



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

Jednolity tekst

KBF.410.001.06.2018
P/18/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, Świętokrzyska 12, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Czerwińska, Minister Finansów od dnia 9 stycznia 2018 r. Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów – od dnia 28 września 2016 r. do dnia 9 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 7)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/96/2017 z dnia 21 grudnia 2017 r. 2. Małgorzata Pawelec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/95/2017 z dnia 21 grudnia 2017 r. 3. Anna Patyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/97/2017 z dnia 21 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych jak również system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności ich sporządzania,

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 19.

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

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

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

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

Najwyższa Izba Kontroli, badając wykonanie budżetu państwa w części 19, nie ocenia działań dysponenta części w zakresie wprowadzonej w 2017 r. reformy związanej z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej³ (dalej KAS). Działania te ocenione zostaną w ramach kontroli stanu organizacji KAS, która zostanie przeprowadzona na przełomie II i III kwartału 2018 r.

Celem kontroli było również dokonanie oceny wykonania w 2017 r. planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji (dalej *Fundusz*), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta funduszu. Ocenie podlegały w szczególności:

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

² Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

³ Na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 508).

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

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

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

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części VI – Wyniki kontroli Funduszu Reprywatyzacji.

III. Charakterystyka kontrolowanej części i Funduszu Reprywatyzacji

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

Dysponentem części 19 budżetu państwa był minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych⁴ (dalej Minister Finansów lub Minister). Budżet części 19 realizowany był w 2017 r. przez 21 dysponentów⁵, w tym dysponenta części 19 (jako dysponenta trzeciego stopnia w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym jednostki) oraz 20 dysponentów trzeciego stopnia, bezpośrednio podległych dysponentowi części, tj.: Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów, 16 dyrektorów izb administracji skarbowej, Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, Dyrektora Centrum Informatyki Resortu Finansów oraz Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości.

Kontrolą objęto dysponenta części 19, dysponenta trzeciego stopnia Ministerstwo Finansów (dalej: *centrala MF*) oraz wskazane w części II izby administracji skarbowej.

⁴ W okresie od dnia 28 września 2016 r. do dnia 9 stycznia 2018 r. – Minister Rozwoju i Finansów.

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

W 2017 r. w części 19 dochody wyniosły 1.124.857,6 tys. zł, w tym 499.893,5 tys. zł (44,4%) stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę⁶. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 8.713.971,2 tys. zł (łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2017⁷ – zwanymi dalej wydatkami niewygasającym, w wysokości 73.559,1 tys. zł). Wydatki kontrolowanej jednostki⁸ w kwocie 2.642.654,8 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 8.801,0 tys. zł) stanowiły 30,3% wydatków części 19. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 61.216,0 tys. zł, w tym 14.655,9 tys. zł (23,9%) w ramach kontrolowanej jednostki.

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

Wydatki realizowane w części 19 zostały w 2017 r. poniesione między innymi na cele związane z funkcjonowaniem administracji skarbowej i celnej (od 1 marca 2017 r. na funkcjonowanie KAS), w szczególności na koszty poboru podatków i cel (65,9%), na funkcjonowanie urzędu obsługującego Ministra Finansów (10,0%) oraz na uzupełnienie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego (17,2%).

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

Celem działania Funduszu Reprywatyzacji jest zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa.

Postępowania administracyjne i sądowe związane z odszkodowaniami za znacionalizowane mienie prowadzone są przez organy, które wydawały decyzje nacjonalizacyjne (lub następców tych organów). Dysponent Funduszu wypłaca odszkodowania wraz z odsetkami i innymi kosztami na podstawie prawomocnych wyroków sądowych, przesyłanych wraz z wnioskiem o wypłatę przez organy prowadzące sprawę. Także należności z tytułu niezasadnie wypłaconych odszkodowań ze środków Funduszu dochodzone są przez te organy, a wyegzekwowane kwoty wpłacane są na konto Funduszu.

Zasady tworzenia i działania Funduszu uregulowane są w Dziale VI ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników⁹, który obejmuje tylko art. 56 (dalej: *Ustawa o komercjalizacji*).

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

Plan finansowy Funduszu zawarty w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2017¹⁰ przewidywał koszty własne związane z realizacją zadań wynikających z ustawy tworzącej fundusz w wysokości 920.700,0 tys. zł oraz przychody z tytułu

⁶ Dochody kontrolowanej jednostki obejmują dochody zrealizowane przez dysponenta części i dysponenta III stopnia.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2426).

⁸ Wydatki kontrolowanej jednostki obejmują wydatki realizowane przez dysponenta części (np. dotacje) i dysponenta III stopnia.

⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1055.

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

odsetek od środków na rachunku bankowym Funduszu w kwocie 54.327,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego był on trzykrotnie zmieniany. Zmiany polegały na:

- ujęciu w planie finansowym zadań związanych z nabyciem lub objęciem akcji spółek kapitałowych do kwoty 2.100.000,0 tys. zł oraz z udzieleniem pożyczek w wysokości 500.000,0 tys. zł – w związku z planowanym nabyciem lub objęciem akcji zwiększono jednocześnie planowane koszty Funduszu,
- zwiększeniu planu przychodów do łącznej kwoty 266.418,0 tys. zł, w tym z tytułu dotacji celowej z budżetu państwa 200.000,0 tys. zł, odsetek od środków na rachunku bankowym 64.039,0 tys. zł oraz odsetek od pożyczek 2.379,0 tys. zł.

Koszty Funduszu w 2017 r. wyniosły 1.890.559,1 tys. zł (wydatkowano ze środków Funduszu kwotę 2.239.594,5 tys. zł), natomiast przychody 282.346,2 tys. zł.

IV. Ocena¹¹

Dochody i wydatki skontrolowanej jednostki – Ministerstwa Finansów, zostały wykonane zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na rok 2017.

Na podstawie szczegółowego badania dochodów w kwocie 65.009,1 tys. zł, tj. 13,1% dochodów Ministerstwa Finansów – realizowanych przez dysponenta III stopnia i 5,8% dochodów części 19 stwierdzono, że objęte badaniem należności z tytułu dochodów budżetowych, poza opisanym dalej przypadkiem, ustalane były prawidłowo i terminowo.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 1.623.366,7 tys. zł, tj. 65,1% wydatków Ministerstwa – realizowanych przez dysponenta I i III stopnia i 18,6% wydatków części 19. Badaniem objęto również wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 4.738,8 tys. zł, tj. 32,3% wydatków skontrolowanej jednostki i 7,7% wydatków części 19. Stwierdzono, że poza opisanym dalej przypadkiem, zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych.

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

- naliczenia z blisko trzyletnim opóźnieniem oraz w niepełnej wysokości kar umownych od wykonawcy z tytułu nierzetelnego wykonania umowy na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu e-Podatki wraz z usługami dodatkowymi co najmniej na kwotę 3.906,9 tys. zł, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 upf,
- nieuzasadnionego podwyższenia kapitału zakładowego spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.¹² o 15.000 tys. zł i pokrycia straty spółki za rok 2016 w wysokości 3.285,8 tys. zł, a w konsekwencji poniesienia niecelowego wydatku w kwocie 18.285,8 tys. zł, co stanowiło 0,21% wydatków budżetu państwa części 19; Najwyższa Izba Kontroli zwraca równocześnie uwagę, że zaciągnięcie zobowiązania na powyższe cele zostało dokonane bez uprzedniej zmiany planu

¹¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

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

wydatków, a koszty poniesione przez Spółkę, od czasu jej założenia do końca 2017 r., były blisko trzykrotnie wyższe niż wartość realizowanych na rzecz Ministerstwa Finansów zleceń,

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

Ponadto aktualne pozostają dwa z sześciu wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2015 r. dotyczące zaprzestania ujmowania w planie dysponenta środków na wydatki jednostek podległych oraz ujednolicenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich.

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

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

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

W toku kontroli ujawniono nieprawidłowości polegające na:

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

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie łączne sprawozdania za 2017 r. sporządzone przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* oraz sprawozdania sporządzone przez dysponenta Funduszu. Sprawozdania łączne dysponenta części 19 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych dysponenta oraz podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe sporządzone przez dysponenta części oraz dysponenta III stopnia – centrali MF, a także dysponenta Funduszu na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Ze względu na niepełne naliczenie kar umownych wykonawcy systemu e-Podatki, co opisano powyżej, należności w księgach centrali MF należy uznać za ujęte niekompletnie, a tym samym prezentowana w sprawozdaniach centrali MF oraz

sprawozdaniach łącznych wartość należności została zaniżona. Określenie ostatecznej kwoty kar umownych będzie możliwe dopiero po zakończeniu przez Ministerstwo Finansów prac w tym zakresie.

Z wyjątkiem powyższego, w wyniku badania przyjętych mechanizmów kontroli zarządczej stwierdzono, że zapewniały one w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponentów podległych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁵.

V. Wyniki kontroli części 19

1. Dochody budżetowe

Zrealizowane w 2017 r. dochody wyniosły 1.124.857,6 tys. zł i były niższe o 3.048.587,4 tys. zł (73,0%) od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2017 oraz o 2.646.868,5 tys. zł (70,2%) od uzyskanych w 2016 r. Spadek zrealizowanych dochodów dotyczył głównie cel. Zrealizowane w 2017 r. w części 19 dochody z cła były o 85,3% niższe od planu oraz o 82,8% niższe od dochodów z 2016 r. Niskie wykonanie tych dochodów w części 19 było skutkiem reformy administracji skarbowej i utworzenia KAS, w wyniku czego dochody z tego tytułu zostały przeniesione z dniem 1 marca 2017 r. do części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Zrealizowane w części 19 w 2017 r. dochody obejmowały głównie dochody z cel osiągnięte do 28 lutego 2017 r. (547.960,9 tys. zł tj. 48,7% dochodów ogółem) oraz dochody z tytułu odsetek w wysokości 424.821,3 tys. zł, tj. 38,1% dochodów części ogółem. Dochody z tytułu odsetek dotyczą głównie środków budżetu państwa lokowanych w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego.

(dowód: akta kontroli str. 4877-4883, 5210)

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

Szczegółowym badaniem objęto 23 dowody księgowe dotyczące dochodów budżetowych o łącznej wartości 62.671,9 tys. zł, tj. 12,6% dochodów centrali MF i 5,6% dochodów części 19. Doboru próby dokonano losowo na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających dochodom centrali MF w 2017 r.

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

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

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

Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności. Ustalono, że należności wymierzone były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie.

(dowód: akta kontroli str. 4469-4876, 4884-4904)

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

(dowód: akta kontroli str. 4905-4906, 4978-5013)

W sprawozdaniu Rb-27¹⁶ Centrala MF wykazała na koniec 2017 r. należności w wysokości 45.399,5 tys. zł, w tym zaległości w wysokości 17.702,6 tys. zł (dysponent I stopnia nie wykazał należności). W porównaniu do stanu na koniec 2016 r. stan należności zwiększył się o 32.716,9 tys. zł (tj. o 258,0%), natomiast stan zaległości zwiększył się o 17.201,3 tys. zł. Wzrost stanu należności i zaległości wynikał między innymi z przejęcia części należności po zlikwidowanym Ministerstwie Skarbu Państwa (w tym należności po zlikwidowanych funduszach celowych) oraz przejęcia należności od dysponenta I stopnia, w związku ze zmianami organizacyjnymi wprowadzonymi w MF.

Skuteczność i adekwatność podejmowanych przez Ministerstwo Finansów – centralę MF działań w celu odzyskania należności sprawdzono na próbie 17,2% należności pozostałych do zapłaty na kwotę 8.116,7 tys. zł. Doboru dokonano w sposób celowy. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 4907-4977)

W ramach doboru celowego zbadano również należność centrali MF z tytułu kar umownych od wykonawcy umowy nr R/102/11/AP/B/371/A-1/66 z dnia 1 lutego 2013 r. na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu e-Podatki wraz z usługami dodatkowymi (dalej: *umowa na e-Podatki*) w wysokości 3.906,9 tys. zł i dochód z tego tytułu w wysokości 2.337,2 tys. zł (wyniki badania należności opisano poniżej, a dochodów w akapicie *ustalone nieprawidłowości* w pkt 2.1. *Wydatki budżetu państwa*).

(dowód: akta kontroli str. 2061-2435)

Ustalone
nieprawidłowości

Jednostka kontrolowana ze znacznym (sięgającym prawie trzech lat) opóźnieniem i nie w pełnej wysokości ustaliła należności z tytułu kar umownych od wykonawcy umowy na e-Podatki, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp. Ministerstwo Finansów w dniu 31 lipca 2017 r. obciążyło wykonawcę umowy na system e-Podatki (dalej: *wykonawca*), karą umowną za nieterminowe wykonanie usługi asysty powdrożeniowej i usługi utrzymania systemu w wysokości 3.906,9 tys. zł. Naliczona przez Ministerstwo kara nie wyczerpuje jednakże całości roszczeń z tytułu kar umownych związanych z realizacją projektu e-Podatki. Usługa asysty powdrożeniowej, za realizację której wykonawca w 2017 r. został obciążony częściową karą umowną, została zakończona 30 czerwca 2016 r. i uznana wówczas przez Ministerstwo Finansów za wykonaną należycie, co zostało potwierdzone protokołem odbioru tego etapu realizacji umowy i skutkowało wypłaceniem wykonawcy w 2016 r. wynagrodzenia w pełnej należnej kwocie 6.400,1 tys. zł.

¹⁶ Sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Nieustalenie przez Ministerstwo Finansów zasad weryfikacji prawidłowości wykonywania usług oraz naliczania kar, od momentu rozpoczęcia przez wykonawcę realizacji powyższych usług spowodowało, iż Ministerstwo nie było w stanie określić ostatecznej ich wysokości i tak: według danych na dzień 25 lipca 2017 r. należna kara od wykonawcy za nieterminowe wykonanie usługi asysty powdrożeniowej (w okresie 20 sierpnia 2014 r.-30 czerwca 2016 r.) oraz usługi utrzymania systemu (w okresie 1 lipca-31 grudnia 2016 r.) wyniosła 21.871,0 tys. zł. Obecnie Ministerstwo dokonuje weryfikacji incydentów ustalonych na dzień 25 lipca 2017 r., ponieważ działanie było realizowane na podstawie uproszczonego i bardzo ogólnego założenia.

Dopiero 22 stycznia 2018 r. Minister Finansów powołała Zespół do spraw naliczania kar umownych w zakresie powyższych usług, do którego zadań należy między innymi opracowanie zasad weryfikacji kar. Prace Zespołu mają zakończyć się do dnia 3 września 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 2061-2156, 2249-2254, 2296-2319, 2341-2354)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Poboru Podatków (dalej *DPP*), pierwsza próba naliczenia kar umownych z realizacji usługi asysty powdrożeniowej nastąpiła w momencie odbioru II okresu rozliczeniowego (w celu rozliczenia problemów i incydentów rozwiązanych w trakcie usługi asysty powdrożeniowej TA3¹⁷), na tamtym etapie realizacji umowy nie udało się ustalić z wykonawcą systemu e-Podatki wspólnej metody prowadzenia analizy zgłoszeń i rozliczania kar. Ponadto decyzja o wykorzystaniu przez Ministerstwo narzędzi (dwóch systemów informatycznych) do monitorowania poprawności obsługi przez wykonawcę incydentów i zgłoszeń w ramach powyższych usług nastąpiła dopiero w trakcie realizacji umowy, ponieważ na etapie konstruowania projektu przedmiotowej umowy jeden z tych systemów jeszcze nie funkcjonował, a drugi system podlegał modyfikacji. Dopiero po wdrożeniu pełnego zakresu funkcjonalnego tych systemów możliwe było zapewnienie bieżącej weryfikacji funkcjonalności wdrożenia systemu e-Podatki pod kątem dostępności dla użytkowników końcowych oraz, że wykonawca podejmuje się obsługi zgłoszonych incydentów i problemów.

(dowód: akta kontroli str. 2414-2420, 2427-2431)

Mając na uwadze art. 42 ust 5 ufp, zgodnie z którym jednostki budżetowe są zobowiązane do ustalania przypadających im należności, jak również wzrastające ryzyko ich nieuzyskania w przypadku przewlekłości tego procesu, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że działania Ministerstwa Finansów w tym zakresie były nierzetelne. W ocenie NIK wynika to z faktu, iż Ministerstwo Finansów nie było przygotowane, w momencie rozpoczęcia realizacji przedmiotowych usług, do monitorowania poprawności ich świadczenia według ustalonej z wykonawcą metody, na co wskazuje fakt, iż dopiero w 2017 r. został on obciążony częścią kar według wstępnych szacunków Ministerstwa, z tytułu nieterminowej realizacji zgłoszeń i incydentów, a Zespół do spraw ich naliczania powołano dopiero w 2018 r. w trakcie kontroli NIK. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również, że w umowie z wykonawcą nie zamieszczono zapisów dotyczących okresowego rozliczania tych usług, w wyniku czego pierwsze obciążenie karami nastąpiło w okresie nawet blisko trzech lat od momentu powstania pierwszych przesłanek do ich naliczenia. W efekcie powyższego przedstawiane przez Ministerstwo Finansów w latach 2016-2017 dane w zakresie należności były nierzetelne. Tym samym system

¹⁷ TA3 – zgodnie z definicją z umowy na system e-Podatki jest to „jedna z wyodrębnionych części Produktów, stanowiąca stadium Budowy Systemu e-Podatki”.

kontroli zarządczej w zakresie dochodzenia należności Skarbu Państwa nie był w pełni skuteczny.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że prowadzony w Ministerstwie Finansów sposób monitorowania poprawności realizacji usługi Aplikacji¹⁸, nie pozwala na sprawdzenie wszystkich parametrów usługi określonych w umowie. W ocenie NIK Ministerstwo również w tym zakresie powinno doprowadzić do pełnej weryfikacji poprawności realizacji tej usługi, w celu umożliwienia poprawnego rozliczenia wykonawcy systemu e-Podatki.

(dowód: akta kontroli str. 2298, 2341-2347, 2355-2362, 2370, 2372, 2385-2388, 2416-2421, 2423-2426)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów, z wyjątkiem działań podejmowanych przez dysponenta części w zakresie dochodzenia należności z tytułu kar umownych od wykonawcy systemu e-Podatki, które należy ocenić jako nierzetelne i podejmowane z opóźnieniem.

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2017 r. w części 19 wyniosły 8.713.971,2 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 73.559,1 tys. zł), co stanowiło 99,5% kwoty planowanej w ustawie budżetowej¹⁹ oraz 94,3% planu po zmianach. Wydatki niższe od planowanych o 364.952,6 tys. zł (52,0%) zrealizowano w rozdziale 15011 *Rozwój przedsiębiorczości* głównie z powodu niższej od prognozowanej wartości wypłat z gwarancji w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” (dalej: *gwarancje de minimis*). W porównaniu do 2016 r. wydatki wzrosły o 1.941.657,2 tys. zł (28,7%), głównie z tytułu uzupełnienia funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego (1.500.000,0 tys. zł) i wpłaty na Fundusz Reprywatyzacji (200.000,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 524-528, 1325-1344)

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

(dowód: akta kontroli str. 3742-3787)

Wydatki budżetu państwa poniesione na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra stanowiły 10,0% wydatków części 19 i wyniosły 870.514,3 tys. zł (łącznie z wydatkami niewygasającymi w wysokości 8.801,0 tys. zł), co stanowiło 66,1% planu po zmianach i 267,0% wydatków roku poprzedniego. Niepełna realizacja planu wydatków spowodowana była głównie niższymi niż planowano wypłatami

¹⁸ Zgodnie z definicją z umowy na system e-Podatki jest to „usługa realizowana przez system e-Podatki”.

¹⁹ Ustawa budżetowa na rok 2017 znowelizowana ustawą z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 2162).

gwarancji *de minimis*. Wzrost wydatków w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego spowodowany był zmianą struktury wydatków Ministerstwa Finansów i dotyczył przeniesienia części realizowanych dotychczas wydatków przez dysponenta części 19 do centrali MF.

(dowód: akta kontroli str. 1628, 1676, 5672)

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

(dowód: akta kontroli str. 1226-1326, 2021, 2029-2031, 5563-5564)

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w ustawie budżetowej na rok 2017 zaplanowano wydatki na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych w wysokości 18.000,0 tys. zł, w części 83 rezerwy celowe poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym kosztów świadczeń wysokospecjalistycznych*, pomimo że nie została spełniona żadna z przesłanek, określonych w art. 140 ust. 2 ufp. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa oraz Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości (dalej: DFK) wyjaśniły, że ze względu na obowiązujące terminy składania zgłoszeń o zamiarze skorzystania w danym roku z dotacji, nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie na nie limitów. Ponieważ w latach ubiegłych wykorzystanie środków na dotacje było istotnie niższe niż planowane, ujęcie tych wydatków w rezerwie miało zapewnić elastyczność wykorzystania środków budżetowych, nie zakłócając prawidłowej realizacji zadania.

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

(dowód: akta kontroli str. 2329-2336, 3532-3545, 4106-4468)

Wydatki na wynagrodzenia²⁰ w 2017 r. wyniosły 4.426.374,1 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. Wynagrodzenia były wyższe o 114.188,0 tys. zł (2,6%) niż w 2016 r. Zwiększenie wydatków na wynagrodzenia nastąpiło w wyniku zniesienia ograniczeń ich wzrostu obowiązujących w latach poprzednich.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego w części 19 budżetu państwa wyniosło 5.925,2 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2016 o 5,9% (332,1 zł).

Największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego (o 29,3%) wystąpił w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, głównie z powodu wzrostu wypłat nagród przyznanych decyzją Prezesa Rady Ministrów.

Znaczny wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w porównaniu do roku poprzedniego (o 15,5%) stwierdzono również w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zatrudnionych w centrali MF. Spowodowane to było zwiększeniem planu finansowego jednostki na 2017 r. w zakresie wynagrodzeń o 1,3%, koniecznością zatrudnienia pracowników posiadających niezbędne kwalifikacje z wynagrodzeniem wyższym niż średnie wynagrodzenie pozostałych pracowników oraz wzrostem kwot wypłat z funduszu nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Przeciętne zatrudnienie w części 19 w 2017 r. wyniosło 62.253 osoby i w porównaniu do 2016 r. zmniejszyło się o 1.996 osób (3,1%). Zmniejszenie zatrudnienia nastąpiło w wyniku reformy administracji skarbowej i utworzenia KAS, gdzie z uwagi na proces łączenia jednostek nie wszyscy dotychczasowi pracownicy otrzymali propozycje zatrudnienia i nie wszyscy przyjęli nowe propozycje zatrudnienia. Przeciętne zatrudnienie w centrali MF w 2017 r. wyniosło 2.473 osoby i zwiększyło się w porównaniu do 2016 r. o 368 osób (17,5%). Według informacji Zastępcy Dyrektora DFK zwiększenie zatrudnienia spowodowane było głównie nałożeniem na Ministerstwo Finansów nowych zadań, w szczególności związanych z reformą administracji skarbowej i przeniesieniem osób dotychczas zatrudnionych w innych jednostkach do Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 1984-2036)

Kontrolę realizacji wydatków centrali MF przeprowadzono na próbie dowodów o wartości 105.080,9 tys. zł (12,2% wydatków centrali MF). Doboru próby dokonano losowo na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom centrali MF w 2017 r. Badaniem objęto 132 zapisy księgowe, w tym w grupie wydatków majątkowych dziewięć zapisów na kwotę 7.279,6 tys. zł, a w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 123 zapisy na kwotę 97.801,3 tys. zł. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 2037-2549)

²⁰ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

W ramach doboru celowego zbadano wydatek dysponenta części na uzupełnienie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 1.500.000,0 tys. zł, a także wydatek na podwyższenie kapitału zakładowego oraz na pokrycie powstałej za 2016 r. straty spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. W wyniku badania uznano za niezasadne podjęcie decyzji o podwyższeniu kapitału zakładowego i pokryciu straty, a w konsekwencji przekazaniu Spółce w 2017 r. środków w łącznej wysokości 18.285,8 tys. zł (szczegółowo opisano poniżej w akapicie *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 1328-1344, 3318-3531)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków na rok 2017 na łączną kwotę 338.909,3 tys. zł (25 decyzji). Do szczegółowego badania wybrano 10 decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 336.252,1 tys. zł (99,2%). W wyniku badania nie stwierdzono opóźnień w podejmowaniu przez dysponenta części decyzji o blokowaniu wydatków. Stwierdzono jeden przypadek na kwotę 3.550,0 tys. zł zablokowania w pełnej wysokości środków otrzymanych z rezerw celowych w wyniku niezrealizowania zadania, będącego przedmiotem wniosku o środki z rezerw (szczegółowo opisano poniżej w akapicie *ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 2329-2336, 3859-4002, 4103-4105)

Plan wydatków budżetu państwa części 19 zwiększono w 2017 r. środkami z rezerwy ogólnej o 5.960,0 tys. zł i rezerw celowych o 483.046,4 tys. zł. Otrzymane środki z rezerwy ogólnej zostały wykorzystane w pełnej kwocie, z rezerw celowych w kwocie 406.344,1 tys. zł (84,1%). Szczegółowym badaniem objęto zwiększenie planu wydatków środkami z rezerwy ogólnej, stwierdzając pełne wykonanie wydatków. Badaniem objęto również zwiększenia planu wydatków centrali MF środkami z rezerw celowych na kwotę 2.620,2 tys. zł, co stanowiło 11,1% kwoty zwiększeń planu. W wyniku badania stwierdzono, że wykorzystanie środków z rezerw nastąpiło zgodnie z przeznaczeniem. Stwierdzono również niepełne wykorzystanie środków z rezerw celowych (19,2%), co spowodowane było w głównej mierze informacją od dostawcy systemu łączności cyfrowej o zagrożeniu terminu zrealizowania umowy. Niewykorzystane środki zgłoszono do wydatków niewygasających z upływem roku 2017.

(dowód: akta kontroli str. 1154-1210, 1174-11921345-1612, 5661-5671)

Dysponent części 19 wnioskował o przeniesienie do wydatków niewygasających z końcem 2017 r. środków na realizację 18 zadań w łącznej kwocie 73.559,1 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto zasadność ujęcia w planie wydatków niewygasających kwot na realizację 10 zadań o łącznej wartości 41.698,1 tys. zł. Z wyjątkiem kwoty 1.087,8 tys. zł na zakup licencji na potrzeby analiz Jednolitego Pliku Kontrolnego (dalej: JPK) zgłoszenie zadań do planu wydatków niewygasających było uzasadnione okolicznościami niezależnymi od jednostek zgłaszających.

W trzech z badanych 10 przypadków jednostki realizujące zadania zrezygnowały w 2018 r. z podpisania zaplanowanych umów i wydatkowania środków (w dwóch przypadkach). Wynikało to z okoliczności niezależnych od tych jednostek, niemożliwych do przewidzenia na etapie zgłaszania wydatków do planu wydatków niewygasających. Łączna wartość zadań, z których realizacji zrezygnowano wyniosła 3.277,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1154-1210, 5661-5671)

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania przeprowadzone przez kontrolowaną jednostkę, w wyniku których udzielono zamówień o łącznej wartości 20.944,4 tys. zł, w tym na:

- wykonanie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Infrastrukturą Techniczną w budynku Ministerstwa Finansów – w ramach projektu finansowanego z budżetu środków europejskich „Chmura Obliczeniowa Resortu Finansów (HARF)” – udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 20.589,6 tys. zł;
- wsparcie w opracowaniu procesów pre-fiskalizacji i fiskalizacji wraz z ich implementacją w nowym centralnym rejestrze kas fiskalnych²¹ na kwotę 146,4 tys. zł, do którego nie miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²² (dalej: *upzp*), na podstawie art. 4 ust. 8 tej ustawy,
- dostawę dziesięciu karabinków wraz z wyposażeniem dodatkowym oraz dwóch zespołów komory zamkowej z lufą i łożem na kwotę 208,4 tys. zł, do którego nie miały zastosowania przepisy *upzp*.

W ramach realizacji powyższych zamówień, w 2017 r. poniesiono wydatki o łącznej wartości 5.251,5 tys. zł.

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

(dowód: akta kontroli str. 2793-3112)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieuzasadnione podwyższenie w 2017 r. kapitału zakładowego założonej w 2016 r. spółki celowej Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. (dalej: *Spółka*) o 15.000 tys. zł (do wysokości 35.000,0 tys. zł) i pokrycie straty spółki za rok ubiegły w wysokości 3.285,8 tys. zł, a w konsekwencji poniesienie niecelowego wydatku w kwocie 18.285,8 tys. zł. Po uwzględnieniu posiadanych przez Spółkę na początek 2017 r. środków w wysokości 17.089,5 tys. zł, wysokości otrzymanych w tym czasie środków (przy planowanych do poniesienia kosztach w wysokości 13.810,0 tys. zł) i faktycznie poniesionych w ciągu roku kosztów, Spółka na koniec roku dysponowała środkami pieniężnymi w kwocie 25.300,5 tys. zł.

W celu realizacji ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów Krajowej Administracji Skarbowej²³, w dniu 15 września 2016 r. Minister Finansów zawarł ze Spółką umowę na realizację sześciu zadań dotyczących systemów teleinformatycznych. Do końca 2017 r. w ramach trzech zadań Ministerstwo dokonało dziewięciu zleceń na łączną kwotę 4.717,5 tys. zł, przy czym koszty tych zleceń, zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Spółki, ustalane były w oparciu o stawki stosowane w branży. Poniesione w tym okresie koszty spółki wyniosły natomiast 12.694,0 tys. zł, co w świetle przytoczonych wyżej wyjaśnień

²¹ Rejestracja i przekazywanie online danych o sprzedaży z kas fiskalnych do centralnego rejestru kas fiskalnych.

²² Dz.U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

²³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2192.

oznacza, że były one blisko trzykrotnie wyższe niż rynkowa wartość realizowanych zadań. Jak wyjaśniła Dyrektor DPP, decyzja o udzieleniu danego zlecenia jest podejmowana również pod kątem przedstawionych kosztów realizacji w stosunku do kosztów, jakie mogłyby zostać poniesione, gdyby było ono realizowane siłami własnymi Ministerstwa lub ewentualnie w drodze zamówień publicznych, jednakże czynności w tym zakresie nie zostały udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 3318-3523)

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów, udzielonych z upoważnienia Minister Finansów wynika między innymi, że podwyższenie kapitału Spółki w 2017 r. miało na celu zabezpieczenie możliwości działania Spółki długofalowo, szerzej niż tylko w perspektywie jednego roku budżetowego, z uwagi na konieczność umożliwienia realizacji poprzez Spółkę strategicznych celów Ministerstwa w zakresie uszczelniania systemu podatkowego oraz przeciwdziałaniu wyłudzeniom podatkowych. Jak wskazał Dyrektor Generalny dokonane w 2017 r. dokapitalizowanie miało na celu zabezpieczenie możliwości działalności operacyjnej Spółki, realizującej projekty informatyczne dla Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 3524-3531)

Najwyższa Izba Kontroli, już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., zwróciła uwagę na ustalenie kapitału zakładowego Spółki na poziomie 20.000,0 tys. zł, bez szczegółowego określenia potrzeb finansowych spółki, przy ustawowym wymogu wyznaczenia go na poziomie co najmniej 5.000,0 tys. zł. W konsekwencji kwota na pokrycie kapitału zakładowego była o 15.000,0 tys. zł wyższa niż minimalny poziom i nie była niezbędna do funkcjonowania spółki w 2016 r. Wobec faktu, iż Ministerstwo Finansów w dalszym ciągu nie przedstawiło szczegółowego uzasadnienia podwyższenia kapitału Spółki o kolejne 15.000,0 tys. zł, nie podpisało również nowej umowy na realizację konkretnych zadań, zdaniem NIK, postawione do dyspozycji Spółki środki finansowe były niewspółmiernie wysokie do zaplanowanych i faktycznie ponoszonych kosztów. NIK zwraca również uwagę na samą wysokość ponoszonych przez Spółkę kosztów w odniesieniu do wartości realizowanych usług. Analiza przekazanych w trakcie kontroli materiałów wskazuje, że istnieje ryzyko, że środki przekazywane przez Ministra Finansów na jej funkcjonowanie mogą być wydatkowane z naruszeniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 ufp. Wobec powyższego, zdaniem NIK, konieczne jest przeprowadzenie przez Ministra Finansów pogłębionej analizy funkcjonowania spółki, w tym ponoszonych kosztów stałych.

Ponadto, w ocenie NIK, uwaga wystosowana po wykonaniu budżetu państwa w 2016 r. dotycząca rzetelnego planowania wydatków na realizację zadań informatycznych jest nadal aktualna.

Zdaniem NIK, brak udokumentowania zasadności zlecenia w zakresie porównania z kosztami usług o podobnym charakterze oferowanych przez inne podmioty, nie pozwala na pełną ocenę czy zadanie zostało zlecone w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Mając powyższe na uwadze, Najwyższa Izba Kontroli uważa za celowe podjęcie przez dysponenta części 19 kontroli w zakresie weryfikacji zasadności przekazywania Spółce środków finansowych w odniesieniu do prowadzonych przez nią działań.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że Minister Finansów, występując jako jedyny udziałowiec Spółki, podjął dwie uchwały dotyczące:

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

(dowód: akta kontroli str. 1280, 1856-1861, 3348-3354)

2. Nieodprowadzenie na rachunek dochodów budżetu państwa środków stanowiących równowartość kary umownej naliczonej wykonawcy umowy na budowę systemu e-Podatki w związku z realizacją projektu „Rozwój katalogu usług cyfrowych...(CVP)”, w części finansowanej środkami z budżetu państwa.

W wyniku szczegółowej kontroli wydatków poniesionych w 2017 r. ze środków części 19 budżetu państwa ustalono, że zobowiązanie z tytułu faktury VAT²⁴ wystawionej przez wykonawcę umowy nr R/102/11/AP/B/371/A-1/66 z dnia 1 lutego 2013 r. na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu e-Podatki zostało skompensowane w całości, zgodnie z postanowieniami tej umowy, z kwotą naliczonych przez Ministerstwo Finansów kar umownych²⁵. Przedmiotowa faktura, zgodnie z treścią zrealizowanych zadań umownych, winna być sfinansowana środkami budżetu państwa w wysokości 2.337,2 tys. zł, oraz w wysokości 241,4 tys. zł jako współfinansowanie wydatków z budżetu państwa w ramach realizowanego projektu, a także wydatkami z budżetu środków europejskich w wysokości 1.328,3 tys. zł w ramach tego projektu. W związku z zastosowaniem powyższej kompensaty rozrachunki z tytułu przedmiotowej faktury oraz noty tytułem kar umownych rozliczono w następujący sposób: kwotę 2.337,2 tys. zł, która miała być sfinansowana ze środków budżetu państwa, rozliczono w księgach rachunkowych na zasadzie potrącenia wzajemnych należności i zobowiązań oraz jednocześnie dokonano refundacji środków w tej wysokości z rachunku bieżącego wydatków na rachunek bieżący dochodów jednostki, a następnie przekazano te środki jako dochody na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, natomiast kwotę 241,4 tys. zł, która miała być sfinansowana ze środków budżetu państwa jako współfinansowanie projektu, rozliczono w księgach rachunkowych na zasadzie potrącenia wzajemnych należności i zobowiązań, jednak w tym przypadku nie dokonano refundacji środków i nie przekazano równowartości potrąconej kwoty z rachunku wydatków na rachunek dochodów. Kwotę 1.328,3 tys. zł, która miała być sfinansowana z budżetu środków europejskich rozliczono w księgach rachunkowych na zasadzie potrącenia wzajemnych należności i zobowiązań; w tym przypadku nie dokonano refundacji środków, co było zgodne z postanowieniami § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 2061-2148)

Powyższe wskazuje, że Ministerstwo nie zastosowało jednolitego sposobu rozliczenia potrąconych wzajemnych należności i zobowiązań, które miały być

²⁴ Faktura VAT nr DSFA/FY17/06/1516, z 30.06.2017 r. na łączną kwotę 3.906,9 tys. zł brutto.

²⁵ Nota księgowa Nr 1/2017 z 31.07.2017 r. na kwotę 3.906,9 tys. zł.

²⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 69.

sfinansowane ze środków budżetu państwa, tj. w kwocie 2.337,2 tys. zł oraz 241,4 tys. zł. W jednym przypadku zrefundowano środki przekazując je na rachunek dochodów budżetu państwa, a w drugim nie dokonano takiej refundacji.

Biorąc pod uwagę, iż podobny fakt stwierdzono w kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. i wynikał on ze stosowanej w Ministerstwie Finansów interpretacji przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się po kontroli z wnioskiem o ujednolicenie przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich. W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. stwierdzono, że wniosek nie został zrealizowany i wniesiono ponownie o jego realizację.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, stosownie do zaleceń Departamentu Instytucji Płatniczej stosuje się jednolity mechanizm rozliczania kar umownych w toku realizacji projektu współfinansowanego z udziałem środków europejskich (tj. finansowanego z budżetu środków europejskich jak i ze środków budżetu państwa). Kary umowne naliczone wykonawcy przez zamawiającego i potrącone z należności wykonawcy w toku realizacji projektu współfinansowanego z udziałem środków europejskich nie stanowią dochodu, a co za tym idzie nie są przekazywane na dochody budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2329-2333)

Przyjęty sposób rozliczenia potrącenia wzajemnych należności i zobowiązań w ramach realizowanych projektów unijnych jest, w ocenie NIK, racjonalny i uzasadniony celem zachowania stałej proporcji udziału wydatków z obu rodzaju środków w budżecie projektu. Niemniej jednak, rozliczenie dotyczące środków pochodzących z budżetu państwa na współfinansowanie realizacji projektu stoi w sprzeczności z przepisami odnoszącymi się do wszystkich środków pochodzących z budżetu państwa. W związku z powyższym, w ocenie NIK, zasadna jest zmiana przepisów w tym zakresie, na przykład poprzez zastosowanie wyłączenia.

3. Niecelowe wystąpienie o środki z rezerw celowych budżetu państwa w kwocie 4.637,8 tys. zł dotyczące:

- zakupu programu informatycznego przeznaczonego do analizy dużych zbiorów danych na potrzeby wdrożenia JPK, które w rezultacie – w związku z brakiem wystarczającej wiedzy do precyzyjnego określenia potrzeb w tym zakresie przez Ministerstwo, zostały zablokowane w planie części 19 (3.550,0 tys. zł),
- zakupu licencji Microsoft niezbędnych dla potrzeb analiz JPK, które zgłoszono do wydatków niewygasających; z zakupu licencji ostatecznie zrezygnowano po powzięciu informacji, iż Ministerstwo Finansów jest w ich posiadaniu (1.087,8 tys. zł).

W złożonych wyjaśnieniach w zakresie niewydatkowania środków na zakup programu informatycznego Dyrektor DPP wskazała, że podstawą do podjęcia decyzji o zablokowaniu całości środków była „szczegółowa analiza”, która wskazywała, że „racjonalnym będzie dokładne przygotowanie postępowania o zamówienie publiczne w celu uzyskania narzędzia najlepiej odpowiadającego potrzebom zamawiającego”.

Ponadto Dyrektor DPP w sprawie zakupu licencji wyjaśniła między innymi, że konieczność zakupu licencji wynikała z wejścia w życie od 1 stycznia 2018 r. obowiązku składania informacji o operacjach gospodarczych JPK-VAT przez

mikroprzedsiębiorców (około 1,6 mln podmiotów). Od 11 sierpnia 2017 r. DPP zostały powierzone zadania z zakresu między innymi analiz danych wynikających z JPK_VAT, dotychczas wykonywane przez Izbę Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Zmiana ta spowodowała konieczność utworzenia nowego pionu w strukturach DPP, zatrudnienia nowych pracowników i wyposażenia ich w odpowiedni sprzęt i oprogramowanie. Przed złożeniem wniosku o uruchomienie rezerwy celowej DPP otrzymało z Departamentu Informatyzacji (dalej *DI*) informację o braku dostępnego oprogramowania, dlatego też podjęło działania mające na celu ich zakup. Już po złożeniu wniosku przez DPP o ujęcie wydatku w planie wydatków niewygasających, DI przeprowadziło analizę i inwentaryzację posiadanych „zasobów IT” i poinformowało DPP o dostępności licencji.

(dowód: akta kontroli str. 1193-1199, 2329-2336, 3856-3858, 3991-4002, 5661-5671)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw²⁷, wprowadzająca obowiązek składania informacji JPK_VAT ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (a od 2 grudnia 2016 r. Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej), dla realizacji której Ministerstwo Finansów uznało za niezbędne posiadanie powyższych narzędzi informatycznych, weszła w życie 1 lipca 2016 r. Ustawa ta od początku przewidywała, że mali i średni przedsiębiorcy zobowiązani są do składania informacji JPK-VAT od 1 stycznia 2017 r., a mikroprzedsiębiorcy od 1 stycznia 2018 r. Zdaniem NIK, utworzenie struktur w ramach resortu finansów, zatrudnienie odpowiednich pracowników oraz wyposażenie ich w narzędzia pracy niezbędne do analiz i innych niezbędnych działań powinno być zaplanowane oraz przeprowadzone w taki sposób, by analiza potrzeb, dostępnych rozwiązań rynkowych oraz posiadanych zasobów nie musiała być prowadzona w ostatnim miesiącu przed otrzymaniem informacji od ponad 1,6 mln podatników.

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

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

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

(dowód: akta kontroli str. 3113, 3221-3239, 3249-3317)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez dysponenta III stopnia, dobrane w sposób celowy oraz odpowiadające – wybranym metodą monetarną – wydatkom z budżetu państwa

²⁷ Dz.U. 846, ze zm.

na współfinansowanie realizowanych projektów na łączną kwotę 4.738,8 tys. zł, co stanowiło 53,7% wydatków kontrolowanej jednostki poniesionych w 2017 r. Skontrolowane wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym i zostały przeznaczone na cele lub zadania określone porozumieniami o dofinansowanie. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego w terminach umożliwiających ich realizację przed upływem terminu płatności.

(dowód: akta kontroli str. 2042-2046, 2550-2708, 3303-3317, 3259-3269)

Plan wydatków budżetu środków europejskich części 19 zwiększono w 2017 r. środkami z rezerw celowych łącznie o 3.324,7 tys. zł.

Otrzymane środki z rezerw zostały wykorzystane w kwocie 1.652,8 tys. zł (49,7%). Szczegółowym badaniem objęto wszystkie zwiększenia planu wydatków dysponenta III stopnia środkami z rezerw celowych na łączną kwotę 1.969,8 tys. zł. Wydatkowane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W wyniku badania stwierdzono, że niepełne wykorzystanie środków z rezerw (39,1%), spowodowane było głównie czasowym wstrzymaniem wypłat wynagrodzeń dla osób zatrudnionych w Ministerstwie Finansów realizujących projekt „Rozwój katalogu usług cyfrowych...(CVP)”, ze względu na opóźnienia w jego realizacji spowodowane nieterminowym wywiązywaniem się wykonawcy z zawartej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1392, 1500-1518)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków na łączną kwotę 60.952,2 tys. zł (10 decyzji). Do szczegółowego badania wybrano dziewięć decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na kwotę 60.913,6 tys. zł (99,9%). W wyniku badania nie stwierdzono opóźnień w podejmowaniu decyzji o blokowaniu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 3877-3880, 4003-4105)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. dysponent części 19 realizował zadania w ramach pięciu funkcji państwa. W trzech z nich: 1. *Zarządzanie państwem*, 5. *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa* oraz 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* realizowano po jednym działaniu (odpowiednio: *Subwencje i dotacje dla partii politycznych i komitetów wyborczych*; *Nabywanie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji wybranych spółek*; *Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych*). W funkcji 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* realizowano dwa działania: *Szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorców* oraz *Kontrole wykonywania zadań obronnych w sektorze pozamilitarnym*. Łącznie na te działania wydatkowano w 2017 r. 266.336,5 tys. zł.

Na realizację funkcji 4. *Zarządzanie finansami państwa* wydatkowano 8.435.291,7 tys. zł, wykonując trzy zadania, a w ich ramach sześć podzadań i 16 działań.

Do szczegółowej kontroli wybrano:

- zadanie 4.1 *Realizacja należności budżetu państwa*, jako najważniejsze zadanie w części na które przeznaczone jest najwięcej środków (6.376.707,6 tys. zł; 73,3% wydatków ogółem w części),
- zadanie 5.1 *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa i ochrona interesów Skarbu Państwa* (200.000,0 tys. zł) – ze względu na fakt, iż było realizowane po raz pierwszy w ramach części 19, nie było planowane i nie wskazano celu ani miernika dla zadania.

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

(dowód: akta kontroli str. 903-907)

Miernik *Średni czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika (w dniach)* wyniósł 28,64 według danych wykazanych w Rb-BZ1²⁸ (28,13 dnia według danych zaktualizowanych na dzień 9 marca 2017 r.), podczas gdy planowana wartość miernika wynosiła mniej niż 25 dni. Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła, że nieosiągnięcie zaplanowanej wartości miernika wynikało z przyczyn niezależnych od dysponenta części 19, takich jak niekompletność składanych wniosków, konieczność przeprowadzania postępowań wyjaśniających we współpracy z innymi organami, utrudniony kontakt z wnioskodawcami.

(dowód: akta kontroli str. 912-932)

Miernik *Indeks ułatwień celnych (punkty)* wyniósł 317, podczas gdy planowana wartość wynosiła co najmniej 325. Dyrektor Departamentu Ceł wyjaśniła, że osiągnięcie niższego niż planowany poziomu miernika wynikało ze zmian prawno-organizacyjnych, takich jak utworzenie KAS oraz wejścia w życie Unijnego Kodeksu Celnego, co z kolei spowodowało mniejsze zainteresowanie uzyskiwaniem pozwoleń w sprawach celnych.

Wartość powyższego miernika wyliczana jest na podstawie siedmiu różnych parametrów obrazujących funkcjonowanie administracji celno-skarbowej w odniesieniu do wartości minimalnych, ustalanych przez dysponenta części. NIK zwraca uwagę, że wartości minimalne parametrów ustalone są arbitralnie przez dysponenta części, a konstrukcja miernika uniemożliwia weryfikację czy wartości planowane na dany rok są wyższe bądź niższe niż w latach ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 933-990)

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

(dowód: akta kontroli str. 1071-1090)

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

²⁸ Sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

Z wyjaśnień Dyrektor DFK, złożonych z upoważnienia Dyrektora Generalnego wynika, że w 2017 r. efektywność i skuteczność wykonania wydatków na poziomie dysponenta dokonywana była w okresach półrocznych, na podstawie łącznego sprawozdania budżetowego w układzie zadaniowym. Natomiast na bieżąco nadzór i kontrola efektywności prowadzona jest przez departamenty merytoryczne, na podstawie między innymi sprawozdań budżetowych, danych z systemów informatycznych i hurtowni danych.

Przyjmując wyjaśnienia o sprawowaniu nadzoru i kontroli przez departamenty merytoryczne na podstawie udostępnianych im danych, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko, że nadzór i kontrola efektywności wydatkowania środków publicznych oraz stopnia realizacji celów, powinny być prowadzone również na poziomie dysponenta części z częstotliwością umożliwiającą ewentualne podejmowanie działań korygujących na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 991-1035, 1044-1070, 5210)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, iż dysponent części 19, realizując budżet państwa w 2017 r. w zakresie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, niezasadnie przekazał Spółce Skarbu Państwa – Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. środki w wysokości 18.285,8 tys. zł i zawnioskował o środki z rezerwy celowej poz. 73 w wysokości 4.637,8 tys. zł.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* i sprawozdań jednostkowych dysponenta części oraz centrali MF :

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków 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 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 19 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponenta trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość

sporządzonych sprawozdań, za wyjątkiem kompletności ujęcia należności w centrali MF (opisano powyżej w punkcie 1. *Dochody budżetowe w części Ustalone nieprawidłowości*). Z tego względu należności wykazane w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N są zaniżone, przy czym Zespół do spraw naliczania kar umownych (...) jest w trakcie ustalania wysokości kwot, które powinny być ujęte w księgach rachunkowych centrali MF i w sprawozdaniach.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 5210-5655)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

VI. Wyniki kontroli Funduszu Reprywatyzacji

1. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

Stan Funduszu na początek roku 2017 wynosił 4.789. 834,9 tys. zł, w tym środki pieniężne 4.789.032,2 tys. zł, a należności 802,7 tys. zł. W ustawie budżetowej na rok 2017 zaplanowano koszty realizacji zadań Funduszu w wysokości 920.700,0 tys. zł, w tym na wypłaty odszkodowań dla właścicieli mienia przejętego 614.600,0 tys. zł, a na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego 200.000,0 tys. zł. Planowane dochody Funduszu w wysokości 54.327,0 tys. zł miały obejmować odsetki od środków na rachunku bankowym Funduszu, w tym z lokowania wolnych środków w depozyt u Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 34-62)

1.1. Wykonanie planu przychodów państwowego funduszu celowego

Opis stanu
faktycznego

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

(dowód: akta kontroli str. 34-64)

Przychody Funduszu Reprywatyzacji w 2017 r. wyniosły 282.346,2 tys. zł i były istotnie wyższe niż w latach 2014-2016 (od 12,3% do 262,1%) oraz od przychodów planowanych w ustawie budżetowej (o 228.019,2 tys. zł tj. o 419,7%). Wynikało to z otrzymania dotacji z przeznaczeniem na zakup lub objęcie akcji spółek kapitałowych. Dotacja ta przekazana została na podstawie art. 15b ust. 1 ustawy o budżecie²⁹.

Głównym źródłem przychodów Funduszu w latach 2014-2017 (poza jednorazową dotacją otrzymaną w 2017 r.) były odsetki od środków na rachunku bankowym.

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.

Przychody z tego tytułu w latach 2014-2016 systematycznie malały od 128.254,0 tys. zł do 74.772,0 tys. zł, natomiast w 2017 r. nieznacznie wzrosły do kwoty 78.038,9 tys. zł. Przychody z tytułu prywatyzacji wystąpiły w latach 2014, 2016 i 2017, przy czym ich wysokość malała od 3.072,0 tys. zł w 2014 r. do 7,4 tys. zł w 2017 r. Dodatkowym źródłem przychodów Funduszu w 2017 r. były odsetki od udzielonej pożyczki oraz inne opłaty przewidziane w umowie pożyczki (między innymi opłata za gotowość od niewykorzystanej części pożyczki).

(dowód: akta kontroli str. 34, 101-191, 439-451, 524-528, 5210)

Zgodnie z ustawą o komercjalizacji od dnia 1 stycznia 2017 r. ze środków Funduszu³⁰ możliwe jest udzielanie pożyczek między innymi spółkom z udziałem Skarbu Państwa. Pożyczek udziela Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów. Ustawa o komercjalizacji nie przewiduje żadnych uprawnień ani obowiązków dysponenta Funduszu w zakresie udzielania pożyczek³¹. Dochody z tytułu odsetek oraz przychody ze spłat rat pożyczki są gromadzone w całości, zgodnie z art. 56 ust. 4d³ ustawy o komercjalizacji, na rachunku bankowym Funduszu.

W 2017 r. została zawarta umowa pożyczki pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów a Telewizją Polską S.A. w maksymalnej wysokości 800.000,0 tys. zł. Wyplata pożyczki jest dokonywana w transzach na wniosek pożyczkobiorcy. Pożyczkobiorca ma możliwość wnioskowania o wypłatę transzy w dowolnym czasie, począwszy od wyznaczonego dnia, może też wnioskować o wypłatę jedynie części transzy, a pozostałą część transzy wypłacić w terminie późniejszym lub z niej zrezygnować. Odsetki od pożyczki spłacane były miesięcznie, natomiast spłata pożyczki będzie następowała w miesięcznych ratach, począwszy od stycznia 2019 r. Od niewykorzystanej części transzy naliczana jest opłata za gotowość w wysokości niższej niż oprocentowanie pożyczki, jako rekompensata za brak możliwości długoterminowego lokowania środków. Dysponent Funduszu brał udział w konsultowaniu projektu umowy oraz wносił uwagi zabezpieczające interes Funduszu. Zabezpieczeniem spłaty pożyczki jest weksel in blanco oraz notarialne oświadczenie o poddaniu się egzekucji wprost w trybie art. 777§1 KPC³².

Należności z tytułu udzielonej pożyczki wraz z odsetkami i opłatami wynosiły na koniec 2017 r. 351.184,2 tys. zł, pożyczkobiorca nie wykorzystał części drugiej transzy pożyczki w wysokości 150.000,0 tys. zł, od tej kwoty została naliczona opłata za gotowość. Pozostałe należności na koniec 2017 r. wyniosły 548,7 tys. zł i stanowiły głównie zaległości (545,2 tys. zł). Dotyczyły one dwóch osób fizycznych, którym na podstawie wyroków sądowych wypłacono odszkodowania, a które po zmianie wyroków między innymi w wyniku kasacji okazały się nienależne. Zaległości te dochodzone są przez organy, których decyzje nacjonalizacyjne były kwestionowane na drodze sądowej i następnie przekazywane na rachunek bankowy Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 34-438, 877-883, 5210)

³⁰ Art. 56 ust. 4d1-4d3 ustawy o komercjalizacji, dodane ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260).

³¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu (Dz.U. poz. 647) stanowi zaś w § 9 ust. 7 jedynie o opiniowaniu wniosków, zakresie wypłaty środków z Funduszu na cel, o którym mowa w art. 56 ust. 4d¹ ustawy o komercjalizacji, w szczególności w zakresie stanu środków Funduszu i jego zobowiązań oraz informacji o możliwości płatniczych Funduszu w kontekście planowanej umowy.

³² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.).

Ustalono
nieprawidłowości

Dysponent Funduszu dokonał korekty planu finansowego Funduszu w zakresie przychodów bez uprzedniego uzyskania opinii Komisji Finansów Publicznych Sejmiku Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: *Komisja*), to jest z naruszeniem art. 29 ust. 12 ufp.

Pierwsza korekta planu finansowego została zatwierdzona przez Ministra Finansów dnia 10 kwietnia 2017 r., po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji w dniu 7 marca 2017 r. Propozycja zmian planu Funduszu przekazana Komisji przewidywała udzielenie pożyczki ze środków Funduszu w wysokości 800.000,0 tys. zł oraz zwiększenie kosztów realizacji zadań Funduszu o 400.000,0 tys. zł z przeznaczeniem na nabycie lub objęcie akcji, a w efekcie zmniejszenie stanu Funduszu – w porównaniu do prognozy zawartej w ustawie budżetowej – o 400.000,0 tys. zł, w tym spadek stanu środków pieniężnych o 1.200.000,0 tys. zł i zwiększenie należności o 800.000,0 tys. zł. Zatwierdzony przez Ministra Finansów *Plan finansowy Funduszu Reprywatyzacji na 2017 r. (korekta nr 1)*, oprócz zmian wynikających z projektu przesłanego do Komisji, zawierał dodatkowo prognozę wzrostu przychodów Funduszu o 5.612,0 tys. zł.

Zgodnie z art. 29 ust. 12 ufp zmiany kwot przychodów i kosztów ujętych w planie finansowym państwowego funduszu celowego dokonuje dysponent funduszu po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu.

Podsekretarz Stanu Leszek Skiba z upoważnienia Minister Finansów wyjaśnił, że zasadniczym elementem zmiany planu finansowego było umożliwienie nabycia akcji oraz udzielenie pożyczki, a uzupełniająca korekta przychodów miała na celu odzwierciedlenie w zmienionym planie jak najbardziej realistycznej prognozy odsetek.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd, że uzupełnienie planu finansowego Funduszu o zwiększoną prognozę odsetek pozwoliło w sposób bardziej prawidłowy zaplanować przychody Funduszu, zwraca jednak uwagę, że zmiany w planie Funduszu powinny być dokonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 36-62, 65-100, 5656-5660)

1.2. Wykonanie planu kosztów państwowego funduszu celowego

Opis stanu
faktycznego

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

(dowód: akta kontroli str. 34-64)

Koszty realizacji zadań Funduszu Reprywatyzacji w 2017 r. wyniosły ogółem 1.890.559,1 tys. zł. Dominującą pozycję stanowiły wydatki na zakup i objęcie akcji (1.768.500,0 tys. zł). Możliwość ponoszenia wydatków na ten cel została przewidziana w ustawie o komercjalizacji dopiero od 2016 r. Koszty realizacji zadań wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji, czyli koszty związane z postępowaniami sądowymi i wypłatą odszkodowań wyniosły 121.094,5 tys. zł, a koszty wynikające z objęcia odpisem aktualizującym należności – 964,6 tys. zł.

Koszty realizacji zadań związanych z reprywatyzacją zmniejszały się systematycznie od 2014 r. Spadek ten związany był ze zmniejszającymi się

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

(dowód: akta kontroli str. 34, 452-460, 462-523, 5210)

Od 1 stycznia 2017 r., zgodnie z art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji, środki Funduszu mogą być przeznaczone na sfinansowanie nabycia lub objęcia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji spółek publicznych lub akcji spółek kapitałowych, w stosunku do których spółka publiczna jest przedsiębiorcą dominującym. Prezes Rady Ministrów upoważniła Ministra Obrony Narodowej do nabycia, na podstawie tego przepisu, akcji spółki Exatel SA, zależnej od spółki publicznej, zlecenia zapłaty z Funduszu oraz wniesienia tych akcji aportem do Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA, spółki Skarbu Państwa, nad którą nadzór sprawuje Minister Obrony Narodowej. Na ten cel ze środków Funduszu wydatkowano 368.500,0 tys. zł.

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

NIK zauważa, że w 2017 r. ze środków Funduszu wydatkowano znacznie wyższą kwotę na zakup akcji, dokapitalizowanie spółek lub udzielenie pożyczki niż na cele związane z repyrywatyzacją (odpowiednio 2.118,5 mln zł oraz 121,0 mln zł, czyli około 17,5 razy więcej). Dysponent Funduszu wystąpił w maju 2017 r. do organów prowadzących postępowania sądowe w sprawach repyrywatyzacyjnych o podanie

przewidywanych kwot wypłat z tego tytułu. W odpowiedzi organy te poinformowały o łącznej wartości dochodzonych w chwili udzielania odpowiedzi roszczeń. Z informacji wynika, że kwota tych roszczeń przekracza obecną wartość aktywów Funduszu, przy czym nie uwzględnia ona ewentualnych odsetek oraz kosztów postępowań.

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

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

Szczegółowym badaniem objęto dowody księgowe będące podstawą ujęcia 76 zapisów w księgach rachunkowych dotyczących kosztów Funduszu na łączną kwotę 1.844.569,9 tys. zł, co stanowi 97,6% kosztów realizacji zadań wykazanych w sprawozdaniu Rb-40³³ za rok 2017. W grupie kosztów własnych badaniem objęto zapisy na łączną kwotę 75.105,4 tys. zł, w tym 43.303,5 tys. zł wybrane losowo i 31.801,9 tys. zł dobrane celowo. Łącznie zbadane pozycje stanowiły 62,0% kosztów własnych wykazanych w sprawozdaniu Rb-40. W grupie kosztów inwestycyjnych (zakup lub objęcie akcji) oraz innych zmniejszeń (odpisy aktualizujące wartość należności) badaniem objęto 100% dowodów, odpowiednio w kwotach 1.768.500,0 tys. zł oraz 964,6 tys. zł.

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

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

Zobowiązania Funduszu na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiły 3,6 tys. zł i dotyczyły pokrycia kosztów postępowania sądowego. Ministerstwo przyjęło zasadę, że zobowiązania wynikające z wyroków sądów są wymagalne w dacie uprawomocnienia się wyroku, dlatego też ujęto je jako zobowiązania wymagalne.

³³ Sprawozdanie z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2017 r., planu finansowego państwowego funduszu celowego.

(dowód: akta kontroli str. 34, 439-837, 877-883, 5210)

Ustalone
nieprawidłowości

Dwie z trzech dokonanych w 2017 r. przez dysponenta Funduszu zmian w planie finansowym Funduszu, polegające na zwiększeniu planowanych kosztów bez odpowiedniego zwiększenia planowanych przychodów, zostały dokonane z naruszeniem art. 29 ust. 9 ufp³⁴.

Pierwsza korekta planu finansowego została zatwierdzona przez Ministra Finansów dnia 10 kwietnia 2017 r. i przewidywała wzrost kosztów o 400.000,0 tys. zł oraz wzrost przychodów o 5.612,0 tys. zł. Druga korekta planu została zatwierdzona przez Ministra Finansów 31 października 2017 r. i przewidywała wzrost kosztów o 300.000,0 tys. zł oraz wzrost przychodów o 6.479,0 tys. zł.

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

Jak wynika z przedstawionych do kontroli dokumentów Ministerstwo Finansów stoi na stanowisku, że możliwa i dopuszczalna jest zmiana planu finansowego państwowego funduszu celowego w trakcie roku budżetowego, polegająca na zwiększeniu planowanych kosztów realizacji zadań bez równoczesnego odpowiedniego zwiększenia przychodów, o ile fundusz posiada środki z lat ubiegłych, które pozwolą na sfinansowanie zwiększenia kosztów.

Podsekretarz Stanu Leszek Skiba z upoważnienia Minister Finansów wyjaśnił, że zgodnie z art. 29 ust. 8 ufp koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków obejmujących bieżące przychody i pozostałości środków z okresów poprzednich, a wszystkie wydatki objęte korektami planu finansowego zostały zrealizowane ze środków własnych Funduszu. Minister podkreślił, że „przyjmowana interpretacja przepisów powinna umożliwić realizację woli ustawodawcy wyrażoną w przepisach powołujących fundusz i je uzupełniających (...) a nie prowadzić do jej paraliżowania.” Ponadto Minister wskazał, że nie były podejmowane działania w celu zmiany ustawy o finansach publicznych, tak by możliwość dokonywania zmian planu funduszu celowego obejmujących zwiększenie kosztów realizacji zadań w ciężar środków wypracowanych w latach poprzednich, bez odpowiedniej zmiany dochodów funduszu, wynikała jednoznacznie z przepisów ufp. Minister w złożonych wyjaśnieniach powołał się również na uchwałę Kolegium NIK nr 33/2012 z 23 maja 2012 r. W uchwale tej stwierdzono wówczas, że „gdyby przyjąć, że w planie finansowym można dokonywać zmian polegających wyłącznie na jednoczesnym zwiększeniu przychodów i kosztów, to w przypadku wyższego niż w planie stanu środków na początek roku, poniesienie w danym roku budżetowym wyższych kosztów byłoby w ogóle niemożliwe, bowiem innego trybu zmian planu finansowego niż określony w art. 29 ust. 12 ustawa o finansach publicznych nie przewiduje.”

Powyższe świadczy, że Najwyższa Izba Kontroli już w roku 2012 zauważyła, że obowiązujące przepisy nie przewidują jednoznacznie możliwości – bez zmiany ustawy budżetowej – zwiększenia planu kosztów bez jednoczesnego zwiększenia prognozowanych przychodów. Ministerstwo Finansów zostało o tym problemie poinformowane, a pomimo to nie podjęło żadnych działań w celu zmiany obowiązujących przepisów tak, by były one jednoznaczne, w zamian za to powołując się na „utrwaloną praktykę interpretacyjną w tym względzie”.

³⁴ Trzecia zmiana została dokonana z mocy ustawy o budżecie i art. 29 ust. 9 ufp nie miał do niej zastosowania.

(dowód: akta kontroli str. 36-62, 65-100, 5656-5660)

Opis stanu
faktycznego

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Stan środków pieniężnych Funduszu Reprywatyzacji na koniec 2017 r. wyniósł 2.830.438,0 tys. zł. Środki w całości zostały przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów, z tego na depozyty terminowe 2.785.000,0 tys. zł, a na overnight 45.438,0 tys. zł.

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

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

Stan wolnych środków pieniężnych Funduszu w relacji do bieżących kosztów realizacji zadań Funduszu był wysoki, jednak w ocenie NIK uzasadniony, biorąc pod uwagę, że przychody Funduszu z tytułu prywatyzacji systematycznie się zmniejszają oraz uwzględniając kwotę roszczeń reprywatyzacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 838-850, 5210)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.4. Realizacja zadań państwowego funduszu celowego

Opis stanu
faktycznego

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

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

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

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 884-890)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Przychody i koszty Funduszu Reprywatyzacji zostały wykonane zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na rok 2017 i późniejszymi zmianami planu, a zadania Funduszu wymienione w art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji były realizowane prawidłowo. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że jedynie 6,4% kosztów Funduszu w roku 2017 zostało poniesionych na cele, dla których utworzono Fundusz. Pozostałe środki zostały przeznaczone na zakup lub objęcie akcji (93,5% kosztów), a ponadto ze środków Funduszu udzielono pożyczki dla Telewizji Polskiej S.A. do kwoty 800.000,0 tys. zł. W związku z tym, że decyzje w sprawie nabycia lub objęcia akcji oraz udzielenia pożyczki ze środków Funduszu podejmuje Prezes Rady Ministrów (lub osoba przez niego upoważniona), rola dysponenta Funduszu, poza możliwością opiniowania wniosków, została ograniczona jedynie do przekazania środków.

Z uwagi na okres, jaki upłynął od przekazania środków na wskazane powyżej inwestycje, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny ich prawidłowości w zakresie, w jakim mają one przynieść przyszłe wpływy dla Funduszu oraz ryzyka utraty zainwestowanego kapitału.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

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

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2017 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
 - z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
 - z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. (Rb-BZ2)
- oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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

(dowód: akta kontroli str. 851-902, 5210)

Ustalono nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

VII. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na:

1. wydatkowanie w 2017 r. ze środków Funduszu znacznie wyższej kwoty na inwestycje lub udzielenie pożyczki niż na cele związane z reprywatyzacją (odpowiednio 2.118,5 mln zł oraz 121,0 mln zł, czyli około 17,5 razy więcej),

pomimo że kwota obecnie dochodzonych roszczeń repriwatyzacyjnych przekracza obecną wartość aktywów Funduszu;

2. brak wpływu Ministra Finansów jako dysponenta Funduszu na podjęcie decyzji o zakupie lub nabyciu udziałów i akcji oraz udzieleniu pożyczki, ani też na warunki tych transakcji, pomimo że formalnie jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej Funduszu;
3. brak podstaw prawnych do wpłacenia na rachunek bankowy Funduszu przychodów i dochodów związanych z akcjami dwóch spółek, których akcje zostały w 2017 r. nabyte lub opłacone ze środków Funduszu (1.400,0 tys. zł) na podstawie art. 15b ustawy o budżecie, pomimo że Fundusz powinien być zasilany przychodami i dochodami z dywidend oraz sprzedaży akcji nabytych ze środków Funduszu;
4. brak możliwości uzyskania, zgodnie z ustawą o komercjalizacji, dofinansowania na zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa w związku z wadliwie wydanymi decyzjami wywłaszczeniowymi, na które jednostki samorządu terytorialnego nie miały wpływu.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

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

VIII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, dnia 17 kwietnia 2018 r.

Za zgodność z treścią uchwały Nr 38/2018
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 maja 2018 r.
(z uwzględnieniem sprostowania oczywistych
omylek pisarskich)

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia 7 czerwca 2018 r.