



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.05.2021

Pan
Tadeusz Kościński
Minister Finansów, Funduszy
i Polityki Regionalnej
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione poprzez sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne
i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: MF)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. oraz Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. (dalej także: Minister Finansów)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/2/2021 z 4 stycznia 2021 r. 2. Małgorzata Pawelec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/3/2021 z 4 stycznia 2021 r. 3. Anna Piłkuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/4/2021 z 4 stycznia 2021 r. 4. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/5/2021 z 4 stycznia 2021 r. 5. Jakub Czarnecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/33/2021 z 2 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 1-10)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz ocena wykonania planu finansowego dysponenta III stopnia – centrali Ministerstwa Finansów w ramach tej części budżetu państwa. Celem kontroli było również dokonanie oceny wykonania w 2020 r. planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji (dalej: Fundusz) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu.
Zakres kontroli	W zakresie wykonania budżetu państwa w części 19 ocenie podlegały w szczególności: – działania związane z egzekucją dochodów budżetowych; – realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych; – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych; – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań;

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ufp), w tym:
- nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
- nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

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

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

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

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu;
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań;
- gospodarowanie wolnymi środkami;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

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

- analizy wykonania planu przychodów Funduszu;
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty oraz stanu zobowiązań;
- analizy realizacji kosztów, zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;

² Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

- szczegółowej analizy wybranej próby kosztów;
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań oraz stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących ich sporządzania.

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

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Dochody i wydatki w części 19 zostały wykonane zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na rok 2020⁴. Na podstawie szczegółowego badania próby należności pozostałych do zapłaty na kwotę 2081,6 tys. zł, tj. 4,7% należności dysponenta III stopnia – centrali Ministerstwa Finansów (dalej: centrala MF) i 0,7% należności części 19, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dochodzenia należności oraz udzielania ulg w spłacie należności.

Zaplanowane w części 19 wydatki, łącznie z wydatkami, które nie wygasają z końcem roku budżetowego, zostały wykonane w 98,6% planu po zmianach. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 237 454,8 tys. zł, tj. 24% wydatków Ministerstwa Finansów realizowanych przez dysponenta I i III stopnia i 2,9% wydatków części 19 oraz realizację wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 1635,9 tys. zł, tj. 23,2% wydatków kontrolowanej jednostki i 1,8% wydatków części 19. Ustalono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości polegające na wystąpieniu o środki z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 3800 tys. zł, pomimo braku możliwości ich wydatkowania do końca 2020 r., nierzetelnym wypełnieniu protokołów odbioru dotyczących dwóch umów na dostawę sprzętu związanego ze zwalczaniem i przeciwdziałaniem COVID-19, a także nieprawidłowo naliczonej karze umownej w ramach jednej z tych umów, nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie łączne sprawozdania za 2020 r. sporządzone przez dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe. Zostały one sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe centrali MF na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁵,

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm., dalej: ustawa budżetowa).

⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564).

sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷.

Nadal aktualne pozostają dwa z sześciu wniosków sformułowanych w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2015 r. dotyczące zaprzestania ujmowania w planie dysponenta środków na wydatki jednostek podległych oraz ujednolicenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców, jak i w przypadku ich potrącania z wynagrodzenia wykonawcy. Wniosek NIK sformułowany w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 19 w zakresie ustalania wartości zamówień dotyczących umów zleceń z zachowaniem należytej staranności został zrealizowany. Wniosek pokontrolny dotyczący realizowania przez Ministerstwo Finansów obowiązku informacyjnego, wynikającego z art. 122 ust. 4 ufp dla roku 2019, został zrealizowany. Natomiast powyższy obowiązek informacyjny w odniesieniu do roku 2020, w ocenie NIK, został zrealizowany częściowo i w związku z tym NIK uznaje, że nadal aktualny pozostaje wniosek pokontrolny dotyczący tej kwestii.

Fundusz Reprywatyzacji

Dysponent Funduszu Reprywatyzacji prawidłowo zrealizował przychody i koszty oraz zadania Funduszu. Przychody i koszty Funduszu Reprywatyzacji zostały wykonane zgodnie z planem finansowym. Na podstawie szczegółowego badania kosztów w kwocie 920 995,9 tys. zł, tj. 93,9% kosztów Funduszu, ustalono, że zostały one poniesione na cele wymienione w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości mające wpływ na prawidłowość sporządzonych przez dysponenta Funduszu sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych, które dotyczyły:

- 1) nierzetelnego sporządzenia korekty planu finansowego Funduszu;
- 2) opóźnień przy podejmowaniu przez dysponenta Funduszu działań mających na celu pozyskanie dokumentów i danych umożliwiających ujęcie w księgach rachunkowych Funduszu operacji gospodarczych związanych z decyzjami wydanymi przez Komisję do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich (dalej: Komisja Reprywatyzacyjna), w wyniku tego do dnia sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych dysponent Funduszu nie ustalił, w jakich kwotach powyższe operacje gospodarcze powinny zostać ujęte w księgach rachunkowych Funduszu;
- 3) opóźnień w podjęciu przez dysponenta Funduszu działań mających na celu uzyskanie od Wojewody Mazowieckiego prawidłowych dowodów księgowych umożliwiających rzetelne naliczenie odsetek i prawidłowe ujęcie w księgach rachunkowych przychodów z tego tytułu, w wyniku tego na dzień sporządzenia sprawozdań budżetowych przychody i należności z tytułu odsetek zostały ujęte w nieprawidłowej kwocie.

Ustalono jednak, że dysponent Funduszu nie miał wprost określonych podstaw prawnych do żądania dokumentów opisanych w punkcie 2, a tym samym miał ograniczone możliwości pozyskania niezbędnych dowodów księgowych. Powyższe nieprawidłowości uniemożliwiają pozytywną ocenę rocznych sprawozdań budżetowych w zakresie operacji finansowych Funduszu Reprywatyzacji, jednak

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 704, ze zm.).

uwarunkowania prawne nie pozwalają również na negatywną ocenę tych sprawozdań, dlatego NIK zastosowała ocenę opisową.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Dochody budżetowe – windykacja należności

Zrealizowane w 2020 r. dochody wyniosły 231 638,6 tys. zł i były wyższe o 6691,6 tys. zł (o 3%) od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2020 oraz niższe o 536 625,6 tys. zł (o 69,8%) od uzyskanych dochodów w 2019 r. Osiągnięcie znacząco niższych niż w roku poprzednim dochodów wynikało przede wszystkim z osiągnięcia niższych o 308 153,2 tys. zł dochodów z tytułu odsetek w rozdziale 75814 *Różne rozliczenia finansowe*. Dochody te obejmują głównie odsetki od środków budżetu państwa lokowanych w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK). Na spadek dochodów z tego tytułu miały wpływ niższe stany wolnych środków budżetowych, z których dokonywano lokat, oraz niższe stopy procentowe. Dochody te, pomimo istotnego spadku, miały największy udział w strukturze dochodów (161 692,8 tys. zł, tj. 69,8% dochodów ogółem części 19).

(akta kontroli str. 3667-3680)

Zrealizowane w 2020 r. dochody centrali MF wyniosły 200 196,5 tys. zł i były niższe o 338 483,2 tys. zł (o 62,8%) od uzyskanych w 2019 r. Wynikało to głównie z osiągnięcia niższych odsetek od lokat środków budżetu państwa, co opisano powyżej.

(akta kontroli str. 3672-3682)

Na koniec 2020 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 19 wystąpiły należności w wysokości 293 792,2 tys. zł, w tym zaległości 266 463,2 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec roku 2019 należności wzrosły o 6078,1 tys. zł, tj. o 2,1%, a zaległości o 5003,7 tys. zł, tj. o 1,9%. Wzrost stanu należności i zaległości wynikał przede wszystkim z naliczenia grzywien i kar, w tym kar umownych oraz z naliczenia odsetek od zaległości.

(akta kontroli str. 3683-3685, 3689-3715)

Ujęte w rocznym sprawozdaniu Rb-27 centrali MF należności wyniosły 44 610,4 tys. zł, w tym 18 619,3 tys. zł stanowiły zaległości. W porównaniu do stanu na koniec 2019 r. stan należności zwiększył się o 3189,9 tys. zł (tj. o 7,7%), natomiast stan zaległości zwiększył się o 2041 tys. zł (co stanowi wzrost o 12,3%). Wzrost należności i zaległości wynikał z naliczenia kar, w tym kar umownych.

(akta kontroli str. 3686-3706)

Skuteczność i adekwatność podejmowanych przez dysponenta III stopnia – centralę MF działań w celu odzyskania należności sprawdzono na próbie 4,7% należności pozostałych do zapłaty na kwotę 2081,6 tys. zł. Doboru dokonano metodą celową spośród 398 pozycji należności centrali MF (dowodów księgowych będących podstawą ujęcia należności).

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

Badanie windykacji pięciu należności, w tym dwóch przejętych po zlikwidowanym Ministerstwie Skarbu Państwa, nie wykazało nieprawidłowości.

Jedna z pięciu kontrolowanych należności dotyczyła kary umownej naliczonej w związku z odstąpieniem przez MF od umowy dotyczącej wykonania systemu informatycznego. System miał być wdrożony we wrześniu 2018 r., jednak w przewidzianym umową terminie nie spełniał on wymagań zawartych w umowie. Prace nad systemem były kontynuowane w 2019 r. W maju 2020 r. system nadal nie był w pełni funkcjonalny, MF wystąpiło więc o opinię do Prokuratury Generalnej i w lipcu 2020 r. odstąpiło od umowy. Wykonawca zakwestionował skuteczność odstąpienia od umowy, jednocześnie wskazując, że „MF nie jest uprawnione do rozliczenia kary umownej z zabezpieczeniem należytego wykonania umowy” (w formie gwarancji bankowej), powołując się na art. 15¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁹, który m.in. zabrania dochodzenia zaspokojenia kary umownej z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o ile zdarzenie, w związku z którym zastrzeżono tę karę, nastąpiło w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Wewnętrzne analizy prawne MF potwierdziły, że przepis ten nie precyzuje, czy „zdarzenie” musi być bezpośrednią konsekwencją obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz że nie jest jasne, czy przepis dotyczy sytuacji, gdy zamawiający odstąpił od umowy ze względu na zwłokę, która miała miejsce również przed epidemią. W tej sytuacji MF nie podjęło działań w celu dochodzenia zaspokojenia naliczonej kary umownej z zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli str. 3722-3727, 3741-3820, 3902-3920 plik 261)

W 2020 r. spisano z ewidencji księgowej umorzone należności od sześciu dłużników oraz jedną należność z tytułu kosztów postępowania przed Komisją Orzekającą przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych w sprawach dyscypliny finansów publicznych, która nie została wyegzekwowana przez dwa lata od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, i w związku z tym nie może być dochodzona, zgodnie z art. 167 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰.

Dotyczyło to:

- zaległości w łącznej kwocie 36,5 tys. zł od trzech dłużników, które zostały przejęte z Ministerstwa Skarbu Państwa i dotyczyły bezskutecznych egzekucji prowadzonych wobec dłużników upadłych lub zlikwidowanych;
- zaległości w łącznej kwocie 0,7 tys. zł od trzech dłużników, z tytułu kosztów postępowania kasacyjnego, gdzie postępowania egzekucyjne zostały umorzone ze względu na ich bezskuteczność, w związku z tym zostały spełnione przesłanki umarzania z urzędu należności, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń dotyczących umarzania zaległości.

W 2020 r. na wniosek dłużników rozłożono na raty dwie należności w łącznej kwocie 0,8 tys. zł, obejmujące koszty postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(akta kontroli str. 3716-3740)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁹ Dz. U. poz. 1842, ze zm. (dalej również: ustawa o COVID-19).

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 289.

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dochodzenia należności oraz udzielania ulg w spłacie należności.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

**Opis stanu
faktycznego**

Wydatki budżetu państwa w 2020 r. w części 19 wyniosły 8 115 550,5 tys. zł (w tym wydatki niewygasające – 225 462,9 tys. zł), co stanowiło 102,8% kwoty planowanej w ustawie budżetowej oraz 98,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2019 r. wydatki wzrosły o 483 720,1 tys. zł (6,3%). Na wzrost ten miały wpływ głównie wydatki z tytułu wypłaty dotacji dla partii politycznych i komitetów wyborczych w związku z przeprowadzonymi wyborami w dniach: 15 maja 2019 r. – do Parlamentu Europejskiego i 13 października 2019 r. – do Sejmu RP i Senatu RP (83 318,4 tys. zł) oraz realizacji programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” (495 527 tys. zł łącznie z wydatkami niewygasającymi). W ramach realizacji programu poniesiono między innymi wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi i uposażenia oraz inne należności funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (406 032,8 tys. zł) i wydatki majątkowe (48 499,1 tys. zł łącznie z wydatkami niewygasającymi). Realizacja programu została sfinansowana środkami pochodzącymi z części 83 – *Rezerwy celowe* budżetu państwa. Niższe niż w 2019 r. (o 53,2%) były natomiast wydatki w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”, które w 2020 r. wyniosły 155 986,2 tys. zł. Spowodowane to było mniejszym w porównaniu do roku poprzedniego zapotrzebowaniem Banku Gospodarstwa Krajowego na wypłaty z gwarancji.

(akta kontroli str. 1359-1364, 2707-2711, 3347)

Wydatki budżetu państwa poniesione na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Finansów stanowiły 9,8% wydatków części 19 i wyniosły 792 959,9 tys. zł (w tym wydatki niewygasające – 43 306,2 tys. zł). Wydatki te stanowiły 78,8% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2020 oraz 94,7% planu po zmianach. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki były niższe o 16%. Zmniejszenie wydatków było spowodowane głównie niższymi wydatkami w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”.

(akta kontroli str. 3329-3330)

Nadal aktualny pozostaje wniosek NIK sformułowany po wcześniejszych kontrolach wykonania budżetu państwa, dotyczący zaprzestania utrzymywania środków w planie dysponenta części, zamiast ujmowania ich w planach jednostek podległych. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości MF (dalej również: Departament FK) wynika, że zaplanowane na poziomie dysponenta części 19 wydatki, które następnie zostały przeniesione do planów wydatków podległych dysponentów, dotyczyły głównie wydatków o charakterze incydentalnym, trudnych do przewidzenia, które były rozdysponowywane w trakcie roku w razie wystąpienia potrzeb w jednostkach podległych. W ciągu 2020 r. przekazano z tego planu do planów dysponentów niższego stopnia środki z przeznaczeniem w szczególności na naprawy, remonty, odtworzenia mienia jednostek oraz odprawy pośmiertne. W planie wydatków dysponenta części 19 zaplanowano również wydatki dotyczące Programów Operacyjnych: Rybactwo i Morze 2014-2020, Pomoc Żywnościowa 2014-2020, Pomoc Techniczna 2014-2020, między innymi z powodu

braku decyzji na etapie planowania o wyznaczeniu konkretnej jednostki bądź jednostek do ich realizacji w 2020 r. Ustalono, że w ciągu 2020 roku przekazano z planu wydatków dysponenta części do planu wydatków dysponentów niższego stopnia kwotę 8771,2 tys. zł, z przeznaczeniem między innymi na naprawy, remonty, odtworzenie mienia jednostek oraz odprawy pośmiertne. Przekazana kwota była wyższa niż w roku poprzednim (8576,4 tys. zł). NIK w dalszym ciągu zwraca uwagę, że powyższe wydatki powinny być, w miarę możliwości, planowane przez jednostki podległe. Ewentualne niedobory środków w trakcie roku powinny być uzupełniane w sposób przewidziany w ustawie o finansach publicznych, w tym poprzez dokonywanie odpowiednich zmian w planie jednostek podległych. Środki na zadania jednostek podległych mogą być ujmowane wyłącznie w ich planach finansowych lub w części 83 – Rezerwy celowe, w przypadku gdy na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy dysponent nie jest w stanie określić, które jednostki będą ostatecznie realizowały określone wydatki.

(akta kontroli str. 3158, 3214, 3220-3222)

Wydatki na wynagrodzenia w części 19 budżetu państwa¹¹ w 2020 r. wyniosły 5 311 651,3 tys. zł, tj. 99% planu po zmianach, i były wyższe o 253 858,9 tys. zł (o 5%) niż w 2019 r. Wzrost wydatków wynikał ze zwiększenia planu wydatków na wynagrodzenia pracowników i uposażenia funkcjonariuszy środkami z rezerw celowych części 83 budżetu państwa w wysokości 348 898 tys. zł, w tym z poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych*, głównie z przeznaczeniem na realizację programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” (345 791,4 tys. zł). Jednym z celów tego programu jest zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników Krajowej Administracji Skarbowej (dalej także: KAS) i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, na skutek zastosowanych motywujących narzędzi regulacji wynagrodzeń i uposażeń, obejmujących między innymi wzrost przeciętnego wynagrodzenia/uposażenia zasadniczego oraz wzrost konkurencyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS na skutek zastosowania mechanizmów umożliwiających zwiększenie proponowanych wynagrodzeń/uposażeń, w tym osobom zatrudnianym lub przyjmowanym do Służby Celno-Skarbowej. Z otrzymanych środków rezerw celowych na ten cel wydatkowano 335 543,3 tys. zł, tj. 97%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7294,4 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2019 o 6,3% (o 435,3 zł), przy czym w grupie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej o 8,2%, w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 6,2%, a dla członków korpusu służby cywilnej o 6%.

Przeciętne zatrudnienie w części 19 w 2020 r. wyniosło 60 682 osoby i w porównaniu do 2019 r. zmniejszyło się o 767 osób, tj. o 1,2%.

Zmniejszenie zatrudnienia rok do roku stwierdzono w izbach administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi o 1106 osób (o 1,9%). Zmniejszenie zatrudnienia wystąpiło wśród członków korpusu służby cywilnej o 2,3% (1062 osoby) i pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 9,2% (85 osób). Stan ten spowodowany był głównie, jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości, przejściem pracowników na emeryturę, przeniesieniami etatów do Centrum Informatyki Resortu Finansów w związku z przyjętą koncepcją wdrożenia nowego modelu IT – „Integracja usług informatycznych” oraz przeniesieniami członków korpusu służby cywilnej do Służby

¹¹ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Celno-Skarbowej (159 osób). Przeniesień do Służby Celno-Skarbowej dokonano na potrzeby wzmocnienia zasobów kadrowych do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi¹² oraz w wyniku powrotu do służby byłych funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, których stosunek służbowy został przekształcony w stosunek pracy¹³.

W pozostałych jednostkach stwierdzono wzrost zatrudnienia w porównaniu do roku poprzedniego o 339 osób (o 9,1%), w tym największy w Ministerstwie Finansów o 219 osób (o 8,8%). Główną przyczyną zwiększenia zatrudnienia w Ministerstwie Finansów było przejęcie części zadań w zakresie opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą. Przeciętne zatrudnienie w Ministerstwie Finansów w 2020 r. wyniosło 2707 osób.

(akta kontroli str. 3212-3214, 3218-3220, 3241-3242, 3350)

W Ministerstwie Finansów w 2020 r. realizowano dwie umowy zlecenia (z dwiema osobami fizycznymi), obejmujące okres co najmniej sześciu miesięcy, w wyniku których poniesiono wydatki w wysokości 70,6 tys. zł. Umowy te były realizowane przez osoby niebędące pracownikami ministerstwa.

(akta kontroli str. 1328, 1331-1332)

W związku z zaistniałą w 2020 r. sytuacją epidemiczną COVID-19 Dyrektor Generalna Ministerstwa Finansów dokonała w marcu 2020 r. zmiany w regulaminie pracy w ministerstwie, wprowadzając dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę możliwość świadczenia pracy w formie pracy zdalnej po uzyskaniu zgody przełożonego. Jak poinformowała Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów, od 16 marca 2020 r. pracownicy ministerstwa, na polecenie Dyrektora Generalnego, rozpoczęli świadczenie pracy w formie pracy zdalnej. Pracę zdalną wykonywało od 83,4% (w sierpniu i wrześniu) do 97,6% (w kwietniu) pracowników zatrudnionych w ministerstwie na podstawie umowy o pracę.

(akta kontroli str. 1329-1330, 1333-1351)

Z powodu świadczenia pracy w formie zdalnej przez pracowników ministerstwa, w związku z sytuacją epidemiczną COVID-19, w jednostce tej wystąpiły niższe niż planowano na 2020 r. wydatki o 8815,7 tys. zł i dotyczyły głównie niezrealizowanych planowanych podróży zagranicznych i krajowych (5221,6 tys. zł), szkoleń (672,8 tys. zł), mniejszej eksploatacji urządzeń i materiałów biurowych (718,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 3207)

W Ministerstwie Finansów dokonano nieplanowanych wydatków w związku z zaistniałą sytuacją epidemiczną COVID-19 w wysokości 1249,7 tys. zł, z tego na zakup: usługi dostępu do narzędzi informatycznych umożliwiających zdalne świadczenie pracy – 862,1 tys. zł, kamer termowizyjnych, kolumnowych wykrywaczy metalu z detekcją temperatury ciała ludzkiego, generatora ozonu, termometru laserowego medycznego łącznie za 228,9 tys. zł, środków ochrony osobistej (maseczki, materiały do uszycia maseczek, przyłbice, rękawice, kombinezony ochronne) – 94,6 tys. zł, ogólnodostępnych środków ochrony (płyny do dezynfekcji i podajniki do tych płynów, środki do samodzielnej dezynfekcji pomieszczeń, osłony plexi) – 47,5 tys. zł, usług dezynfekcji gmachu Ministerstwa Finansów – 11,2 tys. zł,

¹² Dz. U. z 2020 r., poz. 859, ze zm.

¹³ Funkcjonariusze „ucywilnieni” na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.) oraz następnie przeniesieni z powrotem do pełnienia służby na podstawie art. 150 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 422, ze zm.).

urządzenia i wyposażenia samochodów dla bezpiecznego przejazdu osób – 5,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 3140-3143)

W planie finansowym części 19 na realizację wydatków majątkowych zaplanowano 171 946 tys. zł. Środki te miały być wykorzystane na wykonanie 59 zadań i na zakupy inwestycyjne. W trakcie roku do realizacji wprowadzono 148 nowych zadań inwestycyjnych i zakupy inwestycyjne na kwotę 306 110,7 tys. zł. Jednocześnie zrezygnowano z realizacji 11 zadań w 2020 r. na kwotę 2932,5 tys. zł, w tym z:

- 1) realizacji elektronicznych systemów pomocniczych do zabezpieczenia stref ochronnych w części budynku zajmowanej przez Pion ds. Ochrony Informacji Niejawnych oraz w części budynku zajmowanej przez Departament Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej za planowaną kwotę 1115 tys. zł. Z powodu epidemii COVID-19, do końca 2020 r. odebrano tylko dokumentację projektową, a pozostała część zadania została przeniesiona do realizacji na rok następny;
- 2) modernizacji wejścia głównego do gmachu Ministerstwa Finansów, za planowaną kwotę 800 tys. zł. Zadanie zostało przesunięte na 2021 r. z uwagi na realizację w tym czasie zadania związanego z modernizacją węzłów cieplnych wraz z instalacjami ciepłowniczymi centralnego ogrzewania i wody użytkowej, w tym w strefie wejścia głównego;
- 3) budowy iluminacji świetlnej na budynku Ministerstwa Finansów za planowaną kwotę 310 tys. zł. W 2020 roku dokonano ponownej zmiany sposobu realizacji zadania, co wymagało przygotowania zapytania do konserwatora zabytków. Brak możliwości zakończenia czynności przygotowawczych spowodował, że nie było możliwości rozpoczęcia postępowania związanego z realizacją tego zadania;
- 4) modernizacji pomieszczeń przeznaczonych do wykonywania badań psychofizjologicznych i psychologicznych wraz z pomieszczeniem kontroli jakości na potrzeby Krajowej Administracji Skarbowej w budynku Ministerstwa Finansów za planowaną kwotę 350 tys. zł. Brak realizacji zadania w umownym terminie do 12 listopada 2020 r. wystąpił po stronie wykonawcy modernizacji i spowodowany był epidemią COVID-19.

W ramach zakończonych w 2020 roku zadań inwestycyjnych między innymi wykonano prace w budynku Ministerstwa Finansów polegające na jego dostosowaniu do wymogów przeciwpożarowych, przebudowie jednego z wejść do budynku, wykonaniu instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w sali konferencyjnej, adaptacji pomieszczeń w piwnicach do celów socjalnych, wymianie dźwigu osobowego, zabezpieczeniu pomieszczeń sekretariatów systemem kontroli dostępu i videodomofonami. Ponadto zainstalowano urządzenia RTG do prześwietlania pojazdów bądź wagonów kolejowych i zbudowano dla nich infrastrukturę towarzyszącą na przejściach granicznych w Korczowej i Siemianówka-Świsłocz, zakupiono $\frac{2}{9}$ udziałów w nieruchomości, w której znajduje się Urząd Skarbowy w Wałbrzychu, poprawiono bądź zmodernizowano efektywność energetyczną oraz rozbudowano bądź zmodernizowano sieć komputerową LAN na terenie budynków zajmowanych przez Krajową Administrację Skarbową. Zakupiono również 115 samochodów służbowych dla Krajowej Administracji Skarbowej, dwie kamery termowizyjne oraz 24 podręczne detektory przemytu RTG. W związku z planowaną na 2021 r. kontrolą P/21/009 *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*, w ramach kontroli wykonania

budżetu państwa w 2020 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje odstępuje się od badania i oceny planowania oraz realizacji wydatków majątkowych.

(akta kontroli str. 3297-3328)

Plan wydatków części 19 zwiększono w trakcie roku z rezerw celowych o kwotę 802 512,6 tys. zł. W wyniku wniosków dysponenta części o korektę przyznanych środków Minister Finansów zmniejszył środki z rezerw celowych o 53 051,4 tys. zł. W wyniku powyższych zmian plan wydatków części 19 został ostatecznie zwiększony środkami z rezerw celowych o 749 461,2 tys. zł, w tym na realizację programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” – 510 668,4 tys. zł.

Otrzymane środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w kwocie 584 404,4 tys. zł (78%). Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości Ministerstwa Finansów, głównymi przyczynami niskiej realizacji wydatków ze środków rezerw celowych była sytuacja epidemiczna COVID-19 i wykonanie w 2020 r. zadań inwestycyjnych przez wykonawców w mniejszym niż zakładano zakresie, przedłużające się procedury postępowań o udzielenie zamówień publicznych z uwagi na złożone przez oferentów odwołania, a w przypadku niższych niż zakładano wypłat wynagrodzeń i uposażeń – nieobecność w pracy pracowników i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, przede wszystkim z powodu sytuacji epidemicznej. Niezrealizowane wydatki w wysokości 148 863 tys. zł zostały przeniesione do wydatków, które nie wygasają z końcem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 3108-3111, 3148, 3181-3191, 3273-3283)

Plan dysponenta III stopnia – centrali MF zwiększono w trakcie roku środkami z rezerw celowych w wysokości 56 877,7 tys. zł, które zostały wykorzystane w 64,6%.

Szczegółowym badaniem objęto zwiększenia planu wydatków dysponenta III stopnia – centrali MF oraz dysponenta części środkami z rezerw celowych na kwotę 22 552,4 tys. zł, co stanowiło 39,7% kwoty zwiększeń planu kontrolowanej jednostki.

W wyniku badania stwierdzono, że po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu dysponent dokonywał zmian planu wydatków.

W ramach badanej próby, z otrzymanych środków, zrealizowano wydatki w wysokości 2968,8 tys. zł, które zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Niezrealizowanie wydatków spowodowane było głównie, jak wyjaśniła Dyrektorka Departamentu Finansów i Księgowości, złożonością bądź przedłużaniem się postępowań o udzielenie zamówień publicznych z uwagi na wniesione odwołania. Niewykorzystane środki w wysokości 19 572,2 tys. zł zostały ujęte w wydatkach niewygasających z końcem roku.

(akta kontroli str. 340-1011, 3163-3178, 3269, 3332-3334)

W wyniku badania stwierdzono, że w celu realizacji zadań w ramach uchwały nr 44/2019 Rady Ministrów z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”¹⁴ Minister Finansów dokonał zwiększenia planu wydatków dysponenta III stopnia – centrali MF o kwotę 6886 tys. zł. Środki te pochodziły z poz. 44 rezerw celowych. Jak ustalono, środki na realizację powyższego programu w 2020 r. zostały w całości zaplanowane (880 689 tys. zł) w poz. 44 części 83 – Rezerwy

¹⁴ Komunikat Ministra Finansów z 3 lipca 2019 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” (M.P. poz. 669).

celowe, pomimo iż czas, w którym program został ustanowiony powyższą uchwałą, jak i zatwierdzenie 26 lipca 2019 r. przez Ministra Finansów *Szczegółowego planu realizacji priorytetów przedmiotowego programu w roku 2020*, zawierającego harmonogram i plan podziału środków finansowych dla poszczególnych jednostek KAS, w szczególności podziałek klasyfikacji budżetowej, pozwalały na zaplanowanie tych wydatków w ramach części 19 budżetu państwa, na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2020. Na brak przeszkód w uwzględnieniu wydatków na realizację powyższego programu w planie finansowym części 19 Najwyższa Izba Kontroli zwróciła już uwagę w kontroli planowania i wykorzystania rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich¹⁵.

(akta kontroli str. 340-351, 3048-3093, 3253-3256, 3332-3334)

Plan wydatków części 19 został również zwiększony środkami w wysokości 15 645,7 tys. zł, przeniesionymi decyzją Prezesa Rady Ministrów z części 39 – *Transport* z przeznaczeniem na sfinansowanie nowych zadań Ministra Finansów w zakresie opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą.

(akta kontroli str. 3126-3127, 3160-3162)

Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie art. 31 ust 2 i 3 ustawy o COVID-19, zablokował 26 listopada 2020 r. planowane wydatki w części 19 w wysokości 198 808 tys. zł.

(akta kontroli str. 3120-3125, 3202-3203)

Również dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu państwa na rok 2020 na łączną kwotę 282 518,6 tys. zł (93 decyzje). Nie blokowano środków w przypadku, o którym mowa w art. 177 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. w związku ze stwierdzoną niegospodarnością w jednostkach podległych. Kwota zablokowanych środków była o 76,7% wyższa niż w roku poprzednim. W ramach powyższych decyzji, 19 z nich dotyczyło niewykorzystanych środków otrzymanych z rezerw celowych na kwotę 14 118,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 3194-3198, 3202-3203)

Blokady planowanych wydatków podejmowano w znacznej większości dopiero w dwóch ostatnich miesiącach 2020 r. W listopadzie 2020 zostało podjętych 11 decyzji na kwotę 141 925,5 tys. zł, a w grudniu 2020 r. – 70 decyzji na kwotę 139 956,1 tys. zł. Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wynika, że w trakcie roku z powodu zaistniałej sytuacji związanej z epidemią COVID-19 wykonanie wydatków zostało w znacznym stopniu zahamowane. Trudność w oszacowaniu wykonania wydatków spowodowana była niepewną sytuacją i ograniczeniami związanymi z epidemią. W ostatnim kwartale roku po przeprowadzonych analizach podjęto decyzje o dokonywaniu blokady środków, które wynikały z naturalnych oszczędności pojawiających się co roku, a także z przyczyn niezależnych od dysponenta. Termin, w jakim dokonywano blokady tych środków, nie spowodował żadnych zakłóceń, środki zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 ufp zostały na podstawie polecenia Prezesa Rady Ministrów przekazane na utworzenie rezerwy celowej nr 75 pn. „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”.

Blokady planowanych wydatków wynikały z przyczyn niezależnych od dysponenta, między innymi z mniejszego niż planowano zapotrzebowania podmiotów zewnętrznych na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych, oszczędności w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień

¹⁵ Wystąpienie pokontrolne nr KBF.410.005.01.2020 z 23 grudnia 2020 r.

publicznych, pojawieniem się oszczędności w wydatkach na wynagrodzenia osobowe i uposażenia oraz składkach na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy. Oszczędności związane były również z sytuacją epidemiczną, w tym mniejszym zapotrzebowaniem na naprawy urządzeń, eksploatację, szkolenia, wyjazdy służbowe itp., brakiem możliwości wyboru wykonawcy w przetargach, przeniesieniem realizacji zadań na rok 2021 w związku z trudną sytuacją wykonawcy lub brakiem możliwości wykonania usług zgodnie z przyjętym harmonogramem.

(akta kontroli str. 3150-3153, 3194-3198, 3202, 3285-3290)

Do szczegółowego badania wybrano 11 decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 187 510,8 tys. zł (65% zablokowanych planowanych wydatków przez dysponenta części 19). W wyniku badania, z wyjątkiem jednego przypadku, gdzie decyzję o dokonaniu blokady dysponent części podjął po 36 dniach od dnia pozyskania informacji o takiej możliwości, decyzje były podejmowane w okresie do dziewięciu dni kalendarzowych. Decyzja o zablokowaniu środków na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych w wysokości 6512,7 tys. zł została podjęta po ponad miesiącu od otrzymania ostatniej informacji przez Departament Finansów i Księgowości w tym zakresie. Wnioski o wydanie decyzji blokującej zostały zgłoszone przez dyrektorów 13 Izb Administracji Skarbowej w okresie 8-19 października 2020 r., a decyzja dysponenta części o zablokowaniu środków – 24 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 1012-1090, 3152-3153, 3341-3346)

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości, wnioski wpływające od jednostek podległych do systemu Trezor są przez dysponenta części szczegółowo sprawdzane i weryfikowane. Oprócz wniosków w systemie Trezor przekazywane są równolegle wnioski o zmianę w planie rzeczowo-finansowym oraz wnioski w systemie Zefir2, które również podlegają procedurze sprawdzenia i weryfikacji. Dzień przekazania wniosku w systemie Trezor przez jednostkę podległą nie jest równoznaczny z rozpoczęciem procedury dokonywania zmian przez dysponenta części. W przypadku wniosków blokujących dysponent części, analizując je, rozważał również możliwość ewentualnego przekazania środków zgłoszonych do blokady do wydatkowania na inne cele. W przypadku wniosków blokujących środki na dotację do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych, równolegle z wnioskami o blokadę środków jednostki, przekazywały informacje z wykonania tych dotacji za III kwartał 2020 r. Po szczegółowej weryfikacji wszystkich materiałów dotyczących wykonania wydatków wnioski zostały dołączone do projektu decyzji.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność zintensyfikowania działań dysponenta mających na celu jak najszybsze informowanie Ministra Finansów o niewykorzystaniu środków.

(akta kontroli str. 3150-3153, 3260)

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej dwukrotnie, działając na podstawie przepisów ustawy o COVID-19, dokonał zmniejszenia planu wydatków części 19:

- w dniu 25 grudnia 2020 r. o kwotę 198 808,0 tys. zł, w celu utworzenia poz. 74 rezerw celowych pn. „Przeciwdziałanie COVID-19”,
- w dniu 30 grudnia 2020 r. o kwotę 237 674,5 tys. zł, w celu utworzenia poz. 75 rezerw celowych pn. „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”.

(akta kontroli str. 3112-3119)

Zrealizowane w 2020 r. w części 19 wydatki na dotacje i subwencje wyniosły łącznie 203 848,1 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach oraz 127,1% wydatków zrealizowanych w 2019 r. Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości udzielania dotacji oraz sprawowanego przez dysponenta części nadzoru i kontroli nad ich wykorzystaniem objęto cztery dotacje o łącznej wartości 42 075,8 tys. zł (20,6% zrealizowanych wydatków na dotacje i subwencje w części 19). Doboru próby zadań sfinansowanych środkami z dotacji dokonano w sposób celowy z populacji stanowiącej wydatki na dotacje w grupie paragrafowej dotacje i subwencje. Kontrolą objęto:

1. Dotację celową dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (dalej także: KSAP), na zadanie polegające na organizacji (przygotowaniu) i przeprowadzeniu działań rozwojowych dla kadry zarządzającej w Ministerstwie Finansów (zastępców dyrektorów, naczelników i innych osób kierujących zespołami). Umowa dotacji na kwotę 224,7 tys. zł spełniała warunki określone w art. 150 ustawy o finansach publicznych. W 2020 r. ze środków dotacji wykorzystano 216,7 tys. zł (96,4% planowanej kwoty). W wyniku kontroli stwierdzono, że KSAP dokonała:
 - zwrotu niewykorzystanych środków w wysokości 8 tys. zł w terminie określonym w art. 150 pkt 5 ufp oraz wpłaty odsetek od części dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w kwocie 1,51 zł, w terminie określonym w §2 ust. 14 Umowy dotacyjnej;
 - rozliczenia sprawozdania z wykonania zadania w dniu 12 lutego 2021 r., które zostało zatwierdzone przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Ministra Finansów, w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp.

(akta kontroli str. 2525-2539, 2590-2624, 2643-2652, 2655-2699)

2. Dotację celową dla Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego na przyjmowanie, przetwarzanie i analizę danych dotyczących przewozów towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi¹⁶. Umowa dotacji na kwotę 2128,9 tys. zł spełniała warunki określone w art. 150 ufp. W 2020 r. ze środków dotacji wykorzystano 1813,6 tys. zł (85,5% planowanej kwoty). W wyniku kontroli stwierdzono, że Instytut Łączności dokonał:
 - zwrotu niewykorzystanych środków w wysokości 315,3 tys. zł w terminie określonym w art. 150 pkt 5 ufp,
 - rozliczenia rzeczowo-finansowego w dniu 10 lutego 2020 r., które zostało zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Ministra Finansów, w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp.

(akta kontroli str. 2357-2392, 2440-2442)

3. Dotację podmiotową dla Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (dalej: Agencja). Dotacji udzielono na podstawie art. 19 ust. 1 i ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych ustaw¹⁷,

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 859, ze zm.

¹⁷ Dz. U. poz. 1571, ze zm.

w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 tej ustawy¹⁸, w wysokości 6000 tys. zł na pokrycie bieżących kosztów organizacji i działalności Agencji. Przedmiotowa kwota dotacji została ujęta w ustawie budżetowej na 2020 r., a dotacja została wykorzystana w całości.

Przekazywanie dotacji następowało zgodnie ze składanymi przez Agencję wnioskami o uruchomienie dotacji.

(akta kontroli str. 2487-2518, 2522-2524)

4. Dotację podmiotową dla spółki Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. (dalej: Spółka), która została udzielona w związku z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne¹⁹ (dalej: Ustawa), w wysokości 34 320 tys. zł. Dotacja została przekazana na dofinansowanie działalności bieżącej Spółki, związanej z realizacją zadań w ramach projektów powierzonych Spółce na podstawie art. 2 ust. 1 Ustawy. W 2020 r. ze środków dotacji wykorzystano 34 045,4 tys. zł (99,2%). Spółka dokonała zwrotu niewykorzystanych środków w wysokości 274,6 tys. zł w dniu 12 stycznia 2021 r. na rachunek Ministerstwa Finansów. Przekazanie dotacji nastąpiło w 12 transzach, zgodnie ze składanymi przez Spółkę wnioskami o uruchomienie dotacji. Transze zostały przekazane w ustalonych wysokościach i terminach, z wyjątkiem dwóch przypadków nieterminowego przekazania, tj.
- I transza dotacji w wysokości 2000 tys. zł została zrealizowana 17 stycznia 2020 r. (planowany termin do zapłaty zgodnie z harmonogramem 7 stycznia 2020 r.),
 - III transza dotacji w wysokości 2700 tys. zł została zrealizowana 18 marca 2020 r. (planowany termin do zapłaty zgodnie z harmonogramem 5 marca 2020 r.).

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Zarządzania Informatyzacją wynika, że opóźnienie zapłaty I transzy w styczniu 2020 r. wynikało ze zmian organizacyjnych w Departamencie Zarządzania Strategicznego. W dniu 9 stycznia 2020 r. zatrudniony został nowy dyrektor, który potrzebował czasu na wprowadzenie w nowe obowiązki oraz na zapoznanie się ze specyfiką pracy departamentu i toczącymi się sprawami. Natomiast opóźnienie zapłaty III transzy w marcu 2020 r. spowodowane było wystąpieniem okresu epidemii, wprowadzeniem pracy zdalnej oraz reorganizacją Wielosobowego Stanowiska Pracy do Spraw Spółki Celowej, które przeniesione zostało z Departamentu Zarządzania Strategicznego do Departamentu Informatyzacji. W wyjaśnieniach wskazano, że opóźnienia w wypłacie transz dotacji nie stanowiły ryzyka opóźnień w realizacji przez Spółkę zadań.

Art. 6 pkt 1 Ustawy stanowi, że Spółka nie może prowadzić działalności niezwiązanej z wykonywaniem zadań Spółki, o których mowa w art. 2 ust. 2 Ustawy, co oznacza, że Spółka świadczy usługi wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa, reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w oparciu o umowę o świadczenie usług nr AP12.0710.1.2016 z dnia 15 września 2016 r., o której mowa w art. 9 Ustawy. Ze względu

¹⁸ Art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw określa maksymalny limit wydatków w 2020 r. ministra właściwego do spraw finansów publicznych z tytułu dotacji przekazanych Agencji, o których mowa w art. 19 tej ustawy (w 2020 r. Agencji nie była przekazywana dotacja celowa, o której mowa w art. 19 ust. 1a pkt 2 tej ustawy).

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 186.

na zakres kontroli budżetowej umowa ta nie była przedmiotem szczegółowych badań kontrolnych.

Rozliczenie dotacji podlegało badaniu biegłego rewidenta, który nie zgłosił uwag dotyczących poprawności kwalifikacji kosztów sfinansowanych ze środków dotacji oraz nie stwierdził naruszenia przepisów dotyczących wykorzystania środków finansowanych z dotacji w 2020 r.

(akta kontroli str. 1823-1890, 1951-1953, 2018-2020, 2082-2168, 2200-2211, 2213-2216, 2231-2246, 2346-2353, 2694-2699, 2740-2753)

W lipcu 2020 r. Minister Finansów podał do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek, którym w 2019 r.²⁰ przyznano w ramach części 19 dotacje celowe i podmiotowe wraz z kwotami tych dotacji. Tym samym wypełnił obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 122 ust. 4 ufp, dla roku 2019.

Natomiast, publikując obwieszczenie w dniu 3 marca 2021 r. w sprawie wykazu jednostek, którym w 2020 r. przyznano dotacje podmiotowe i celowe oraz kwot tych dotacji²¹, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 122 ust. 4 ufp, wypełnił jedynie w części, gdyż w przypadku dotacji podmiotowych przyznanych partiom politycznym i komitetom wyborczym nie podał do wiadomości publicznej wykazu jednostek wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom. Dane w zakresie dotacji podmiotowych dla partii politycznych i komitetów wyborczych zostały przedstawione – podobnie jak w załączniku do ustawy budżetowej – jedynie w formie zbiorczej.

Dyrektor Departamentu FK wyjaśniła, że o ile partię polityczną można traktować jako jednostkę w rozumieniu art. 122 ust. 4 ufp, tym bardziej że zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o *partiach politycznych*²² z chwilą wpisania do ewidencji nabywa osobowość prawną, o tyle, w ocenie Ministerstwa Finansów, komitet wyborczy nie wypełnia tej definicji. Tworzy się je od dnia ogłoszenia postanowienia (rozporządzenia) o zarządzeniu wyborów i rozwiązuje z mocy prawa. Zgodnie z art. 100 § 2 Kodeksu wyborczego²³ komitet wyborczy, któremu przysługuje prawo do dotacji podmiotowej, o której mowa w art. 150 lub 151, ulega rozwiązaniu z mocy prawa po upływie sześciu miesięcy od dnia otrzymania dotacji.

Zdaniem NIK, argumenty przedstawione przez Ministerstwo Finansów o zasadności podawania do wiadomości publicznej w obwieszczeniu, o którym mowa w art. 122 ust. 4 ufp, jedynie informacji o łącznej kwocie dotacji podmiotowych przyznanych partiom politycznym i komitetom wyborczym nie zasługują na uwzględnienie. Art. 122 ust. 4 ufp stanowi o obowiązku przedstawienia wykazu jednostek wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom. Stosownie do treści art. 150 ust. 1 Kodeksu wyborczego partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej, a także komitetowi wyborczemu wyborców uczestniczących w wyborach do Sejmu i do Senatu, przysługuje prawo do dotacji podmiotowej. Wydatki związane z tą dotacją pokrywane są z budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe. Zarówno partie polityczne, jak i komitety wyborcze należy traktować jako jednostki, o których mowa w art. 122 ust. 4 ufp. W myśl art. 128 Kodeksu wyborczego komitety wyborcze prowadzą rachunkowość na zasadach określonych w ustawie o rachunkowości dla jednostek nieprowadzących działalności gospodarczej. Co więcej, Minister Finansów w 2015 r.

²⁰ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie wykazu jednostek, którym w 2019 r. przyznano dotacje podmiotowe i celowe oraz kwot tych dotacji (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 90).

²¹ Dz. Urz. Min. Fin. Fund. i Pol. Reg. poz. 20.

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 580.

²³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319).

w odpowiedzi na zapytanie poselskie nr 8465²⁴ wskazał m.in., iż komitety wyborcze wyborców spełniają kryteria zakwalifikowania do jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

(akta kontroli str. 2694-2697, 2700-2703, 2730-2739)

Dysponent części 19, uwzględniając wnioski jednostek podległych, w trakcie roku 2020, na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp, dokonywał blokad wydatków wynikających m.in. z przewidywanego niewykorzystania planowanych na 2020 r. środków z powodu oszczędności uzyskanych w toku realizacji zadań. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej decyzją z 30 grudnia 2020 r.²⁵ dokonał zmniejszenia wydatków, m.in. części 19 z przeznaczeniem na utworzenie nowej rezerwy celowej poz. 75²⁶ i przeniósł do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 ufp (w tym w zakresie części 19 w łącznej wysokości 237 674,5 tys. zł²⁷). Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wynika, iż zmniejszenie powyższych wydatków nie miało negatywnego wpływu na realizację zadań dysponenta części 19 i jednostek podległych.

Prezes Rady Ministrów w 2020 r. nie polecił dysponentowi części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe dokonania dodatkowej wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli str. 1365-1377)

Na koniec 2020 roku stan zobowiązań ogółem w części 19 wyniósł 1 364 194,3 tys. zł i był wyższy o 112 730,1 tys. zł (o 9%) niż na koniec roku 2019. Główną pozycję zobowiązań niewymagalnych stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń, które wyniosły na koniec 2020 r. 458 595,7 tys. zł. Zobowiązania wymagalne na koniec 2020 r. wyniosły 828 155 tys. zł. Obejmowały one, tak jak w 2019 r., zobowiązania wynikające z wyroku Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie, zasądzającego odszkodowanie na rzecz spółki prawa luksemburskiego w związku z decyzjami Komisji Nadzoru Finansowego zakazującymi wykonywania prawa głosu z akcji spółki zależnej – banku oraz nakazującymi zbycie tych akcji. W ocenie KNF, spółka prawa luksemburskiego jako właściciel nie dawała rękojmi stabilnego i bezpiecznego zarządzania bankiem. Łączna kwota zobowiązań powstałych w latach ubiegłych z tego tytułu na 31 grudnia 2020 r. wynosiła 814 850,4 tys. zł (w tym 145 059,2 tys. zł stanowiły zasądzone odsetki)²⁸. Sąd Apelacyjny w Sztokholmie wyrokiem z dnia 22 lutego 2019 r. uwzględnił skargę Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: RP) na rozstrzygnięcie ww. Trybunału Arbitrażowego jedynie w części dotyczącej zasądzonych odsetek za okres poprzedzający wydanie wyroku. Polska, nie zgadzając się z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Sztokholmie, który częściowo nie uwzględnił wniosków RP, 1 marca 2019 r. złożyła skargę do Sądu Najwyższego w Szwecji. Szwedzki Sąd

²⁴ Treść zapytania i odpowiedzi dostępna na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/interpelacja.xsp?typ=ZAP&nr=8465>

²⁵ Decyzja w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2020 (MF/BP4.4143.16.4.2020.RC).

²⁶ Na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy o COVID-19, w związku z art. 69 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.), Prezes Rady Ministrów pismem z 22 grudnia 2020 r. polecił Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej utworzenie nowej rezerwy celowej z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i przeniesienie do tej rezerwy kwot wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W Ministerstwie Finansów w części 83. Rezerwy celowe została utworzona nowa rezerwa celowa poz. 75 pn. „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”, na realizację niezbędnych wydatków związanych z procesem planowanych szczepień przeciwko wirusowi SARS-CoV-2.

²⁷ Środki zostały zablokowane decyzjami dysponenta części 19 w okresie od 13 maja do 29 grudnia 2020 r.

²⁸ Zobowiązania wymagalne dotyczyły centrali Ministerstwa Finansów.

Najwyższy postanowieniem z 9 kwietnia 2019 r. wstrzymał wykonalność wyroku Trybunału Arbitrażowego, nie uwzględnił natomiast wniosku RP o wstrzymanie wykonalności ww. wyroku Sądu Apelacyjnego w Sztokholmie w zakresie zasądzonych przez ten sąd kosztów procesu na rzecz ww. spółki. Ponadto szwedzki Sąd Najwyższy zwrócił się w lutym 2020 r. do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z pytaniem prejudycjalnym. Prokuratoria Generalna RP we współpracy z zespołem szwedzkiej kancelarii prawnej 24 lipca 2020 r. opracowała stanowisko w postępowaniu przed TSUE. Do 16 marca 2021 r. TSUE nie wydał orzeczenia w przedmiotowej sprawie. Ponadto zobowiązania wymagalne powstałe w roku 2020 obejmowały również zobowiązania z wyroku Trybunału Arbitrażowego w Paryżu z 3 lutego 2020 r. za naruszenie art. 2 umowy o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji²⁹ w wysokości 3299,8 tys. zł (w tym 700,7 tys. zł stanowiły zasądzone odsetki). Z informacji Prokuratorii Generalnej RP wynika, iż przed Sądem Apelacyjnym w Paryżu 12 października 2020 r. zostało wszczęte, na wniosek RP, postępowanie w sprawie uchylenia ww. wyroku Trybunału Arbitrażowego z 3 lutego 2020 r.

Pozostałe zobowiązania wymagalne w wysokości 10 004,8 tys. zł zostały wykazane przez jednostki podległe resortu i dotyczyły głównie należności zasądzonej wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z odsetkami ustawowymi od 1 sierpnia 2005 r. oraz zwrotu kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego.

(akta kontroli str. 1407-1426, 1748-1774, 1796-1800, 1812-1822)

W 2020 r. przepisy ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19³⁰ wprowadziły szczególne regulacje prawne dotyczące wydatków niewygasających. Rozwiązanie to miało charakter epizodyczny i dotyczyło roku 2020. Polegało ono na wprowadzeniu możliwości wydania aktu wykonawczego – rozporządzenia Rady Ministrów – w ramach którego wydatki z roku 2020 mogły być realizowane również w 2021 roku, aż do 30 listopada. Miało to na celu umożliwienie kontynuacji realizacji wszystkich przedsięwzięć, które były zaplanowane w ramach środków budżetowych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2020, a które wskutek COVID-19 nie zostały do 31 grudnia ukończone.

Trwający stan epidemii COVID-19 w 2020 r. spowodował znaczne trudności w realizacji zadań zaplanowanych w 2020 r. przez Ministerstwo Finansów. Zadania te uległy spowolnieniu bądź czasowemu wstrzymaniu. Skutkowało to brakiem możliwości ich wykonania do końca roku budżetowego. W celu umożliwienia kontynuacji rozpoczętych przedsięwzięć, które z powodu COVID-19 nie zostały ukończone, wykorzystano przepisy³¹ umożliwiające ich realizację oraz wydatkowanie środków finansowych w kolejnym roku, do 30 listopada 2021 r.

Dysponent części 19 zgłosił do rozporządzenia Rady Ministrów wydatki na realizację 12 zadań o wartości ogółem 225 462,9 tys. zł. Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 wydatki te nie obejmowały wydatków, które w toku realizacji budżetu zostały zwiększone w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ufp oraz art. 173 ust. 2 ufp. W ramach tych zadań realizowano 154 podzadania, w tym finansowane z wydatków majątkowych na kwotę – 186 074,6 tys. zł (87 podzadań), finansowane z wydatków bieżących na kwotę – 38 006,4 tys. zł (66 podzadań) oraz finansowane z grupy wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych na kwotę

²⁹ Umowa między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Czeską o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji, sporządzona w Budapeszcie dnia 16 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 97, poz. 469). Umowa utraciła moc 24 września 2019 r.

³⁰ Dz. U. poz. 1747, dalej: ustawa o przeciwdziałaniu COVID-19.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2422, dalej: rozporządzenie Rady Ministrów).

1381,8 tys. zł (jedno podzadanie). Spośród 154 podzadań o wartości ogółem 225 462,9 tys. zł:

- 23 podzadania na kwotę 44 212,6 tys. zł zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2020 r., z tego w przypadku 19 podzadań na kwotę w wysokości 42 321,5 tys. zł przyczynami zgłoszenia ich do wykazu wydatków niewygasających była epidemia COVID-19, która uniemożliwiła realizację podzadań w terminie, dotyczyło to m.in.: *Instalacji wentylacji mechanicznej i klimatyzacji w gmachu Ministerstwa Finansów, Modernizacji węzłów ciepłych wraz z modernizacją c.o i c.w.u w gmachu Ministerstwa Finansów, Dostawy i montażu systemów telewizji przemysłowej dla wybranych jednostek wchodzących w skład IAS w Poznaniu*; w uzasadnieniu pozostałych czterech podzadań na kwotę w wysokości 1891,1 tys. zł wskazano m.in. na przedłużające się procedury przetargowe oraz opóźnienia w realizacji inwestycji z powodu konieczności uzyskania niezbędnych uzgodnień w procesie inwestycyjnym³², a także absencji pracowników urzędów wydających decyzje administracyjne;
- 131 podzadań w łącznej kwocie 181 250,3 tys. zł, uwzględnionych w rozporządzeniu Rady Ministrów, zostało wprowadzonych w trakcie roku budżetowego do planu w terminach od 10 lutego do 3 grudnia 2020 r., decyzjami Ministra Finansów i dysponenta części 19. W tym:
 - 97 podzadań dotyczy środków uruchomionych z rezerwy celowej poz. 44³³ w ramach Uchwały Nr 44/2019 Rady Ministrów z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”;
 - trzy podzadania – środki zostały uruchomione z rezerwy celowej z poz. 46³⁴ – 2283,2 tys. zł;
 - siedem podzadań – środki zostały uruchomione z rezerwy celowej poz. 44 – 92 096,8 tys. zł;
 - 24 podzadania – to nowe zadania nieprzewidziane w ustawie budżetowej i jej nowelizacji, na które przeniesiono środki w ramach oszczędności powstałych w trakcie roku 2020 – 32 387,3 tys. zł.

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu FK wynika, że na etapie planowania ustawy budżetowej nie ma możliwości przewidzenia wszystkich zadań, które powinny zostać zrealizowane w nadchodzącym roku budżetowym, ponieważ projekt ustawy budżetowej Rada Ministrów przedkłada Sejmowi do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Ustawodawca w takich przypadkach daje możliwość dokonywania przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków. Wprowadzanie nowych pozycji w planie finansowym w trakcie roku budżetowego spowodowane było głównie potrzebą realizacji zadań, których konieczność wynikła w trakcie roku budżetowego i nie była do przewidzenia na etapie planowania budżetu. Na te zadania przeznaczane są środki z wygenerowanych w trakcie roku oszczędności, które można w ten sposób racjonalnie zagospodarować.

Uzasadnieniem wnioskowania o zamieszczenie 116 z 131 podzadań na kwotę 131 525,2 tys. zł w wykazie wydatków niewygasających zaplanowanych do realizacji w 2020 r. była sytuacja wywołana epidemią COVID-19 i dotyczyło to m.in.: zakupu

³² Kolizja z linią średniego napięcia w zadaniu inwestycyjnym pn. Budowa Oddziału Centralnego w Przemysłu wraz z infrastrukturą kontrolno-magazynową dla potrzeb jednostek granicznych podległych Podkarpackiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu.

³³ „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych” (cz. 83, poz. 44).

³⁴ „Wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych” (część 83, poz. 46).

sprzętu na potrzeby zwalczania przestępczości ekonomicznej, zakupu specjalistycznego sprzętu do kontroli celno-skarbowej, uzbrojenia, amunicji i środków przymusu bezpośredniego oraz realizację szkoleń podstawowych i specjalistycznych dla Służby Celno-Skarbowej, dostawy skanera RTG wraz z budową infrastruktury towarzyszącej na drogowym przejściu granicznym w Zosinie. Ograniczenia i obostrzenia w związku z epidemią opóźniły bądź uniemożliwiły wszczęcie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w planowanym terminie. Stan epidemii miał także wpływ na realizację zawartych umów w związku z absencją pracowników, w szczególności z powodu nałożonej kwarantanny oraz zakażeń SARS-CoV-2 zarówno po stronie wykonawców, jak i zamawiającego.

Jako przyczynę niezrealizowania wydatków w 2020 r. w pozostałych 15 podzadaniach na kwotę 49 725,1 tys. zł wskazano m.in.: brak możliwości zakończenia procedur przetargowych na skutek złożonych przez oferentów odwołań od rozstrzygnięć zamawiającego, opóźnienia w realizacji inwestycji spowodowane warunkami atmosferycznymi, trudności z wyłonieniem wykonawcy w ramach przeprowadzonych postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych.

Dyrektor Departamentu FK wyjaśniła, że na etapie planowania ustawy budżetowej na 2021 rok inwestorzy nie posiadali wiedzy o braku możliwości zrealizowania wydatków w 2020 r., a wydłużenie terminów realizacji przedsięwzięć wynikało z dynamicznej sytuacji, związanej z epidemią COVID-19. W wyjaśnieniach wskazano również, że w związku z trwającą sytuacją epidemiczną oraz informacjami medialnymi o drugiej fali epidemii istniało duże ryzyko nierealizowania wydatków do końca 2020 r., dlatego też wydatki zostały zgłoszone do ujęcia w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów.

W Ministerstwie Finansów nie ujęto w wykazie wydatków, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, dodatkowych środków wprowadzonych nowelizacją ustawy budżetowej z dnia 28 października 2020 r., gdyż nowelizacja nie spowodowała zwiększenia wydatków budżetowych w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe na rok 2020.

(akta kontroli str. 2754-2783, 2879-2892, 262-277 pliki 201-204)

Spośród 154 podzadań ujętych w ww. wykazie szczegółowym badaniem objęto pięć podzadań. Dwa spośród nich zostały ujęte w ustawie budżetowej na rok 2020, a trudności z ich realizacją do końca roku budżetowego wynikały z przedłużających się procedur przetargowych oraz sytuacji epidemicznej. Dotyczyło to następujących podzadań:

1. Modernizacja pomieszczeń kasy w gmachu Ministerstwa Finansów – na kwotę 625 tys. zł,
2. Zakup floty samochodowej – na kwotę 200 tys. zł.

Kolejne trzy podzadania zostały wprowadzone do planu w trakcie roku budżetowego w terminach 30 lipca, 29 października i 26 listopada 2020 r. Dotyczyło to podzadań:

1. Wdrożenie systemu depozytorów kluczy i systemu MASTER KEY w gmachu Ministerstwa Finansów – w uzasadnieniu wniosku o zamieszczenie wydatków w wykazie wydatków niewygasających w wysokości 3800 tys. zł wskazano, że ze względu na przesunięcia priorytetów zakupów spowodowane epidemią COVID-19, finalna decyzja o realizacji montażu depozytorów kluczy oraz wymianie zamków na systemowe została podjęta w III kwartale 2020 r., a przyznanie środków na nią z rezerwy celowej w IV kwartale 2020, natomiast czas potrzebny na zrealizowanie zadania przez Wykonawców to siedem miesięcy. W tej sytuacji możliwe było tylko przygotowanie dokumentacji

i rozpoczęcie przetargu nieograniczonego. Szczegółowy opis tego przypadku zawarto w pkt. 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2. Zakup konstrukcji salek konferencyjnych – w uzasadnieniu wnioskowania o zamieszczenie wydatków w wykazie wydatków niewygasających w wysokości 335 tys. zł wskazano, że zadanie nie zostało zaplanowane na etapie tworzenia projektu planu na 2021 rok, ponieważ kwestia jego realizacji pojawiła się już po okresie planowania wydatków, tj. w III kwartale 2020 r. Zakup konstrukcji salek wynikał z zatwierdzonego projektu aranżacji sali 2412 i został zaplanowany z uwzględnieniem potrzeb użytkowników tego pomieszczenia. Termin oddania sali do użytkowania został wyznaczony na koniec stycznia 2021 r. Środki finansowe na realizację zadania zostały wygospodarowane w II półroczu 2020 r. w ramach oszczędności na innych zadaniach. Postępowanie w przedmiotowym zakresie zostało wszczęte dopiero 17 listopada 2020 r. z powodu sytuacji związanej z epidemią COVID-19. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Administracyjnego wynika, że realizacja przedmiotowego zadania była kluczowa i wiązała się z planowaną rezygnacją do końca 2022 r. z wszelkich wynajmowanych powierzchni poza gmachem ministerstwa.
3. Podzadanie pn. „System kontroli na potrzeby KAS do zwalczania przestępczości ekonomicznej” realizowane jest w ramach głównych zadań, tj. Zakupy inwestycyjne Ministerstwa Finansów i jednostek podległych (5776 tys. zł), Zakup usług zewnętrznych (1056 tys. zł) oraz Zakup usług telekomunikacyjnych (1280 tys. zł). Dysponent części 19 wystąpił 28 października 2020 r. o środki z rezerw celowych z przeznaczeniem na realizację powyższego podzadania. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej 29 października 2020 r. zwiększył plan wydatków części 19 o wnioskowaną kwotę. Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu FK wynika, że realizacja zadania planowana była do 31 grudnia 2020 r., jednak ze względu na złożoność postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, związaną z przygotowaniem dokumentacji niezbędnej do realizacji zadania na zakup systemu kontroli operacyjnej oraz z powodu epidemii COVID-19, podjęto decyzję o zgłoszeniu zadania do wykazu wydatków niewygasających, z terminem planowanym realizacji na II-III kwartał 2021 r.

(akta kontroli str. 2833-2841, 2847-2861, 2864-2869, 2925-2933, 2961-3044)

Zdaniem NIK, zarówno terminy wprowadzenia powyższych podzadań do planu, jak i ich zakres mogły wskazywać na brak możliwości ich wykonania do końca roku budżetowego. Nie kwestionując możliwości korzystania z instrumentu, jakim są wydatki niewygasające, w ocenie NIK, zasadnym byłoby w przyszłości w podobnych sytuacjach rozważne i skrupulatne planowanie zadań, uwzględniające w szczególności rzeczywiste możliwości ich realizacji w danym roku budżetowym.

Na dzień 31 marca 2021 r. z łącznej kwoty środków przyznanych w części 19 w ramach wydatków, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego w wysokości 225 462,9 tys. zł, wydatkowano 57 084 tys. zł, tj. 25,3% planu.

Dyrektor Departamentu FK wyjaśniła, iż weryfikacja stanu zaawansowania prac, a także procesów odbiorów częściowych, nadzorowana jest przez zaangażowane komórki mające na celu terminowe i rzetelne wykonanie powierzonego zadania, a postęp realizacji zadań nie wskazuje na zagrożenie ich zakończenia w terminie wskazanym w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 2799-2804, 2844-2846)

Kontrolę realizacji wydatków centrali MF przeprowadzono na próbie o wartości 195 379 tys. zł, co stanowiło 26,1% wydatków centrali MF. Doboru próby w kwocie

189 313,9 tys. zł dokonano losowo metodą monetarną MUS na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadającym pozapłacowym wydatkom centrali MF za okres styczeń–październik 2020 r. Próbę uzupełniono o wydatki w wysokości 6065,1 tys. zł, dobrane w sposób celowy spośród wydatków centrali MF zrealizowanych w okresie listopad–grudzień 2020 r., wydatków poniesionych w 2020 r. w związku z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 oraz wydatków dotyczących pięciu umów zlecenia. Badaniem objęto łącznie 76 zapisów księgowych, w tym w grupie pozapłacowych wydatków bieżących jednostek budżetowych – 64 zapisy na kwotę 177 949,2 tys. zł, a w grupie wydatków majątkowych – dziewięć zapisów na kwotę 17 393,2 tys. zł.

Zbadane wydatki dotyczyły głównie finansowania obsługi udzielanych przez BGK gwarancji w ramach portfelowej linii gwarancyjnej de minimis, zgodnie z programem rządowym „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”, zakupu usług dostępowych do oprogramowania, utrzymania i rozwoju oprogramowania i systemów informatycznych resortu finansów, a także wytwarzania i dystrybucji znaków akcyzy.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zobowiązania były zaciągane i wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stwierdzone nieprawidłowości³⁵ polegały na nierzetelnym wypełnieniu protokołów odbioru dotyczących realizacji dwóch umów na dostawę sprzętu związanego ze zwalczaniem i przeciwdziałaniem COVID-19, a także nieprawidłowo naliczonej karze umownej w ramach jednej z tych umów.

(akta kontroli str. 83-237, 262-277 pliki 42-106)

Szczegółowym badaniem prawidłowości udzielania zamówień publicznych objęto trzy postępowania przeprowadzone przez kontrolowaną jednostkę, w wyniku których udzielono zamówień obejmujących:

- 1) świadczenie usługi utrzymania Systemu Informacji Telefonicznej – zamówienie o wartości 5743,1 tys. zł zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego;
- 2) zakup usługi dostępu do usług chmury Microsoft AZURE – zamówienie o wartości 862,1 tys. zł zostało udzielone na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o COVID-19³⁶;
- 3) dostawę sześciu sztuk kolumnowych wykrywaczy metalu z detekcją temperatury ciała ludzkiego – wartość zamówienia, do którego nie miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁷, wyniosła 58,3 tys. zł.

W ramach powyższych zamówień w 2020 r. poniesiono wydatki w łącznej wysokości 1851,1 tys. zł. W wyniku badania ww. postępowań nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o COVID-19. W przypadku zamówień, do udzielenia których nie stosowano przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania odpowiednich uregulowań wewnętrznych. Nie stwierdzono również nieprawidłowości w realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawców³⁸. Skontrolowane zamówienia służyły realizacji zadań jednostki.

(akta kontroli str. 54-82; 262-277 pliki 19-37)

³⁵ Opisane w pkt. 2 i 3 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

³⁶ W brzmieniu obowiązującym do 4 września 2020 r.

³⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Ustawa utraciła moc 1 stycznia 2021 r.

³⁸ Z wyjątkiem ww. nieprawidłowości dot. naliczonej kary umownej w ramach umowy na dostawę kolumnowych wykrywaczy metalu, którą opisano w pkt. 3 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach realizacji wniosku sformułowanego przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., odnośnie ustalania wartości zamówień dotyczących umów zleceń z zachowaniem należytej staranności, komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów korzystają z zamieszczonych w sieci wewnętrznej MF opracowań, w których przybliżona została problematyka prawidłowego szacowania wartości zamówienia. Ponadto Biuro Administracyjne przesłało do komórek organizacyjnych MF pismo przypominające zasady szacowania wartości zamówień, w tym również realizowanych w ramach umów zleceń.

(akta kontroli str. 25-38, 262-277 pliki 150-156)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wystąpienie o środki z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 3800 tys. zł, pomimo braku możliwości ich wydatkowania do końca 2020 r. Dysponent części 19 wystąpił 18 listopada 2020 r. o środki z rezerw celowych w wysokości 3800 tys. zł, z przeznaczeniem wykonania w Ministerstwie Finansów systemu depozytorów kluczy i systemu MASTER KEY. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej 26 listopada 2020 r. zwiększył plan wydatków części 19 o wnioskowaną kwotę, która nie została wydatkowana do końca roku. Powyższe środki zostały ujęte w wykazie wydatków, które nie wygasają z końcem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 1000-1011, 3269)

Zdaniem Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości, środków powyższych nie wydatkowano w 2020 r. z powodu podjęcia decyzji o realizacji zadania w III kwartale 2020 roku, tj. w trakcie roku budżetowego, a następnie wystąpienia o środki z rezerw celowych na to zadanie w IV kwartale 2020 r., przy czym czas potrzebny na zrealizowanie zadania przez wykonawców wynosił siedem miesięcy i w tej sytuacji możliwe było tylko przygotowanie dokumentacji i rozpoczęcie przetargu nieograniczonego.

(akta kontroli str. 3269)

Odnosnie przyczyn wystąpienia o środki z rezerw celowych na realizację zadania, pomimo braku możliwości jego zakończenia w 2020 r., Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że zasadniczym celem projektu była kontynuacja zadań związanych z poprawą zabezpieczenia pomieszczeń w gmachu Ministerstwa Finansów. Ze względu na sytuację epidemiczną, w wyniku której opóźniona była realizacja zadania związanego z rozbudową Systemu Kontroli Dostępu, zasadnym było, żeby przedmiotowe zadanie jako kontynuacja rozbudowy tego systemu rozpoczęło się w roku 2020. Dlatego też podjęto decyzję o przystąpieniu do realizacji zadania. Przygotowano dokumentację i rozpoczęto przetarg nieograniczony. Na kolejnym etapie dysponent, mając na uwadze zapisy ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, założył możliwość kontynuacji realizacji przedsięwzięcia, które nie zostało bądź do 31 grudnia nie zostanie ukończony, i zawnioskował o wskazanie w wykazie zadań realizowanych ze środków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, i tym samym realizacja zadania zostanie zakończona w możliwie najszybszym terminie.

(akta kontroli str. 3129-3133)

Nie kwestionując celowości realizacji powyższego zadania, w ocenie NIK, przy posiadaniu wiedzy o braku możliwości wydatkowania do końca 2020 r. środków z rezerw celowych niezasadnym było występowanie o te środki.

2. Nierzetelne wypełnienie protokołów odbioru dotyczących realizacji dwóch umów na dostawę sprzętu związanego ze zwalczaniem i przeciwdziałaniem COVID-19.

W protokole odbioru dotyczącym umowy na dostawę i montaż sześciu sztuk kolumnowych wykrywaczy metalu z pomiarem temperatury ciała ludzkiego, w ramach której wydatkowano kwotę 58,1 tys. zł, nie wskazano, że przedmiot umowy został odebrany „bez zastrzeżeń” oraz nie potwierdzono pozytywnego wyniku sprawdzenia urządzeń. Natomiast w protokole odbioru dotyczącym umowy na dostawę dwóch systemów kamer termowizyjnych do badania temperatury ciała ludzkiego z oprogramowaniem, instalacją i konfiguracją oprogramowania, w ramach której wydatkowano kwotę 157,3 tys. zł, nie potwierdzono, że wykonawca dostarczył produkty objęte umową oraz że są one zgodne z wymaganiami określonymi w umowie.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji wynika, że przyczyną braku skreślenia odpowiednich pozycji w protokołach odbioru było przeoczenie i pomyłka podczas wypełniania protokołów. Według wyjaśnień są to jednak braki o charakterze formalnym, ponieważ protokoły odbioru zostały podpisane przez przedstawiciela zamawiającego, dokonano czynności sprawdzających i po ich wykonaniu stwierdzono brak uwag do przedmiotu umowy, o czym świadczą wpisy "BRAK" w polu "Uwagi".

Protokoły odbioru służą udokumentowaniu prawidłowości realizacji dostawy lub usługi na rzecz MF i dlatego, w ocenie NIK, należy dochować należytej staranności przy ich wypełnianiu, tak aby zawierały one jednoznaczne i spójne informacje w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 97-131; 137-162, 262-277 pliki 68-70 i pliki 88-95)

3. Nieprawidłowe naliczenie kary umownej za opóźnienie w realizacji wyżej wymienionej umowy na dostawę i montaż sześciu sztuk kolumnowych wykrywaczy metalu z pomiarem temperatury ciała ludzkiego. Kara została naliczona za jeden dzień opóźnienia, zamiast za dwa dni, co skutkowało jej zaniżeniem o 0,2 tys. zł.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji wynika, że wysokość kar umownych była konsultowana z radcą prawnym w Biurze Administracyjnym. Natomiast z wyjaśnień Dyrektora Biura Administracyjnego wynika, że przedmiotem opinii radcy prawnego była, co do zasady, ocena zaistnienia przesłanek zwalniających wykonawcę od odpowiedzialności za opóźnienie w realizacji umowy w oparciu o ustawę o COVID-19 oraz że w opinii tej zostało również omyłkowo wskazane, że opóźnienie w realizacji umowy wynosi jeden dzień roboczy, a nie dwa dni.

(akta kontroli str. 97-124, 132-136, 262-277 pliki 88-90 i pliki 96-97)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 91 664,9 tys. zł, co stanowiło 323,1% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2020 oraz 93,1% planu po zmianach. Wydatki wyższe niż planowane w ustawie budżetowej zrealizowano głównie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: PO liŚ 2014-2020) o 279,2% oraz Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 (dalej: PO PC 2014-2020) o 218,5%. Wynikało to przede wszystkim z częściowego zaplanowania środków w rezerwach celowych budżetu państwa. Wydatki budżetu środków europejskich, w porównaniu do roku 2019, były wyższe o 34 954,2 tys. zł (o 61,6%). Wzrost wydatków wynikał głównie

z harmonogramów realizacji zadań inwestycyjnych w ramach PO LiŚ 2014-2020 i projektu „Platforma Usług Elektronicznych Celno-Skarbowych (PUESC)” w ramach PO PC 2014-2020, a także rozpoczęcia realizacji w 2020 r. projektu „e-Urząd Skarbowy (e-Urząd)” w ramach PO PC 2014-2020.

(akta kontroli str. 3134-3138, 3348)

Wydatki budżetu środków europejskich centrali MF wyniosły 7043,9 tys. zł (7,7% wydatków części 19), co stanowiło 100,2% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2020 oraz 66,5% planu po zmianach. Wydatki niższe niż planowane (po zmianach) wynikały głównie z rezygnacji z jednego z zadań w ramach projektu „Zarządzanie relacjami z klientem KAS” z powodu wydłużenia postępowania przetargowego na umowy ramowe oraz z wstrzymania wypłaty nagród, dodatków zadaniowych i specjalnych pracownikom w zakresie realizowanych projektów w związku z sytuacją spowodowaną epidemią COVID-19.

(akta kontroli str. 3137-3138, 3146, 3331)

Plan wydatków budżetu środków europejskich części 19 zwiększono w 2020 r. środkami z rezerw celowych o 70 412,8 tys. zł. Na wniosek dysponenta części Minister Finansów skorygował środki z rezerw celowych o kwotę 371 tys. zł. W wyniku korekt plan wydatków części 19 został ostatecznie zwiększony środkami z rezerw celowych o 70 041,8 tys. zł, z tego na realizację wydatków bieżących o 3080,9 tys. zł oraz na wydatki majątkowe o 66 960,9 tys. zł. Otrzymane środki zostały wykorzystane w kwocie 69 381,9 tys. zł (99,1%).

(akta kontroli str. 3186-3188)

Dysponent III stopnia – centrala MF otrzymał środki z rezerw celowych w wysokości 1502,4 tys. zł, które zostały wykorzystane w wysokości 1441,1 tys. zł. W wyniku badania stwierdzono, że dysponent III stopnia dokonał zmiany planu wydatków po otrzymaniu decyzji o jego zwiększeniu, a wykorzystanie środków z rezerw nastąpiło zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 372-450, 458-507, 515-736, 3190-3191)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich na rok 2020 na łączną kwotę 6043,5 tys. zł (20 decyzji), w tym środków otrzymanych z rezerw celowych – 451,3 tys. zł (cztery decyzje). Kwota zablokowanych środków była zbliżona do kwoty dokonanych blokad w roku poprzednim (6209 tys. zł).

(akta kontroli str. 3194-3198)

Badaniem objęto próbę wydatków dysponenta III stopnia w łącznej wysokości 1635,9 tys. zł z budżetu środków europejskich, dobranych w sposób celowy spośród operacji o największej wartości, co stanowiło 23,2% wydatków kontrolowanej jednostki. Wybrane wydatki zostały zrealizowane w ramach projektów:

- „Zarządzanie relacjami z klientem KAS”,
- „Wykonanie dokumentacji projektowej oraz termomodernizacja gmachu MF”,
- „Dokształcanie systemów i standardów zarządzania oraz obsługi klienta w administracji skarbowej”.

Stwierdzono, że środki były wydatkowane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym i zostały przeznaczone na cele i zadania wynikające z porozumień o dofinansowanie projektów. Zlecenia płatności były przekazywane do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwych kwotach oraz w terminach umożliwiających ich realizację.

(akta kontroli str. 83-96, 262-277 pliki 38-46)

W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący ujednolicenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców, jak i w przypadku ich potrącania z wynagrodzenia wykonawcy. Przeprowadzone kontrole wykonania budżetu państwa w części 19 w latach 2016-2020 wykazały, iż wniosek ten nie został zrealizowany. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnej MF wynika, że propozycja zmiany została poddana analizie i została włączona do prac koncepcyjnych nad katalogiem i zakresem zmian przepisów ustawy o finansach publicznych. Wprowadzenie zmian przewidywane jest przy kompleksowej nowelizacji ustawy.

(akta kontroli str. 25-30, 262-277 pliki 150-151)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Wydatki były ponoszone w granicach ustalonego planu finansowego. Objęte kontrolą wydatki zrealizowano prawidłowo i terminowo, na cele służące realizacji zadań jednostki. Stwierdzone nieprawidłowości polegające na wystąpieniu o środki z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 3800 tys. zł, pomimo braku możliwości ich wydatkowania do końca 2020 r., nierzetelnym wypełnieniu protokołów odbioru dotyczących realizacji dwóch umów na dostawę sprzętu związanego ze zwalczaniem i przeciwdziałaniem COVID-19, a także nieprawidłowo naliczonej karze umownej w ramach jednej z tych umów, nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Finansów:

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

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych

aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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

(akta kontroli str. 3824-3895, 3902-3920 pliki 128-168 i 188-258)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA
CZĄSTKOWA

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

OBSZAR

4. Wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji

Stan Funduszu Reprywatyzacji na początek roku 2020 wynosił 3 995 352,9 tys. zł, w tym środki pieniężne – 3 357 363,2 tys. zł, należności – 637 990,9 tys. zł. Na początek 2020 roku wystąpiły zobowiązania w wysokości 1,2 tys. zł.

W ustawie budżetowej na 2020 r. zaplanowano, w układzie memoriałowym, koszty realizacji zadań w wysokości 940 700 tys. zł, w tym koszty związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa w wysokości 300 000 tys. zł, koszty dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych – 100 000 tys. zł, nabycie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji w spółkach – 500 000 tys. zł.

Planowane przychody Funduszu w wysokości 70 000 tys. zł miały obejmować przychody z tytułu odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych – 52 000 tys. zł oraz odsetki od udzielonych pożyczek – 18 000 tys. zł.

Od października 2020 r. katalog zadań Funduszu został rozszerzony o wypłaty odszkodowań lub zadośćuczynień, o których mowa w art. 33 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa³⁹ (dalej: ustawa o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich). Dodatkowe zadania realizowane ze środków Funduszu zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁰ (dalej: zmiana ustawy o komercjalizacji).

4.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2020 r. zaplanowano przychody w wysokości 70 000 tys. zł. W trakcie roku budżetowego dokonano dwóch zmian planu finansowego, w wyniku czego planowane przychody zmniejszono do kwoty 63 505 tys. zł.

W 2020 r. źródła przychodów Funduszu wymienione w ustawie o komercjalizacji poszerzone zostały o środki z tytułu świadczeń należnych Skarbowi Państwa,

³⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2267, ze zm.

⁴⁰ Dz. U. poz. 1709.

o których mowa w art. 31 ust. 1, art. 31a oraz art. 39 ust. 3 ustawy o reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, tj. o środki z decyzji Komisji Reprivatyzacyjnej: nakładających obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia z tytułu reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, dotyczących kar pieniężnych za zastosowanie groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej lokal oraz wynikające z orzeczeń sądu o zwrocie spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia.

Przychody Funduszu Reprivatyzacji w 2020 r. wyniosły 76 465,8 tys. zł i były wyższe od planowanych przychodów o kwotę 12 960,8 tys. zł (o 20,4%). Na ww. kwotę przychodów składają się: wpływy z odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym Funduszu (32 805 tys. zł), wpływy z odsetek od udzielonych pożyczek (13 499 tys. zł), wpływy z tytułu odsetek zasądzonych wraz z obowiązkiem zwrotu nienależnie wypłaconych odszkodowań i świadczeń oraz odsetek za opóźnienie w spłacie należności Funduszu (2190,8 tys. zł), wpłata Miasta Stołecznego Warszawy z tytułu nałożonych decyzjami Komisji Reprivatyzacyjnej obowiązków zwrotu nienależnie wypłaconych odszkodowań (19 956,5 tys. zł), wpłaty z tytułu zwrotu nienależnie wypłaconych odszkodowań wynikających z wyroków sądowych oraz decyzji Komisji Reprivatyzacyjnej (3732,5 tys. zł), wpłata z tytułu zbycia akcji (35,1 tys. zł), zmniejszenie odpisu aktualizującego należności (5,7 tys. zł), przypis należności (4235,5 tys. zł).

Przychody Funduszu były niższe od przychodów w roku ubiegłym o 8632,3 tys. zł tj. o 10,1%. Wynikało to głównie z niższych niż w latach poprzednich stóp procentowych depozytów i pożyczki, a tym samym niższych wpływów z tytułu odsetek od środków przekazywanych w zarządzanie terminowe i *overnight* (dalej: O/N) oraz niższych odsetek od pożyczki.

(akta kontroli str. 3352-3366, 3607, 262-277 plik 194)

Na koniec 2020 r. należności Funduszu wyniosły łącznie 425 276,6 tys. zł, w tym należności z tytułu udzielonej pożyczki Telewizji Polskiej S.A. w kwocie 425 242,4 tys. zł oraz pozostałe należności w wysokości 11 223,1 tys. zł (należności objęte odpisem aktualizującym w wysokości 11 188,9 tys. zł). Kwotę pozostałych należności stanowiły głównie należności od osób fizycznych oraz prawnych wynikające ze zmienionych wyroków sądowych oraz odsetek naliczonych od należności głównych. Egzekucja należności prowadzona jest przez podmioty właściwe w sprawach komercjalizacji, a uzyskane wpływy są przekazywane na rachunek Funduszu.

(akta kontroli str. 3388-3390, 3429-3430, 262-277 plik 194)

Dysponent Funduszu prowadzi jedną sprawę dotyczącą dochodzenia nienależnie wypłaconych odsetek w wysokości 42,3 tys. zł. Dysponent Funduszu realizował określone przepisami prawa działania mające na celu wyegzekwowanie należnej Funduszowi kwoty.

(akta kontroli str. 262-277 pliki 164-167, pliki 169-178, pliki 180-188)

W księgach rachunkowych Funduszu Reprivatyzacji nie ujęto należności wynikających z decyzji Komisji Reprivatyzacyjnej, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 31a ustawy o reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, oraz orzeczeń, o których mowa w art. 39 ust. 3 tej ustawy. Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów i Księgowości wyjaśniła, że należności wynikające z decyzji Komisji Reprivatyzacyjnej mogą zostać wprowadzone do ksiąg rachunkowych Ministerstwa Finansów po otrzymaniu dokumentów poświadczających powstanie i kwotę należności oraz przeprowadzeniu ich weryfikacji pod względem formalnym

i merytorycznym. Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych (dalej: Departament PG) 24 lutego 2021 r. wystąpił do Ministra Sprawiedliwości (tj. kierownika urzędu zapewniającego obsługę merytoryczną, administracyjną i biurową Komisji Reprywatyzacyjnej) o przekazanie dokumentów i wyjaśnienie wątpliwości związanych z ujęciem należności.

Przy piśmie z 23 października 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało dysponentowi Funduszu kopie 15 decyzji, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich, z których wynikały należności w łącznej kwocie 117 825,1 tys. zł. Ministerstwo Sprawiedliwości nie przekazało żadnych decyzji, o których mowa w art. 31a ustawy o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich, ani orzeczeń, o których mowa w art. 39 ust. 3 tej ustawy.

Z informacji uzyskanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że według stanu na 20 października 2020 r. w księgach rachunkowych Urzędu m.st. Warszawy ujęte były należności, wynikające z 11 decyzji, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich, w łącznej kwocie 97 965,2 tys. zł, oraz należności wynikające z dwóch decyzji wydanych na podstawie art. 31a ust. 1 ustawy o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich w łącznej kwocie 59,1 tys. zł, w tym odsetki 4,8 tys. zł. Ponadto ustalono, że dwie decyzje Komisji Reprywatyzacyjnej zostały uchylone częściowo lub całkowicie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej także: WSA), a w przypadku dwóch decyzji ich wykonanie zostało wstrzymane przez WSA (według danych posiadanych przez NIK wszystkie te decyzje są nieprawomocne). Łączna kwota należności wynikających z decyzji uchylonych i wstrzymanych wynosiła 51 290,8 tys. zł.

Tym samym kwota należności wynikająca z decyzji podlegających wykonaniu według stanu na 20 października 2020 r. wynosiła 46 733,5 tys. zł, w tym odsetki 4,8 tys. zł.

W okresie od 20 października 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. na konto Funduszu Reprywatyzacji wpłynęły wpłaty w łącznej kwocie 9,7 tys. zł, dotyczące należności wynikających z decyzji, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich; nie odnotowano wpłat dotyczących decyzji wydanych na podstawie art. 31a ust. 1 tej ustawy.

Na podstawie powyższych danych szacunkowa wartość należności wynikających z decyzji, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich, według stanu na 31 grudnia 2020 r., wynosiła 97 955,6 tys. zł, w tym należności uchylone lub wstrzymane przez WSA – 51 290,8 tys. zł, należności wynikające z pozostałych decyzji – 46 664,8 tys. zł. W odniesieniu do należności wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 31a ust. 1 ustawy o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich Najwyższa Izba Kontroli nie posiada danych wystarczających do oszacowania kwoty odsetek według stanu na 31 grudnia 2020 r.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Zastępcy Dyrektora Biura Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy wynika, że należności wykazane w decyzjach Komisji Reprywatyzacyjnej na dzień 31 grudnia 2020 r. nie były ujęte w ewidencji księgowej żadnego z tych urzędów. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości, Komisja Reprywatyzacyjna na żadnym etapie postępowania nie była dysponentem ww. należności – występuje w roli wierzyciela jedynie w rozumieniu formalno-prawnym. Zastępca Dyrektora Biura Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy poinformował, że należności wynikające z decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej były ewidencjonowane w księgach rachunkowych urzędu do 20 października 2020 r. Po zmianie ustawy o reprywatyzacji nieruchomości

warszawskich Urząd Miasta Stołecznego Warszawy ww. należności zostały wyksięgowane z ewidencji księgowej urzędu, gdyż dysponentem należności od 20 października 2020 r. jest Fundusz Reprywatyzacji.

(akta kontroli str. 3393-3396, 3401-3402, 3409-3421, 3446-3479, 262-277
plik 190, pliki 196-197)

Badaniem szczegółowym objęto dowody księgowe będące podstawą 15 zapisów na stronie Ma konta 853 – *fundusze celowe* na łączną kwotę 27 118,8 tys. zł (35,5% wszystkich przychodów). Z wyjątkiem nieprawidłowości nr 2 opisanej poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, przychody ujęte zostały prawidłowo.

(akta kontroli str. 3428)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Korekta nr 2 planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji (dalej: korekta nr 2) została sporządzona niezgodnie z zasadą memoriału, a tym samym plan finansowy Funduszu Reprywatyzacji po korekcie nr 2 jest nieprawidłowy.
Korekta nr 2 dokonana została m.in. w związku z wejściem w życie zmiany ustawy o komercjalizacji, zgodnie z którą na rachunku bankowym Funduszu powinny być gromadzone m.in. środki z tytułu świadczeń należnych Skarbowi Państwa, o których mowa w art. 31 ust. 1, art. 31a oraz art. 39 ust. 3 ustawy o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich. Do dnia wejścia w życie zmiany ustawy o komercjalizacji Komisja Reprywatyzacyjna wydała 15 decyzji nakładających obowiązek zwrotu nienależnych świadczeń w łącznej kwocie 117 825 tys. zł, przy czym wpłatę na rachunek bankowy od m.st. Warszawy zaplanowano w kwocie 19 870 tys. zł. Pozostała kwota, tj. 97 955 tys. zł, powinna zostać ujęta na dzień wejścia w życie zmiany ustawy o komercjalizacji jako przychody i należności w planie finansowym Funduszu.
W planie finansowym Funduszu Reprywatyzacji ujęte zostały wyłącznie należności w kwocie 97 955 tys. zł jako zwiększenie stanu końcowego Funduszu, nie ujęto natomiast tej kwoty jako operacji dotyczącej przychodów (lub kosztów) Funduszu. W konsekwencji planowany stan Funduszu na koniec roku nie wynika ze stanu Funduszu na początek roku powiększonego o planowane przychody i pomniejszonego o planowane koszty.
Wprawdzie plan finansowy funduszu celowego nie jest tworzony na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴¹, jednak nie oznacza to, że można go tworzyć zupełnie w oderwaniu od pojęć zdefiniowanych w tej ustawie czy zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, bowiem dla tak stworzonego planu finansowego nie można by było wykazać wykonania tego planu. Dane o wykonaniu planu finansowego w zakresie przychodów i kosztów oraz o należnościach i zobowiązaniach na koniec okresu sprawozdawczego muszą być bowiem wykazane na podstawie ewidencji księgowej (zgodnie z §6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej), a zatem zgodnie z pojęciami zdefiniowanymi w ustawie o rachunkowości. Gdyby więc pojęcia przychodów, kosztów, należności lub zobowiązań zdefiniować przy tworzeniu planu finansowego inaczej niż zgodnie z ustawą o rachunkowości, to dane o wykonaniu byłyby zupełnie nieporównywalne z planem finansowym.
Wskazać należy, że sprawozdania budżetowe, w tym sprawozdanie z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40), winny być

⁴¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217.

sporządzone na podstawie ewidencji księgowej (§6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej). Jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości (art. 40 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), a zatem wszystkie informacje wykazane w sprawozdaniach budżetowych powinny być zgodne z definicjami pojęć zawartymi w tej ustawie. W ustawie tej nie tylko zdefiniowane są pojęcia przychodów, kosztów, należności i zobowiązań, ale i przewidziane są zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, które muszą być bezwzględnie przestrzegane, by księgi mogły być postrzegane jako wiarygodne i prowadzone prawidłowo.

Wobec powyższego zakładać należy, że kwota należności wykazana w planie finansowym jako stan na koniec roku powinna spełniać co najmniej definicję aktywów zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą przez aktywa rozumie się kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Zatem skoro należności planowane na koniec roku mają wynikać ze zdarzeń przeszłych, to powinny mieć odzwierciedlenie albo w stanie początkowym Funduszu, albo w zwiększeniu przychodów w trakcie roku (w wyjątkowych sytuacjach zmniejszeniu kosztów w trakcie roku). W żadnym natomiast przypadku nie powinny zostać „dopisane” do stanu końcowego funduszu celowego.

Zmiana ustawy o komercjalizacji weszła w życie w trakcie roku 2020, tak więc należności wynikające z decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej nie mogły być ujęte w stanie początkowym Funduszu Reprywatyzacji. Nie ulega przy tym wątpliwości, że na koniec roku Fundusz posiadał należności z tytułu kwot wynikających z powyższych decyzji i niespłaconych do końca roku. Zatem przejęcie przez Funduszu Reprywatyzacji tych należności, powinno zostać ujęte jako zwiększenie Funduszu w trakcie roku budżetowego, a więc jako przychody Funduszu, gdyż przepisy nie przewidują innych możliwości zwiększania stanu funduszu celowego w trakcie roku budżetowego.

Pomimo to dysponent Funduszu w korekcie nr 2 planu finansowego nie wykazał przychodów z tytułu przejęcia należności wynikających z decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej, ujął natomiast wyłącznie należności z tego tytułu jako „zwiększenie” stanu końcowego Funduszu.

NIK zauważyła, że plan finansowy Funduszu Reprywatyzacji po korekcie nr 2 jest niezgodny z algorytmem obliczania stanu funduszu celowego, wynikającym z załącznika nr 27 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej⁴².

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu PG wynika, że spełnienie ww. algorytmu bez zmiany stanu Funduszu na koniec roku wymagałoby zmniejszenia planowanego stanu środków pieniężnych na koniec roku, co nie miałooby uzasadnienia.

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Prawidłowo sporządzony plan finansowy funduszu celowego powinien wykazywać stan końcowy funduszu wynikający ze zdarzeń w latach przeszłych (stan początkowy) i planowanych zdarzeń roku bieżącego.

Skutkiem błędnie sporządzonej korekty planu finansowego w układzie

⁴² Dz. U. poz. 183, ze zm.

memoriałowym jest również ujęcie zaniżonej planowanej kwoty przychodów w sprawozdaniach Rb-33 oraz Rb-40.

(akta kontroli str. 3364-3366, 3397-3400, 262-277 plik 189 i pliki 191-195)

2. Dysponent Funduszu nie podjął adekwatnych działań w celu pozyskania kompletnych danych i właściwych dokumentów umożliwiających ujęcie w księgach rachunkowych przychodów i należności pozostałych do zapłaty, wynikających z decyzji wydanych przez Komisję Reprywatyzacyjną oraz orzeczeń sądów, o których mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich, w terminie umożliwiającym wykazanie ich w sprawozdaniach budżetowych za rok 2020.

Z przekazanych dysponentowi Funduszu w październiku 2020 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości dokumentów wynikało, że łączna kwota nałożonego decyzjami Komisji Reprywatyzacyjnej obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich, pozostała do zapłaty wynosiła co najmniej 97 868,6 tys. zł (w tym 46 664,7 tys. zł należności wynikających z decyzji, które nie zostały uchylone ani których wykonanie nie zostało wstrzymane), a Urząd m.st. Warszawy przelał na konto Funduszu Reprywatyzacji kwotę 19 956,5 tys. zł. Pomimo tego, dysponent Funduszu wystąpił do Ministerstwa Sprawiedliwości (urzędu obsługującego Komisję Reprywatyzacyjną) o przekazanie dokumentów i danych umożliwiających prawidłowe ujęcie należności dopiero 24 lutego 2021 r., natomiast 24 marca 2021 r. zwrócił się do Dyrektora Biura Spraw Dekretowych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy o przekazanie informacji, czy w księgach rachunkowych m.st. Warszawy figurują należności wynikające z decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej inne niż wynikające z przekazanych na rachunek Funduszu Reprywatyzacji środków finansowych oraz czy należności te zostały przekazane innej jednostce.

Skutkiem powyższych opóźnień w działaniach dysponenta Funduszu było zaniżenie przychodów i należności wykazanych w sprawozdaniach budżetowych z tytułu należności podlegających egzekucji o kwotę co najmniej 46 723,9 tys. zł, nieprawidłowe wykazanie wpłat w łącznej kwocie 9,7 tys. zł jako przychodów, a także zaniżenie przychodów, należności, odpisów aktualizujących należności i kosztów o kwotę 51 290,8 tys. zł.

Dyrektor Departamentu PG wyjaśnił, że działania mające na celu pozyskanie danych i dokumentów podjęte zostały już w październiku 2020 r., poprzez pisemną prośbę, skierowaną do Dyrektora Departamentu Prawa Administracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości o przekazanie wszystkich dokumentów skutkujących powstaniem należności. Kolejne działania zostały podjęte w lutym 2021 r. i wynikały z konieczności rozliczenia wpłat dokonanych przez ograny egzekucyjne.

NIK zauważa, że Ministerstwo Sprawiedliwości w odpowiedzi na pismo z października 2020 r. nie przekazało dysponentowi Funduszu niezbędnych dokumentów, a mimo to dysponent Funduszu nie podjął do lutego 2021 r. żadnych innych działań mających na celu pozyskanie niezbędnych dokumentów i danych oraz ustalenie, czy operacje gospodarcze były ujęte do 19 października 2020 r. w księgach rachunkowych którejkolwiek z jednostek zajmujących się przedmiotową kwestią.

(akta kontroli str. 3393-3396, 3401-3402, 3409, 3420-3421, 3446-3458, 3565-3570, 3660-3666, 262-277 plik 190 i pliki 196-197)

3. Dysponent Funduszu z opóźnieniem podjął działania w celu ustalenia prawidłowego salda należności Funduszu wynikających z odsetek od należności powstałej w wyniku wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, wydanego w 2019 r., zmniejszającego odszkodowanie za znacionalizowane mienie należne sześciu osobom (spadkobiercom właścicieli znacionalizowanej nieruchomości warszawskiej). Stroną reprezentującą Skarb Państwa w postępowaniu sądowym był Wojewoda Mazowiecki zastępowany przez Prokuratorię Generalną RP. W wyniku tego w księgach rachunkowych Funduszu nie ujęto odsetek od należności od jednego z sześciu dłużników. W październiku 2020 r. Wojewoda Mazowiecki wystawił pięć wezwań do zapłaty, skierowanych do pięciu dłużników, wzywających do zwrotu odpowiednich części wypłaconego odszkodowania wraz z odsetkami od dnia wydania wyroku Sądu Apelacyjnego. W listopadzie 2020 r. Wojewoda Mazowiecki wystawił szóste wezwanie do zapłaty, wzywające do zwrotu części odszkodowania w terminie 14 dni od otrzymania wezwania, bez określenia daty początkowej naliczania odsetek.

Na podstawie otrzymanych dokumentów w księgach Funduszu zostały ujęte należności wynikające z powyższego wyroku, przy czym w pięciu przypadkach naliczone zostały odsetki od dnia wydania wyroku, a w szóstym przypadku odsetek nie naliczono, gdyż dysponent Funduszu nie otrzymał dokumentu potwierdzającego datę odebrania wezwania do zapłaty przez dłużnika.

W konsekwencji wystawione przez Wojewodę Mazowieckiego wezwania do zapłaty z niejednolicie określonym początkowym terminem naliczania odsetek za opóźnienie skutkują różnym sposobem naliczania odsetek od należności wynikających z tego samego wyroku sądowego.

Działania dysponenta Funduszu ograniczyły się do wysłania przez pracownika Departamentu Finansów i Księgowości wiadomości e-mail do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w celu wyjaśnienia ww. wątpliwości. Dysponent Funduszu nie podjął działań, aby pozyskać dokument potwierdzający datę odbioru szóstego wezwania do zapłaty oraz ujednolicić sposób naliczania odsetek (poprzez zmianę przez Wojewodę Mazowieckiego wezwań do zapłaty tak, by odsetki były naliczane w jednakowy sposób) w terminie umożliwiającym ujęcie należności w sprawozdaniach budżetowych za rok 2020. Dopiero 31 marca 2021 r., tj. w trakcie kontroli prowadzonej przez NIK, pracownik MF zwrócił się o przekazanie dokumentów poświadczających datę odbioru wezwania do zapłaty z listopada 2020 r.

Skutkiem zwłoki w podjęciu działań zmierzających do pozyskania potwierdzenia odbioru wezwania z listopada 2020 r. jest nieujęcie odsetek dotyczących należności wynikającej z tego wezwania. Niezależnie od tego, w związku ze zwłoką w podjęciu działań mających na celu ustalenie ostatecznego stanowiska Wojewody Mazowieckiego w zakresie sposobu naliczania odsetek, na dzień zakończenia kontroli nie można ustalić, czy:

- datą początkową naliczania odsetek powinien być dzień wyrokowania lub
- odsetki powinny być naliczane po upływie terminu płatności wynikającego z wezwania do zapłaty.

W związku z tym nie jest możliwe oszacowanie kwoty błędnie ujętych przychodów i należności odsetkowych na 31 grudnia 2020 r.

Z wyjaśnień Zastępców Dyrektorów Departamentów FK i PG wynika, że działania, mające na celu wyjaśnienie rozbieżności w wystawionych wezwaniach do zapłaty i spowodowanie wystawienia przez Wojewodę Mazowieckiego prawidłowych wezwań do zapłaty, nie leżały w zakresie kompetencji żadnego z tych departamentów.

W ocenie NIK, regulamin organizacyjny MF nie zawiera kompletnych uregulowań w tym zakresie, niezależnie od tego oba departamenty powinny współpracować, aby ustalić stanowisko MF i podjąć działania mające na celu pozyskanie prawidłowych dokumentów, będących podstawą ujęcia operacji gospodarczych w księgach rachunkowych.

(akta kontroli str. 3386-3392, 3526-3536, 3540-3553, 3615-3642, 262-277 pliki 159-163)

4.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu faktycznego

Plan kosztów realizacji zadań Funduszu Reprywatyzacji zgodnie z ustawą budżetową wynosił 940 700 tys. zł. Korektą nr 1 z 21 maja 2020 r. plan kosztów Funduszu został zwiększony do kwoty 1 340 700 tys. zł, z przeznaczeniem na objęcie akcji w Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. w kwocie 900 000 tys. zł. Korektą nr 2 z 10 listopada 2020 r. plan kosztów Funduszu został zwiększony do kwoty 1 789 711 tys. zł, tj. o 449 011 tys. zł. Zwiększenie planu kosztów o kwotę 540 000 tys. zł dotyczyło planowanego zakupu akcji, 9011 tys. zł dotyczyło szacowanych kosztów wypłaty odszkodowań wynikających z decyzji Komisji do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich. Jednocześnie zmniejszeniu uległa pozycja *Dotacje przekazane z państwowego funduszu celowego dla jednostek sektora finansów publicznych* o kwotę 100 000 tys. zł.

(akta kontroli str. 3352-3366)

Koszty poniesione przez Fundusz w 2020 r. wyniosły 980 484,5 tys. zł i były niższe od planowanych o 809 226,5 tys. zł, tj. o 45,2%, i niższe od kosztów poniesionych w roku 2019 o 26,6%. W szczególności koszty Funduszu w 2020 r. dotyczyły objęcia akcji w Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. w wysokości 900 000 tys. zł, wydatków związanych z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa w wysokości 60 735,8 tys. zł, odszkodowań i zadośćuczynień wynikających z decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej w wysokości 8410,3 tys. zł oraz odsetek i kosztów postępowania sądowego w wysokości 7075,7 tys. zł, a także zwiększenia odpisu aktualizującego należności w wysokości 4262,7 tys. zł.

Na koniec roku wystąpiły zobowiązania w wysokości 261 tys. zł. W 2020 r., w związku z prawomocnym wyrokiem sądowym zmniejszającym należne odsetki od odszkodowania za znacionalizowane mienie, na rachunek bankowy Funduszu została wpłacona kwota 261 tys. zł. Ponieważ jednak sprawa została przekazana przez Sąd Najwyższy do ponownego rozpoznania, do czasu ponownego prawomocnego rozstrzygnięcia wpłacona kwota nie może być ujęta jako przychód Funduszu, w związku z czym jest wykazywana jako „wpłata do wyjaśnienia” w pozycji „Zobowiązania”.

(akta kontroli str. 3607, 262-277 plik 158, plik 194, pliki 198-200)

Jak wskazał Zastępca Dyrektora Departamentu PG, niższe od zakładanego wykonanie planu kosztów wynika przede wszystkim z niezrealizowania transakcji nabycia udziałów w wysokości 540 000 tys. zł oraz mniejszej niż zakładana ilości wypłat odszkodowań wynikających z wyroków sądowych bądź ostatecznych decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 3422-3426)

Badaniem szczegółowym objęto dowody księgowe będące podstawą ujęcia łącznie 30 zapisów w księgach rachunkowych dotyczących kosztów realizacji zadań Funduszu na łączną kwotę 920 995,9 tys. zł, co stanowi 93,9% kosztów Funduszu poniesionych w 2020 r. W ramach tego badania 18 dowodów na łączną kwotę

19 535,5 tys. zł wybrano metodą doboru losowego, a 12 dowodów na łączną kwotę 901 460,4 tys. zł metodą doboru celowego.

Wydatki na cele związane z wypłatą zadośćuczynienia lub odszkodowania zostały wypłacone na podstawie i w kwotach wynikających z ostatecznych i prawomocnych decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej oraz prawomocnych wyroków sądowych. Zasądzone odsetki zostały prawidłowo naliczone i wypłacone wraz z należnością główną.

Realizacja płatności z tytułu objęcia akcji w Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. została dokonana 10 lipca 2020 r. na podstawie dyspozycji Prezesa Rady Ministrów z 7 lipca 2020 r. i dotyczyła umowy zawartej 3 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 3427)

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak w latach poprzednich, koszty realizacji zadań związane z wypłatą zadośćuczynień i odszkodowań wynikających z procesów reprywatyzacyjnych stanowiły jedynie nieznaczną część kosztów ogółem (7,8%). Większość kosztów stanowiły koszty objęcia akcji w Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. (900 000 tys. zł).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan środków pieniężnych Funduszu Reprywatyzacji na koniec 2020 r. wyniósł 2 666 318,6 tys. zł. Środki zostały w całości przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów, z tego w zarządzanie terminowe 2 100 000 tys. zł, a na *overnight* 566 318,6 tys. zł.

Wolne środki Funduszu Reprywatyzacji w trakcie roku budżetowego były lokowane na okres od 21 do 364 dni. Przychody z tytułu odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych wyniosły w 2020 r. 32 805 tys. zł, w tym od depozytów O/N – 330,4 tys. zł oraz od depozytów terminowych – 32 474,6 tys. zł. Zarządzanie wolnymi środkami na rachunkach bankowych realizowane było zgodnie z obowiązującymi przepisami w sposób zapewniający zabezpieczenie płynności finansowej Funduszu.

(akta kontroli str. 3367-3374, 3554-3564, 3607, 262-277 pliki 194-195)

Tym niemniej przez 285 dni roku 2020 był utrzymywany wysoki stan środków Funduszu (powyżej marginesu płynności przyjętego na poziomie 30 mln zł), które nie były lokowane terminowo (i które były przekazywane w zarządzanie *overnight*), przy czym w okresie od 28 marca do 10 lipca 2020 r. dysponent utrzymywał na rachunku bieżącym kwoty powyżej 900 000 tys. zł (od 919 870,3 tys. zł do 1 970 641,4 tys. zł).

Zastępca Dyrektora Departamentu PG wyjaśnił, że wysoki stan środków na rachunku bankowym Funduszu w okresie od 26 marca do 22 maja 2020 r. wynikał z decyzji członka kierownictwa Ministerstwa Finansów, zgodnie z którą środki Funduszu miały pozostawać w bieżącej dyspozycji w związku z epidemią COVID-19. W związku z powyższym środki w tym okresie nie były lokowane, a do 23 lipca 2020 r. były lokowane w ograniczonym zakresie. Zastępca Dyrektora Departamentu PG wskazał również, że nie sporządzano formalnych analiz utrzymywania minimalnego poziomu stanu wolnych środków na rachunku bankowym, analiz dotyczących maksymalnych i średnich dziennych wydatków w latach 2018-2019. W ocenie Zastępcy Dyrektora Departamentu PG, nie byłyby one w żadnym aspekcie przydatne przy podejmowaniu decyzji o lokowaniu środków, z uwagi na znaczne rozbieżności w wysokości wypłat, a także wielość podmiotów wnioskujących o ich realizację.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu PG, decyzja członka kierownictwa Ministerstwa Finansów nie została poprzedzona analizą dotyczącą utraty potencjalnych przychodów.

Dysponent Funduszu nie opracował w formie pisemnej systemu zarządzania płynnością finansową Funduszu ani mechanizmu kontroli stanu niezbędnych wolnych środków zabezpieczających bieżące regulowanie zobowiązań.

W ocenie NIK, utrzymywanie środków w bieżącej dyspozycji w związku z epidemią nie wykluczało możliwości lokowania środków na depozytach terminowych. Konsekwentne stosowanie przyjętej w poprzednich latach zasady tworzenia wielu lokat na stosunkowo niskie kwoty pozwoliłoby na zerwanie w razie konieczności jednej lub kilku lokat, bez utraty odsetek z pozostałych lokat, tym bardziej że oprocentowanie lokat O/N od dnia 10 kwietnia 2020 roku wynosiło 0,00%.

NIK stwierdza, że analiza dziennych wydatków z rachunku Funduszu Reprywatyzacji w okresie trzech lat, z uwzględnieniem specyfiki realizacji wydatków wynikających z umów na objęcie lub nabycie akcji (w tym konsekwentnym stosowaniem przepisu, zgodnie z którym dysponent Funduszu opiniuje projekt umowy w terminie 14 dni od jego przedłożenia⁴³), powinna stanowić podstawowy instrument oszacowania minimalnego poziomu zabezpieczenia środków finansowych na rachunku bankowym Funduszu i systemu lokowania wolnych środków. Podkreślić należy, że największy dzienny wydatek z rachunku Funduszu w 2020 r. (poza wydatkiem inwestycyjnym) wyniósł 15,1 mln zł, w 2019 r. – 12,9 mln zł, a w 2018 r. – 9,8 mln zł.

W ocenie NIK, sporządzanie okresowych analiz z przepływów na rachunku bankowym, jak również analiza dziennych wydatków w latach ubiegłych pozwoliłyby dysponentowi Funduszu na oszacowanie bezpiecznego poziomu minimalnego stanu środków na rachunku, a tym samym na właściwe zarządzanie środkami Funduszu.

(akta kontroli str. 3367-3369, 3375-3378, 3531-3539, 3554-3564)

Z analizy dokonanej przez NIK wynika, że przyjmując ostrożną politykę lokowania wolnych środków (powyżej marginesu płynności ustalonego na 30 mln zł) na siedem dni, przychody Funduszu z tytułu odsetek byłyby wyższe o ok. 0,75 mln zł niż faktycznie osiągnięte w 2020 r. Ww. kwota stanowi różnicę pomiędzy możliwą do osiągnięcia kwotą przychodów przy założeniu lokowania środków w wysokości przewyższającej kwotę 30 mln zł w każdy piątek na okres siedmiu dni, z oprocentowaniem WIBID1W z dnia zlecenia założenia lokaty (każdej środy) oraz współczynnikiem 0,9, a kwotą przychodów osiągniętych w 2020 r. z tytułu przekazywania wolnych środków w zarządzanie O/N. Jednocześnie lokowanie środków na siedem dni pozwoliłoby zachować płynność finansową Funduszu na praktycznie tym samym poziomie, jaki zapewniło przekazywanie wolnych środków w zarządzanie *overnight*.

(akta kontroli str. 3555-3562)

⁴³ Termin 14 dni na wydanie opinii dysponenta Funduszu Reprywatyzacji o uzgodnionym projekcie umowy nabycia lub o uzgodnionym projekcie umowy inwestycyjnej dotyczącej objęcia akcji wynika obecnie z §11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 10 marca 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w roku 2021 (Dz. U. poz. 449); w latach 2019-2020 wynikał z §11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2019 i 2020 (Dz. U. poz. 1151); rozporządzenie to nie miało zastosowania do objęcia akcji w spółce Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., co nie wykluczało możliwości zapytania przez dysponenta Funduszu o termin planowanego objęcia akcji i dostosowania systemu zarządzania wolnymi środkami Funduszu do tej daty.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.4 Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym Funduszu zgodnym z ustawą budżetową zaplanowano do realizacji dwa zadania.

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

- działanie 4.4.3.1. *Udzielanie przez Skarb Państwa pożyczek wybranym spółkom i przedsiębiorcom*; realizacja tego działania nie wiąże się z kosztami po stronie Funduszu, dlatego też nie zaplanowano kosztów w tym działaniu; w 2020 r. nie były udzielane pożyczki ze środków Funduszu;
- działanie 4.4.3.2. *Nabywanie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji wybranych spółek*; na realizację tego działania przewidziano w ustawie budżetowej kwotę 500 000 tys. zł, która w trakcie roku została zwiększona do 1 440 000 tys. zł; koszty poniesione w ramach działania wyniosły 900 000 tys. zł i dotyczyły objęcia akcji w Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. na podstawie umowy z 3 lipca 2020 r.

W zadaniu 4.5. *(W) Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i JST* przewidziano podzadanie 4.5.1. *(W) Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i JST* oraz działanie 4.5.1.2. *(W) Zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa i JST*. Na realizację tego działania przewidziano kwotę 440 700 tys. zł, zmniejszoną w trakcie roku do 349 711 tys. zł. W ramach działania poniesiono koszty w wysokości 76 221,8 tys. zł. Zobowiązania na koniec roku wyniosły 261 tys. zł.

(akta kontroli str. 3358-3366, 3902-3920 pliki 179-180)

Miernikiem dla działania 4.4.3.2. był procent zrealizowanych wypłat wynikających ze skierowanych – celem realizacji – zleceń wypłat wynikających z transakcji (w %). Dla działania 4.5.1.2. miernikiem była liczba zaspokojonych roszczeń w stosunku do wniosków skierowanych do MF przez właściwe organy (w %). Dla obydwu działań założono i zrealizowano miernik w wysokości 100%.

Wykonanie kosztów w działaniu 4.4.3.2. wyniosło 900 000 tys. zł, tj. 62,5% planu po zmianach. Wykonanie kosztów w działaniu 4.5.1.2. *(W)* wyniosło 76 221,8 tys. zł, tj. 21,8%.

Ze względu na charakter realizowanych zadań Funduszu nie opracowano szczegółowego planu rzeczowo-finansowego.

(akta kontroli str. 3582-3589, 3604, 3902-3920 pliki 179-180)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji. Dysponent Funduszu prawidłowo i terminowo regulował zobowiązania wynikające z prawomocnych wyroków sądowych, decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej oraz z umowy zawartej przez Prezesa Rady Ministrów. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację przychodów Funduszu, a tym samym nie wpłynęły na ocenę wykonania planu finansowego. Niezależnie od tego, NIK zwraca uwagę na konieczność rzetelnego sporządzania planu finansowego jako mającego kluczowe znaczenie dla rozliczalności budżetu.

5. Sprawozdawczość Funduszu Reprywatyzacji

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta Funduszu Reprywatyzacji:

- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2020 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2020 r. (Rb-BZ2),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 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. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i – z wyjątkiem skutków nieprawidłowości opisanych w punkcie 4.1 *Wykonanie planu przychodów*, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Nieprawidłowości opisane w punkcie 4.1 *Wykonanie planu przychodów* miały następujący wpływ na sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych:

1. W sporządzonych sprawozdaniach dane dotyczące planu finansowego po zmianach wykazano wprawdzie zgodnie z przyjętym planem po korektach, jednak w sposób nieprawidłowy merytorycznie, gdyż kwota stanu końcowego Funduszu nie wynika z planowanej kwoty stanu początkowego, skorygowanej o planowane operacje (przychody i koszty) w ciągu roku.
2. W sporządzonych sprawozdaniach nie wykazano kwoty przychodów i należności wynikających z decyzji wydanych przez Komisję Reprywatyzacyjną oraz orzeczeń sądów, o których mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich, a także odpisów aktualizujących wartość należności i kosztów z tego tytułu, przy czym dysponent Funduszu podjął działania w celu ujęcia tych przychodów i należności ze znaczącą zwłoką. Według szacunków NIK, zaniżenie przychodów wykazanych w sprawozdaniach z tego tytułu wyniosło 98 014,7 tys. zł, zaniżenie kosztów – 51 290,8 tys. zł, natomiast należności zaniżono o kwotę 46 723,9 tys. zł, przy czym analiza pełnej dokumentacji dotyczącej należności wynikających z decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej mogłaby prowadzić do innych wniosków odnośnie do konieczności utworzenia odpisów aktualizujących wartość należności, a tym samym ujęcia kosztów.
3. W sprawozdaniach błędnie wykazano również kwotę przychodów i należności z tytułu odsetek od należności wynikających z jednego wyroku, przy czym dysponent Funduszu podjął działania w celu poprawnego ujęcia tych przychodów i należności ze znaczącą zwłoką. Dane posiadane przez NIK nie pozwalają na oszacowanie kwoty błędu. Jednocześnie brak pełnej dokumentacji uniemożliwiającej ustalenie poziomu należności skutkuje również brakiem możliwości weryfikacji wymagalności należności. Jakkolwiek na podstawie analizy dokumentów, w szczególności dat ich wystawienia, możliwe jest ustalenie, że terminy płatności należności wynikające z wezwań do zapłaty z października 2020 r. oraz z listopada 2020 r. upłynęły – należności te są wymagalne i w sprawozdaniach zostały ujęte w sposób prawidłowy, to dysponent Funduszu nie posiada dokumentów potwierdzających ten fakt.

(akta kontroli str. 3580-3603, 3608-3614, 262-277 plik 189 i pliki 191-195, 3902-3920 pliki 169-187)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Na sprawozdania sporządzone przez dysponenta Funduszu Reprywatyzacji wpływają jednak skutki nieprawidłowości opisane powyżej.

OCENA
CZĄSTKOWA

Sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych Funduszu Reprywatyzacji zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych oraz prawidłowo pod względem formalnym i rachunkowym. Podjęte z opóźnieniem działania, mające na celu uzyskanie wiarygodnych i kompletnych dowodów księgowych potwierdzających operacje gospodarcze związane z decyzjami Komisji Reprywatyzacyjnej, powodują brak możliwości wiarygodnego ustalenia, na dzień zakończenia czynności kontrolnych, kwoty przychodów, kosztów i należności, jakie powinny być wykazane w powyższych sprawozdaniach. Dokonując oceny powyższego, Najwyższa Izba Kontroli bierze pod uwagę fakt, że żaden przepis prawa nie reguluje wprost przekazania dokumentów księgowych dysponentowi Funduszu przez Prezydenta m.st. Warszawy, Ministerstwo Sprawiedliwości lub inny właściwy organ czy urząd, jak również dostrzega, że czas od wejścia w życie zmiany ustawy o komercjalizacji do końca okresu sprawozdawczego był krótki i w związku z tym pozostawił dysponentowi Funduszu ograniczony czas na dokonanie analiz i podjęcie działań.

V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że należności wynikające z decyzji Komisji Reprywatyzacyjnej częściowo nie spełniają definicji aktywów Funduszu Reprywatyzacji. Wprawdzie należności z tego tytułu mają wiarygodnie określoną wartość, powstały w wyniku zdarzeń przeszłych i spowodują w przyszłości wpływ korzyści ekonomicznych do Funduszu, zatem w tej części spełniają definicję aktywów Funduszu, to jednak dysponent Funduszu nie sprawuje kontroli nad tymi składnikami aktywów, gdyż nie ma uprawnień do ich dochodzenia – uprawnienia takie ma natomiast Ministerstwo Sprawiedliwości jako urząd obsługujący Komisję Reprywatyzacyjną.

Na gruncie ustawy o rachunkowości dopuszczalne wydaje się zarówno ujęcie należności w księgach rachunkowych Ministerstwa Sprawiedliwości (jako urzędu obsługującego wierzyciela tych należności⁴⁴), jak i w księgach rachunkowych Funduszu, natomiast sytuacją niedopuszczalną jest nieujmowanie tych należności w żadnej z ksiąg tych jednostek.

Ponadto sytuacja, w której jeden organ pełni rolę wierzyciela należności, a inny organ jest uprawniony do otrzymania wyegzekwowanych środków z tego tytułu, powoduje problemy z wystawianiem i przepływem dokumentów stanowiących podstawę do dokonywania zapisów księgowych dotyczących należności. Nawet jeśli organ otrzymujący środki ujął w swoich księgach należność, to nie ma żadnych formalnych podstaw do żądania dokumentów, a tym bardziej do żądania korekty otrzymanych dokumentów.

Najwyższa Izba Kontroli już w 2017 r. w Informacji o wynikach kontroli *Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa* wskazywała

⁴⁴ Zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy o reprywatyzacji nieruchomości warszawskich Komisja Reprywatyzacyjna w postępowaniu egzekucyjnym pełni rolę wierzyciela, chociażby beneficjentem należności oraz obowiązków nie była ta Komisja, z wyjątkiem decyzji, o których mowa w art. 34 ust. 1 tej ustawy.

na konieczność doprecyzowania przepisów o rachunkowości odnośnie do zasad ewidencji należności Skarbu Państwa, w przypadku wystąpienia podziału kompetencji w zakresie wymierzania, windykacji i realizowania płatności pomiędzy różne jednostki budżetowe.

Wnioski

1. Rzetelne sporządzanie protokołów odbioru dotyczących umów realizowanych na rzecz Ministerstwa Finansów.
2. Wyegzekwowanie kary umownej w ramach umowy na dostawę i montaż kolumnowych wykrywaczy metalu we właściwej wysokości.
3. Wnioskowanie o środki z rezerw celowych na wydatki możliwe do zrealizowania w danym roku budżetowym.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁴⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 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, 13 kwietnia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis

⁴⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich

stwierdzonych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 13 kwietnia 2021 r. skierowanym do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej po kontroli P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. cz. 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji (KBF.410.001.05.2021)

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.) w powyższym tekście wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

1. zastąpienie użytego na str. 5, w wierszu 1 od dołu tekstu „budżetowych w zakresie” tekstem „budżetowych i w zakresie”;
2. zastąpienie użytego na str. 12, w wierszu 3 od dołu tekstu „o kwotę 6886 tys. zł.” tekstem „między innymi o kwotę 6886 tys. zł.”
3. usunięcie użytego na str. 27 wyrażenia: „ - z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW);”.

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2021 r.

Najwyższa Izba
Kontroli
Departament Budżetu
i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

/-/

.....
podpis

Sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej

stwierdzonej w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 13 kwietnia 2021 r. skierowanym
do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej po kontroli P/21/001
Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. cz. 19 – Budżet, finanse publiczne
i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji
(KBF.410.001.05.2021)

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.) w powyższym tekście wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie użytej na str. 8, w wierszu 9 akapitu drugiego kwoty „495 527 tys. zł” kwotą „495 602 tys. zł”.

Warszawa, dnia 19 lipca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu
i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

/-/

.....
podpis