



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.06.2020

Pan Tadeusz Kościński
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione poprzez sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-950 Warszawa (dalej: MF)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów, od 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r. – Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r. – Marian Banaś, Minister Finansów, od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r. – Teresa Czerwińska, Minister Finansów, od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/5/2020 z 2 stycznia 2020 r. 2. Małgorzata Pawelec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/4/2020 z 2 stycznia 2020 r. 3. Anna Pikuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/26/2020 z 14 stycznia 2020 r. 4. Anna Wojcieszekiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/3/2020 z 2 stycznia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-8)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 19 – <i>Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe</i> oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Celem kontroli było również dokonanie oceny wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji (dalej: Fundusz) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu.
Zakres kontroli	W zakresie wykonania budżetu państwa w części 19 ocenie podlegały w szczególności: – działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych;

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań;
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

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

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

W zakresie wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu;
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji;
- gospodarowanie wolnymi środkami;

² Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

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

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

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2019 r. izb administracji skarbowej w Katowicach, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Dochody i wydatki w części 19 zostały wykonane zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na 2019 r. Na podstawie szczegółowego badania dochodów w kwocie 137 258,6 tys. zł, tj. 25,5% dochodów Ministerstwa Finansów – realizowanych przez dysponenta III stopnia i 17,9% dochodów części 19, stwierdzono, że objęte badaniem należności z tytułu dochodów budżetowych były ustalane prawidłowo i terminowo.

Zaplanowane w części 19 wydatki zostały wykonane w 99,5% planu po zmianach. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 476 439,3 tys. zł, tj. 43,8% wydatków Ministerstwa Finansów realizowanych przez dysponenta I i III stopnia i 6,2% wydatków części 19 oraz realizację wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 14 551,1 tys. zł, tj. 68,4% wydatków kontrolowanej jednostki i 25,7% wydatków części 19. Stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Nieprawidłowości dotyczące ustalenia wartości zamówienia w ramach umowy zlecenia na usługę wsparcia procesów informatycznych oraz nieopublikowania w formie obwieszczenia⁴ wykazu jednostek, którym w 2019 r. przyznano dotacje

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Obwieszczenia, o którym mowa w art. 122 ust. 4 ufp.

celowe z budżetu państwa w części 19, nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie łączne sprawozdania za 2019 r. sporządzone przez dysponenta części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. Sprawozdania łączne dysponenta części 19 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe sporządzone przez dysponenta III stopnia – centralę Ministerstwa Finansów (dalej: centrala MF) na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁵, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷.

Nadal aktualne pozostają dwa z sześciu wniosków sformułowanych w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2015 r. dotyczące zaprzestania ujmowania w planie dysponenta środków na wydatki jednostek podległych oraz ujednoczenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców, jak i w przypadku ich potrącania z wynagrodzenia wykonawcy. Wnioski NIK sformułowane w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 19 zostały zrealizowane.

Fundusz Reprywatyzacji

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.

Przychody i koszty Funduszu Reprywatyzacji zostały wykonane zgodnie z planem finansowym Funduszu. Na podstawie szczegółowego badania kosztów w kwocie 1 257 781,0 tys. zł, tj. 94,0% kosztów Funduszu, stwierdzono, że zostały one poniesione na cele wymienione w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. W toku kontroli ujawniono nieprawidłowość polegającą na utrzymywaniu zbyt wysokiego stanu wolnych środków pieniężnych Funduszu, co miało wpływ na uzyskanie niższych odsetek z lokowania wolnych środków. Nieprawidłowość nie miała wpływu na ocenę wykonania planu finansowego Funduszu.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2019 r. poz.1393, ze zm.).

⁶ 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).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2019 r. dochody wyniosły 768 264,1 tys. zł i były wyższe o 188 955,1 tys. zł (o 32,6%) od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019⁹ oraz wyższe o 132 474,0 tys. zł (o 20,8%) od uzyskanych w 2018 r. Wynikało to przede wszystkim z osiągnięcia wyższych o 102,0 mln zł dochodów z tytułu dywidendy od spółki Totalizator Sportowy sp. z o.o. Kwotę dochodów z tego tytułu zaplanowano na poziomie dywidendy wypłaconej z zysku za rok 2017, przewidując konieczność pozostawienia części zysku na działania rozwojowe spółki, podobnie jak w roku 2018. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że w 2019 r. nie było jednak potrzeby pozostawiania części zysku na rozwój spółki, co pozwoliło uzyskać wyższą dywidendę.

W 2019 r. największy udział w strukturze dochodów miały dochody uzyskane z tytułu odsetek w rozdziale 75814 *Różne rozliczenia finansowe* (469 846,0 tys. zł, tj. 61,2% dochodów części). Dochody te obejmują głównie odsetki od środków budżetu państwa lokowanych w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK). Kolejną istotną pozycję stanowiły dochody z tytułu dywidendy od spółki Totalizator Sportowy sp. z o.o. w kwocie 122 000,0 tys. zł, tj. 15,9% dochodów.

(akta kontroli str. 2210-2232, 2793-2810 pliki: 8, 14, 83-90, 229)

Zrealizowane w 2019 r. dochody centrali MF wyniosły 538 679,7 tys. zł i były niższe o 4914,6 tys. zł (o 0,9%) od uzyskanych w 2018 r. Wynikało to głównie z osiągnięcia niższych niż w 2018 r. dochodów z tytułu opłat za udzielenie koncesji na prowadzenie kasyn gry, zgodnie z ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹⁰ (o 17 733,4 tys. zł) oraz niższych wpływów z tytułu rozliczeń związanych z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych (o 2950,0 tys. zł), przy wyższych wpływach w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*, głównie z tytułu opłat za zawarcie uprzednich porozumień cenowych (o 10 573,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 2233-2258, 2793-2810 pliki: 14, 154)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 63 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych centrali MF w 2019 r. o łącznej wartości 137 258,6 tys. zł, tj. 25,5% dochodów centrali MF, w tym 50 wybranych losowo¹¹ i 13 dobranych metodą celową. Zbadano również dziewięć dowodów księgowych dokumentujących zmniejszenie dochodów o 3660,0 tys. zł, dotyczących zwrotu dochodów oraz przekazania do właściwych organów otrzymanych kwot niestanowiących dochodów części 19.

Badanie przeprowadzone pod względem poprawności i terminowości ustalania należności nie wykazało nieprawidłowości (26 dowodów księgowych w ramach

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz. 198), dalej: ustawa budżetowa.

¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 847, ze zm.

¹¹ Wyboru dokonano metodą PPS z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości.

powyższej próby). Należności były ustalane terminowo w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie.

(akta kontroli str. 2284-2305, 2793-2810 pliki: 3, 5, 123)

Na koniec 2019 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 19 wystąpiły należności w wysokości 287 714,0 tys. zł, w tym zaległości 261 459,5 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec roku 2018 należności spadły o 393 156,4 tys. zł, tj. o 57,7%, a zaległości o 375 491,8 tys. zł, tj. o 58,9%. Spadek stanu należności i zaległości wynikał przede wszystkim z wyśięgowania w Izbie Administracji Skarbowej w Katowicach należności wynikającej z wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach zasądającego na rzecz Skarbu Państwa kwotę 319 197,0 tys. zł tytułem naprawienia szkody majątkowej wraz z odsetkami. Wynikało to z przekazania należności z Izby do właściwych urzędów skarbowych i tym samym przeniesienia należności z części 19 do części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

(akta kontroli str. 2231-2232, 2793-2810 plik: 229)

Ujęte w rocznym sprawozdaniu Rb-27 centrali MF należności wyniosły 41 420,5 tys. zł, w tym 16 578,3 tys. zł stanowiły zaległości. W porównaniu do stanu na koniec 2018 r. stan należności zmniejszył się o 18 273,1 tys. zł (tj. o 30,6%), natomiast stan zaległości zwiększył się o 664,7 tys. zł. Spadek stanu należności wynikał przede wszystkim z zawarcia ugód sądowych z dwoma kontrahentami oraz przekazania niektórych spraw przejętych po zlikwidowanym Ministerstwie Skarbu Państwa do innych jednostek, natomiast wzrost zaległości wynikał przede wszystkim z braku uregulowania kar umownych naliczonych trzem podmiotom oraz naliczenia odsetek od zaległości.

(akta kontroli str. 2233-2258, 2793-2810 pliki: 14, 142)

Skuteczność i adekwatność podejmowanych przez dysponenta III stopnia – centralę MF działań w celu odzyskania należności sprawdzono na próbie 34,9% należności pozostałych do zapłaty na kwotę 14 447,0 tys. zł. Doboru dokonano metodą celową spośród 318 pozycji należności centrali MF (dowodów księgowych będących podstawą ujęcia należności).

Badanie pięciu należności ustalonych przez MF wykazało, że w jednym przypadku działań zmierzających do dochodzenia należności nie podejmowano terminowo i bez zbędnej zwłoki. Zasady dochodzenia należności, w tym terminy podejmowania kolejnych działań, zostały uregulowane w MF zarządzeniem nr 49 Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie zasad postępowania w Ministerstwie Finansów przy ustalaniu oraz dochodzeniu należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym (dalej: Zarządzenie nr 49). Wynika z niego w szczególności, że wierzyciel, czyli komórka organizacyjna właściwa w sprawie, której dotyczy należność, w terminie:

- siedmiu dni od ustalenia należności wystawia notę obciążeniową,
- maksymalnie 14 dni od upływu terminu płatności wynikającego z noty obciążeniowej wystawia wezwanie do zapłaty,
- 14 dni od daty płatności wynikającej z wezwania do zapłaty występuje do Departamentu Prawnego o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego.

(akta kontroli str. 2793-2810 pliki: 4, 74-76, 79, 81, 111-118, 121-122, 251-266)

W 2019 r. spisano z ewidencji księgowej umorzone należności od 14 dłużników.

Dotyczyło to:

- zaległości w łącznej kwocie 260,4 tys. zł od siedmiu dłużników, które zostały przejęte z Ministerstwa Skarbu Państwa i dotyczyły bezskutecznych egzekucji prowadzonych wobec dłużników upadłych lub zlikwidowanych oraz należności, co do których podniesiono zarzut przedawnienia;
- zaległości w łącznej kwocie 5,2 tys. zł od dwóch dłużników, powstałych w latach 2009-2017 w MF, gdzie postępowania egzekucyjne zostały umorzone ze względu na ich bezskuteczność, w związku z tym zostały spełnione przesłanki umarzania z urzędu należności, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- zaległości w łącznej kwocie 17,2 tys. zł od pięciu dłużników z tytułu kar administracyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń dotyczących umarzania zaległości.

W 2019 r., na wniosek dłużnika, rozłożono na raty jedną zaległość przejętą z Ministerstwa Skarbu Państwa na kwotę 18,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 2233-2258, 2306-2323, 2793-2810 pliki: 77, 103-107)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W jednej z pięciu objętych kontrolą należności powstałych w MF działania zmierzające do wyegzekwowania należności z tytułu kary umownej były podejmowane ze zwłoką.

Departament Informatyzacji ze zwłoką podejmował kolejne działania, przewidziane w Zarządzeniu nr 49, zmierzające do wyegzekwowania należności wynikającej z kary umownej w kwocie 283,6 tys. zł, w tym 9,2 tys. zł stanowiły odsetki naliczone do dnia 31 grudnia 2019 r. Wezwanie do zapłaty skierowano do dłużnika po 60 dniach od dnia terminu zapłaty określonego w nocie obciążeniowej i 42 dniach od momentu powzięcia informacji, że dłużnik kwestionuje naliczoną karę umowną (a tym samym, że odmawia dokonania wpłaty). Po bezskutecznym upływie terminu wpłaty, określonym w wezwaniu do zapłaty, nie podjęto działań zmierzających do przekazania sprawy do Departamentu Prawnego MF i skierowania jej na drogę sądową.

Dyrektor Departamentu Informatyzacji (DI) wyjaśnił, że wezwanie do zapłaty zostało wystawione z opóźnieniem, gdyż zostały podjęte rozmowy z Wykonawcą, mające na celu wyjaśnienie przyczyn, dla których Wykonawca kwestionuje naliczone kary umowne oraz zmierzające do podpisania aneksu do umowy. Natomiast po bezskutecznym upływie terminu zapłaty, wynikającego z wezwania, nie podjęto dalszych kroków zmierzających do skierowania sprawy na drogę sądową, gdyż w ocenie Dyrektora Departamentu DI wiązałoby się to z potencjalnymi kosztami, zmianą Wykonawcy oraz dalszymi opóźnieniami w realizacji projektu. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że w październiku 2019 r. zostały podjęte działania naprawcze projektu.

W ocenie NIK, skoro MF uznało, że opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy powstało z winy Wykonawcy i wystawiło notę obciążeniową z tytułu kar umownych, a następnie wezwanie do zapłaty, to powinno również dolożyć wszelkich starań w celu sprawnego podjęcia kolejnych działań zmierzających do wyegzekwowania należnej kwoty kar. Egzekwowanie dochodów budżetowych z tytułu kar, nawet na drodze sądowej, nie jest równoznaczne z zerwaniem umowy z Wykonawcą. Przy dochodzeniu należności nie mają również znaczenia zmiany w sposobie realizacji umowy, w tym podejmowane przez strony umowy działania naprawcze.

(akta kontroli str. 1748-1749, 2793-2810 pliki: 74, 79, 91-102, 111-118)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów i dochodzenia należności części 19. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała istotnego wpływu na realizację dochodów.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2019 r. w części 19 wyniosły 7 631 830,4 tys. zł, co stanowiło 106,3% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 oraz 99,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. wydatki były niższe o 1 546 792,7 tys. zł (o 16,9%). Wynikało to głównie z jednorazowego przekazania w 2018 r. środków w kwocie 2 100 000,0 tys. zł na zasilenie Funduszu Reprywatyzacji. Środki te, stanowiące przychód Funduszu Reprywatyzacji, zostały w 2018 r. przekazane na podstawie art. 29e ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018¹². Niższe niż w 2018 r. były również wydatki w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”. Wyniosły one 333 078,5 tys. zł i były niższe o 25,3% niż w 2018 r. ze względu na mniejsze zapotrzebowanie Banku Gospodarstwa Krajowego na wypłaty z gwarancji. Natomiast wyższe o 8,9% niż w roku poprzednim oraz o 6,4% od planowanych w ustawie budżetowej były wydatki na działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi (rozdział 75008), które wyniosły 6 177 269,3 tys. zł. Wzrost wynikał przede wszystkim ze zwiększenia wydatków na wynagrodzenia i uposażenia funkcjonariuszy. Dodatkowe środki, które pochodziły z rezerw celowych w części 83 budżetu państwa, przeznaczono głównie na podwyżki, co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. W porównaniu do roku 2018 wzrosły również wydatki izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi na usługi obce. Było to spowodowane głównie wzrostem kosztów opłat za przesyłki pocztowe, wzrostem cen usług utrzymania czystości, prowizji i opłat bankowych, a także wyższych wydatków na usługi transportowe, parkowania i przechowywania mienia, uwarunkowanych w szczególności ilością zatrzymanych przez funkcjonariuszy pojazdów, cystern, paliwa i automatów do gry.

Wydatki w rozdziale 75095 *Pozostała działalność* wyniosły 522 349,5 tys. zł. Były one wyższe o 36,6% niż w roku poprzednim oraz wyższe od planowanych w ustawie budżetowej o 28,6%. Wzrost wynikał głównie z udzielenia w 2019 roku dotacji w łącznej kwocie 91 858,7 tys. zł, z tego dla Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: UKNF) - 75 000 tys. zł, dla spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. - 16 258,7 tys. zł oraz dla Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego – 600,0 tys. zł. Środki dla UKNF zostały zaplanowane w ustawie budżetowej w poz. 75 rezerw celowych (*Dotacja podmiotowa dla Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego*) w związku z trwającymi na etapie projektu ustawy budżetowej pracami nad projektem ustawy zmieniającej organizację i funkcjonowanie UKNF. W związku ze zmianą w 2019 r. sposobu finansowania spółki Aplikacje Krytyczne, środki dla Spółki zostały w trakcie roku przeniesione w ramach części 19 głównie z grupy wydatków bieżących jednostek budżetowych. Środki dla Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego nie zostały zaplanowane w ustawie budżetowej, ponieważ została ona utworzona

¹² Dz.U. poz. 2371, ze zm. Art. 29e został dodany ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz.U. poz. 2383).

w 2019 r. na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw¹³. W porównaniu do roku 2018, w rozdziale 75095 wzrosły o 13,4% wydatki na usługi obce, co wynikało ze wzrostu wydatków w centrali Ministerstwa Finansów w wyniku zwiększonego zapotrzebowania na znaki akcyzy, realizacji nowych i kontynuowanych projektów informatycznych, prowadzenia kampanii promocyjno-informacyjnych, w tym usługi „Twój e-PIT”, pracowniczych planów kapitałowych oraz indywidualnych rachunków podatkowych.

Wydatki budżetu państwa poniesione na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Finansów wyniosły 944 211,3 tys. zł, tj. 12,4% wydatków części 19. Stanowiło to 91,8% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 oraz 98,2% planu po zmianach. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki były niższe o 8,5%. Zmniejszenie wydatków było spowodowane głównie niższymi wydatkami w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”.

(akta kontroli str. 1756-1849, 1975-1984, 2839, 2830-2838 pliki: 32-38, 84, 107-120)

Na podstawie sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za rok 2019 stwierdzono, że na koniec 2019 roku stan zobowiązań ogółem w części 19 wyniósł 1 251 464,2 tys. zł i był wyższy o 5507,5 tys. zł (o 0,4%) niż na koniec roku 2018. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz pochodnych od wynagrodzeń, które wyniosły na koniec 2019 r. 341 651,9 tys. zł. Zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. wyniosły 775 602,8 tys. zł. Obejmowały one, tak jak w 2018 r., zobowiązania wynikające z wyroku Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie zasądzonego odszkodowanie na rzecz spółki prawa luksemburskiego w związku z decyzjami Komisji Nadzoru Finansowego zakazującymi wykonywania prawa głosu z akcji spółki zależnej – banku oraz nakazującymi zbycie tych akcji. W ocenie KNF, spółka prawa luksemburskiego jako właściciel nie dawała rękojmi stabilnego i bezpiecznego zarządzania bankiem. Łączna kwota zobowiązań z tego tytułu na 31 grudnia 2019 r. wynosiła 773 489,8 tys. zł (w tym 104 945,7 tys. zł stanowiły zasądzone odsetki). Sąd Apelacyjny w Sztokholmie wyrokiem z dnia 22 lutego 2019 r. uwzględnił skargę Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: RP) w części dotyczącej zasądzonych odsetek, co zmniejszyło zobowiązania. Pozostałe zobowiązania wymagalne w wysokości 2113,0 tys. zł zostały wykazane przez jednostki podległe resortu i dotyczyły głównie zwrotu kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego.

(akta kontroli str. 1190-1300)

Nadal aktualny pozostaje wniosek NIK sformułowany po wcześniejszych kontrolach wykonania budżetu państwa, dotyczący zaprzestania utrzymywania środków w planie dysponenta części, zamiast ujmowania ich w planach jednostek podległych. Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej MF wynika, że kontynuowano działania w celu ograniczenia zjawiska utrzymywania środków w planie dysponenta części 19 na poziomie Ministerstwa Finansów. W 2019 r. na poziomie Ministerstwa pozostawiono jedynie wydatki o charakterze incydentalnym, trudne do przewidzenia, które są rozdysponowywane w trakcie roku w razie wystąpienia potrzeb w jednostkach podległych. Ustalono, że w ciągu 2019 roku przekazano z planu wydatków dysponenta części do planu wydatków dysponentów niższego stopnia kwotę 8576,4 tys. zł, z przeznaczeniem między innymi na naprawy, remonty,

¹³ Dz.U. poz. 1571, ze zm.

odtworzenie mienia jednostek oraz odprawy pośmiertne. Pomimo iż przekazana kwota była niższa niż w roku poprzednim (9400,1 tys. zł), NIK zauważa, że wskazane powyżej przyczyny nie upoważniają dysponenta części do tworzenia w swoim planie finansowym tzw. rezerwy na wydatki dla jednostek podległych, ponieważ wydatki te powinny być w miarę możliwości planowane przez te jednostki. 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. Środki na zadania jednostek podległych mogą być ujmowane wyłącznie w ich planach finansowych lub w części 83 – *Rezerwy celowe*, w przypadku gdy na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy dysponent nie jest w stanie określić, które jednostki będą ostatecznie realizowały określone wydatki.

(akta kontroli str. 2163-2167, 2191-2192, 2200-2203)

W 2019 r. na dotacje i subwencje wydatkowano łącznie 160 357,3 tys. zł. Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości udzielania dotacji oraz sprawowanego przez dysponenta części nadzoru i kontroli nad jej wykorzystaniem objęto pięć dotacji o łącznej wartości 93 185,6 tys. zł (58,1% zrealizowanych wydatków na dotacje i subwencje w części 19). Doboru próby zadań sfinansowanych środkami z dotacji dokonano w sposób celowy z populacji stanowiącej wydatki na dotacje w grupie paragrafowej 2 i 6. Kontrolą objęto:

1. Dotację podmiotową dla Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, której udzielono na podstawie art. 37 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw oraz w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku¹⁴. Dotację przekazano w dwóch transzach z przeznaczeniem na bieżące finansowanie Urzędu, w tym dodatkowe wynagrodzenia roczne oraz opłatę składek do organizacji międzynarodowych. Na podstawie art. 38 ust. 1 i 2 ww. ustawy UKNF dokonał zwrotu otrzymanej dotacji na rachunek dochodów Ministra Finansów w dniu 30 maja 2019 r. oraz w dniu 28 października 2019 r., zgodnie z porozumieniem zawartym na podstawie art. 39 ww. ustawy.
2. Dotację celową i podmiotową przekazaną Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (dalej: Agencja). Dotacji udzielono na podstawie art. 19 ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych ustaw na pokrycie bieżących kosztów organizacji i działalności Agencji oraz na finansowanie kosztów realizacji inwestycji.
3. Dotację celową dla Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego na przyjmowanie, przetwarzanie i analizę danych dotyczących przewozów towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi¹⁵.
4. Dotację podmiotową dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o., która została udzielona w związku z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne¹⁶ oraz na podstawie art. 131 ustawy o finansach publicznych.

W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zawartymi umowami oraz zasadami określonymi

¹⁴ Dz.U. poz. 2243, ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 2332, ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 230. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 3 tej ustawy przychodami spółki celowej są dotacje podmiotowe na dofinansowanie jej działalności bieżącej.

w ustawie o finansach publicznych i innymi obowiązującymi przepisami prawa. Dysponent części weryfikował prawidłowość wykorzystania dotacji na podstawie przedstawionych rozliczeń.

(akta kontroli str. 422-445, 586-665, 671-676, 789-804, 822; 823-843)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. NIK zwróciła uwagę, iż Ministerstwo Finansów, wybierając Instytut Łączności, nie dokonało pełnego rozeznania na rynku komercyjnym, czy tego rodzaju usługę bez świadczenia usługi przewozu realizują inne podmioty. Tym samym MF nie zweryfikowało, czy przedmiotowe zadanie mogłoby zostać zlecone innemu podmiotowi za niższe wynagrodzenie. W tegorocznej kontroli ustalono, że wyżej wymieniona uwaga NIK będzie wykorzystana w sytuacji zmiany koncepcji biznesowej przetwarzania danych geolokalizacyjnych i gruntownej przebudowy szeroko rozumianego systemu monitorowania przewozu.

(akta kontroli str. 666-670)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. NIK sformułowała wniosek dotyczący przeprowadzenia bieżącej analizy funkcjonowania spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. w zakresie kosztów stałych oraz realizowanych zleceń na rzecz Ministerstwa Finansów pod kątem gospodarności jej funkcjonowania oraz celowości zwiększenia jej kapitału. W 2019 r. Ministerstwo Finansów zmieniło sposób finansowania Spółki poprzez rezygnację z finansowania środkami z kapitału zakładowego na rzecz przekazywania Spółce środków w formie dotacji podmiotowych, o których mowa w art. 131 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne. W związku z powyższym od 2019 r. środki finansowe były przekazywane Spółce w transzach. Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej MF wynika, że Spółka przedstawiała okresowe rozliczenia finansowe z wykorzystania środków finansowych, a także raporty dotyczące poziomu zaawansowania prac w ramach projektów powierzonych Spółce do wykonania. Po zakończonym roku obrotowym Spółka przedstawiła rozliczenie roczne z wykorzystania przekazanych jej środków finansowych. Stan realizacji prac zleconych Spółce, a także kwestia udzielenia kolejnych zleceń była przedmiotem cyklicznych spotkań Zespołu Oceny Inicjatyw Biznesowych oraz Komitetów Sterujących.

(akta kontroli str. 586-587, 589-637, 2163-2167, 2180-2184, 2191-2199, 2811-2815, 2830-2838 pliki: 6-9)

Wydatki na wynagrodzenia w części 19 budżetu państwa¹⁷ w 2019 r. wyniosły 5 027 795,4 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i były wyższe o 486 011,3 tys. zł (o 10,7%) niż w 2018 r. Wzrost wydatków wynikał przede wszystkim ze zwiększenia planu wydatków na wynagrodzenia i uposażenia funkcjonariuszy z pochodnymi środkami przeznaczonymi na podwyżki, które pochodziły z rezerw celowych w części 83 budżetu państwa, w tym:

1. Z poz. 44 „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych” zwiększono plan na wynagrodzenia i pochodne w łącznej kwocie 400 100,4 tys. zł z przeznaczeniem na podwyższenie uposażeń i wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników i funkcjonariuszy Izb Administracji Skarbowej oraz innych jednostek resortu (Ministerstwa

¹⁷ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Finansów, Krajowej Informacji Skarbowej) w celu zwiększenia zaangażowania i efektywności kadr Krajowej Administracji Skarbowej odpowiedzialnych za odbudowę dochodów budżetu państwa i mających wpływ na poprawę finansów publicznych. Środki zostały wykorzystane w kwocie 395 747,2 tys. zł, z czego 98% środków przeznaczono na podwyżki dla dotychczasowych pracowników. Podwyżki były przyznawane za okres od stycznia 2019 r. i otrzymało je 59,2 tys. pracowników.

2. Z poz. 49 „Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych” zwiększono plan na wynagrodzenia i pochodne w łącznej kwocie 31 069,3 tys. zł z przeznaczeniem na podwyższenie uposażeń i wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników i funkcjonariuszy jednostek resortu finansów (Ministerstwa Finansów, Centrum Informatyki Resortu Finansów, Krajowej Informacji Skarbowej, Krajowej Szkoły Skarbowości) w celu wsparcia potencjału realizacji kluczowych zadań publicznych. Środki zostały wykorzystane w kwocie 29 450,6 tys. zł, z czego 95% środków przeznaczono na podwyżki dla dotychczasowych pracowników. Podwyżki były przyznawane za okres od stycznia 2019 r. i otrzymało je 3,3 tys. pracowników.

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że zwiększenie funduszu wynagrodzeń umożliwiło przede wszystkim realizację uzgodnień ze stroną społeczną, w szczególności postanowień określonych w Porozumieniu zawartym 21 listopada 2018 r. pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a stroną społeczną, reprezentowaną przez związki związkowe działające w ramach KAS. Strony ustaliły w nim, iż ramowymi założeniami w zakresie realizacji postulatów płacowych miały być podwyżki od 1 stycznia 2019 r. dla każdego zatrudnionego lub pełniącego służbę w ramach Krajowej Administracji Skarbowej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wyniosło 6818,4 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2018 o 8,6% (o 537,4 zł), przy czym w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 12,2%, dla członków korpusu służby cywilnej o 9,0%, a w grupie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej o 6,2%.

Przeciętne zatrudnienie w części 19 w 2019 r. wyniosło 61 449 osób i w porównaniu do 2018 r. wzrosło o 1191 osób, tj. o 2,0%. Wzrost zatrudnienia nastąpił w izbach administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi. Spowodowany był głównie zakończeniem w 2019 r. naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej oraz postępowań kwalifikacyjnych dla kandydatów do służby w Służbie Celno-Skarbowej, które były w toku na koniec 2018 roku. Przeciętne zatrudnienie w centrali MF w 2019 r. wyniosło 2488 osób i zmniejszyło się w porównaniu do 2018 r. o 196 osób (o 7,3%), głównie z powodu przeniesienia osób zajmujących się audytem środków unijnych z Ministerstwa Finansów do izb administracji skarbowej.

W Ministerstwie Finansów w 2019 r. realizowano jedną umowę zlecenia (z jedną osobą fizyczną) oraz jedną umowę o dzieło (z pięcioma osobami fizycznymi), obejmujące okres co najmniej sześciu miesięcy, w wyniku których poniesiono wydatki w wysokości 52,2 tys. zł. Umowy te były realizowane przez osoby niebędące pracownikami Ministerstwa.

(akta kontroli str. 1756-1775, 1778-1806, 1985--2022, 2073-2161, 2840-2841, 2830-2838 pliki: 1-5, 29-31, 78, 85-87, 111-120)

W planie finansowym części 19 na realizację zadań inwestycyjnych zaplanowano 249 558,0 tys. zł, z tego 232 204,0 tys. zł z budżetu państwa oraz 17 354,0 tys. zł z budżetu środków europejskich. Zgodnie z przyjętymi założeniami środki te miały być wykorzystane na wykonanie 60 zadań i zakupów inwestycyjnych. W trakcie roku wprowadzono 60 nowych zadań i zakupów na kwotę 70 521,8 tys. zł. Jednocześnie zrezygnowano całkowicie z 14 zadań i zakupów na kwotę 42 739 tys. zł, w tym między innymi z:

1. Rozbudowy systemu Zefir 2 za planowaną kwotę 10 500 tys. zł. Z powodu centralizacji baz urzędów skarbowych i wprowadzeniem nowej koncepcji przesunięcia funkcjonalności realizowanych przez system Zefir 2 do nowego, zintegrowanego środowiska informatycznego - systemu Poltaxplus, rozwój systemu Zefir 2 będzie realizowany tylko w zakresie wymaganym przez zmiany przepisów prawa.
2. Zakupu i wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania zasobami własnymi klasy ERP (*enterprise resource planning* – planowanie zasobów przedsiębiorstwa), za planowaną kwotę 6911 tys. zł, z powodu opóźnień w realizacji oprogramowania z winy Wykonawcy, za które zostały naliczone kary umowne. W ramach zawartego porozumienia podjęto współpracę z Wykonawcą, wyznaczając nowe terminy w 2020 r.
3. Rozwoju Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR), w tym zakupu niezbędnego sprzętu i licencji za planowaną kwotę 7200 tys. zł. Wcześniejsze założenia dotyczące zlecania prac podmiotom trzecim w zakresie rozwoju systemu STIR zostały zmodyfikowane. Przyjęto, że system ten będzie rozwijany wewnętrznie, przez kontrolowaną przez Ministerstwo Finansów Spółkę Aplikacje Krytyczne.
4. Zakupu specjalistycznego wyposażenia technicznego za planowaną kwotę 4616 tys. zł, ponieważ zadanie nie uzyskało dofinansowania ze środków unijnych przeznaczonych na program Herkules III.

W trakcie roku, na skutek zmian koncepcji¹⁸, źródeł finansowania oraz unieważnienia postępowań prowadzonych w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹ (dalej: upzp) zrezygnowano również z budowy obiektów na potrzeby jednostek organizacyjnych resortu, w tym między innymi z:

- budowy nowej siedziby dla Izby Administracji Skarbowej w Opolu oraz Drugiego Urzędu Skarbowego w Opolu za planowaną kwotę 17 264 tys. zł;
- budowy Oddziału Celno-Skarbowego w Przemyślu, która obejmowała budowę obiektu wraz z infrastrukturą kontrolno-magazynową na potrzeby jednostek granicznych podległych Podkarpackiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu za planowaną kwotę 14 200 tys. zł;
- zakupu i przebudowy budynków na potrzeby Urzędu Skarbowego Warszawa-Wola za planowaną kwotę 12 000 tys. zł.

W 2019 roku zakończono budowę stacjonarnego skanera wraz z budową infrastruktury towarzyszącej do prześwietlania wagonów towarowych na kolejowym przejściu granicznym w Dorohusku oraz budowę i przebudowę budynków pozyskanych na potrzeby Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku i Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego. Zakupiono nieruchomości na potrzeby

¹⁸ Zrezygnowano między innymi z opracowania dokumentacji projektowej w ramach budowy obejmującej siedzibę Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, laboratorium celno-skarbowego, centralnego archiwum i jednego z oddziałów celnych w Warszawie, za planowaną kwotę 4000 tys. zł, z powodu zmiany koncepcji wykorzystania nieruchomości polegającej na wydzieleniu części działki na potrzeby serwerowni, od czego odstąpiono ze względów bezpieczeństwa, a następnie z rozpoczęcia inwestycji zrezygnowano w 2019 r. po otrzymaniu limitu do projektu budżetu na 2020 r., który nie pozwalał na wprowadzenie nowego zadania o tak wysokiej wartości.

¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

Izby Administracji Skarbowej w Kielcach oraz Urzędu Skarbowego w Sanoku i Wałbrzychu. Ponadto zakupiono skaner do prześwietlania na drogowe przejście graniczne w Bobrownikach, 38 samochodów służbowych i 229 sztuk sprzętu komputerowego dla różnych jednostek resortu finansów oraz dwie łodzie patrolowe na potrzeby Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku.

NIK zauważa, podobnie jak po kontroli wykonania budżetu w 2018 r., że skala zmian w planie inwestycji wprowadzanych w trakcie roku zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i kwotowym, wskazuje na potrzebę kontynuowania działań w celu wypracowania skuteczniejszego systemu weryfikacji pod względem potrzeb i sposobu ich realizacji na etapie planowania.

(akta kontroli str. 1535-1749, 2830-2838 pliki: 104-106)

Kontrolę realizacji wydatków centrali MF przeprowadzono na próbie dowodów o wartości 383 253,7 tys. zł (40,6% wydatków centrali MF). Doboru próby w wysokości 375 433,7 tys. zł dokonano losowo metodą monetarną MUS na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadającym pozapłacowym wydatkom centrali MF w 2019 r. i uzupełniono o wydatki w wysokości 7820,0 tys. zł, dobrane w sposób celowy. Badaniem objęto 85 zapisów księgowych, z tego w grupie wydatków majątkowych 16 zapisów na kwotę 23 254,4 tys. zł, w grupie pozapłacowych wydatków bieżących jednostek budżetowych 69 zapisów na kwotę 359 999,3 tys. zł.

Zbadane wydatki dotyczyły: wynagrodzeń ryczałtowych członków Międzyresortowej Komisji Orzekającej, Głównej Komisji Orzekającej oraz rzeczników dyscypliny finansów publicznych, zakupu materiałów i wyposażenia oraz energii, zakupu usług remontowych w gmachu Ministerstwa Finansów, zakupu usług pozostałych, w tym w szczególności dotyczących świadczenia usług asysty technicznej i konsultacji eksperckich dla systemów centralnych, kampanii informacyjno-edukacyjnej oraz emisji spotu Twój e-PIT, kampanii informacyjno-edukacyjnej o indywidualnym rachunku podatkowym, zakupu usług personelu informatycznego, wykonania i dystrybucji formularzy i broszur informacyjnych na potrzeby jednostek KAS, prowizji stałych za obsługę płatności w ramach środków europejskich. W zakresie wydatków majątkowych badaniem objęto wydatki poniesione na wykonanie instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w gmachu MF oraz wydatki na realizację projektów w zakresie modyfikacji i rozbudowy centralnych systemów resortu finansów.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zobowiązania były zaciągane i wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 1178-1184, 1301-1534)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu państwa na rok 2019 na łączną kwotę 159 894,3 tys. zł (52 decyzje), co stanowiło 2,1% planu po zmianach. Nie wystąpiły przypadki blokowania środków w przypadku, o którym mowa w art. 177 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. w związku ze stwierdzoną niegospodarnością w jednostkach podległych. Kwota zablokowanych środków była o 106,2% wyższa niż w roku poprzednim. Z materiałów przekazanych w trakcie kontroli wynika, że blokady planowanych wydatków wynikały z przyczyn niezależnych od dysponenta, w tym między innymi z przesunięć realizacji zadań z roku 2019 na rok 2020 z powodu unieważnień postępowań przetargowych w sytuacji gdy wpłynęły oferty przewyższające kwoty, jakie zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia, a także niewykorzystania środków na wynagrodzenia w związku z przejściem pracowników i funkcjonariuszy na emeryturę

oraz wypłacane zasiłki chorobowe pracownikom służby cywilnej. Do szczegółowego badania wybrano dwie decyzje o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 29 972,0 tys. zł (18,7%). W wyniku badania nie stwierdzono opóźnień w podejmowaniu przez dysponenta części decyzji o blokowaniu wydatków. Decyzje podejmowano niezwłocznie po powzięciu informacji o braku możliwości wykorzystania środków.

(akta kontroli str. 2025-2072, 2830-2838 pliki: 25-28, 107-109)

Plan wydatków części 19 zwiększono w trakcie roku z rezerw celowych o kwotę 679 163,1 tys. zł. W wyniku wniosków dysponenta części o korektę przyznanych środków, Minister Finansów zmniejszył środki z rezerw celowych o 28 561,6 tys. zł. Decyzją Ministra Finansów z 31 grudnia 2019 r. zmniejszono plan wydatków dysponenta części w zakresie środków przyznanych z rezerw celowych o 20 337,5 tys. zł. W wyniku powyższych zmian plan wydatków części 19 został ostatecznie zwiększony środkami z rezerw celowych o 630 264,0 tys. zł, w tym na dotacje o 75 631,6 tys. zł, na realizację wydatków bieżących jednostek budżetowych o 477 424,9 tys. zł oraz na wydatki majątkowe o 77 167,0 tys. zł. Otrzymane środki zostały wykorzystane w kwocie 622 682,7 tys. zł (98,8%). Plan dysponenta III stopnia – centrali MF zwiększono w trakcie roku środkami z rezerw celowych w wysokości 64 193,5 tys. zł, które zostały wykorzystane w 95,0%.

Szczegółowym badaniem objęto zwiększenia planu wydatków u dysponenta III stopnia - centrali MF oraz dysponenta części środkami z rezerw celowych na kwotę 75 160,0 tys. zł, co stanowiło 53,8% kwoty zwiększeń planu kontrolowanej jednostki. W wyniku badania stwierdzono, że decyzje o realizacji zadań finansowanych tymi środkami podjęto w związku z trwającymi na etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej pracami nad projektem ustawy zmieniającej organizację i funkcjonowanie Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz w związku z realizacją umów z koncernami tytoniowymi, z tytułu których do Polski wpływają środki przeznaczone na zwalczanie przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych. Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu dysponent dokonywał zmian planu wydatków, a wykorzystanie środków z rezerw nastąpiło w całości zgodnie z przeznaczeniem.

Plan wydatków części 19 został również zwiększony środkami w wysokości 340,0 tys. zł, przeniesionymi decyzją Ministra Finansów z części 34 – *Rozwój regionalny* z przeznaczeniem na sfinansowanie ekspertyzy zawierającej wypracowany model systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego przez Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020. Zwiększenie planu wynikało ze zmiany harmonogramu realizacji zadania wnioskowanej przez Bank, co skutkowało przesunięciem płatności na 2019 r.

(akta kontroli str. 1850-2024, 2830-2838 pliki: 67-84, 111-113)

Dysponent części 19 wnioskował o przeniesienie do wydatków niewygasających z końcem 2018 r. środków na realizację 15 zadań w łącznej kwocie 69 477,2 tys. zł. W terminie określonym w art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (tj. 31 marca 2019 r.) z łącznej kwoty środków przyznanych w powyższej wysokości wydatkowano 60 991,7 tys. zł, tj. 87,8% planu wydatków, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Nie wykorzystano kwoty 8485,5 tys. zł, tj. 12,2% planu. Na realizację ośmiu z 15 zadań, środki wykorzystano w całości lub powyżej 90% w łącznej kwocie 59 449,5 tys. zł. W przypadku kolejnych czterech zadań wydatkowano 695,7 tys. zł, co stanowiło od 60% do 90% środków zaplanowanych na te zadania. Najniższe wydatkowanie środków dotyczyło

pozostałych trzech zadań, tj. *Zakupów inwestycyjnych dla izb administracji skarbowej, Zakupu sprzętu informatycznego oraz oprogramowania na potrzeby Ministerstwa Finansów i jednostek podległych oraz Kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego*. Na ich realizację wydatkowano łącznie kwotę 846,5 tys. zł, co stanowiło 9,7% kwoty planowanej (8711,6 tys. zł) na te zadania. Z wyjaśnień właściwych departamentów Ministerstwa Finansów wynika, iż głównymi przyczynami niezrealizowania wydatków były unieważnienia lub opóźnienia postępowań niewynikające z winy jednostek resortu finansów, w tym wynikające z konieczności uzupełnienia dokumentacji przez wykonawcę oraz uchylenia się wykonawcy od zawarcia umowy²⁰.

Nie stwierdzono wydatkowania środków ujętych w wykazie wydatków niewygasających w 2018 r. w części 19 niezgodnie z przeznaczeniem. Ostatnie wydatki w ramach realizowanych zadań zostały dokonane 29 marca 2019 r., a więc przed upływem ostatecznego terminu ich dokonania. Dysponent części 19 w terminie i na właściwy rachunek bankowy zwrócił niewykorzystane środki na wydatki niewygasające z końcem roku 2018. Ewidencję tych środków prowadzono prawidłowo.

W związku z wnioskiem NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. o zapewnienie rozwiązań zapobiegających zgłaszaniu do wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego wydatków nierealnych do wykonania we wnioskowanym terminie, w Ministerstwie wprowadzono wzór informacji dodatkowej do zgłoszeń wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, w którym m.in. zawarto wymóg wskazania stopnia zaawansowania realizacji prac oraz ryzyka niezrealizowania zadania w terminie do 31 marca roku następnego. W 2019 r. w części 19 nie przenoszono wydatków z roku 2019 na rok 2020.

(akta kontroli str. 66-78, 81-82, 84-176, 181-185, 196-218, 242-245, 267-276, 372-406)

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

1. Rozszerzenie systemu Centralny Service Desk o dodatkowe 200 szt. licencji dostępowych z dwunastomiesięcznym wsparciem producenta oprogramowania. Zamówienie, którego szacunkowa wartość wynosiła 847,6 tys. EUR (co stanowiło 3654,7 tys. zł), zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego.
2. Opracowanie systemu zarządzania kompetencjami pracowników i funkcjonariuszy KAS w ramach projektu „Doskonalenie systemów i standardów zarządzania oraz obsługi klienta w administracji skarbowej”. Zamówienie, którego wartość szacunkowa wynosiła 346,9 tys. EUR (co stanowiło 1495,9 tys. zł), zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego.
3. Zakup amunicji na potrzeby szkoleniowe funkcjonariuszy Wydziału Działań Taktyczno-Operacyjnych Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej. Do zamówienia nie miały zastosowania przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Wartość przedmiotu zakupu wyniosła 27,0 tys. zł.

²⁰ Konieczność uzupełnienia dokumentacji przez wykonawcę dotyczyła umowy na podwykonawstwo robót budowlanych, którą planowano podpisać w grudniu 2018 r. Z tego powodu umowa na podwykonawstwo została zawarta 6 lutego 2019 r., a zrealizowana po 31 marca 2019 r. W przypadku uchylenia się wykonawcy od zawarcia umowy na realizację zamówienia, w październiku 2018 r. przeprowadzono postępowanie mające na celu zawarcie umowy z wykonawcą w zakresie sporządzenia opinii prawnej. W marcu 2019 r. Ministerstwo Finansów zostało poinformowane o odmowie podpisania umowy przez wykonawcę.

W ramach powyższych zamówień w 2019 r. poniesiono wydatki w łącznej wysokości 4102,2 tys. zł.

W wyniku badania ww. postępowań nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, jak również nieprawidłowości w realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawców. Skontrolowane zamówienia służyły realizacji zadań jednostki. W przypadku zamówienia, do udzielenia którego nie stosowano przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania odpowiednich uregulowań wewnętrznych.

Badaniem pod kątem prawidłowości stosowania trybu udzielania zamówienia publicznego bądź wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych objęto wydatki o łącznej wartości 25 640,6 tys. zł, tj. 2,7% wydatków centrali MF²¹. W toku badania nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 849-931, 983-988, 996-1177, 1185-1189, 1344-1347, 2830-2838
pliki: 88-103)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wartość zamówienia dotyczącego umowy zlecenia na usługę wsparcia procesów informatycznych nie została ustalona z należytą starannością. Zgodnie z art. 32 ust. 1 upzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. We wniosku Departamentu Informatyzacji o dokonanie zakupu, tj. udzielenie zamówienia bez stosowania upzp, dotyczącego umowy zlecenia na usługę wsparcia procesów informatycznych przy realizacji projektu „Zarządzanie zasobami własnymi ERP”, wartość szacunkową zamówienia (kwota netto) ustalono w wysokości 85 975,6 zł (19 940,07 euro), tj. w wysokości wartości brutto zamówienia (105 750,0 zł) pomniejszonej o wartość podatku od towarów i usług (23%). W przypadku tej umowy zlecenia nie występował podatek od towarów i usług, a zleceniobiorca nie wystawiał faktur VAT. W związku z tym, ustalając z należytą starannością wartość szacunkową zamówienia, nie należało jej pomniejszać o wartość podatku od towarów i usług. W konsekwencji wartość szacunkowa zamówienia została zaniżona o 19 774,4 zł (4586,2 euro).
NIK zwraca uwagę, iż w przypadku wyższej wartości zamówienia mogłoby to skutkować nieprawidłowym niestosowaniem upzp na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy, zgodnie z treścią którego upzp nie stosuje się do zamówienia, którego wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.
Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Informatyzacji oraz z wyjaśnień Dyrektora Biura Administracyjnego, które w wyniku zmiany statutu MF od 3 marca 2020 r. zastąpiło Biuro Logistyki weryfikujące prawidłowość określenia przez Departament Informatyzacji wartości szacunkowej zamówienia, wynika, że na etapie ustalania tej wartości uznano, iż wykonawca jest zobowiązany do uiszczenia podatku od towarów i usług, ponieważ złożył oświadczenie, że jest

²¹ W badaniu nie uwzględniono zamówień/postępowań:

-udzielonych/przeprowadzonych przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR),

-badanych w ramach: kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2017 r. i w 2018 r., kontroli realizowanej przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Centrum Obsługi Projektów Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

podmiotem prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą, a zaproponowana przez niego cena została wyrażona w kwocie brutto.

NIK wskazuje, iż wartość zamówienia powinna być oszacowana, w tym w razie potrzeby zmieniana, przy dołożeniu należytej staranności ze strony zamawiającego. Jak wynika z ustalonego stanu faktycznego, w przypadku tej umowy nie występował podatek od towarów i usług, co oznacza, że opisany wyżej, przyjęty przez Ministerstwo sposób ustalania wartości szacunkowej zamówienia był nieprawidłowy.

(akta kontroli str. 2073-2085, 2142-2160)

2. Minister Finansów nie opublikował w formie obwieszczenia wykazu jednostek, którym w 2019 r. przyznano dotacje celowe z budżetu państwa w części 19, w sytuacji zamieszczenia w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej danych w zakresie tej dotacji w formie zbiorczej²², co stanowiło naruszenie art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Dotyczyło to dotacji celowej udzielonej w kwocie 1500 tys. zł Instytutowi Łączności – Państwowemu Instytutowi Badawczemu na przyjmowanie, przetwarzanie i analizę danych dotyczących przewozów towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi. Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, iż powyższe obwieszczenie Ministra Finansów zostanie wydane po sporządzeniu łącznych sprawozdań finansowych części 19.

(akta kontroli str. 413-420)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 56 710,7 tys. zł, co stanowiło 171,5% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 oraz 89,8% planu po zmianach. Wydatki wyższe niż planowane w ustawie budżetowej zrealizowano głównie w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 o 75,4% oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 o 74,6%. Wynikało to przede wszystkim z częściowego zaplanowania środków w rezerwach celowych budżetu państwa w związku z posiadanymi zapewnieniami finansowania zadań w ramach powyższych programów operacyjnych. Wydatki budżetu środków europejskich, w porównaniu do roku 2018 były niższe o 43 649,7 tys. zł (o 43,5%) z powodu zakończenia w 2018 r. i w I połowie 2019 r. projektów realizowanych przez MF w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa: „Chmura obliczeniowa resortu finansów”, „Rozwój katalogu usług publicznych KAS w zakresie cyfryzacji obsługi podatników oraz wsparcia kontroli podatkowej” oraz „Otwarte dane – dostęp, standard, edukacja”.

Wydatki budżetu środków europejskich centrali MF wyniosły 21 288,9 tys. zł (37,5% wydatków części 19), co stanowiło 122,7% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 oraz 91,4% planu po zmianach. Wydatki wyższe niż planowane w ustawie budżetowej wynikały głównie z realizacji zadań w ramach projektu „Chmura obliczeniowa resortu finansów”, których planowany odbiór i płatność nie zostały zrealizowane w 2018 r.

(akta kontroli str. 1756-1799, 2830-2838 pliki: 32-38, 107-120)

²² W załączniku nr 8 do ustawy budżetowej, w zakresie cz. 19, zaplanowano dotacje celowe w kwocie 1500 tys. zł dla jednostek określonych jako „Pozostałe jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych”.

Plan wydatków budżetu środków europejskich części 19 zwiększono w 2019 r. środkami z rezerw celowych o 32 400,9 tys. zł. Na wniosek dysponenta części Minister Finansów skorygował środki z rezerw celowych o kwotę 2287,4 tys. zł, głównie z powodu naliczenia kar umownych w związku z opóźnieniami w realizacji umowy w ramach projektu „Chmura obliczeniowa resortu finansów”. W wyniku korekt plan wydatków części 19 został ostatecznie zwiększony środkami z rezerw celowych o 30 113,5 tys. zł, w tym na realizację wydatków bieżących o 6848,1 tys. zł oraz na wydatki majątkowe o 23 265,3 tys. zł. Otrzymane środki zostały wykorzystane w kwocie 28 426,9 tys. zł (94,4%).

Dysponent III stopnia – centrala MF otrzymał środki z rezerw celowych w wysokości 6624,4 tys. zł (po uwzględnieniu decyzji korygujących w kwocie 2157,0 tys. zł), które zostały wykorzystane w pełnej wysokości. W wyniku badania stwierdzono, że dysponent III stopnia dokonał zmiany planu wydatków po otrzymaniu decyzji o jego zwiększeniu, a wykorzystanie środków z rezerw nastąpiło zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 1850-1861, 1942-1974, 2830-2838 pliki: 74-75, 82-83, 111-113)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich na rok 2019 na łączną kwotę 6209,0 tys. zł (14 decyzji), co stanowiło 9,8% planu po zmianach. Kwota zablokowanych środków była o 37,8% niższa niż w roku poprzednim (9982,1 tys. zł). Do szczegółowego badania wybrano dwie decyzje o blokowaniu planowanych wydatków na kwotę 2436,6 tys. zł (39,2%). W wyniku badania nie stwierdzono opóźnień w podejmowaniu przez dysponenta części decyzji o blokowaniu wydatków. Decyzje podejmowano niezwłocznie po powzięciu informacji o braku możliwości wykorzystania środków.

(akta kontroli str. 2025-2029, 2032-2072, 2830-2838 pliki: 25-28, 107-109)

Badaniem objęto próbę wydatków dysponenta III stopnia w łącznej wysokości 14 551,1 tys. zł z budżetu środków europejskich, odpowiadających wybranym metodą monetarną wydatkom z budżetu państwa na współfinansowanie krajowe, co stanowiło 68,4% wydatków kontrolowanej jednostki. Wybrane wydatki były realizowane w ramach projektu „Chmura obliczeniowa resortu finansów”. Stwierdzono, że były wydatkowane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym i zostały przeznaczone na cele i zadania wynikające z porozumień o dofinansowanie projektów. Zlecenia płatności były przekazywane do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwych kwotach oraz w terminach umożliwiających ich realizację.

(akta kontroli str. 1301-1303, 1317-1318, 1320-1321)

W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący ujednoczenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców, jak i w przypadku ich potrącania z wynagrodzenia wykonawcy. Przeprowadzone kontrole wykonania budżetu państwa w części 19 w latach 2016-2018 wykazały, iż wniosek ten nie został zrealizowany. Dyrektor Generalna MF wyjaśniła, że: *trwają prace nad przygotowaniem odpowiednich przepisów do ustawy o finansach publicznych i do rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Ich wprowadzenie zostanie zaproponowane przy kolejnej kompleksowej nowelizacji przepisów ustawy o finansach publicznych.*

(akta kontroli str. 2163-2167, 2191-2192, 2204-2209)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. dysponent części 19 realizował zadania w ramach czterech funkcji państwa. W funkcji 4. *Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym* realizowano trzy zadania, w ramach których określono pięć podzadań. W pozostałych trzech: 1. *Zarządzanie państwem*, 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* oraz 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* realizowano po jednym zadaniu i podzadaniu.

Na wszystkie zrealizowane w 2019 r. podzadania wydatkowano z budżetu państwa 7 631 830,4 tys. zł. Do szczegółowej kontroli wybrano pięć podzadań realizowanych w ramach trzech zadań w funkcji 4., tj.:

- podzadanie 4.1.1. *W Pobór podatków, ceł i niepodatkowych należności budżetu państwa* jako najważniejsze zadanie w części, na które przeznaczone jest najwięcej środków z budżetu państwa – 4 682 551,8 tys. zł (61,4% wydatków ogółem w części);
- podzadanie 4.1.2. *Kontrola celno-skarbowa oraz kontrola podatkowa* z budżetu państwa – 1 407 487,2 tys. zł (18,4% wydatków ogółem w części);
- podzadanie 4.1.3. *Zwalczanie przestępczości ekonomicznej* z budżetu państwa – 783 399,4 tys. zł (10,3% wydatków ogółem w części);
- podzadanie 4.2.1. *Przygotowanie, opracowanie, wykonanie, kontrola realizacji oraz przygotowanie sprawozdań z wykonania budżetu państwa z budżetu państwa* – 257 705,1 tys. zł (3,4% wydatków ogółem w części);
- podzadanie 4.3.1. *Tworzenie i koordynacja regulacji dotyczących rynków finansowych* z budżetu państwa – 433 138,7 tys. zł (5,7% wydatków ogółem w części).

W wyniku kontroli ustalono, że przyjęte dla podzadań cele i mierniki wynikające z układu zadaniowego zostały określone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz że mierniki przyjęte przez dysponenta dla podzadań były spójne z ich celami. Monitoring wartości mierników realizacji celów podzadań był prowadzony na bieżąco, w okresach kwartalnych, półrocznych i rocznych na podstawie informacji komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji monitorowanych działań.

Planowane na 2019 r. mierniki realizacji celów zostały osiągnięte dla trzech z pięciu objętych badaniem podzadań. Według danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-BZ1²³:

- miernik dla podzadania 4.1.1. *W Relacja dochodów wykonanych (w %)* wyniósł 105,2%, wobec jego planowanej wartości na poziomie 100%;
- miernik dla podzadania 4.1.2. *Dodatkowe wpływy budżetowe w wyniku kontroli (w mln zł)* wyniósł 2831,1 mln zł, wobec jego planowanej wartości na poziomie 2742,4 mln zł;
- miernik dla podzadania 4.2.1. *Stopień realizacji przygotowania dokumentów: projekt ustawy budżetowej oraz sprawozdania rocznego z wykonania budżetu państwa w zakresie i terminie wynikającym z przepisów prawa (Konstytucja RP, ustawa o finansach publicznych) (w %)* wyniósł 100%, co było równe planowanej wartości.

Przyjęty miernik dla podzadania 4.1.3. *Udział postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe,*

²³ Z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r.

zakończonych skierowaniem sprawy do sądu lub nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego w ogólnej liczbie prowadzonych postępowań przygotowawczych zakończonych merytorycznie (w %) wyniósł 68%, wobec jego planowanej wartości na poziomie 74%. Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, iż na obniżenie wartości miernika wpłynął znaczny wzrost liczby zawiadomień wpływających do organów KAS w sprawach o przestępstwa określone w art. 79 pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴. Natomiast w trakcie monitorowania danych za pierwsze półrocze 2019 r. stwierdzono wykonanie miernika na poziomie 72%, co nie wskazywało na zagrożenie realizacji miernika za 2019 r.

Wartość miernika dla podzadania 4.3.1. *Liczba kwestii prawnych zweryfikowanych w kierunku zapewnienia systemu prawnego regulującego w sposób efektywny i spójny funkcjonowanie krajowego rynku finansowego (w szt.)* wyniosła 5277, wobec jego planowanej wartości na poziomie 6000. Jako przyczynę niezrealizowania miernika Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wskazała, iż liczba 6000 obrazuje szacowaną ilość spraw wpływających do Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego i w znacznym stopniu nie jest zależna od podejmowanych w Departamencie działań oraz czynności. Nie odzwierciedla również czasochłonności i pracochłonności poszczególnych kwestii prawnych. Regularnemu monitoringowi w Departamencie podlega jakość oraz terminowość rozwiązywania kwestii prawnych, a nie ilość tych kwestii.

(akta kontroli str. 16-32, 34-35, 45-58)

„Plan działalności Ministra Finansów na rok 2019 dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe” został podpisany przez Ministra Finansów 31 października 2018 r., tj. zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Jest on dokumentem zbieżnym z budżetem zadaniowym w zakresie celów i mierników w ramach zadania 4.1.W *Realizacja należności budżetu państwa*. Celami priorytetowymi wynikającymi z budżetu państwa w układzie zadaniowym do realizacji w roku 2019 były trzy cele:

1. *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych pobieranych przez ograny KAS.*
 2. *Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej.*
 3. *Ułatwienie legalnej działalności gospodarczej i usunięcie barier biurokratycznych.*
- Powyższe cele zostały ujęte w układzie zadaniowym w zadaniu 4.1.W.

(akta kontroli str. 34-44)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Wydatki były ponoszone w granicach ustalonego planu finansowego. Objęte kontrolą wydatki zrealizowano prawidłowo i terminowo, na cele służące realizacji zadań jednostki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące błędnego ustalenia wartości zamówienia w ramach umowy zlecenia oraz nieopublikowania w formie obwieszczenia wykazu jednostek, którym w 2019 r. przyznano dotacje celowe w części 19 (wykazu, o którym mowa w art. 122 ust. 4 ufp), nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

²⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Finansów:

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

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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

(akta kontroli str. 2363-2438, 2793-2810 pliki: 124-234, 236-250)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

OBSZAR

4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji

Stan Funduszu Reprywatyzacji na początek roku 2019 wynosił 5 247 843,9 tys. zł, w tym środki pieniężne 4 896 690,8 tys. zł, należności 351 330,5 tys. zł, zobowiązania 177,4 tys. zł. W ustawie budżetowej na rok 2019 zaplanowano w układzie memoriałowym koszty realizacji zadań Funduszu w wysokości 760 700,0 tys. zł, w tym na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa – 220 000,0 tys. zł, na nabycie

lub objęcie akcji spółek publicznych lub akcji spółek kapitałowych, w stosunku do których spółka publiczna jest przedsiębiorcą dominującym – 400 000,0 tys. zł, na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych – 100 000,0 tys. zł. Planowane przychody Funduszu w wysokości 51 297,0 tys. zł miały obejmować odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym Funduszu oraz odsetki od udzielonej pożyczki.

(akta kontroli str. 2439-2456)

4.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 zaplanowano przychody Funduszu w kwocie 51 297,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego dokonano korekty planu finansowego funduszu, między innymi zwiększając prognozowane przychody do kwoty 74 000,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 2439-2456)

Przychody Funduszu Reprywatyzacji w 2019 r. wyniosły 85 098,1 tys. zł. Przychody z tytułu odsetek wyniosły łącznie 82 897,4 tys. zł i obejmowały odsetki od środków na rachunkach bankowych oraz odsetki od pożyczki. Przychody z tego tytułu były wyższe niż planowane, a także wyższe niż osiągnięte w 2018 r. (o 1,8%). Wynikało to przede wszystkim z dochodów z tytułu odsetek, osiągniętych między innymi dzięki lokowaniu środków z jednorazowej wpłaty z budżetu państwa w wysokości 2 100 000,0 tys. zł, która wpłynęła na rachunek bankowy Funduszu 31 grudnia 2018 r. Pozostałe przychody obejmowały opłaty za gotowość od niewykorzystanych transz pożyczki (1306,1 tys. zł), przypis należności z tytułu zwrotu wypłaconego odszkodowania (888,4 tys. zł) oraz przychody z tytułu rozwiązania odpisu aktualizującego należności (6,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 2616-2620, 2793-2810 plik: 35)

W 2017 r. została zawarta umowa pożyczki dla TVP S.A., udzielonej ze środków Funduszu Reprywatyzacji, w maksymalnej wysokości 800 000,0 tys. zł. Zgodnie z zapisami umowy wypłata pożyczki jest dokonywana w transzach na wniosek pożyczkobiorcy. Na dzień 31 grudnia 2019 r. należności z tytułu pożyczki wynosiły 637 939,2 tys. zł, w tym kwota główna 637 863,5 tys. zł.

Pozostałe należności na koniec 2019 r. wyniosły 9075,6 tys. zł i zostały objęte odpisem aktualizującym ich wartość w kwocie 9023,9 tys. zł. Dotyczyły one głównie osób fizycznych lub prawnych, którym na podstawie wyroków sądowych wypłacono odszkodowania, a które po zmianie wyroków, między innymi w wyniku kasacji, okazały się nienależne. Zaległości te dochodzone są przez organy, których decyzje nacjonalizacyjne były kwestionowane na drodze sądowej. Po egzekucji należności środki są przekazywane przez te organy na rachunek bankowy Funduszu.

(akta kontroli str. 2616-2620, 2793-2810 pliki: 32 ,67)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 zaplanowano koszty realizacji zadań Funduszu w układzie memoriałowym w kwocie 760 700,0 tys. zł. Plan finansowy Funduszu był korygowany w trakcie roku budżetowego. Zmiany w planie finansowym polegały na zwiększeniu o 2 100 000,0 tys. zł wydatków na nabycie lub objęcie akcji. Jako

uzasadnienie zmiany planu wskazano fakt otrzymania środków z budżetu państwa w 2018 roku na podstawie art. 29e ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 oraz zmianami ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników²⁵ (dalej: ustawa o komercjalizacji), wprowadzonymi ustawą z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw²⁶, zgodnie z którymi środki Funduszu w latach 2019-2020 mogą być przeznaczane na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji w spółkach.

(akta kontroli str. 2439-2456)

Zmiana planu Funduszu obejmowała zwiększenie kosztów bez odpowiedniego zwiększenia przychodów, bowiem planowane koszty zwiększono o 2 100 000,0 tys. zł, a planowane przychody zwiększono o 22 703,0 tys. zł, tj. o kwotę znacznie niższą. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje w tym względzie wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych (PG), iż wynikało to z konieczności umożliwienia wydatkowania środków otrzymanych na podstawie nowelizacji ustawy o budżecie na rok 2018 w wysokości 2 100 000,0 tys. zł na cele wskazane w uzasadnieniu do projektu tej ustawy (tj. na cele inwestycyjne), jak również ze zmian w ustawie o komercjalizacji w trakcie roku 2019. W marcu 2019 r. uchylono art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji dopuszczający wydatkowanie środków Funduszu na zakup lub objęcie akcji i udziałów niektórych spółek, jednocześnie zaś dodano art. 69h, umożliwiający wydatkowanie środków Funduszu na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji w spółkach, w latach 2019-2020. Dyrektor Departamentu PG zauważył również, że ustawodawca, zmieniając zakres zadań finansowanych z Funduszu, nie przewidział dodatkowych źródeł finansowania w 2019 r., które miałyby pozwolić na pokrycie dodatkowych kosztów. W ocenie Dyrektora Departamentu PG, *nie byłoby słuszne takie interpretowanie przepisów, które prowadziłyby (wobec naturalnego dynamizmu sytuacji gospodarczej i wielości możliwych scenariuszy) do uniemożliwienia realizacji woli ustawodawcy, który wyposażył Prezesa Rady Ministrów w silny instrument wzmocnienia kapitałowego przedsiębiorstw - albo do planowania nadmiarowego, ponad realną w danej chwili ocenę potrzeb.* Tym niemniej NIK zwraca uwagę, że taka zmiana planu jest sprzeczna z literalnym brzmieniem art. 29 ust. 9 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem w planie finansowym państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów.

(akta kontroli str. 2439-2456, 2793-2810 pliki: 80, 120)

Koszty realizacji zadań Funduszu Reprywatyzacji w 2019 r. wyniosły ogółem 1 337 589,0 tys. zł i obejmowały koszty realizacji zadań wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji, czyli koszty związane z postępowaniami sądowymi i wypłatą odszkodowań w kwocie 122 888,9 tys. zł, koszty wynikające z objęcia odpisem aktualizującym należności 8460,1 tys. zł oraz wydatki na nabycie lub objęcie akcji i udziałów w spółkach w łącznej kwocie 1 206 240,0 tys. zł. Koszty realizacji zadań związanych z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa były o 21,3% wyższe niż w roku 2018.

(akta kontroli str. 2616-2620, 2793-2810 plik: 35)

²⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 2181, ze zm.

²⁶ Dz.U. poz. 492.

Dysponent Funduszu włączył do planu finansowego kwoty wydatków majątkowych na podstawie informacji z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji w brzmieniu obowiązującym do 28 marca 2019 r. o wydatkowaniu środków Funduszu na nabycie lub objęcie udziałów i akcji decydował Prezes Rady Ministrów. W związku z tym, że Minister Finansów nie ma wpływu na wydatkowanie środków na zakup lub objęcie udziałów i akcji, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny planowania wydatków majątkowych.

(akta kontroli str. 2457-2462)

Szczegółowym badaniem objęto dowody księgowe będące podstawą ujęcia 56 zapisów w księgach rachunkowych dotyczących kosztów realizacji zadań związanych z postępowaniami sądowymi i wypłatą odszkodowań w kwocie 51 541,0 tys. zł, co stanowi 41,9% tych kosztów wg sprawozdania Rb-40²⁷ za rok 2019, w tym 18 zapisów na łączną kwotę 34 587,3 tys. zł wybranych losowo i 38 zapisów na łączną kwotę 16 953,7 tys. zł wybranych celowo.

Wydatki na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa (w tym: wypłaty odszkodowań, odsetek, pokrycie kosztów postępowania) były dokonywane na podstawie wniosków organów reprezentujących Skarb Państwa we właściwym postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Wydatki z tytułu odszkodowań za mienie przejęte przez Skarb Państwa były dokonywane po wpłynięciu do MF odpisu prawomocnego wyroku sądu.

Ponadto metodą pełną zbadano wydatki na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółkach w łącznej kwocie 1 206 240,0 tys. zł. W 2019 r. Prezes Rady Ministrów objął udziały lub akcje w pięciu spółkach, w tym jednej spółce publicznej (Grupa Azoty Zakłady Chemiczne „Police” S.A.).

Wydatki inwestycyjne były dokonywane na cele wskazane przez Prezesa Rady Ministrów, w kwotach i terminach wskazanych w dyspozycjach wypłaty składanych Dysponentowi Funduszu przez Prezesa Rady Ministrów lub upoważnionego Ministra. Zgodnie z §11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2019-2020²⁸ (dalej „rozporządzenie w sprawie sposobu nabywania lub obejmowania akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji”) Dysponent Funduszu opiniował uzgodnione projekty umów nabycia oraz uzgodnione projekty umów inwestycyjnych. NIK zwraca jednak uwagę, że Dysponent Funduszu wydawał opinię o przedstawionych projektach umów tego samego lub następnego dnia po otrzymaniu wniosku, pomimo że w rozporządzeniu przewidziano termin 14 dni. Taki sposób postępowania sprawiał, że Dysponent nie mógł wykorzystać okresu opiniowania projektów na zgromadzenie wolnych środków w potrzebnej kwocie. Zamiast tego Dysponent utrzymywał wysoki stan wolnych środków pieniężnych, co przełożyło się na niższe niż maksymalnie możliwe do osiągnięcia przychody z odsetek z lokat. Szerzej problem ten opisano w punkcie 4.3 *Gospodarowanie wolnymi środkami*.

(akta kontroli str. 2463-2615, 2793-2810 pliki: 31, 42-66, 72, 267)

Zobowiązania Funduszu na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiły 1,2 tys. zł i dotyczyły

²⁷ Sprawozdanie z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego.

²⁸ Dz.U. poz. 1151.

pokrycia kosztów postępowania sądowego.

(akta kontroli str. 2616-2620, 2625-2635)

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, że w rozporządzeniu w sprawie sposobu nabywania lub obejmowania akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji przewidziano konieczność zawierania umów inwestycyjnych z podmiotami, których akcje objęto ze środków Funduszu. Umowy te zawierać powinny między innymi zobowiązanie spółki do wykorzystania środków zgodnie z przeznaczeniem, przedkładania okresowych sprawozdań z wykorzystania środków oraz uzyskanych efektów oraz zwrotu całości środków wraz z odsetkami w przypadku stwierdzenia, że zostały one wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem. Umowy inwestycyjne zawarte przez Prezesa Rady Ministrów zawierały powyższe zapisy, a ponadto wymóg gromadzenia całości środków otrzymanych z Funduszu oraz wszelkich zwiększeń tych środków (np. odsetek) na wyodrębnionym rachunku bankowym. Takie wymogi pozwalają na kontrolę wykorzystania środków Funduszu i w pewnym stopniu chronią interes Skarbu Państwa. Ze środków Funduszu dokonywano wydatków na zakup lub nabycie akcji trzech spółek już w 2017 r., jednak wtedy nie zawarto żadnych umów, które umożliwiłyby kontrolę sposobu wydatkowania środków. NIK zwracała również uwagę, że brak było (i jest) 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 (1400,0 tys. zł) na podstawie art. 15b ustawy o budżecie na rok 2017²⁹, pomimo że Fundusz powinien być zasilany przychodami i dochodami z dywidend oraz sprzedaży akcji/udziałów objętych, jak i nabytych ze środków Funduszu. Zarówno dotychczasowe (obowiązujące przed 29 marca 2019 r.) brzmienie art. 56 ust. 1 i 4d ustawy o komercjalizacji, jak i nowo dodany art. 69h czy też art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw odwołują się jedynie do dochodów i przychodów z akcji nabytych ze środków Funduszu Reprywatyzacji (nie ma w nich mowy o dochodach i przychodach z akcji objętych ze środków tego Funduszu).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan środków pieniężnych Funduszu Reprywatyzacji na koniec 2019 r. wyniósł 3 357 363,2 tys. zł. Środki w całości zostały przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów, z tego na depozyty terminowe 2 905 000,0 tys. zł, a na *overnight* 452 363,2 tys. zł.

Wolne środki Funduszu w 2019 r. były lokowane na okres od siedmiu do 273 dni. Przychody z tytułu odsetek od środków na rachunku bankowym w 2019 r. wyniosły 56 910,2 tys. zł. Wolne środki Funduszu były lokowane zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz w zależności od przewidywanych wypłat. Tym niemniej przez cały rok 2019 (za wyjątkiem okresu od 6 do 11 grudnia 2019 r.) był utrzymywany wysoki stan środków Funduszu, które nie były lokowane terminowo (i które były przekazywane w zarządzanie *overnight*). Stan wolnych środków kształtował się w przedziale od 45 421,6 tys. zł do 2 290 598,7 tys. zł.

²⁹ 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.

W toku kontroli P/19/013 *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych* ustalono, że margines płynności potrzebny do bieżącego regulowania zobowiązań Funduszu z tytułu odszkodowań za utraczone mienie wraz z odsetkami i kosztów sądowych przyjęto na poziomie ok. 30,0 mln zł. Ze środków Funduszu były dokonywane w 2019 r. wypłaty kolejnych transz pożyczek oraz wydatki na objęcie udziałów i akcji, jednak zgodnie z umową pożyczki oraz rozporządzeniem w sprawie sposobu nabywania lub obejmowania akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji dysponent Funduszu o konieczności dokonania wypłat powinien wiedzieć z wyprzedzeniem, co najmniej czternastodniowym. Taki termin na wydanie przez dysponenta Funduszu opinii o projekcie umowy nabycia lub umowy inwestycyjnej, a także opinii dotyczącej stanu wolnych środków i możliwości płatniczych Funduszu w kontekście otrzymanego wniosku przewidziano w §11 ust. 1 ww. rozporządzenia. Po powzięciu informacji o konieczności wypłaty transzy pożyczki lub uzgodnionej kwoty tytułem objęcia/nabycia akcji (udziałów) w sposób oczywisty jest uzasadnione utrzymywanie przejściowo zwiększonego stanu wolnych środków pieniężnych, jednak nie ma uzasadnienia utrzymywanie nadmiernego stanu środków pieniężnych przez cały rok. Gdyby dysponent Funduszu konsekwentnie stosował zasadę przekazywania wolnych środków ponad przyjętą rezerwę płynności (30 mln zł) w zarządzanie terminowe, dochody z tytułu odsetek byłyby wyższe, gdyż w całym kontrolowanym okresie oprocentowanie środków przekazywanych w zarządzanie terminowe powyżej trzech dni było wyższe niż oprocentowanie środków przykazywanych w zarządzanie *overnight*. Przyjmując założenie, że nadwyżki wolnych środków przekazywano by co piątek w zarządzanie terminowe na siedem dni, Fundusz osiągnąłby wyższe przychody, szacowane przez NIK na około 1,1 mln zł. Kwota dodatkowych dochodów została oszacowana przy uproszczeniu, polegającym na ustaleniu kwoty lokat na poziomie stanu wolnych środków w każdy piątek pomniejszonego o 30,0 mln zł, pomimo że zlecenia założenia lokat składa się na dwa dni robocze przed utworzeniem lokaty. Uproszczenie oparto na założeniu, że zazwyczaj jest możliwe oszacowanie kwoty wolnych środków za dwa dni, z pewnym marginesem błędu. Oprocentowanie lokaty zostało wyliczone na podstawie stawki WIBID dla lokat siedmiodniowych, według stanu na dwa dni przed datą lokaty oraz współczynnika 0,9. Kwotę utraconych dochodów oszacowano na podstawie różnicy między oprocentowaniem lokat *overnight* a oprocentowaniem lokat siedmiodniowych.

Ponadto w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/19/013 *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych* NIK zauważyła, że gdyby wpłatę z budżetu państwa z 31 grudnia 2018 r. w wysokości 2,1 mld zł ulokowano w najszybszym możliwym terminie na siedem dni, dochody z tytułu odsetek byłyby jeszcze wyższe. Kwota 2,1 mld zł wpłynęła na rachunek bankowy Funduszu 31 grudnia 2018 r. i do 8 stycznia 2019 r. przekazywana była w zarządzanie *overnight* zamiast na lokaty. NIK zauważa, że terminowe ulokowanie środków wpłaconych z budżetu państwa w dniu ich otrzymania niewątpliwie wymagało wcześniejszej wiedzy o dacie wpływu tych środków na rachunek bankowy Funduszu, jednak biorąc pod uwagę, że zarówno przekazującym środki z budżetu państwa, jak i dysponentem Funduszu był Minister Finansów, kwestia ta wymagała jedynie przekazania informacji między departamentami MF.

(akta kontroli str. 2793-2810 pliki: 36, 38-41, 78, 108, 110)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Dysponent Funduszu utrzymywał zbyt wysoki stan wolnych środków pieniężnych, co miało wpływ na uzyskanie niższych odsetek z lokowania wolnych środków. Szacunkowa kwota utraconych przychodów z tego tytułu wyniosła 1,1 mln zł.

Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych wyjaśnił, że Fundusz Reprywatyzacji, poza innymi zadaniami, jest *narzędziem zapewniającym sprawniejszą politykę państwa w obszarze strategicznych inwestycji, o których decyduje Prezes Rady Ministrów. Polityka lokowania środków musi godzić intencję ułatwienia prowadzenia polityki płynnościowej Ministrowi Finansów jako narzędzie polityki płynnościowej, a nie zarobkowej, z wymogami bezzwłocznego wykonywania wyroków i unikania zajęć komorniczych, ale również postawienia do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów i stron zawartych przez niego umów, środków w wymaganym rozmiarze i w oczekiwanym terminie.* Dyrektor Departamentu PG podkreślił, że czternastodniowy termin na wydanie opinii przez dysponenta Funduszu, przewidziany w rozporządzeniu w sprawie sposobu nabywania lub obejmowania akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji, jest terminem maksymalnym, a w rzeczywistości *nie był stosowany, co wynikało wprost z oczekiwań KPRM w związku z realizowanymi strategicznymi inwestycjami. W odniesieniu do czterech z pięciu wniosków o opinię o uzgodnionym projekcie umowy opinia taka była przedkładana jeszcze tego samego dnia, jedynie w przypadku Centralnego Portu Komunikacyjnego w dniu następnym.* W ocenie Dyrektora Departamentu PG, termin na zaopiniowanie nie wiąże się z terminem wypłaty. *Faktycznie od wydania opinii do dnia wypłaty upływało kilka dni, a w przypadku umowy inwestycyjnej zawartej pomiędzy Skarbem Państwa a Grupą Azoty Zakłady Chemiczne „Police” S.A. wypłata była realizowana następnego dnia. Co istotne, przedkładana do zaopiniowania umowa nie zawiera informacji o dacie wypłaty środków.*

NIK podziela pogląd, że w rozporządzeniu w sprawie sposobu nabywania lub obejmowania akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji nie przewidziano odrębnego terminu na dokonanie wypłaty po zleceniu płatności przez Prezesa Rady Ministrów oraz że terminu tego nie było w przedkładanych projektach umów, jednak funkcję wcześniejszej informacji o planowanych wydatkach mógł pełnić wniosek o wydanie opinii w trybie §11 ust. 1 rozporządzenia. Dysponent Funduszu nie skorzystał jednak z możliwości przewidzianej w rozporządzeniu, by opiniować przesłane dokumenty w maksymalnym przewidzianym czasie lub informować Prezesa Rady Ministrów o możliwym terminie postawienia środków do dyspozycji. Zamiast tego dysponent Funduszu utrzymywał środki w nadmiernej wysokości, co przekładało się bezpośrednio na osiągnięcie niższych przychodów z odsetek, a pośrednio na ograniczenie środków możliwych do wykorzystania przez Ministra Finansów w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

(akta kontroli str. 2793-2810 pliki: 36, 38-41, 78, 108, 110)

4.4 Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym Funduszu zgodnym w ustawą budżetową przewidziano dwa zadania. W zadaniu 4.4. *Zarządzanie mieniem państwowym i ochrona interesów Skarbu Państwa* przewidziano jedno podzadanie 4.4.3. *Wsparcie finansowo-kapitałowe udzielane wybranym podmiotom, niebędące pomocą publiczną* oraz dwa działania:

- *Udzielanie przez Skarb Państwa pożyczek wybranym spółkom i przedsiębiorcom*, na realizację którego przewidziano 200 000,0 tys. zł, jednak wyłącznie w ujęciu kasowym (zaplanowany koszt 0,0 zł), w trakcie roku budżetowego plan na to działanie zwiększono do 450 000,0 tys. zł;

- *Nabywanie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji wybranych spółek, na realizację którego przewidziano 400 000,0 tys. zł, w trakcie roku budżetowego plan na to działanie zwiększono do 2 500 000,0 tys. zł.*

Miernikiem dla obu tych zadań był *Procent realizacji wypłat w stosunku do skierowanych do MF - celem realizacji - zleceń wypłat (w %)*. Przewidywane wykonanie miernika wynosiło 100% i w takiej wysokości miernik wykonano. Wykonanie kosztów wyniosło 1 206 240,0 tys. zł, tj. 48,25% kosztów planowanych. Dodatkowo wykonano zaplanowane wydatki na udzielenie pożyczki.

W zadaniu 4.5. *W Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jst* przewidziano jedno działanie *Zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa i JST*. Miernikiem dla zadania była *Liczba zaspokojonych roszczeń w stosunku do liczby wniosków skierowanych do MF przez właściwe organy (w %)*. Na ten cel przewidziano poniesienie kosztów w wysokości 360 700,0 tys. zł, a faktyczna realizacja wyniosła 122 888,9 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.

(akta kontroli str. 2439-2456, 2793-2810 plik: 235)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji. Dysponent Funduszu prawidłowo i terminowo regulował zobowiązania wynikające z prawomocnych wyroków sądowych oraz z umów zawartych przez Prezesa Rady Ministrów. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że jedynie 9,2% kosztów Funduszu w 2019 r. zostało poniesionych na realizację zadań związanych z wypłatą odszkodowań za utracone mienie, a 90,2% kosztów dotyczyły wydatków na objęcie akcji i udziałów w spółkach. Ponieważ o wydatkowaniu środków na nabycie i objęcie akcji (udziałów) decyduje Prezes Rady Ministrów, NIK odstępuje od oceny ich prawidłowości w zakresie, w jakim mają one przynieść przyszłe wpływy dla Funduszu oraz ryzyka utraty zainwestowanego kapitału.

OBSZAR

5. Sprawozdawczość Funduszu Reprywatyzacji

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu Reprywatyzacji sprawozdań za 2019 r.:

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 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 2019 r. (Rb-BZ2) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 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.

(akta kontroli str. 2616-2775, 2793-2810 pliki: 32, 213, 215, 233-235)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Ustalanie wartości zamówień dotyczących umów zleceń z zachowaniem należytej staranności.
2. Realizowanie obowiązku informacyjnego, wynikającego z art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z s ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³¹, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

³¹ Dz.U. poz.374, 567 i 568.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis