zadań w łącznej kwocie 73.559,1 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto zasadność ujęcia w planie wydatków niewygasających kwot na realizację 10 zadań o łącznej wartości 41.698,1 tys. zł. Z wyjątkiem kwoty 1.087,8 tys. zł przeznaczonej na zakup licencji na potrzeby analiz JPK zgłoszenie zadań do planu wydatków niewygasających było uzasadnione okolicznościami niezależnymi od jednostek zgłaszających. W trzech z badanych 10 przypadków jednostki realizujące zadania zrezygnowały w 2018 r. z podpisania zaplanowanych umów i wydatkowania środków. Łączna wartość zadań, z których realizacji zrezygnowano, wyniosła 3.277,8 tys. zł. W dwóch przypadkach wynikało to z okoliczności niezależnych od tych jednostek, niemożliwych do przewidzenia na etapie zgłaszania wydatków do planu wydatków niewygasających. W trzecim przypadku Ministerstwo Finansów planowało zakup licencji niezbędnych do prowadzenia analiz sprawozdań JPK_VAT, w związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2018 r. obowiązku składania tych deklaracji przez mikroprzedsiębiorców, przez co przewidywana ilość danych do analiz miała wzrosnąć skokowo. Ministerstwo zrezygnowało jednak z ich zakupu po zweryfikowaniu posiadanych zasobów i ustaleniu, że planowane do nabycia licencje są w posiadaniu Ministerstwa lub jednostek podległych. W ocenie NIK możliwe było uniknięcie bezcelowego zwiększenia planu środkami z rezerw celowych, zgłoszenia ich do wydatków niewygasających i następnie rezygnacji z wydatkowania, gdyby działania mające na celu przygotowanie Ministerstwa do analiz dużej ilości deklaracji JPK_VAT były podjęte odpowiednio wcześniej.

Zobowiązania ogółem na koniec 2017 r. wyniosły 1.270.564,4 tys. zł i były wyższe o 874.644,7 tys. zł (220,91%) niż na koniec 2016 r. Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. wyniosły 782.474,2 tys. zł i były o 781.471,4 tys. zł wyższe niż w roku poprzednim. Wzrost zobowiązań, w tym wymagalnych wynikał głównie z wyroków Trybunału Arbitrażowego zasądzających odszkodowania na rzecz: spółek prawa holenderskiego (dotyczy odsetek w wysokości 7.229,8 tys. zł od kwoty zapłaconego w 2017 r. odszkodowania) oraz spółki zarejestrowanej w Luksemburgu za naruszenie przez stronę polską umowy o ochronie inwestycji (772.884,6 tys. zł). W przypadku pierwszego wyroku zobowiązanie uregulowano 23 lutego 2018 r., wobec drugiego wyroku strona polska złożyła skargę w dniu 27 grudnia 2017 r.

W ramach nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej jednostek podległych dysponentowi części, na etapie tworzenia projektu planów finansowych dla poszczególnych jednostek prowadzona była analiza środków wydatkowanych w poprzednim roku budżetowym. W trakcie roku budżetowego monitorowano stan zaawansowania planu finansowego po stronie wydatków, a także wykonania dochodów budżetowych na podstawie sprawozdań budżetowych oraz zbieranych szczegółowych informacji w tym zakresie. W trakcie roku dokonywana była analiza możliwych oszczędności oraz dodatkowych potrzeb, jakie powstały w jednostkach w ciągu roku budżetowego. Po oszacowaniu oszczędności i analizie zgłoszonych potrzeb następowały przeniesienia środków między jednostkami. Na bieżąco dokonywana była ocena zasadności składanych wniosków o dokonanie zmian w planie finansowym jednostek.

W 2017 r. pracownicy Biura Kontroli Wewnętrznej realizowali, głównie w Ministerstwie Finansów, dwie kontrole oraz sześć postępowań wyjaśniających. W ich następstwie sformułowano liczne zalecenia, głównie odnoszące się do budowanych i funkcjonujących w resorcie finansów systemów

informatycznych oraz do eksploatacji samochodów służbowych Ministerstwa Finansów. Ponadto Departament Organizacji i Wdrożeń przeprowadził kontrole w IAS w Białymstoku i w Łodzi w zakresie wykonania budżetu państwa w 2017 r.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 61.216,0 tys. zł, co stanowiło 43,1% planu po zmianach i w porównaniu do roku 2016 zwiększyły się o 33.457,5 tys. zł (120,5%). Wydatki budżetu środków europejskich centrali MF wyniosły 8.823,7 tys. zł (14,4% wydatków części 19), co stanowiło 14,7% planu po zmianach. Główną przyczyną niepełnego ich wykonania były opóźnienia w realizacji lub rezygnacja z projektów, w związku ze zmianą założeń wynikających z utworzenia KAS. W 2017 r. zostały one poniesione głównie na realizację projektu „Chmura Obliczeniowa Resortu Finansów (HARF)” oraz termomodernizację siedzib izb administracji skarbowej.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez dysponentów III stopnia (w tym dyrektorów IAS), dobrane w sposób celowy oraz odpowiadające – wybranym metodą monetarną – wydatkom z budżetu państwa na współfinansowanie realizowanych projektów na łączną kwotę 5.237,3 tys. zł, co stanowiło 60,4% wydatków kontrolowanych jednostek poniesionych w 2017 r. Skontrolowane wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym i zostały przeznaczone na cele lub zadania określone porozumieniami o dofinansowanie. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego w terminach umożliwiającym ich realizację przed upływem terminu płatności.

Plan wydatków budżetu środków europejskich części 19 zwiększono w 2017 r. środkami z rezerw celowych łącznie o 3.324,7 tys. zł. Otrzymane środki z rezerw zostały wykorzystane w kwocie 1.652,8 tys. zł (49,7%). Szczegółowym badaniem objęto wszystkie zwiększenia planu wydatków centrali MF środkami z rezerw celowych na kwotę 1.969,8 tys. zł. Wydatkowane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W wyniku badania stwierdzono, że niepełne wykorzystanie środków z rezerw (39,1%), spowodowane było głównie czasowym wstrzymaniem wypłat wynagrodzeń dla osób zatrudnionych w Ministerstwie Finansów realizujących projekt „Rozwój katalogu usług cyfrowych dla klientów Administracji Skarbowej i Kontroli Skarbowej w zakresie centralizacji obsługi podatków CIT i VAT oraz obsługi Jednolitego Pliku Kontrolnego (CVP)”, ze względu na opóźnienia w jego realizacji spowodowane nieterminowym wywiązywaniem się wykonawcy z zawartej umowy.

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków na łączną kwotę 60.952,2 tys. zł. Do szczegółowego badania wybrano dziewięć decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na kwotę 60.913,6 tys. zł (99,9%). W wyniku badania nie stwierdzono opóźnień w podejmowaniu decyzji o blokowaniu wydatków.

Dane dotyczące wydatków budżetu środków europejskich zaprezentowano w tabeli stanowiącej załącznik nr 4 do niniejszej informacji.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2017 r. dysponent części 19 realizował zadania w ramach pięciu funkcji państwa. W trzech funkcjach realizowano po jednym zadaniu: w funkcji 1 – *Zarządzanie państwem* działanie *Subwencje i dotacje dla partii politycznych i komitetów wyborczych*, w funkcji 5 – *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa* działanie *Nabywanie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji wybranych spółek* oraz w funkcji 13 – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* działanie *Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych*.

W funkcji 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* realizowano trzy działania: *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*, *Szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorców* oraz *Kontrole wykonywania zadań obronnych w sektorze pozamilitarnym*. Łącznie na te działania wydatkowano w 2017 r. 266.336,5 tys. zł.

Na realizację funkcji 4 – *Zarządzanie finansami państwa* wydatkowano 8.435.291,7 tys. zł, wykonując trzy zdania, a w ich ramach sześć podzadań i 17 działań.

Szczegółową kontrolą objęto dwa zadania:

- zadanie 4.1 – *Realizacja należności budżetu państwa*,
- zadanie 5.1 – *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa i ochrona interesów Skarbu Państwa*.

Zadanie *Realizacja należności budżetu państwa* jest najważniejszym zadaniem realizowanym w części 19, na jego realizację przeznaczono najwięcej środków, 73,3% wydatków ogółem w części (6.376.707,6 tys. zł). Natomiast zadanie *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa i ochrona interesów Skarbu Państwa* było realizowane po raz pierwszy w ramach części 19. Na jego realizację wydatkowano 200.000,0 tys. zł. Dla tego zadania nie określono celu ani miernika.

Stwierdzono, że zdefiniowane przez dysponenta podzadania i działania dla tych zadań były spójne z celem zadań. Mierniki przyjęte dla zadania 4.1 były określone prawidłowo. Dwa z trzech planowanych mierników nie zostały wykonane.

Miernik *Średni czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika (w dniach)* wyniósł 28,13 dnia, podczas gdy planowana wartość miernika wynosiła mniej niż 25 dni. Osiągnięta wartość miernika była nieco niższa niż osiągnięta w 2016 r. Niewykonanie zaplanowanej wartości miernika wynikało w dużej mierze z przyczyn niezależnych od dysponenta części, takich jak niekompletność składanych wniosków, konieczność przeprowadzania postępowań wyjaśniających we współpracy z innymi organami, utrudniony kontakt z wnioskodawcami.

Miernik *Indeks ułatwień celnych (punkty)* wyniósł 317, podczas gdy planowana wartość wynosiła co najmniej 325. Na wartość *Indeksu ułatwień celnych* składa się siedem różnych wskaźników, obrazujących różne aspekty ułatwień w obrocie celnym. Dla każdej z izb administracji skarbowej zostały przyjęte wartości dla każdego z siedmiu parametrów i w zależności od stopnia wykonania każdego z parametrów przez każdą izbę osiągnięte wyniki zostały przeliczone na punkty *Indeksu*. Osiągnięta wartość miernika była nieco gorsza niż w 2016 r. (320 punktów). Osiągnięcie niższego od planowanego poziomu miernika wynikało po części z przyczyn niezależnych od dysponenta części 19, takich jak wejście w życie Unijnego Kodeksu Celnego, co z kolei spowodowało mniejsze zainteresowanie uzyskiwaniem pozwoleń w sprawach celnych, po części jednak było spowodowane zmianami organizacyjnymi w związku z utworzeniem KAS.

Dla zadania 5.1 u dysponenta części 19 nie określono mierników, gdyż w ramach tego zadania dysponent jedynie przekazał dotację dla Funduszu Reprywatyzacji. Działanie 5.1.3.4 – *Nabywanie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji wybranych spółek* utworzono w 2017 r. w związku ze zwiększeniem w grudniu 2017 r. możliwości wydatkowania środków z Funduszu Reprywatyzacji o nabywanie akcji spółek kapitałowych (kwestia ta została opisana szerzej w części dotyczącej Funduszu Reprywatyzacji), a okoliczności tych nie można było przewidzieć na etapie konstruowania katalogu zadań. Działanie to zostało jednak przypisane do podzadania 5.1.3.W – *Przekształcenia własnościowe (prywatyzacja)*. Wprawdzie Ministerstwo Finansów stoi na stanowisku, że słowo „prywatyzacja” w nazwie podzadania stanowi uszczegółowienie zakresu podzadania i umieszczenie w nawiasie powinno być rozumiane jako „w szczególności”, jednak Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wszystkie pozostałe działania przypisane do podzadania 5.1.3 związane były z działaniami prywatyzacyjnymi.

W wystąpieniu pokontrolnym po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach 2014–2016 w części 19 Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę na konieczność dokonywania na poziomie dysponenta części kompleksowej analizy stopnia zrealizowanych zadań w korelacji z poniesionymi na ten cel wydatkami na bieżąco, co najmniej w okresach miesięcznych lub kwartalnych.

Kontrolowana jednostka wskazała, że w 2017 r. efektywność i skuteczność wykonania wydatków na poziomie dysponenta dokonywana była w okresach półrocznych, na podstawie łącznego sprawozdania budżetowego w układzie zadaniowym. Natomiast na bieżąco nadzór i kontrola efektywności

prowadzona jest przez departamenty merytoryczne, na podstawie między innymi sprawozdań budżetowych, danych z systemów informatycznych i hurtowni danych.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko, że nadzór i kontrola efektywności wydatkowania środków publicznych oraz stopnia realizacji celów, powinny być prowadzone również na poziomie dysponenta części z częstotliwością umożliwiającą ewentualne podejmowanie działań korygujących na bieżąco.

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* a także sprawozdań jednostkowych dysponenta części, centrali MF oraz izb administracji skarbowej w Białymstoku, Krakowie, Lublinie, Łodzi i Opolu:

- 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 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 2017 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 w Izbie Administracji Skarbowej w Białymstoku.

W centrali MF nie naliczono na bieżąco kar umownych wykonawcy systemu e-Podatki (co opisano powyżej w punkcie 2.1 *Dochody budżetowe*). Z tego względu należności wykazane w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N centrali MF, a tym samym w sprawozdaniach łącznych są zaniżone, przy czym Ministerstwo Finansów jest w trakcie ustalania wysokości kwot, które powinny być ujęte w księgach rachunkowych centrali MF i w sprawozdaniach.

W izbach administracji skarbowej w Krakowie i Opolu nie stwierdzono nieprawidłowości w sporządzonych sprawozdaniach. Nieprawidłowość stwierdzona w sprawozdaniu Rb-BZ1 w Izbie Administracji Skarbowej w Łodzi, ze względu na skalę nieprawidłowości (0,6 tys. zł) nie spowodowała obniżenia oceny pozytywnej sporządzonych sprawozdań. W Izbie Administracji Skarbowej w Białymstoku stwierdzone nieprawidłowości, polegające na nieujęciu w sprawozdaniach należności wymagalnych w wysokości 23,6 tys. zł (w Rb-27) i 23,4 tys. zł (w Rb-N) nie miały wpływu na obniżenie pozytywnej oceny sprawozdań, jednak zdaniem Najwyższej Izby Kontroli świadczą o nieskuteczności przyjętych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie sprawozdawczości. Sprawozdania te zostały

skorygowane po zakończeniu kontroli w IAS w Białymstoku. W Izbie Administracji Skarbowej w Lublinie oceniono pozytywnie sporządzone sprawozdania poza Rb-27, w którym zawyżono kwotę wykazanych należności i zaległości o 13,1 tys. zł. Sprawozdanie to zostało skorygowane po zakończeniu kontroli w IAS w Lublinie.

Nieprawidłowości stwierdzone w kontrolowanych IAS, ze względu na swoją skalę, nie miały wpływu na ostateczną ocenę łącznych sprawozdań dysponenta części.

IV. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji

1. Wykonanie planu przychodów i kosztów funduszu

Stan Funduszu na początek roku 2017 wynosił 4.789.834,9 tys. zł, w tym środki pieniężne 4.789.032,2 tys. zł, a należności 802,7 tys. zł. W ustawie budżetowej na rok 2017 zaplanowano koszty realizacji zadań Funduszu w wysokości 920.700,0 tys. zł, w tym na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego 614.600,0 tys. zł, a na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego 200.000,0 tys. zł. Planowane przychody Funduszu w wysokości 54.327,0 tys. zł miały obejmować odsetki od środków na rachunku bankowym Funduszu, w tym z lokowania wolnych środków oddanych w depozyt u Ministra Finansów.

1.1. Wykonanie planu przychodów

W ustawie budżetowej na rok 2017 zaplanowano przychody Funduszu w kwocie 54.327,0 tys. zł. Plan finansowy Funduszu zmieniany był trzykrotnie. Pierwsza i druga korekta planu finansowego przewidywała wzrost przychodów z tytułu odsetek odpowiednio o 5.612,0 tys. zł i 6.479,0 tys. zł, a trzecia wzrost przychodów o 200.000,0 tys. zł z tytułu dotacji celowej z budżetu państwa.

W wyniku badania zmian planu finansowego Funduszu w zakresie przychodów stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, iż dysponent Funduszu dokonał korekty planu finansowego Funduszu w zakresie przychodów bez uprzedniego uzyskania opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Komisja), to jest z naruszeniem art. 29 ust. 12 upf. Przepis ten stanowi, że zmiany kwot przychodów i kosztów ujętych w planie finansowym państwowego funduszu celowego dokonuje dysponent funduszu po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu. Przekazany Komisji projekt pierwszej zmiany planu Funduszu przewidywał udzielenie pożyczki ze środków Funduszu w wysokości 800.000,0 tys. zł oraz zwiększenie kosztów realizacji zadań Funduszu o 400.000,0 tys. zł z przeznaczeniem na nabycie lub objęcie akcji, a w efekcie zmniejszenie stanu Funduszu – w porównaniu do prognozy zawartej w ustawie budżetowej – o 400.000,0 tys. zł, w tym spadek stanu środków pieniężnych o 1.200.000,0 tys. zł i zwiększenie należności o 800.000,0 tys. zł. Zatwierdzony przez Ministra Finansów *Plan finansowy Funduszu Reprywatyzacji na 2017 r.* (korekta nr 1), oprócz zmian wynikających z projektu przesłanego do Komisji, zawierał dodatkowo prognozę wzrostu przychodów Funduszu o 5.612,0 tys. zł.

Przychody Funduszu Reprywatyzacji w 2017 r. wyniosły 282.346,2 tys. zł i były istotnie wyższe niż w latach 2014-2016 (od 12,3% do 262,1%) oraz od przychodów planowanych w ustawie budżetowej (o 228.019,2 tys. zł tj. o 419,7%). Wynikało to z otrzymania dotacji z przeznaczeniem na zakup lub objęcie akcji spółek kapitałowych. Dotacja ta przekazana została na podstawie art. 15b ust. 1 ustawy o kołobudżetowej²⁰.

Głównym źródłem przychodów Funduszu w latach 2014–2017 (poza jednorazową dotacją otrzymaną w 2017 r.) były odsetki od środków na rachunku bankowym. Przychody z tego tytułu w latach 2014–2016 systematycznie malały od 128.254,0 tys. zł do 74.772,0 tys. zł, natomiast w 2017 r. nieznacznie wzrosły do kwoty 78.038,9 tys. zł. Przychody z tytułu prywatyzacji wystąpiły w latach 2014, 2016 i 2017, przy czym ich wysokość malała od 3.072,0 tys. zł w 2014 r. do 7,4 tys. zł w 2017 r. Dodatkowym źródłem przychodów Funduszu w 2017 r. były odsetki od udzielonej pożyczki oraz inne opłaty przewidziane w umowie pożyczki (między innymi opłata za gotowość od niewykorzystanej części pożyczki dostępnej zgodnie z umową dla Pożyczkobiorcy).

²⁰ Ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 1984, ze zm.). Art. 15b dodany został ustawą z dnia 6 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 2312), która weszła w życie 14 grudnia 2017 r.

Zgodnie z ustawą o komercjalizacji od dnia 1 stycznia 2017 r. ze środków Funduszu możliwe jest udzielanie pożyczek między innymi spółkom z udziałem Skarbu Państwa. Pożyczek udziela Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, ustawa nie przewiduje żadnych uprawnień ani obowiązków Dysponenta Funduszu w zakresie udzielania pożyczek. Dochody z tytułu odsetek oraz przychody ze spłat rat pożyczki wpływają, zgodnie z ustawą o komercjalizacji, na rachunek bankowy Funduszu.

W 2017 r. została zawarta umowa pożyczki pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów a Telewizją Polską S.A. w maksymalnej wysokości 800.000,0 tys. zł. Wyplata pożyczki jest dokonywana w transzach na wniosek pożyczkobiorcy. Pożyczkobiorca ma możliwość wnioskowania o wypłatę transzy w dowolnym czasie, począwszy od wyznaczonego dnia, może też wnioskować o wypłatę jedynie części transzy, a pozostałą część transzy wypłacić w terminie późniejszym lub z niej zrezygnować. Odsetki od pożyczki spłacane były miesięcznie, natomiast spłata pożyczki będzie następowała w miesięcznych ratach, począwszy od stycznia 2019 r. Od niewykorzystanej części transzy naliczana jest opłata za gotowość w wysokości niższej niż oprocentowanie pożyczki, jako rekompensata za brak możliwości długoterminowego lokowania środków. Dysponent Funduszu brał udział w konsultowaniu projektu umowy oraz wnosił uwagi zabezpieczające interes Funduszu. Zabezpieczeniem spłaty pożyczki jest weksel in blanco oraz notarialne oświadczenie o poddaniu się egzekucji wprost w trybie art. 777§1 KPC²¹.

Należności z tytułu udzielonej pożyczki wraz z odsetkami i opłatami wynosiły na koniec 2017 r. 351.184,2 tys. zł, pożyczkobiorca nie wykorzystał części drugiej transzy pożyczki w wysokości 150.000,0 tys. zł, od tej kwoty została naliczona opłata za gotowość.

Pozostałe należności na koniec 2017 r. wyniosły 548,7 tys. zł i obejmowały należności bieżące w wysokości 3,5 tys. zł z tytułu zaliczki na koszty postępowania sądowego oraz zaległości. Zaległości dotyczyły dwóch osób fizycznych, którym na podstawie wyroków sądowych wypłacono odszkodowania, które po zmianie wyroków między innymi w wyniku kasacji okazały się nienależne. Organy, których decyzje nacjonalizacyjne były kwestionowane na drodze sądowej, są odpowiedzialne za dochodzenie tych zaległości i przekazanie wyegzekwowanych środków na rachunek bankowy Funduszu

W 2017 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 2017 zaplanowano koszty realizacji zadań Funduszu w kwocie 920.700,0 tys. zł. Plan finansowy Funduszu zmieniany był trzykrotnie. Pierwsza korekta planu finansowego przewidywała wzrost kosztów o 400.000,0 tys. zł z przeznaczeniem na nabycie lub objęcie akcji spółek, o których mowa w art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji, a także możliwość wydatkowania 800.000,0 tys. zł z przeznaczeniem na udzielenie pożyczek. Druga korekta planu przewidywała wzrost kosztów na nabycie lub objęcie akcji o 300.000,0 tys. zł i jednocześnie spadek maksymalnej kwoty pożyczki. Trzecia korekta planu finansowego przewidywała wzrost kosztów o 1.400.000,0 tys. zł z przeznaczeniem na objęcie akcji. Po korektach planowane koszty Funduszu wyniosły 3.020.700,0 tys. zł.

W zakresie zmian planu finansowego Funduszu dotyczącego kosztów stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, iż dwie z trzech dokonanych w 2017 r. przez dysponenta Funduszu zmian w planie finansowym Funduszu, polegające na zwiększeniu planowanych kosztów bez odpowiedniego zwiększenia planowanych przychodów, zostały dokonane z naruszeniem art. 29 ust. 9 ufp²². Zgodnie z tym przepisem w planie finansowym państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów. Tymczasem pierwsza

²¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.).

²² Trzecia zmiana została dokonana z mocy ustawy o budżecie i art. 29 ust. 9 ufp nie miał do niej zastosowania.

korekta planu finansowego, która została zatwierdzona przez Ministra Finansów dnia 10 kwietnia 2017 r., przewidywała wzrost kosztów o 400.000,0 tys. zł oraz wzrost przychodów o 5.612,0 tys. zł. Druga korekta planu, która została zatwierdzona przez Ministra Finansów 31 października 2017 r., przewidywała wzrost kosztów o 300.000,0 tys. zł oraz wzrost przychodów o 6.479,0 tys. zł. Jak wynika z przedstawionych do kontroli dokumentów Ministerstwo Finansów stoi na stanowisku, że możliwa i dopuszczalna jest zmiana planu finansowego państwowego funduszu celowego w trakcie roku budżetowego, polegająca na zwiększeniu planowanych kosztów realizacji zadań bez równoczesnego odpowiedniego zwiększenia przychodów, o ile fundusz posiada środki z lat ubiegłych, które pozwolą na sfinansowanie zwiększenia kosztów. 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 w 2017 r. wyniosły ogółem 1.890.559,1 tys. zł. Dominującą pozycję stanowiły wydatki na zakup i objęcie akcji (1.768.500,0 tys. zł). Koszty realizacji zadań wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji, czyli koszty związane z postępowaniami sądowymi i wypłatą odszkodowań wyniosły 121.094,5 tys. zł, a koszty wynikające z objęcia odpisem aktualizującym należności – 964,6 tys. zł.

Koszty realizacji zadań związanych z reprivatyzacją zmniejszały się systematycznie od 2014 r. Spadek ten związany był ze zmniejszającymi się wypłatami odszkodowań wraz z odsetkami, a od 2016 r. także z brakiem dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego. Od 2016 r. w ustawie o komercjalizacji dodany został przepis umożliwiający wypłatę ze środków Funduszu dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie zaspokajania przez te jednostki roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, jednak ustawowo ograniczono tę możliwość jedynie do jednostek samorządu terytorialnego, które wykażą „szczególne okoliczności uzasadniające udzielenie dotacji, w tym związane z [ich] sytuacją finansową, uniemożliwiającą samodzielne zaspokojenie roszczeń”. W 2017 r. wnioski o dotację złożyło sześć jednostek samorządu terytorialnego, jednak żadnej nie udzielono dotacji wskazując, że sytuacja finansowa każdej z nich pozwala na samodzielne zaspokojenie roszczeń. NIK zauważa jednak, że ani w ustawie o komercjalizacji, ani w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Reprivatyzacji²³ nie sprecyzowano kryteriów, które wskazywałyby na „szczególne okoliczności związane z sytuacją finansową” jednostek. Ponadto dwie z sześciu jednostek samorządu terytorialnego, które złożyły wniosek o dofinansowanie zaspokajania roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, wskazywały w swoich wnioskach, że roszczenia dotyczyły nieruchomości wywłaszczonych, a nie nieruchomości przejętych w związku z nacjonalizacją mienia. Decyzje wywłaszczeniowe, podobnie jak decyzje nacjonalizacyjne, były wydawane przez organy Skarbu Państwa, a jednostki samorządu terytorialnego stawały się właścicielami przejętego na ich podstawie mienia po reformie administracyjnej. Wszystkie sześć jednostek wskazywało w swoich wnioskach, że przyczyną konieczności zwrotu nieruchomości były wadliwie wydane decyzje nacjonalizacyjne lub wywłaszczeniowe, a finansowe konsekwencje tych decyzji ponoszą samorządy.

Możliwość wydatkowania środków Funduszu na nabycie lub objęcie akcji została przewidziana w ustawie o komercjalizacji od 2016 r. W 2016 r. wydatkowano 30.000,0 tys. zł na podwyższenie kapitału zakładowego spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna”, „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” oraz spółek radiofonii regionalnej (zgodnie z art. 69g ustawy o komercjalizacji).

Od 1 stycznia 2017 r. zgodnie z ustawą o komercjalizacji (art. 56 ust. 4c) środki Funduszu mogą być przeznaczone na sfinansowanie nabycia lub objęcia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez

²³ Dz. U. poz. 647.

Prezesa Rady Ministrów, akcji spółek publicznych lub akcji spółek kapitałowych, w stosunku do których spółka publiczna jest przedsiębiorcą dominującym. Prezes Rady Ministrów upoważniła Ministra Obrony Narodowej do nabycia ze środków Funduszu, akcji spółki Exatel S.A., spółki zależnej od spółki publicznej, zlecenia zapłaty z Funduszu oraz wniesienia tych akcji aportem do Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A., spółki, w której prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Minister Obrony Narodowej. Na ten cel ze środków Funduszu wydatkowano 368.500,0 tys. zł.

W nowelizacji ustawy o Funduszu z dnia 6 grudnia 2017 r. przewidziano możliwość przeznaczenia ze środków Funduszu kwoty 1.400.000,0 tys. zł na zakup lub objęcie akcji spółek kapitałowych. Zapisem tym rozszerzono zakres spółek, których akcje mogły zostać zakupione lub objęte ze środków Funduszu w 2017 r. Na tej podstawie przekazano środki na objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym w spółce Fundusz Rozwoju Spółek SA, w której prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (za kwotę 200.000,0 tys. zł) oraz przekazano środki na pokrycie kapitału zakładowego nowo zawiązanej (w dniu 29 grudnia 2017 r. przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów) spółki Polska Grupa Lotnicza S.A. w kwocie 1.200.000,0 tys. zł.

NIK zauważa, że w 2017 r. ze środków Funduszu wydatkowano znacznie wyższą kwotę na zakup akcji, dokapitalizowanie spółek lub udzielenie pożyczki niż na cele związane z reprivatyzacją (odpowiednio 2.118,5 mln zł oraz 121,0 mln zł, czyli około 17,5 razy więcej). Dysponent Funduszu zwrócił się w maju 2017 r. do organów występujących w postępowaniach sądowych w sprawach reprivatyzacyjnych o podanie przewidywanych kwot wypłat z tego tytułu. W odpowiedzi organy te poinformowały o łącznej wartości dochodzonych w chwili udzielania odpowiedzi roszczeń. Z informacji wynika, że kwota tych roszczeń przekracza obecną wartość aktywów Funduszu, przy czym nie uwzględnia ona ewentualnych odsetek oraz kosztów postępowania.

W art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji przewidziano, że na rachunku Funduszu gromadzi się „dochody uzyskane z tytułu posiadania akcji nabytych zgodnie z ust. 4c i przychody z tytułu zbycia tych akcji”, ponadto w art. 56 ust. 4d ustawy o komercjalizacji ponownie zostało wskazane, iż „w przypadku zbycia akcji nabytych zgodnie z ust. 4c na rachunku Funduszu, o którym mowa w ust. 1, gromadzi się całość przychodów z tego tytułu”. W §10 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Reprivatyzacji ustalono, iż „dysponent Funduszu monitoruje i nadzoruje gromadzenie na rachunku Funduszu całości przychodów uzyskanych z tytułu posiadania akcji nabytych zgodnie z art. 56 ust. 4c ustawy i z tytułu ich zbycia (...)”.

W ustawie o Funduszu, która umożliwiła w 2017 r. wydatkowanie środków Funduszu na nabycie lub objęcie akcji innych niż określone w art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji, nie zawarto natomiast żadnego przepisu, który określałby cel i przeznaczenie środków uzyskanych ze zbycia tych akcji lub dochodów uzyskanych z tytułu ich posiadania (np. dywidend). Wprawdzie uzasadniony wydaje się pogląd, że środki z tytułu posiadania i zbycia akcji nabytych i objętych na podstawie art. 15b ustawy o Funduszu – a nie na podstawie art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji – powinny zwiększyć stan środków Funduszu, jednak wymagałoby to zastosowania interpretacji rozszerzającej art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji.

Szczegółowym badaniem objęto dowody księgowo będące podstawą ujęcia 76 zapisów w księgach rachunkowych dotyczących zmniejszenia Funduszu na łączną kwotę 1.844.569,90 tys. zł, co stanowi 97,6% kosztów realizacji zadań wykazanych w sprawozdaniu Rb-40 Funduszu za rok 2017. W grupie kosztów własnych badaniem objęto zapisy na łączną kwotę 75.105,4 tys. zł, w tym 43.303,5 tys. zł wybrane losowo i 31.801,9 tys. zł dobrane celowo. Łącznie zbadane pozycje stanowiły 62,0% kosztów własnych wykazanych w sprawozdaniu Rb-40. W grupie kosztów inwestycyjnych (zakup lub objęcie akcji) oraz innych zmniejszeń (odpisy aktualizujące wartość należności) badaniem objęto 100% dowodów, odpowiednio w kwotach 1.768.500,0 tys. zł oraz 964,6 tys. zł.

Otrzymana, na podstawie art. 15b ust. 1 ustawy o budżecie, dotacja w kwocie 200.000,0 tys. zł została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, na objęcie akcji spółki kapitałowej.

Wydatki na cele związane z reprivatyzacją (w tym: wypłaty odszkodowań, odsetek, pokrycie kosztów postępowań) dokonywane były na podstawie wniosków organów reprezentujących Skarb Państwa we właściwym postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

Zobowiązania na 31 grudnia 2017 r. wynosiły 3,6 tys. zł i dotyczyły zapłaty kosztów postępowania przed sądem, zasądzonych prawomocnym wyrokiem. Ministerstwo przyjęło zasadę, że zobowiązania wynikające z wyroków sądów są wymagalne w dacie uprawomocnienia wyroku, dlatego też ujęto je jako zobowiązania wymagalne.

1.3. Stan funduszu i gospodarowanie wolnymi środkami

Stan Funduszu na początek roku 2017 wynosił 4.789.834,9 tys. zł, w tym środki pieniężne 4.789.032,2 tys. zł, a należności 802,7 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2017 r. stan Funduszu 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.

Środki pieniężne pozostałe na koniec roku w całości zostały przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów, z tego na depozyty terminowe 2.785.000,0 tys. zł, a na overnight 45.438,0 tys. zł.

Wolne środki Funduszu w 2017 r. lokowane były na okres od 5 do 364 dni. Przychody z tytułu odsetek od środków na rachunku bankowym w 2017 r. wyniosły 78.038,9 tys. zł. Wolne środki Funduszu lokowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami, oraz w zależności od przewidywanych wypłat.

W dniu 28 grudnia 2017 r., ze względu na konieczność wypłaty środków Funduszu na pokrycie kapitału akcyjnego jednej ze spółek, której akcje objęto ze środków Funduszu na podstawie art. 15b ustawy o budżecie, zerwano dziewięć lokat o łącznej wartości 455.000,0 tys. zł na od 245 do 273 dni przed datami ich zapadalności.

Szczegółowe dane o wykonaniu planu finansowego Funduszu zaprezentowano w tabeli stanowiącej załącznik nr 5 do niniejszej informacji.

1.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W planie finansowym Funduszu w układzie zadaniowym, zgodnym z ustawą budżetową przewidziano jedno zadanie (5.2 W) i jedno podzadanie 5.2.1 W – *Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jst* i w ich ramach jedno działanie 5.2.1.2 W – *Zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa i jst*. Miernikiem dla zadania była *Liczba wniosków przeznaczonych do realizacji wypłat w stosunku do liczby wniosków, które zostały przekazane*. Na ten cel przewidziano poniesienie kosztów w wysokości 920.700,0 tys. zł. Faktycznie zrealizowano koszty w wysokości 122.059,1 tys. zł. Przewidywane wykonanie miernika wynosiło 100% i w takiej wysokości miernik wykonano.

W trakcie roku budżetowego, w związku z wpływem wniosków o wydatkowanie środków na nabycie akcji i udzielenie pożyczki, w planie finansowym Funduszu dodano zadanie 5.1 W – *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa i ochrona interesów Skarbu Państwa* oraz jedno podzadanie 5.1.3 W – *przekształcenia własnościowe (privatyzacja)*, a w ich ramach jedno działanie 5.1.3.4 – *Nabywanie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji wybranych spółek*. Jako miernik dla działania przyjęto *Procent realizacji wypłat wynikających z transakcji*. Na ten cel przewidziano poniesienie kosztów w wysokości 2.100.000,0 tys. zł. Faktycznie zrealizowano koszty w wysokości 1.768.500,0 tys. zł. Przewidywane wykonanie miernika wynosiło 100% i w takiej wysokości miernik wykonano.

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

2. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu sprawozdań za 2017 r.

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2017 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 2017 r. (Rb-BZ2)

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

V. Informacje dodatkowe

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

W wystąpieniu skierowanym do Minister Finansów, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na:

- 1) wydatkowanie w 2017 r. ze środków Funduszu znacznie wyższej kwoty na inwestycje lub udzielenie pożyczki niż na cele związane z reprivatyzacją (odpowiednio 2.118,5 mln zł oraz 121,0 mln zł, czyli około 17,5 razy więcej), pomimo że kwota obecnie dochodzonych roszczeń reprivatyzacyjnych przekracza obecną wartość aktywów Funduszu;
- 2) brak wpływu Ministra Finansów jako dysponenta Funduszu na podjęcie decyzji o nabyciu lub objęciu udziałów i akcji oraz udzieleniu pożyczki, ani też na warunki tych transakcji, pomimo że formalnie jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej Funduszu;
- 3) brak podstaw prawnych do wpłacenia na rachunek bankowy Funduszu przychodów i dochodów związanych z akcjami dwóch spółek, których akcje zostały w 2017 r. objęte ze środków Funduszu (1.400,0 tys. zł) na podstawie art. 15b ustawy o budżecie, pomimo że Fundusz powinien być zasilany przychodami i dochodami z dywidend oraz sprzedaży akcji nabytych ze środków Funduszu;
- 4) brak możliwości uzyskania, zgodnie z ustawą o komercjalizacji, dofinansowania na zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa w związku z wadliwie wydanymi decyzjami wyłączeniowymi, na które jednostki samorządu terytorialnego nie miały wpływu,

oraz wniosowała o:

- 1) przeprowadzenie bieżącej analizy funkcjonowania Spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. w zakresie kosztów stałych oraz realizowanych zleceń na rzecz Ministerstwa Finansów, pod kątem gospodarności jej funkcjonowania oraz celowości zwiększenia jej kapitału.
- 2) ostateczne rozliczenie i obciążenie karami umownymi wykonawcy systemu e-Podatki z tytułu nieterminowej realizacji zgłoszeń i incydentów w ramach świadczonych usług asysty powdrożeniowej i usługi utrzymania systemu e-Podatki za lata 2014–2017 oraz podjęcie działań w celu pełnej weryfikacji poprawności realizacji usługi Aplikacji.
- 3) zwiększenie nadzoru nad realizacją budżetu państwa w części 19, w szczególności:
 - w zakresie celowości występowania o środki z rezerw,
 - oraz zaciągania zobowiązań po uprzednim zabezpieczeniu środków we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej planu wydatków.
- 4) poprzedzanie procesu dokonywania zakupów dokładną weryfikacją stanu posiadanych zasobów.

W wystąpieniach skierowanych do dyrektorów izb administracji skarbowej w: Białymstoku, Lublinie, i Łodzi, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski pokontrolne. Dotyczyły one między innymi:

- wzmocnienia nadzoru nad procesem windykacji należności z tytułu dochodów budżetowych; ustalania całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy w sposób określony w art. 32–35 upzp; niezwłocznego podejmowania działań w zakresie oceny ofert złożonych w postępowaniach o zamówienia publiczne oraz wyznaczania terminów podpisania umów przed upływem terminu związania ofertą; zapłaty wynagrodzenia po zrealizowaniu przedmiotu umów w pełnym zakresie (IAS w Lublinie),
- bezzwłocznego przekazywania do Wydziału Rachunkowości Budżetowej Izby dokumentacji stanowiącej podstawę dokonania przypisu należności oraz bieżącego monitorowania poszczególnych zaległości i bezzwłocznego podejmowania stosownych czynności związanych z ich windykacją (IAS w Łodzi),
- poprawnego ujmowania zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych we właściwych okresach sprawozdawczych oraz skorygowania sprawozdań budżetowych (IAS w Białymstoku i IAS w Lublinie).

Pismem z dnia 9 maja 2018 r., Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów, z upoważnienia Ministra Finansów wniósł zastrzeżenia do treści wystąpienia pokontrolnego, które dotyczyły:

- nieprawidłowości w zakresie naliczenia z blisko trzyletnim opóźnieniem oraz w niepełnej wysokości, co najmniej 3.906,9 tys. zł, kar umownych od wykonawcy z tytułu nierzetelnego wykonania umowy na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu e-Podatki wraz z usługami dodatkowymi, co skutkowało niekompletnym ujęciem w księgach rachunkowych Ministerstwa Finansów należności z tego tytułu oraz przedstawieniem w latach 2016–2017 nierzetelnych danych w zakresie należności,
- nieprawidłowości dotyczącej niecelowego wydatku na rzecz spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. w wysokości 18.285,8 tys. zł,
- dokonanych zmian w planie finansowym Funduszu polegających na zwiększeniu kosztów realizacji zadań bez adekwatnego zwiększenia przychodów, co w ocenie NIK było niezgodne z obowiązującymi przepisami, natomiast Ministerstwo powoływało się na „utrwaloną praktykę,
- wskazanej konieczności ujednoczenia przepisów w zakresie rozliczania kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich,
- uwagi dotyczącej tworzenia w planie finansowym dysponenta części rezerwy na wydatki jednostek podległych.

Ponadto Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów wniósł o dokonanie korekt omyłkowo wskazanych w wystąpieniu danych liczbowych oraz daty.

Uchwałą Kolegium NIK z dnia 30 maja 2018 r. zastrzeżenie dotyczące opisu stanu faktycznego w zakresie zweryfikowanych kwot naliczonych kar zostało przyjęte w całości, a pozostałe zastrzeżenia zostały odrzucone.

Dyrektor IAS w Lublinie złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego w zakresie stwierdzonej nieprawidłowości dotyczącej pełnej zapłaty wynagrodzenia wykonawcy zamówienia, pomimo niepełnej jego realizacji. Dyrektor IAS w Łodzi złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego dotyczące między innymi nieprawidłowości w kwalifikowaniu dochodów budżetu państwa oraz w udzielaniu zamówień publicznych. Dyrektor poinformował również o realizacji wniosku pokontrolnego dotyczącego bezzwłocznego przekazywania do Wydziału Rachunkowości Budżetowej Izby dokumentacji stanowiącej podstawę dokonania przypisu należności. Dyrektor IAS w Białymstoku w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli:

- uchwałą z dnia 6 maja 2018 r., uwzględnił zastrzeżenia zgłoszone przez Dyrektora IAS w Lublinie,
- uchwałą z dnia 8 maja 2018 r., oddalił zastrzeżenia zgłoszone przez Dyrektora IAS w Łodzi.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Łodzi złożyła, w wyniku kontroli przeprowadzonej w IAS w Łodzi, zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o fakcie wskazującym na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁴, polegające na niedochodzeniu należności Skarbu Państwa poprzez brak podejmowania czynności windykacyjnych w odniesieniu do dziewięciu należności Izby na kwotę 321,1 tys. zł.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
1	2	tys. zł			%	
3	4	5	6	7		
	Ogółem część 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, w tym	3.771.726,1	4.173.445,0	1.124.857,6	29,8	27,0
1.	Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	15.400,0	9.000,0	9.185,2	59,6	102,1
1.1.	Rozdział 15011 Rozwój przedsiębiorczości	0,0	500,0	285,2	-	57,0
1.2.	Rozdział 15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	15.400,0	8.500,0	8.900,0	57,8	104,7
2.	Dział 500 Handel	3.177.897,1	3.720.000,0	548.234,2	17,3	14,7
2.1.	Rozdział 50095 Pozostała działalność	3.177.897,1	3.720.000,0	548.234,2	17,3	14,7
2.1.1.	§ 0060 Wpływy z Cła	3.177.774,8	3.720.000,0	547.960,9	17,2	14,7
3.	Dział 550 Hotele i restauracje	-193,1	0,0	32,1	- 16,6	-
3.1.	Rozdział 55003 Bary mleczne	-193,1	0,0	32,1	- 16,6	-
4.	Dział 750 Administracja publiczna	202.664,4	186.932,0	118.076,8	58,3	63,2
4.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	25.935,2	34.749,0	38.318,2	147,7	110,3
4.1.1.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	20.867,0	33.385,0	33.326,9	159,7	99,8
4.2.	Rozdział 75008 Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi	16.557,5	11.090,0	21.477,4	129,7	193,7
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	0,0	0,0	4.007,8	-	-
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	2.809,7	2.267,0	3.898,3	138,7	172,0
4.3.	Rozdział 75010 Urzędy kontroli skarbowej	10.720,3	8.717,0	879,0	8,2	10,1
4.4.	Rozdział 75013 Izby celne i urzędy celne	87.799,2	67.238,0	35.131,8	40,0	52,2
4.4.1.	§ 0570 Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	52.147,7	40.040,0	12.386,4	23,8	30,9
4.4.2.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	6.867,0	2.504,0	19.148,8	278,9	764,7
4.5.	Rozdział 75024 Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości	0,0	0,0	302,8	-	-
4.6.	Rozdział 75046 Komisje egzaminacyjne	1.011,5	850,0	1.862,1	184,1	219,1
4.7.	Rozdział 75082 Działalność Krajowej Informacji Skarbowej	0,0	0,0	1.805,2	-	-
4.8.	Rozdział 75095 Pozostała działalność	60.640,7	64.288,0	18.300,3	30,2	28,5
4.8.1.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	60.009,6	64.123,0	14.681,6	24,5	22,9
5.	Dział 758 Różne rozliczenia	375.957,7	257.513,0	449.329,2	119,5	174,5
5.1.	Rozdział 75813 Rozliczenia z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za wkłady oszczędnościowe ludności	0,0	0,0	251,2	-	-
5.2.	Rozdział 75814 Różne rozliczenia finansowe	375.957,7	257.513,0	449.078,0	119,4	174,4
5.2.1.	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	328.535,9	209.387,0	424.821,3	129,3	202,9

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2017 (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

W związku z wprowadzoną reformą KAS, 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 wydatków w rozdziałach: 75010 *Urzędy kontroli skarbowej* i 75013 *Izby celne i urzędy celne*, w związku z likwidacją jednostek.

Załącznik 2. Wydatki budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017				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:	6.772.314,0	8.755.220,0	9.240.707,4	8.713.971,2	73.559,1	128,7	99,5	94,3
1.	Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	342.528,5	702.171,0	702.171,0	336.978,3	-	98,4	48,0	48,0
1.1.	Rozdział 15011 Rozwój przedsiębiorczości	342.478,0	701.171,0	701.171,0	336.218,4	-	98,2	48,0	48,0
1.2.	Rozdział 15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	-	1.000,0	1.000,0	759,9	-	x	76,0	76,0
1.3.	Rozdział 15095 Pozostała działalność	50,5	-	-	-	-	0,0	x	x
2.	Dział 550 Hotele i restauracje	13.263,3	-	16.955,1	14.178,0	-	106,9	x	83,6
2.1.	Rozdział 55003 Bary mleczne	13.263,3	-	16.955,1	14.178,0	-	106,9	x	83,6
3.	Dział 750 Administracja publiczna	6.299.989,8	6.499.382,0	6.767.914,3	6.610.654,5	-	104,9	101,7	97,7
3.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	279.873,9	296.901,0	385.258,8	354.343,5	5.049,0	126,6	119,3	92,0
3.2.	Rozdział 75008 Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi	3.589.552,9	3.677.024,0	5.383.986,0	5.324.835,5	58.538,5	148,3	144,8	98,9
3.3.	Rozdział 75010 Urzędy kontroli skarbowej	565.811,9	575.707,0	118.296,0	118.293,0	-	20,9	20,5	100,0
3.4.	Rozdział 75013 Izby celne i urzędy celne	1.525.019,1	1.554.656,0	317.414,5	317.413,3	-	20,8	20,4	100,0
3.5.	Rozdział 75024 Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości	-	-	22.330,6	21.905,4	-	x	x	98,1
3.6.	Rozdział 75046 Komisje egzaminacyjne	1.073,3	1.169,0	736,2	733,3	-	68,3	62,7	99,6
3.7.	Rozdział 75079 Pomoc zagraniczna	53,7	-	73,0	52,2	-	97,2	x	71,5
3.8.	Rozdział 75082 Działalność Krajowej Informacji Skarbowej	-	-	60.234,2	59.930,8	-	x	x	99,5
3.9.	Rozdział 75095 Pozostała działalność	338.605,0	393.925,0	479.585,0	413.147,5	9.971,6	122,0	104,9	86,1
4.	Dział 752 Obrona narodowa	164,1	226,0	226,0	188,2	-	114,7	83,3	83,3
4.1.	Rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne	164,1	226,0	226,0	118,2	-	114,7	38,0	83,3
5.	Dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	8,9	5,0	5,0	1,9	-	21,3	38,0	38,0
5.1.	Rozdział 75414 Obrona cywilna	8,9	5,0	5,0	1,9	-	21,3	112,8	38,0

1	2	3	4	5	6	6a	7	8	9
6.	Dział 758 Różne rozliczenia	116.359,4	1.553.436,0	1.753.436,0	1.751.970,3	-	1505,7	100,0	99,9
6.1.	Rozdział 75810 Uzupelnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych	-	1.500.000,0	1.500.000,0	1.500.000,0	-	x	x	100,0
6.2.	Rozdział 75820 Prywatyzacja	-	0,0	200.000,0	200.000,0	-	x	97,3	100,0
6.3.	Rozdział 75823 Partie polityczne	112.875,9	53.436,0	53.436,0	51.970,3	-	46,0	x	97,3
6.4.	Rozdział 75824 Komitety wyborcze (wyborców)	3.483,5	0,0	0,0	0,0	-	0,0	x	x

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2017 (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

W związku z wprowadzoną reformą KAS, 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 wydatków w rozdziałach: 75010 *Urzędy kontroli skarbowej* i 75013 *Izby celne i urzędy celne*, w związku z likwidacją jednostek.

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2016 r.			Wykonanie 2017 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób ¹	tys. zł	zł	osób ¹	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 19, w tym:	64.249	4.312.186,1	5.593,1	62.253	4.426.374,1	5.925,2	105,9
1.	Dział nr 750 Administracja publiczna, w tym wg statusu zatrudnienia ² :	64.249	4.312.186,1	5.593,1	62.254	4.426.374,1	5.925,2	105,9
	01	1.613	74.562,4	3.852,2	1.445	77.163,4	4.450,0	115,5
	02	8	1.238,9	12.905,6	7	1.401,7	16.687,0	129,3
	03	48.516	3.207.125,9	5.508,7	48.979	3.451.544,7	5.872,5	106,6
	08 i 08a ^{4c}	14.106	1.028.295,6	6.074,8	11.813	894.763,2	6.312,0	103,9
	10	6	963,4	13.379,9	9	1.501,2	13.899,9	103,9
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej ³ , w tym:	2.105	211.498,9	8.372,9	2.474	255.066,7	8.591,6	102,6
	01	119	6.105,4	4.275,5	131	7.974,1	5.072,6	118,6
	02	8	1.238,9	12.905,6	7	1.401,7	16.687,0	129,3
	03	1.735	178.004,7	8.549,7	2.118	221.810,4	8.723,2	102,1
	08 i 08a	237	25.186,5	8.856,0	208	22.379,4	8.966,1	101,2
	10	6	963,4	13.379,9	9	1.501,2	13.899,9	103,9
1.2.	Rozdział ^{4a} 75008, 75010, 75013, 75082, w tym:	61.838	4.081.126,1	5.499,8	59.480	4.148.843,0	5.812,7	105,7
	01	1.188	48.895,9	3.429,8	1.014	46.724,9	3.840,0	112,0
	03	46.781	3.029.121,1	5.395,9	46.861	3.229.734,3	5.743,5	106,4
	08 i 08a	13.869	1.003.109,1	6.027,3	11.605	872.383,8	6.264,4	103,9
1.3.	Rozdział ^{4b} 75024 i 75095, w tym:	306	19.561,1	5.327,1	300	22.464,4	6.240,1	117,1
	01	306	19.561,1	5.327,1	300	22.464,4	6.240,1	117,1

¹⁾ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

²⁾ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

³⁾ Zatrudnienie i wynagrodzenia w Ministerstwie Finansów.

W związku z wejściem z dniem 1 marca 2017 r. w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 508 ze zm.), z tym dniem:

^{4a)} 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 *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,

^{4b)} 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 z zniesieniem jednostki i powołaniem na to miejsce nowej, rozpoczęto w rozdziale 75024 *Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości*,

^{4c)} rozpoczęto ewidencjonowanie zatrudnienia w nowo utworzonej grupie zatrudnienia 08a *funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej*, natomiast zakończono w dotychczas funkcjonującej grupie 08 *funkcjonariusze Służby Celnej*.

Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017		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:	27.758,5	138.752,0	142.076,7	61.216,0	220,5	44,1	43,1
1.	Dział 750 Administracja publiczna	27.758,5	138.752,0	142.076,7	61.216,0	220,5	44,1	43,1
1.1.	Norweski Mechanizm Finansowy 2009–2014	992,3	121,0	121,0	82,5	8,3	68,2	68,2
1.2.	Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	8.232,9	4.347,0	5.832,2	5.832,2	70,8	134,2	100,0
1.3.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020	-	8.901,0	8.901,0	4.097,8	-	46,0	46,0
1.4.	Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014–2020	18.533,3	125.383,0	127.222,5	51.203,5	276,3	40,8	40,2

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2017 (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej

Załącznik 5. Wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji

Lp.	Wyszczególnienie	2016		2017		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 państwowy fundusz celowy									
Zadania wynikające z ustawy									
1.	Koszty własne	176.225,0	920.700,0	920.700,0	121.094,5	522,5	68,7	13,2	13,2
1.1.	Koszty na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego	158.643,0	614.600,0	614.600,0	107.686,9	387,4	67,9	17,5	17,5
1.2.	Kary i odszkodowania na rzecz osób fizycznych	0,0	3.100,0	3.100,0	338,7	x	x	10,9	10,9
1.3.	Pozostałe odsetki(-odsetki od zasądzonych odszkodowań)	15.148,0	96.400,0	96.400,0	10.426,5	636,4	68,8	10,8	10,8
1.4.	Pozostałe koszty (-koszty związane z realizacją wypłat zasądzonych odszkodowań)	2.434,0	6.600,0	6.600,0	2.642,4	271,2	108,6	40,0	40,0
1.5.	Dotacje przekazane z państwowych funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla JSFP	0,0	200.000,0	200.000,0	0,0	x	x	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	30.000,0	0,0	2.100.000,0	1.768.500,0	0,0	5.895,0	x	84,2
3.	Udzielenie przez Skarb Państwa pożyczek na rzecz spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej (...)	0,0	0,0	500.000,0	350.000,0	x	x	x	70,0
Część B – Plan Finansowy w układzie memoriałowym									
I.	Stan na początek roku	4.918.198,0	4.068.300,0	4.068.300,0	4.789.834,9	x	x	x	x
1.	Środki pieniężne	4.918.000,0	4.068.300,0	4.068.300,0	4.789.032,2	82,7	97,4	117,7	117,7
2.	Należności	198,0	.	.	802,7	0,0	405,4	x	x
3.	Zobowiązania	x	x	x	x
II.	Przychody	77.970,4	54.327,0	266.418,0	282.346,2	69,7	362,1	519,7	106,0
1.	Środki z prywatyzacji	414,4	.	.	7,4	0,0	1,8	x	x
2.	Pozostałe przychody, w tym	77.556,0	54.327,0	266.418,0	282.338,8	70,0	364,0	519,7	106,0
2.1.	Odsetki, w tym	74.772,0	54.327,0	66.418,0	81.646,3	72,7	109,2	150,3	122,9
2.1.1.	odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym	74.772,0	54.327,0	64.039,0	78.038,9	72,7	104,4	143,6	121,9
2.1.2.	odsetki od udzielonych pożyczek	.	.	2.379,0	3.473,3	x	x	x	146,0
2.2.	Dotacje celowe z budżetu państwa	.	.	200.000,0	200.000,0	x	x	x	100,0
2.3.	Różne, w tym określone ustawowo przychody państwowych funduszy celowych	2.784,0	.	.	692,5	0,0	24,9	x	x
III.	Koszty realizacji zadań	206.333,4	920.700,0	3.020.700,0	1.890.559,1	446,2	916,3	205,3	62,6
1.	Dotacje przekazane z państwowych funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla jednostek sektora finansów publicznych	.	200.000,0	200.000,0	.	x	x	0,0	0,0
2.	Koszty własne	176.224,8	720.700,0	720.700,0	121.094,5	409,0	68,7	16,8	16,8
2.1.	- wynagrodzenia bezosobowe	.	100,0	100,0	0,0	x	x	0,0	0,0
2.2.	- grupa wydatków bieżących jednostek	.	500,0	500,0	0,0	x	x	0,0	0,0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2.3.	- pozostałe odsetki (-odsetki od zasądzonych odszkodowań)	15.147,6	96.400,0	96.400,0	10.426,5	636,4	68,8	10,8	10,8
2.4.	- kary i odszkodowania wypłacone na rzecz osób fizycznych	.	3.100,0	3.100,0	338,7	x	x	10,9	10,9
2.5.	- koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	2.434,0	6.000,0	6.000,0	2.642,4	246,5	108,6	44,0	44,0
2.6.	- wydatki związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli	158.643,2	614.600,0	614.600,0	107.686,9	387,4	67,9	17,5	17,5
3.	Koszty inwestycyjne, w tym:	30.000,0	.	2.100.000,0	1.768.500,0	0,0	5.895,0	x	84,2
	- wydatki na zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i instytucji finansowych	30.000,0	.	2.100.000,0	1.768.500,0	0,0	5.895,0	x	84,2
4.	Inne zmniejszenia (odpisy aktualizujące wartość należności)	108,6	0,0	0,0	964,6	0,0	888,2	x	x
IV.	Stan na koniec roku, z tego	4.789.934,9	3.201.927,0	1.314.018,0	3.181.622,1	66,8	66,4	99,4	242,1
1.	Środki pieniężne	4.789.032,2	3.201.927,0	812.532,0	2.830.438,0	66,9	59,1	88,4	348,3
2.	Należności	802,7	0,0	501.486,0	351.187,7	0,0	43.750,8	x	70,0
	- w tym pożyczka z odsetkami i opłatami	0,0	0,0	501.486,0	351.184,2	x	x	x	70,0
	- w tym należności bieżące	802,7	0,0	0,0	3,5	0,0	0,4	x	x
3.	Zobowiązania	0,0	0,0	0,0	-3,6	x	x	x	x
Część F - Dane uzupełniające									
1.	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzenie lub depozyt u Ministra Finansów	4.789.032,2	3.201.927,0	812.532,0	2.830.438,0	66,9	59,1	88,4	348,3
1.1.	- depozyty overnight (O/N)	9.032,2	0,0	0,0	45.438,0	0,0	503,1	x	x
1.2.	- depozyty terminowe	4.780.000,0	3.201.927,0	812.532,0	2.785.000,0	67,0	58,3	87,0	342,8

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego.

Załącznik 6. 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 kryteria²⁵ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku²⁶.

Dochody: 1.124.857,6 tys. zł

Wydatki (łącznie wydatkami niewygasającymi i z wydatkami budżetu środków europejskich): 8.775.187,2 tys. zł.

Łączna kwota G : 9.900.044,8 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga dochodów w łącznej kwocie: $Wd = D : G : 0,1136$

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G : 0,8864$

Nieprawidłowości w dochodach: Ocena cząstkowa dochodów została obniżona o jeden punkt ze względu na naliczenie z blisko trzyletnim opóźnieniem oraz w niepełnej wysokości kar umownych od wykonawcy z tytułu nienależytego wykonania umowy na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu e-Podatki wraz z usługami dodatkowymi co najmniej na kwotę 3.906,9 tys. zł, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp.

Ocena cząstkowa dochodów: 4

Nieprawidłowości w wydatkach: nieuzasadnione podwyższenie kapitału zakładowego spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. o 15.000 tys. zł i pokrycia straty spółki za rok 2016 w wysokości 3.285,8 tys. zł, a w konsekwencji poniesienia niecelowego wydatku w kwocie 18.285,8 tys. zł, co stanowiło 0,21% wydatków budżetu państwa części 19. Zaciągnięcie zobowiązania na powyższe cele zostało dokonane bez uprzedniej zmiany planu wydatków, a koszty poniesione przez Spółkę, od czasu jej założenia do końca 2017 r., były blisko trzykrotnie wyższe niż wartość realizowanych na rzecz Ministerstwa Finansów zleceń.

Nieuzasadnione wystąpienie przez dysponenta części 19 o środki z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 4.637,8 tys. zł, w konsekwencji czego kwota 3.550,0 tys. zł została zablokowana w planie wydatków części 19, a 1.087,8 tys. zł zostało zgłoszone do wydatków niewygasających i ostatecznie pozostało niewykorzystane.

Ocena cząstkowa wydatków: 3

Łączna ocena dochodów i wydatków ŁO: $4 \times 0,1136 + 3 \times 0,8864 = 3$ – ocena nie spełnia kryteriów dla oceny pozytywnej bądź negatywnej, a wyniki sprawozdawczości nie wpływają na podwyższenie ani obniżenie oceny.

²⁵ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

²⁶ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>.

Załącznik 7. Kalkulacja oceny ogólnej państwowego funduszu celowego – Fundusz**Reprywatyzacji**

Oceny wykonania planu finansowego Fundusz Reprywatyzacji dokonano stosując kryteria²⁷ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku²⁸.

Przychody: 282.346,2 tys. zł

Koszty (łącznie z wydatkami majątkowymi): 1.890.559,1 tys. zł

Łączna kwota G : 2.172.905,3 tys. zł (kwota przychodów + kwota kosztów)

Waga przychodów w łącznej kwocie Wp = P : G 0,1299

Waga kosztów (łącznie z wydatkami majątkowymi) w łącznej kwocie: Wk = K : G 0,8701

Nieprawidłowości w przychodach: korekta planu finansowego przychodów bez uprzedniego uzyskania opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Ocena cząstkowa przychodów: pozytywna (5)

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

Ocena cząstkowa kosztów (łącznie z wydatkami majątkowymi): pozytywna (3)

Łączna ocena przychodów i kosztów ŁO: $5 \times 0,1299 + 3 \times 0,8701 = 3,2598 \approx 3$

Jedynie 6,4% kosztów Funduszu w roku 2017 zostało poniesionych na cele, dla których utworzono Fundusz. Pozostałe środki zostały przeznaczone na nabycie lub objęcie akcji (93,5% kosztów), a ponadto ze środków Funduszu udzielono pożyczki dla Telewizji Polskiej S.A. do kwoty 800.000,0 tys. zł. W związku z tym, że decyzje w sprawie nabycia lub objęcia akcji oraz udzielenia pożyczki ze środków Funduszu podejmuje Prezes Rady Ministrów (lub osoba przez niego upoważniona), rola dysponenta Funduszu, poza możliwością opiniowania wniosków, została ograniczona jedynie do przekazania środków. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli nie ocenia działań związanych z nabyciem lub objęciem akcji oraz udzieleniem pożyczki ze środków Funduszu pod kątem gospodarności, celowości i rzetelności, dlatego też w obszarze kosztów Funduszu ocena jest opisowa.

Łączna ocena przychodów i kosztów wynosi 3 i nie spełnia kryteriów dla oceny pozytywnej bądź negatywnej, a wyniki sprawozdawczości nie wpływają na podwyższenie ani obniżenie oceny.

²⁷ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

²⁸ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>

Załącznik 8. 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 Białymstoku	Wojciech Orłowski	Dyrektor IAS	P
3.	Izba Administracji Skarbowej w Krakowie	Tadeusz Gibas wcześniej Janusz Kasprzyk, Dyrektor Izby Skarbowej	Dyrektor IAS	P
4.	Izba Administracji Skarbowej w Lublinie	Leszek Bielecki	Dyrektor IAS	O
5.	Izba Administracji Skarbowej w Łodzi	Arkadiusz Paluszkiewicz wcześniej Marek Kołaciński	Dyrektor IAS	O
6.	Izba Administracji Skarbowej w Opolu	Barbara Bętkowska-Cela	Dyrektor IAS	P

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, O – ocena opisowa, N – ocena negatywna

Załącznik 9. 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. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej



Warszawa, dnia 12 czerwca 2018 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW**

BK2.0811.8.2018

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z otrzymaną przy piśmie z dnia 5 czerwca 2018 r., znak: KBF.430.009.2018 Informacją o wynikach kontroli pn.: *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam stanowisko odnoszące się do dokonanej oceny kontrolowanej działalności, w tym argumentacji uzasadniającej oddalenie zastrzeżeń 1 i 3 zgłoszonych do Wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 17 kwietnia 2018 r.

1. Odnosząc się do stwierdzenia dotyczącego naliczenia przez Ministerstwo Finansów z blisko trzyletnim opóźnieniem oraz w niepełnej wysokości kar umownych od wykonawcy z tytułu nienależytego wykonania umowy, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK), było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: *uofp*) i wskazuje na naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³ (dalej: *uondfp*), informuję.

W ocenie Ministra Finansów, przywołane w uchwale Kolegium NIK orzeczenie GKO⁴ dotyczyło znacząco innej sytuacji, niż w sprawie, w której aktualnie NIK wskazało nieprawidłowości. Jednak nawet z przywołanego orzeczenia wynika, że data popełnienia czynu związanego z niedochodzeniem kar umownych nie jest jednoznacznie określona w przepisach prawa. W sprawie rozpoznawanej przez GKO w 2014 r. jednostka sektora

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, z późn. zm.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, z późn. zm.

⁴ Orzeczenie GKO z dnia 20 lutego 2014 r., sygn. akt BDF1/4900/82/87/RN-22/13/RWPD-83732.



Finansów

finansów publicznych nie podjęła działań zmierzających do dochodzenia kar umownych. Czynności podjęto dopiero po złożeniu wniosku o ukaranie, ale wówczas możliwe było tylko dochodzenie należności poprzez zgłoszenie do masy upadłości. Inaczej wygląda sytuacja dochodzenia kar umownych przez Ministerstwo Finansów. Problem został samodzielnie zidentyfikowany przez jednostkę (kontrola NIK oparła się w dużej części na ustaleniach samodzielnie dokonanych przez Ministerstwo Finansów). Ministerstwo Finansów z własnej inicjatywy sporządziło zestawienie należnych kar umownych i podjęło kroki w celu ich dochodzenia. Trzeba przy tym pamiętać, że z uwagi na złożoność ocenianych działań, dotyczących realizacji umowy, a także wagę realizowanej umowy dokonanie weryfikacji wymagało czasu.

Zauważyć należy, że w innym orzeczeniu GKO⁵ z dnia 15 lutego 2018 r. wskazano, że w związku z brakiem jednoznacznego terminu na ustalenie dochodzenie należności, czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych zaistnieje dopiero wówczas, gdy dochodzenie tej należności nie będzie możliwe. W orzeczeniu tym GKO podniosła, między innymi że cyt.: „przepisy prawa odnoszące się do jednostek sektora finansów publicznych (...) nie przewidują innego niż ogólny termin dochodzenia roszczeń. Innymi słowy dopóty dopóki roszczenie nie jest przedawnione to może być skutecznie dochodzone w drodze przymusowej. Jednocześnie czyn penalizowany w art. 5 ust 1 pkt 2 *uondfp* ma charakter czynu z zaniechania. Dla ustalenia przesłanek tego czynu konieczne jest zatem ustalenie ustawowej powinności działania, ze szczególnym uwzględnieniem ustawowego terminu w jakim dany obowiązek winien być wykonany. Zdaniem GKO w składzie orzekającym w niniejszej sprawie przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie określają daty w jakim musi już dojść do dochodzenia danej należności. (...) Wątpliwości budzi zdaniem GKO czy przesłanka dotycząca „powinności” działania może być wyinterpretowywana przy użyciu innych rodzajów wykładni, w szczególności przy użyciu wykładni celowościowej. Sam fakt, iż dane działanie może już być podjęte nie oznacza jeszcze, iż występuje „powinność”. GKO (...) nie podziela pojawiających się niekiedy wypowiedzi orzeczniczych, iż obowiązek podjęcia czynności może być wyinterpretowywany z ogólnej zasady wyrażonej w art. 42 ust. 5 *uofp*. Przepis ten nie będzie miał tu wprost zastosowania, gdyż nie wskazuje terminu wykonania

⁵ Orzeczenie GKO z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt BDF1.4800.91.2017.

obowiązków, a jedynie podaje sposób jego określenia w konkretnej sprawie - „jednostki są obowiązane /.../ do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania”. (...) należy stwierdzić, iż nie określa on uniwersalnego terminu podjęcia czynności dochodzenia należności. Z pewnością z przepisu tego nie wynika konieczność działania natychmiast kiedy będzie to działanie możliwe do wykonania. Powołując się na tę regulację konieczne jest zatem ustalenie czy działanie w danym dniu było już konieczne dla uzyskania efektu w postaci wykonania zobowiązania przez stronę przeciwną, tylko bowiem wtedy zrzut zaniechania mimo „powinności” działania daje się obronić w kontekście obiektywnej zarzucalności czynu.”.

Biorąc pod uwagę przytoczone stanowisko GKO, należy uznać, że stwierdzenie NIK, dotyczące naliczania kar umownych z blisko trzyletnim opóźnieniem oraz w niepełnej wysokości kar umownych jest niezasadne. Wskazane w treści Informacji kary umowne z tytułu opóźnień w realizacji umowy na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu e-Podatki wraz z usługami dodatkowymi, które zostały oszacowane w 2017 r. zweryfikowano ponownie w 2018 r. przez Zespół do spraw naliczania kar umownych. Ostateczne naliczenie kar nastąpiło 27 kwietnia 2018 r. wraz z wezwaniem do zapłaty w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Dlatego też, kary te stały się wymagalne dopiero z upływem 14 dni od dnia otrzymania ww. wezwania. Ponadto, należy wskazać, że w ramach weryfikacji kar oszacowanych w 2017 r. ustalono, mając na względzie uzgodnione przez Zespół zasady naliczania kar umownych wynikające z pozyskanych opinii prawnych, że ostatecznie naliczone kary umowne dotyczą problemów i incydentów zaistniałych w 2016 r. i latach kolejnych (do końca marca 2018 r.).

2. Odnosząc się do oceny celowości poniesionych wydatków na podwyższenie kapitału zakładowego Minister Finansów zauważa, że nie można pomijać okoliczności związanych z koniecznością uwzględnienia długofalowego działania podmiotu, któremu te środki zostały przekazane. Nie w każdym przypadku dla zrealizowania długoterminowych zadań Spółki wystarczające jest przekazywanie środków jedynie na bieżąco. Ocena planowania działań Spółki w zakresie merytorycznym, uzasadniającym podjęcie uchwał, wiąże się z wykonywaniem przez Skarb Państwa uprawnień „właścicielskich” uregulowanych w ustawie z dnia 29 kwietnia 2016 r. o *szczególnych zasadach wykonywania niektórych*

zadań z zakresu informatyzacji działalności Krajowej Administracji Skarbowej⁶, ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁷ i Kodeksie Sądowców Handlowych (dalej: K.s.h.). Skarb Państwa jest szczególną osobą prawną, w stosunkach cywilnoprawnych, podmiotem wszystkich praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym organy administracji publicznej oraz inne podmioty uprawnione na podstawie odrębnych przepisów do reprezentowania Skarbu Państwa, reprezentują Skarb Państwa zgodnie z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych. W związku z tym to przepisy K.s.h. stanowią podstawę oceny charakteru prawnego czynności Skarbu Państwa jako współnika spółki z o.o. związku z podwyższaniem jej kapitału zakładowego. Uchwały Nr 11/2017 z dnia 28 czerwca 2017 r. i Nr 25/3017 z dnia 4 października 2017 r. Zgromadzenia Wspólników Spółki stanowiły wyraz decyzyjności „właściciela” potwierdzającej, że zasadność realizacji długofalowych zadań Spółki wymaga jej dokapitalizowania w przyjętej formie. Środki na ten cel zostały zabezpieczone w cz. 19 budżetu, natomiast podjęte przez organ Spółki uchwały skonkretyzowały wysokość kwot podlegających przesunięciu na poziomie szczegółowości określonym w paragrafach klasyfikacji budżetowej.

W ocenie Ministra Finansów zmiana planu finansowego po podjęciu uchwały przez Skarb Państwa – Ministra Finansów, jako jedyne współnika Spółki w zakresie podwyższenia jej kapitału zakładowego, w granicach przewidzianych w Umowie Spółki, oraz objęcia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki, a przed wniesieniem przez Skarb Państwa – Ministra Finansów wkładu (pieniężnego) na pokrycie objętego udziału w podwyższonym kapitale zakładowym, spełnia wymóg z art. 46 ust. 1 *uofp*, zgodnie z którym „jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki (...)”

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2192, z późn. zm.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 2259.

z powołaniem

Z upoważnienia Ministra Finansów
Dyrektor Generalny
dr Adam Niedzielski



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KBF.430.009.2018

Warszawa, dnia 19 czerwca 2018 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska z dnia 12 czerwca 2018 r. zgłoszonego z upoważnienia Ministra Finansów przez Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Finansów do informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

1. Minister Finansów (dalej: Minister), w imieniu którego działa Dyrektor Generalny wskazuje, iż stwierdzenie Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK) dotyczące naliczania kar umownych od wykonawcy umowy na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu e-Podatki wraz z usługami dodatkowymi z blisko trzyletnim opóźnieniem oraz w niepełnej wysokości jest nieuzasadnione. W ocenie Ministra data popełnienia czynu związanego z niedochodzeniem kar umownych nie jest jednoznacznie określona w przepisach prawa. Minister zaznaczył, iż problem dochodzenia kar umownych został samodzielnie zidentyfikowany przez Ministerstwo Finansów (dalej: Ministerstwo), które z własnej inicjatywy sporządziło zestawienie należnych kar oraz podjęło kroki w celu ich dochodzenia. Z uwagi na złożoność ocenianych działań dotyczących realizacji przedmiotowej umowy, a także jej wagę dokonanie weryfikacji wymagało czasu. Wskazane w informacji o wynikach kontroli kary umowne zostały oszacowane w 2017 r., ponownie zweryfikowane w 2018 r., zaś ostateczne naliczenie kar nastąpiło dnia 27 kwietnia 2018 r.

Odnosząc się do powyższego wskazuję, iż NIK nie neguje faktu, że Ministerstwo w 2017 r. podjęło działania w celu naliczania kar umownych z tytułu realizacji przedmiotowej umowy natomiast istotą kwestionowanej nieprawidłowości jest fakt, że działania te zostały podjęte z opóźnieniem, a należność z tytułu kar umownych do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie nie została ustalona w pełnej wysokości, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne, a zarazem niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych². Wyznacznikami dla powyższej nieprawidłowości i jej oceny - co zostało również uwypuklone w uchwale kolegium NIK - było kryterium rzetelności oraz wskazany wyżej przepis ustawy o finansach publicznych. NIK nie kwestionuje również faktu, iż w przypadku należności cywilnoprawnych, a takimi są należności z tytułu kar umownych, terminy ich dochodzenia nie są ściśle określone w przepisach prawa. Tym nie mniej jednostki, a w szczególności jednostki sektora finansów publicznych, powinny podejmować takie czynności, które ze względu na zasadę rzetelności i gospodarności będą najbardziej skuteczne i racjonalne. Należy mieć bowiem na uwadze, że bieżące ustalanie i dochodzenie należności z tytułu kar umownych, w tym w drodze potrącenia, służy ochronie interesów Skarbu Państwa, a ponadto może podziać na wykonawcę mobilizując do należytego realizowania umowy w dalszym zakresie. Z ustaleń kontroli wynika, iż pierwsze przypadki nienależytej realizacji umowy na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu e-Podatki wraz z usługami dodatkowym, które powinny skutkować naliczeniem i dochodzeniem kar umownych zostały zarejestrowane już w sierpniu 2014 r., a Ministerstwo podjęło działania w tej kwestii dopiero w drugiej połowie 2017 r. Ostateczne naliczenie kar - zgodnie

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

ze stanowiskiem Ministra - nastąpiło dopiero po zakończeniu czynności kontrolnych NIK w jednostce, a mianowicie dnia 27 kwietnia 2018 r. Ustalenie NIK o blisko trzyletnim opóźnieniu w podjęciu działań w sprawie naliczania kar umownych tytułem realizacji ww. umowy jest zatem uzasadnione.

2. W zakresie oceny celowości poniesionych wydatków na podwyższenie kapitału zakładowego spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. (dalej: Spółka) Minister zaznaczył, iż nie można pomijać okoliczności związanych z koniecznością uwzględnienia długofalowego działania podmiotu, któremu środki zostały przekazane. Zdaniem Ministra nie w każdym przypadku dla zrealizowania długoterminowych zadań Spółki wystarczające jest przekazywanie środków jedynie na bieżąco. Ocena planowania działań Spółki w zakresie merytorycznym, uzasadniającym podjęcie uchwał, wiąże się z wykonywaniem przez Skarb Państwa uprawnień „właścicielskich” uregulowanych w ustawie z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności Krajowej Administracji Skarbowej³, ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁴ i ustawie dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁵. W ocenie Ministra uchwały zgromadzenia wspólników Spółki stanowiły wyraz decyzyjności „właściciela” potwierdzającej, że zasadność realizacji długofalowych zadań Spółki wymaga jej dokapitalizowania w przyjętej formie. Środki na ten cel zostały zabezpieczone w cz. 19 budżetu, natomiast podjęte przez organ Spółki uchwały skonkretyzowały wysokość kwot podlegających przesunięciu na poziomie szczegółowości określonym w paragrafach klasyfikacji budżetowej. Zdaniem Ministra zmiana planu finansowego po podjęciu uchwały przez Skarb Państwa - Ministra Finansów, jako jedyne go wspólnika Spółki w zakresie podwyższenia jej kapitału zakładowego, w granicach przewidzianych w umowie Spółki, oraz objęcia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki, a przed wniesieniem przez Skarb Państwa - Ministra Finansów wkładu (pieniężnego) na pokrycie objętego udziału w podwyższonym kapitale zakładowym, spełnia wymóg z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym „jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki (...)”.

Odnosząc się do powyższego wskazuję, iż wyznacznikiem dla oceny NIK - o nieuzasadnionym podwyższeniu kapitału zakładowego oraz o pokryciu straty Spółki za rok 2016 i w konsekwencji poniesieniu niecelowego wydatku w łącznej kwocie 18,3 mln zł - nie było kryterium legalności, lecz kryterium celowości. NIK nie neguje tego, iż kapitał zakładowy Spółki mógł zostać podwyższony w drodze uchwały zgromadzenia wspólników, bez konieczności zmiany umowy Spółki. NIK kwestionuje natomiast celowość takich działań. Z bilansu sporządzonego na dzień 31 grudnia 2016 r. wynika, że Spółka odnotowała stratę za rok 2016 w wysokości 3,3 mln zł, przy czym jej kapitał zakładowy i aktywa finansowe wynosiły odpowiednio: 16,7 mln zł i 17,1 mln zł. Uchwały zgromadzenia wspólników, którego uprawnienia wykonywał Minister działający w imieniu Skarbu Państwa o podwyższeniu kapitału zakładowego Spółki, pokryciu straty Spółki poprzez dopłatę na kapitał rezerwy zostały podjęte po zatwierdzeniu rocznego budżetu Spółki, z którego wynikało, iż zaplanowane koszty działalności Spółki opiewają na kwotę 13,8 mln zł. W trakcie kontroli Ministerstwo nie przedstawiło żadnych konkretnych wycień i analiz zawierających planowane wykorzystanie przez Spółkę posiadanych środków, jak również planu nowych przedsięwzięć realizowanych przy współudziale Aplikacji Krytycznych Sp. z o.o. W wyniku podjęcia ww. uchwał przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, będącego jedynym udziałowcem Spółki, na dzień 31 grudnia 2017 r. Spółka dysponowała środkami pieniężnymi w kwocie 25,3 mln zł. Stan środków był konsekwencją niecelowego dokapitalizowania Spółki w łącznej kwocie 18,3 mln zł, w sytuacji gdy Spółka na początku roku dysponowała środkami w wysokości 17,1 mln zł przy planowanych kosztach w wysokości 13,8 mln zł. NIK nie kwestionuje podniesionej przez Ministra konieczności zapewnienia długofalowego działania Spółki, jednakże ani na etapie prowadzonych czynności kontrolnych, ani wnosząc zastrzeżenia nie przedstawiono NIK żadnego dokumentu określającego przyszłą działalność spółki i jej zadań na rzecz Skarbu Państwa. Nie rozszerzono również zakresu zadań powierzonych Spółce, określonych w umowie zawartej w dniu 15 września 2016 r., stanowiącej podstawę zleczanych przez Ministerstwo zadań. Ponadto zaznaczyć należy, że cel ten może być osiągnięty poprzez przekazywanie Spółce środków na bieżąco, w stosunku do jej potrzeb i realizowanych zadań. Tym samym zawarta w informacji o wynikach kontroli ocena o nieuzasadnionym podwyższeniu kapitału zakładowego

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2192.

⁴ Dz. U. poz. 2259, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1577, ze zm.

spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. o 15,0 mln zł i pokrycia straty Spółki za rok 2016 w wysokości 3,3 mln zł, a w konsekwencji poniesienia niecelowego wydatku w kwocie 18,3 mln zł jest zasadna.

Nieuprawnione jest także twierdzenie Ministra, iż zmiana planu finansowego dopiero po podjęciu uchwały przez Skarb Państwa - Ministra Finansów, jako jedyne go współnika Spółki w zakresie podwyższenia jej kapitału zakładowego, w granicach przewidzianych w umowie Spółki, a przed wniesieniem przez Skarb Państwa - Ministra Finansów wkładu (pieniężnego) na pokrycie objętego udziału w podwyższonym kapitale zakładowym, spełnia wymóg z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Oznacza to, że jednostka sektora finansów publicznych nie może zaciągać zobowiązań przekraczających plan wydatków. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne klasyfikuje się według działów, rozdziałów i paragrafów. Zmiana planu finansowego po zaciągnięciu zobowiązania, czyli późniejsze zwiększenie wydatków w określonej podziałce klasyfikacji budżetowej nie uzasadnia i nie uprawnia do uprzedniego zaciągania zobowiązań pieniężnych ponad ustalony plan. W obowiązującym stanie prawnym, podjęcie uchwał skutkujących zaciągnięciem zobowiązania, powinno mieć miejsce jedynie w przypadku uprzedniego zabezpieczenia środków we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej planu finansowego jednostki. Zatem zawarte w informacji o wynikach kontroli ustalenie NIK w tej kwestii jest zasadne.





RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

BK2.0811.8.2018

Warszawa, dnia 20 czerwca 2018 r.



03690218

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI	
Przydział	<i>91</i>
Data	<i>22.06.2018</i>
UNK	<i>29.23/18</i>

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panu Prezisie,

w związku z przekazaną Informacją o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2017 roku w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*, w uzupełnieniu do stanowiska Ministra Finansów wyrażonego w piśmie z dnia 12 czerwca 2018 r., znak: BK2.0811.8.2018 odnosząc się do sformułowania *co wskazuje na naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (str. 10 *Informacji*) pragnę zauważyć, że Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK) nie formułowała w wystąpieniu pokontrolnym zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wobec powyższego zarzut nie mógł być przedmiotem odniesienia się Ministra Finansów, zarówno pisemnego, ani też na posiedzeniu Kolegium NIK w dniu 30 maja 2018 r.

Ustawa o finansach publicznych (dalej: *uofp*) w art. 29 ust. 1 i 2 stanowi, że państwowy fundusz celowy tworzony jest na podstawie odrębnej ustawy, przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Państwowy Fundusz celowy pn. Fundusz Reprywatyzacji został utworzony na podstawie art. 56 ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników¹, który to przepis określił jego przychody oraz cele na jakie mają być przeznaczane środki gromadzone na rachunku Funduszu. Cele te zostały określone w ust. 1, 4c, 4d¹, 4e. Ustawodawca w odniesieniu do realizowanych z Funduszu wydatków ustanowił w art. 56 ust. 4g jedynie ograniczenie polegające na konieczności utrzymania stanu środków zgromadzonych na rachunku Funduszu na poziomie nie niższym niż dwukrotność wydatków poniesionych w poprzednim roku budżetowym na cele, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5, 6. Ustalony powyższym przepisem limit wydatków został zachowany.

¹ ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. (Dz. U. 2017, poz. 1055).



Niezależnie od powyższego art. 29 ust. 8 *uoffp* stanowi, iż koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich. Wszystkie koszty objęte kolejnymi korektami Planu Finansowego Funduszu Reprywatyzacji zostały zrealizowane ze środków własnych Funduszu, każdorazowo przy pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych, z wyjątkiem sytuacji, w której opinia taka nie była wymagana na mocy art. 15b ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (korekta nr 3). Powyższe zostało zrealizowane na podstawie art. 29 ust. 8 i 12, art. 44 i 52, w powiązaniu z przepisami ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, które rozszerzyły zakres realizowanych wcześniej z Funduszu zadań o charakterze reprywatyzacyjnym o dodatkowe zadania inwestycyjne i pożyczkowe, oraz przywołaną wyżej ustawę z dnia 6 grudnia 2017 r. Zauważenia wymaga, iż przyjmowana interpretacja przepisów powinna umożliwiać realizację woli ustawodawcy wyrażoną w przepisach powołujących fundusz i je uzupełniających (ustawa z dnia 6 grudnia 2017 r.), a nie prowadzić do jej paraliżowania. Nie bez znaczenia jest utrwalona praktyka interpretacyjna w tym względzie. Znalazła ona odzwierciedlenie w wytycznych ujętych w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 31 lipca 2012 r. nr FS8/4071/41/LMX/2012/1047, które były zgodne ze stanowiskiem Kolegium NIK wyrażonym w Uchwale Nr 33/2012 z dnia 23 maja 2012 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego (nr kontroli KAP-4100-05-02/2012). Zgodnie ze stanowiskiem Kolegium NIK wyrażonym w ww. uchwale niewłaściwy jest pogląd o konieczności dokonania zmian w planie finansowym funduszu celowego w trybie art. 29 ust. 12 *uoffp* tylko w przypadku, kiedy łącznie następuje wzrost przychodów i kosztów, a wykorzystanie - za zgodą dysponenta funduszu - pozostałości środków z okresów poprzednich na pokrycie większych kosztów niż planowane nie wymaga zmiany planu finansowego. Kolegium NIK stwierdziło, że: "Podstawę gospodarki finansowej Funduszu stanowi roczny plan finansowy, określający przychody i koszty oraz stan środków na początek i koniec 2011 r. (art. 29 ust. 6 *uoffp*). Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach określonych w planie finansowym Funduszu (art. 44 ust. 1 pkt 3 *uoffp*), natomiast zmiany w zakresie przychodów i kosztów wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym (art. 52 ust. 3 *uoffp*). Do poniesienia wyższych niż określone w planie finansowym kosztów konieczne było zatem dokonanie stosownych zmian w planie finansowym Funduszu.

Gdyby przyjąć, że w planie finansowym można dokonywać zmian polegających wyłącznie na jednoczesnym zwiększeniu przychodów i kosztów, to w przypadku wyższego niż w planie stanu środków na początek roku, poniesienie w danym roku budżetowym wyższych kosztów byłoby w ogóle niemożliwe, bowiem innego trybu zmian planu finansowego niż określony w art. 29 ust. 12 ustawa o finansach publicznych nie przewiduje."

W informacji o wynikach kontroli *Wykonanie w 2011 roku budżetu państwa w części 17 Administracja publiczna oraz wykonania planu finansowego Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym* (KAP/4100-05-01/2012 Nr ewid. 79/2012/P/12/005/KAP) Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o zaniechanie dokonywania wydatków ze środków Funduszu pozostałych na koniec poprzedniego okresu bez dokonania zmian w planie w trybie określonym w art. 29 ust. 12 *uofp*, a nie o całkowite zaniechanie dokonywania zmian w planie, w wyniku których następuje zwiększenie wydatków ze środków funduszu pozostałego na koniec okresu poprzedniego.

W tym miejscu podkreślić należy, iż na zwiększenie planowanych kosztów bez jednoczesnego zwiększenia planowanych przychodów wyraziła zgodę Komisja Finansów Publicznych, na co mając na uwadze również uzasadnienie uchwały nr 38/2018 NIK kładzie szczególny nacisk.

Minister Finansów ponownie uprzejmie zwraca uwagę na istotny aspekt sprawy, jakim jest ugruntowana interpretacja przepisów. W ostatnich latach zmiany takie jak ta, która wywołała zastrzeżenia NIK, były dokonywane wielokrotnie. Nie jest nam znany przypadek kwestionowania tego przez NIK.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, iż mimo nieprawidłowości, która w ocenie NIK wskazuje na naruszenie dyscypliny finansów publicznych kontrolujący w sformułowanych wnioskach nie akcentują kwestii potrzeby zmiany przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie odmiennego niż obecne uregulowania kwestii zmian planu finansowego, pomimo rozbieżności interpretacyjnych a także przewidywalnych niekorzystnych efektów zastosowania interpretacji przedstawionej przez NIK w trakcie ostatniej kontroli. Wskazują jedynie na konieczność dokonania zmian w ustawie o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników polegających na wzmocnieniu roli dysponenta w procesie decyzyjnym z zakresu wydatków na cele inwestycyjne i pożyczkowe oraz doprecyzowania związanych z tym uprawnień i obowiązków dysponenta Funduszu Reprywatyzacji.

Dodatkowo pragnę raz jeszcze podkreślić, iż uzupełniająca korekta przychodów naniesiona została w wyniku konsultacji wewnętrznych MF i motywowana była intencją odzwierciedlenia w zmienianym planie jak najbliższej realistycznej prognozy wartości odsetek, przy czym nie tworzyło to możliwości przekroczenia limitu kosztów ustalonego zgodnie z pozytywną opinią Komisji Finansów Publicznych.

Niezależnie od powyższego na marginesie pragnę zaznaczyć, iż wykonanie PFC Funduszu Reprywatyzacji za 2017 rok według stanu na dzień 2 lutego 2018 r. w pozycji przychody było finalnie wyższe niż planowane po korektach i zamknęło się kwotą 81 518 537,07 zł, a sama prognoza wyższych przychodów nie była samoistną przyczyną sformułowanego przez dysponenta wniosku o akceptację zmiany planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji. Podwyższone (o jeszcze większą kwotę) przychody zostały przedłożone Komisji Finansów publicznych do zaopiniowania w ramach prac nad korektą nr 2 i nie wzbudziły zastrzeżeń.

W tym kontekście, twierdzenie dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 10 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych jest zbyt daleko idące.

Z powrotem

Z upoważnienia Ministra Finansów
Dyrektor Generalny

Adam Niedzielski
dr Adam Niedzielski