

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KGP-4100-001-04/2014

P/14/001

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia
pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
(Uchwała Kolegium NIK Nr 42/2014 z dnia 4 czerwca 2014 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2013 r. ich rozdysponowania, a także wykonania planów finansowych funduszy celowych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
<i>Kontrolerzy</i>	1. Rafał Pikus, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88408 z dnia 9 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Mirosław Wójtowicz, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 88409 z dnia 9 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Małgorzata Duraj, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88410 z dnia 9 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Tadeusz Korszeń, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 88413 z dnia 14 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8) 5. Adam Zaborski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88415 z dnia 15 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 9-10)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Skarbu Państwa ² ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Włodzimierz Karpiński – Minister Skarbu Państwa (od 24 kwietnia 2013 r.) Mikołaj Budzanowski – Minister Skarbu Państwa (od 18 listopada 2011 r. do 24 kwietnia 2013 r.) (dowód: akta kontroli str. 11-12)

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dalej także MSP lub Ministerstwo.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³: wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 36 Skarb Państwa, wykonanie przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowanie oraz realizację planów finansowych Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Rekompensacyjnego. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie planu finansowego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Skarbu Państwa.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013⁴ dochody w części 36 zostały wykonane w wysokości 6 512,2 mln zł (101,1% planu). Ewidencjonowano je rzetelnie i terminowo przekazywano na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W Ministerstwie Skarbu Państwa podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa. Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 59,2 mln zł (95,1% planu). Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 80% wydatków zrealizowanych w części 36 oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. NIK stwierdziła przypadki niewłaściwego stosowania zasad rachunkowości przez MSP, w tym w szczególności skutkujące niewłaściwym naliczeniem wysokości przychodów należnych budżetowi państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niskie rzeczowe (na 50 planowanych rozpatrzono dziewięć wniosków o pomoc) i finansowe wykonanie planu Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (34,1% planu). Nieprawidłowość odnosząca się do wykonania planu finansowego Funduszu Skarbu Państwa wynika z ustalenia, że na rachunek przychodów budżetu państwa nie została przekazana kwota w wysokości co najmniej 48 457 tys. zł, pochodząca z nadwyżki środków Funduszu. Stwierdzono także nierzetelne prowadzenie ewidencji mienia polikwidacyjnego przejętego przez Skarb Państwa, którym poprzednio gospodarowały Delegatury MSP⁵. W ramach sprawowania nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu państwa Minister Skarbu Państwa, poza przypadkami opisanymi wyżej, powinien zwrócić uwagę na potrzebę wzmocnienia nadzoru w obszarach, w których stwierdzono następujące nieprawidłowości: – Podobnie jak w roku ubiegłym - brak możliwości zweryfikowania rozliczenia dotacji podmiotowej przyznanej Polskiej Agencji Prasowej⁶ w oparciu o sprawozdanie finansowe składane przez tę jednostkę. – Niewłaściwy sposób księgowania operacji gospodarczych w Funduszu Skarbu Państwa. NIK zwraca również uwagę na ustalenia kontroli niemające zasadniczego wpływu na realizację budżetu Państwa w części 36, wskazujące na: – Dwa przypadki niezgodnego ze stanem faktycznym zamieszczenia, w umowach o udzielenie zamówień publicznych, informacji o sposobie wniesienia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy. – Przypadki niezgodnego z regulacjami wewnętrznymi dokumentowania czynności związanych z realizacją zakupów o wartości mniejszej niż 14 000 euro.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Ustawa budżetowa z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169) znowelizowana ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212).

⁵ Delegatury Ministra Skarbu Państwa zostały zlikwidowane z dniem 30 kwietnia 2012 r.

⁶ Dalej: PAP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu
faktycznego

MSP opracowało dokumenty planistyczne dotyczące dochodów (prognozując je w wysokości 2 645 900 tys. zł, w tym 2 600 000 tys. zł – dywidendy) zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013⁷.

W ustawie budżetowej na rok 2013⁸ dochody budżetu państwa w części 36 zaplanowano w kwocie 5 045 900 tys. zł, a po korekcie ustawy plan dochodów zwiększono do 6 442 292 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 6 512 242,7 tys. zł (101,1% planu po zmianach) i w porównaniu do roku 2012 r. były mniejsze o 12,7 punktów procentowych. Dochody pochodziły głównie z tytułu dywidend (98,5% dochodów ogółem), które wyniosły 6 413 926,1 tys. zł. Największe dywidendy (w kwotach powyżej 100 mln zł) uzyskano od 11 spółek⁹. Wyniosły one łącznie 6 022 172,4 tys. zł, co stanowiło 93,9% sumy wpływów z dywidend. Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 13-19, 178-185, 197-205, 242-283, 298-386, 4400-4402)

Mając na uwadze wartość dywidend osiągniętych w latach poprzednich (4,5 mld zł w 2010 r., 5,1 mld zł w 2011 r. i 7,4 mld zł w 2012 r.) – ich wielkość ujętą w pierwotnym projekcie budżetu MSP na 2013 r. w wysokości 2,6 mld zł należy uznać za zbyt ostrożną.

NIK zwraca uwagę na nieprecyzyjne planowanie dochodów z dywidend związane z efektywnością pozyskiwania informacji finansowo-gospodarczych ze spółek SP objętych tym planowaniem. Pierwszą prognozę dochodów z dywidend w wysokości 2 600 000 tys. zł, przekazaną Ministrowi Finansów 17 sierpnia 2012 r., Minister Skarbu Państwa w dniu 24 sierpnia 2012 r. podwyższył do kwoty 3 500 000 tys. zł, a następnie 7 września 2012 r. do kwoty 5 000 000 tys. zł (*Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2013 r.* przesłane Ministrowi Finansów). Minister Skarbu Państwa w dniu 29 sierpnia 2013 r. przekazał Ministrowi Finansów ostateczną kwotę dotyczącą planowanych w 2013 r. dochodów z dywidend, wynoszącą 6 395 000 tys. zł, która stanowiła 246% planu pierwotnego.

(dowód: akta kontroli str. 41-48, 186-196, 197-208, 235-241, 4375-4399)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości powodujących uszczuplenia dochodów.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2013 r. w części 36 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w łącznej kwocie 16 537,5 tys. zł, które były równe zaległościom netto¹⁰. Należności te wynikały głównie z tytułów: odsetek w kwocie 6 973,0 tys. zł, najmu i dzierżawy składników majątkowych SP w kwocie 4 661,8 tys. zł oraz dywidend w kwocie 3 693,4 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności ogółem były wyższe o 302,5 tys. zł (o 1,9%).

(dowód: akta kontroli str. 180-186, 209-234, 242-244, 387, 4367-4374, 4403-4408)

Na podstawie kontroli 23 dowodów księgowych oraz odpowiadającym im zapisom księgowym na kontach 221, 227 i 748 na łączną kwotę 6 280 047,1 tys. zł NIK stwierdza, że wszystkie objęte badaniem należności zostały zaksięgowane terminowo, w kwotach

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 628.

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

⁹ Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA, PGE Polska Grupa Energetyczna SA, Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA, KGHM Polska Miedź SA, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA, Krajowa Spółka Cukrowa SA, Energa SA, Totalizator Sportowy Sp. z o.o., Polski Koncern Naftowy ORLEN SA, Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” SA i TAURON Polska Energia SA.

¹⁰ Należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane.

zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów, a kwoty z nich wynikające zostały uregulowane przez zobowiązane podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 284, 388-390)

Ustalono
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych działaniach windykacyjnych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2013 wydatki budżetu państwa w części 36 zostały zaplanowane w wysokości 66 161 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa wyniosły 66 257 tys. zł, tj. 100,2% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń do planowania budżetu państwa przekazanych przez Ministra Finansów¹¹. Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki, mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- wydatki w części 36 zaplanowano w wysokości 94,7% przewidywanego wykonania w 2012 r.,
- wydatki na wynagrodzenia zaplanowane zostały na poziomie ustawy budżetowej na 2012 r.,
- rzeczowe wydatki bieżące określono na poziomie 95% przewidywanego wykonania w 2012 r.,
- wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 86,5% przewidywanego wykonania w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 41-63, 96-98)

W ustawie budżetowej na 2013 r. po zmianach, wydatki budżetu państwa w części 36 zostały ograniczone do kwoty 62 161 tys. zł, tzn. zostały zmniejszone o 4 000 tys. zł. Zaplanowane w ustawie budżetowej po zmianach wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 39,6 tys. zł, pochodzącą z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 119, 132, 139)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 36 wydatki wyniosły 59 172,6 tys. zł, tj. 95,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były one niższe o 5 459 tys. zł, tj. o 8,5%, co wynikało głównie z ograniczenia wprowadzonego nowelizacją ustawy budżetowej na 2013 r.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 750 Administracja publiczna (stanowiły 94,6% wydatków ogółem) i wyniosły 55 999,3 tys. zł, tj. 95,0% planu po zmianach, obejmującym wydatki na utrzymanie urzędu MSP. Wydatki te dotyczyły przede wszystkim wynagrodzeń pracowników Ministerstwa i składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4010, § 4020, § 4040, § 4110 i § 4120) – 45 361,6 tys. zł, zakupu usług pozostałych (§ 4300) – 2 581,4 tys. zł, zakupu usług remontowych (§ 4270) – 1 787,9 tys. zł, zakupu energii (§ 4260) – 1 382,5 tys. zł oraz zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) – 833 tys. zł.

Badaniem kontrolnym NIK objęto wydatki w wysokości 57 356,3 tys. zł, tj. 80% wydatków części 36. W ocenie NIK, Ministerstwo Skarbu Państwa dokonywało wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem: na wynagrodzenia pracowników Ministerstwa, podniesienie bezpieczeństwa i funkcjonalności budynku oraz zakup materiałów i urządzeń niezbędnych do funkcjonowania urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 2077-2124, 2357-2400, 3026-3031)

Kontrolą objęto 9 postępowań o zamówienie publiczne na kwotę 4 068,1 tys. zł netto, w tym jedno postępowanie udzielone w trybie z wolnej ręki (doradztwo prawne dotyczące oceny

¹¹ Pismo z dnia 27 lipca 2012 r.

zagadnień formalnoprawnych w procesie wdrożenia programu Inwestycje Polskie). Na realizację skontrolowanych umów zostało wydatkowane w 2013 r. łącznie 1 922,3 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹². Dokumentacja postępowań była prowadzona rzetelnie, a rozliczenia finansowe dotyczące badanych postępowań prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 2811-2855)

Na dotacje podmiotowe zaplanowano 3 100 tys. zł; wraz z nowelizacją ustawy budżetowej kwotą tą zmniejszono do 2 650 tys. zł, tj. o 450 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 2 650 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. kwota dotacji była niższa o 450 tys. zł, tj. o 14,5 %. Podobnie jak w latach ubiegłych, cała kwota dotacji podmiotowej została przekazana Polskiej Agencji Prasowej SA. Dotację przekazano w jednej transzy w dniu 5 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2123, 2124, 1865)

Z przyznanej kwoty rezerwy celowej (39,6 tys. zł) wykorzystano 30 tys. zł (75,8%) na:

- dodatek służby cywilnej oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi dla trzech urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2012 r. oraz jednego urzędnika mianowanego z dniem 1 grudnia 2013 r.,
- sfinansowanie należności głównej wraz z odsetkami ustawowymi, wynikające z prawomocnego wyroku sądowego.

Niewykorzystanie przyznanej kwoty w pełnej wysokości wynikało głównie z absencji pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 2179-2181)

Zrealizowane wydatki bieżące MSP wyniosły 55 381,7 tys. zł, tj. 95% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2012 r. o 3 816,7 tys. zł, tj. o 6,4%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (98%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług.

Wydatki na wynagrodzenia¹³ wyniosły 38 534,4 tys. zł (69,6% wydatków w grupie) i w porównaniu do 2012 r. były niższe o 2 010 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie¹⁴ w 2013 r. w części 36 Skarb Państwa wyniosło 527 etatów i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o 50 etatów. Największe różnice wystąpiły w grupie pracowników korpusu służby cywilnej, w której zatrudnienie zmniejszyło się o 51 etatów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie¹⁵ w 2013 r. wynosiło 6 093,36 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było wyższe o 237,77 zł, tj. o 4,1%. Największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia nastąpił w grupie pracowników korpusu służby cywilnej, wynosił on 266,90 zł, tj. 4,6%.

(dowód: akta kontroli str. 2098-2103, 2123, 2124, 3008-3025)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 102 tys. zł, tj. 45,7% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. były niższe o 596 tys. zł, tj. o 85,4%. Wydatki dotyczące odpraw dla 8 pracowników z tytułu rozwiązania umowy o pracę wyniosły łącznie 67,3 tys. zł (§ 3020) i stanowiły 66% wydatków w tej grupie.

(dowód: akta kontroli str. 2098-2103, 2123, 2124, 2403-2406)

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 1 038,9 tys. zł, tj. w 98,5% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2012 r. o 596,3 tys. zł, tj. o 36,5%. Wydatki te w całości zostały zrealizowane w dziale 750 Administracja publiczna, w tym w § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (wydatkowano 957,3 tys. zł, tj. 99,5% planu

¹² Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹³ Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków, §§ 4010, 4020 i 4040.

¹⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁵ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

po zmianach) oraz w § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (81,5 tys. zł, tj. 87,7% planu po zmianach). Realizacja wydatków majątkowych była zgodna z zakresem rzeczowym planu tych wydatków na 2013 r. i uzasadniona z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki majątkowe w 2013 r. zostały wykorzystane między innymi na wykonanie prac związanych z zabezpieczeniem i podniesieniem bezpieczeństwa przeciwpożarowego i technicznego w budynku MSP (693,4 tys. zł – § 6050) oraz podniesienie funkcjonalności pomieszczeń użytkowych w budynku MSP (263,9 tys. zł – § 6050).

(dowód: akta kontroli str. 2098-2103, 2123, 2124, 2797-2810)

Zobowiązania w części 36 budżetu państwa na koniec 2013 r. wyniosły 3 144,5 tys. zł i były niższe od kwoty zobowiązań na koniec 2012 r. o 2,6%. Główną ich pozycję (2 901,4 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 2098-2103, 2121, 2122)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W umowach zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych zamieszczono, niezgodne ze stanem faktycznym, informacje o sposobie wniesienia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy:

- w umowie MSP/B/10-00/2013 z 25 stycznia 2013 r. dotyczącej wykonania remontów w budynku Ministerstwa SP podano, że zabezpieczenie należytego wykonania zostało wniesione w formie gwarancji bankowej, a w rzeczywistości zabezpieczenie wniesiono w formie gwarancji ubezpieczeniowej¹⁶,
- w umowie MSP/B/47-00/2013 z 10 czerwca 2013 r. dotyczącej usług serwisu pogwarancyjnego centrali telefonicznej podano, że przed podpisaniem umowy wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania w formie gwarancji ubezpieczeniowej, a w rzeczywistości zabezpieczenie należytego wykonania zostało udzielone przez wykonawcę w trakcie niniejszej kontroli, w formie gwarancji bankowej¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 2827-2891)

W regulacjach wewnętrznych MSP określono zasady i sposób dokumentowania czynności związanych z realizacją zakupów o wartości mniejszej niż 14 000 euro¹⁸. Zgodnie z tymi regulacjami czynności związane z wyborem oferty powinny zostać udokumentowane w sposób umożliwiający weryfikację ich celowości, zasadności i gospodarności. Przyjętą formą dokumentowania sposobu wyboru dostawców tych usług były notatki (wraz z uzasadnieniem wyboru najkorzystniejszej oferty) zatwierdzane przez właściwego dyrektora. W przypadku realizacji dwóch wydatków o wartości poniżej 14 000 euro, tj. zakupu sześciu tabletów (16,2 tys. zł) oraz doradztwa i konsultacji dotyczących pozwu skierowanego przeciw MSP przez wykonawcę robót budowlanych na rzecz Ministerstwa (30,0 tys. zł)¹⁹ stwierdzono brak udokumentowania (w formie notatki) wyboru dostawców tych usług.

(dowód: akta kontroli str. 2067-2076, 2239-2257, 2575-2582, 2611-2620, 2704-2715, 4362-4366)

Łączna wartość opłat za usługi pocztowe, uiszczonych przy pomocy maszyn do frankowania w 2013 r. wyniosła 166 tys. zł i była o 22 tys. zł niższa niż kwota pozostająca w dyspozycji MSP na tych urządzeniach na dzień 31 grudnia 2012 r. (188 tys. zł). W 2013 r. MSP dokonało wpłat na poczet opłat pocztowych uiszczanych przy pomocy maszyn do frankowania w łącznej kwocie 150 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2013 r. w dyspozycji MSP na powyższych urządzeniach pozostała kwota 172 tys. zł. Zdaniem NIK, przedpłaty

¹⁶ Gwarancja ubezpieczeniowa nr 32GG09/0486/13/0002 z 22 stycznia 2013 r.

¹⁷ Gwarancja bankowa nr GK-14-0620027 z 3 marca 2014 r.

¹⁸ Zarządzenie nr 5 Ministra SP z 22 lutego 2013 r. w sprawie zasad i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa SP w procesie dokonywania wydatków publicznych – rozdział 6, Wytłumaczenie Dyrektora Generalnego w zakresie realizacji zakupów, których wartość szacunkowa nie przekracza równowartości kwoty 14 000 euro.

¹⁹ Umowy: MSP/B/6-00/2013 z 10 stycznia 2013 r. – zakup 6 tabletów o wartości 16 196,64 zł, MSP/B/19-00/2-13 z 12 lutego 2013 r. o wartości 30 000,00 zł, realizacja umowy do końca 2014 r., w 2013 r. wydatkowano 16 000,00 zł.

dokonywane przez MSP za usługi pocztowe powinny zostać dostosowane do rzeczywistych potrzeb urzędu w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 3436-3443, 3715-3734, 4478-4486)

Ustalono
nieprawidłowości

Podobnie jak w roku ubiegłym²⁰ NIK ocenia, że nie było możliwe zweryfikowanie przychodów i kosztów wykazywanych przez PAP, stanowiących podstawę określenia wysokości dotacji w rozumieniu art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 31 lipca 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej.

Dotychczas nie został zrealizowany wniosek pokontrolny NIK po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa, dotyczący zdefiniowania koniecznych, rzeczywistych kosztów poniesionych na realizację celów, o których mowa w art. 1 ustawy o PAP. Ministerstwo przygotowało projekt ustawy o zmianie ustawy o PAP, który w dniu 18 lutego 2014 r. został przekazany do Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu w celu jego wpisania do Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów.

Minister Skarbu Państwa przekazał PAP w 2012 r. dotację podmiotową w wysokości 3 100 tys. zł. PAP, zgodnie z art. 1 ustawy o PAP realizuje zadania informacyjne na rzecz opinii publicznej oraz na potrzeby najważniejszych organów państwowych. Zgodnie z art. 4 ust. 4 tej ustawy, PAP składa wniosek do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa o udzielenie dotacji, wskazując szczegółowo zadania służące realizacji celów, o których mowa w art. 1, wnioskowaną kwotę dotacji oraz szczegółowe uzasadnienie. Dotacja nie może przewyższać różnicy pomiędzy koniecznymi, rzeczywistymi kosztami poniesionymi przez Spółkę na realizację celów, o których mowa w art. 1, a przychodami z tego tytułu (art. 4 ust. 5). Definicja „koniecznych, rzeczywistych kosztów poniesionych na realizację celów określonych w art. 1 ustawy o PAP” nie została określona ani w ustawie o PAP ani w rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu przyznawania i rozliczania dotacji podmiotowej z budżetu państwa dla Polskiej Agencji Prasowej SA²¹. Stąd precyzyjne ustalenie ich wartości nie jest możliwe. W *Sprawozdaniu finansowym PAP z realizacji dotacji budżetowej za styczeń-grudzień 2012 r.* PAP przedstawiła rozliczenie tylko części przychodów (6 580,1 tys. zł) i kosztów (11 691,4 tys. zł) poniesionych na realizację celów, o których mowa w art. 1 ustawy o PAP. Przychody i koszty prezentowane były bowiem w *Sprawozdaniu finansowym za 2012 r.* w innych wysokościach. PAP wykazywała przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w wysokości 50 161,0 tys. zł, na które składały się m.in. przychody ze sprzedaży: Serwisów Ogólnoinformacyjnych (21 407,1 tys. zł), Serwisów Ekonomicznych (8 308,0 tys. zł) oraz Serwisów Foto (2 907,8 tys. zł). Natomiast koszty działalności operacyjnej w kwocie 56 548,1 tys. zł obejmowały koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów (32 456,3 tys. zł), koszty sprzedaży (4 518,3 tys. zł) oraz koszty ogólnego zarządu (19 573,5 tys. zł). Wg ww. *Sprawozdania*, w 2012 r. PAP poniosła stratę ze sprzedaży w kwocie 6 387,1 tys. zł oraz osiągnęła zysk netto na działalności kontynuowanej w kwocie 2 205,9 tys. zł. Zdaniem NIK, akceptacja *Sprawozdania PAP z realizacji dotacji budżetowej*²² powinna nastąpić po analizie rzeczywistych kosztów i przychodów związanych z realizacją wszystkich celów określonych w art. 1 ustawy o PAP, które powinny być zbieżne z zapisami w *Sprawozdaniu finansowym za 2012 r.*

(dowód: akta kontroli str. 1551-2031)

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

3.1. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

²⁰ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Skarbu Państwa KGP– 4100-02-01/2013P/13/044

²¹ Dz.U. Nr 138, poz. 971 ze zm.

²² *Sprawozdanie finansowe PAP z realizacji dotacji budżetowej za styczeń-grudzień 2012 r.* zostało zaakceptowane przez Ministra Skarbu Państwa w dniu 23 kwietnia 2013 r.

Badaniem kontrolnym NIK objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2013 przez Ministra Skarbu Państwa (dysponenta trzeciego stopnia):

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

a także

- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

oraz

- sprawozdania z wykonania planów finansowych funduszy celowych (Rb-33 i Rb-40).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²³ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 242-244, 290-292, 702-709, 719-722, 726-729, 2097-2103, 2110-2116, 3783-3786)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów (przychodów), wydatków (kosztów), a także należności i zobowiązań (za wyjątkiem sprawozdań Rb 40 i Rb 33 FSP w części dotyczącej zobowiązań) w 2013 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 6 512 242 710,52 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 59 172 585,89 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 20 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 242-244, 2097-2103)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych w 2013 r. była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 131 „Rachunek dochodów budżetowych” i wynosiła 6 512 242,7 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym dla konta 131, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 242-246)

Kwota wydatków ogółem w 2013 r., wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 59 172,6 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2013 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona dla konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 2097-2109)

Dane na koniec IV kwartału 2013 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 290-292, 2110-2116)

Do okresów sprawozdawczych roku 2013 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁵. Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu

²³ Dz.U. z 2014., poz. 419. .

²⁴ Dz.U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

²⁵ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 „Wykonanie planu finansowego wydatków budżetowych i funduszy celowych w układzie zadaniowym”. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 2132-2160)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Skarbu Państwa posiadało zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja opisująca przyjęte w MSP zasady (politykę) rachunkowości w zasadzie spełniała wymagania określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 3032-3145, 3336-3339)

W Ministerstwie Skarbu Państwa od dnia 1 kwietnia 2005 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego MSP system księgowości komputerowej ZiG MSP 4.0. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości i zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dziennikach częściowych (miesięcznych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 24 ust. 3 i 4 pkt 3 uor).

(dowód: akta kontroli str. 3146-3148, 4487-4501)

Badanie w MSP przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturam i stanowiących podstawę płatności w 2013 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano selekcji dowodów dla kryterium dotyczącego zapisu księgowego: strona Wn konta 201 – „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami – wydatki budżetowe”, strona Ma – subkonto wydatków, dla wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 148 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną²⁷ na kwotę 5 937,1 tys. zł. Wydatki objęte badaniem stanowiły 10,0% zrealizowanych wydatków w części 36.

(dowód: akta kontroli str. 3282-3294, 3436-3447, 3643-3748)

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę celową 59 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 281 976,8 tys. zł „zapisów dodatnich” i 40 266,5 tys. zł „zapisów ujemnych”. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej

²⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm. dalej: ustawa o rachunkowości lub uor.

²⁷ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

przypadków, dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 3363-3371, 3427-3435, 3535-3642)

Ustalono
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła następujące nieprawidłowości dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych w MSP:

- W Ministerstwie nie zostały ustalone zasady klasyfikacji zdarzeń gospodarczych, które rodzą zobowiązania finansowane ze środków Funduszu Skarbu Państwa. Natomiast przyjęło praktykę, że na podstawie zawartej umowy i wniosku o uruchomienie wydatków publicznych, w którym określa się wysokość przyszłych wydatków związanych z wykonaniem w przyszłości umowy, dokonywane są zapisy w księgach rachunkowych według dekretu: Wn konto 856 „Fundusz celowy – Fundusz Skarbu Państwa”/Ma konto 841 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe – Fundusz Skarbu Państwa”. Na podstawie dowodów (faktur) potwierdzających wykonanie dostaw lub usług określonych umową, dokonuje się księgowania zmniejszających utworzoną rezerwę o wartość wykonania wynikającą z dowodu. MSP tworząc rezerwy w ciężar kosztów FSP w dacie zawarcia umów nie zachowało zasad określonych przepisami uor. Uwzględniając nadrzędne zasady rachunkowości, tj. zasadę memoriału i współmierności oraz postanowienia uor dotyczące zasad tworzenia rezerw należy stwierdzić, że istotą ich tworzenia jest zaliczenie do kosztów danego okresu sprawozdawczego kosztów, które dotyczą tego okresu, choć jeszcze nie zostały poniesione, ale przypadają na osiągnięte przez jednostkę przychody (art. 3 ust. 1 pkt 20 i 21, art. 6 ust. 1 i 2, art. 35d ust. 1, art. 39 ust. 2 uor). Patrz również pkt 6.4 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 3755-3771, 4023-4316)

- Przedpłaty na poczet opłat za przesyłki pocztowe opłacone maszyną do frankowania zostały udokumentowane w formie sześciu faktur VAT (oznaczonych symbolem ZOB/WYD). Operacje o łącznej wartości brutto 150 tys. zł zostały ujęte w księgach rachunkowych jako koszty usług obcych, co jest niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 31 uor, który definiuje pojęcie kosztów i strat. Zdaniem NIK ustalenie kosztów opłat pocztowych w danym okresie sprawozdawczym powinno następować po określeniu faktycznej wartości świadczonych usług (na podstawie stanu licznika maszyny frankującej), nie zaś w momencie dokonania zaliczek. W polityce rachunkowości MSP przyjęto, że „faktury obce, których data wystawienia, termin płatności, faktyczna zapłata mają miejsce przed okresem rozliczeniowym, w którym następuje wykonanie usługi, ujmują się w miesiącu dokonania zapłaty”, natomiast nie określono, czy stosowanie powyższego uproszczenia jest zależne od wartości poszczególnych operacji gospodarczych, zgodnie z zasadą istotności wyrażoną w art. 4 ust. 4 uor.

(dowód: akta kontroli str. 3436-3443, 3715-3734, 4478-4486)

- Zidentyfikowano pięć faktur brutto VAT o łącznej wartości 72 tys. zł dotyczących zakupu materiałów przyjmowanych do magazynu, dla których niepodlegający odliczeniu naliczony podatek VAT obciążył koszty zużycia materiałów. Natomiast materiały zostały ujęte w księgach rachunkowych w cenie zakupu bez podatku VAT (odpowiadającej wynikającej z powyższych faktur VAT wartości netto), co jest niezgodne z art. 28 ust. 2 uor.

(dowód: akta kontroli str. 3436-3443, 3692-3708)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dokument pn. *Zasady rachunkowości stosowane w Ministerstwie Skarbu Państwa* zawiera tylko część podstawowych informacji, które powinny zostać w nim określone. Niektóre istotne zagadnienia, z punktu widzenia zasad rachunkowości, przedstawione są w innych dokumentach, w szczególności w *Instrukcji wewnętrznej w sprawie obiegu i kontroli dowodów księgowych oraz zasad gospodarki kasowej w MSP* oraz w *Zakładowym Planie Kont. Zasady wyceny i amortyzacji środków trwałych oraz ich ujmowania w księgach rachunkowych* są ujęte m.in. w *Zasadach rachunkowości, Instrukcji oraz Planie Kont.* Również w zakresie należności, zobowiązań oraz rzeczowych składników aktywów obrotowych obowiązujące w MSP zasady wyceny oraz ujmowania w księgach rachunkowych są określone w trzech ww. dokumentach. W zasadach (polityce rachunkowości) nie określono metod prowadzenia ksiąg pomocniczych dla rzeczowych

składników aktywów obrotowych, cen stosowanych do ujmowania w księgach rachunkowych rzeczowych składników aktywów obrotowych, metod wyceny rozchodu rzeczowych składników aktywów obrotowych, sposobu i momentu dokonywania odpisów aktualizujących należności oraz zasad dokonywania czynnych rozliczeń międzyokresowych kosztów. Opis systemu informatycznego, stanowiący element polityki rachunkowości, nie zawierał kompletnego wykazu programów (modułów) stosowanych przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych, a także – określenia wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji. Sposób opisu przyjętych zasad rachunkowości staje się w ten sposób nieprzejrzysty i utrudnia weryfikację prawidłowości przyjętych rozwiązań.

(dowód: akta kontroli, str. 3340-3362, 3372-3426, 4487-4501, 4505-4570)

Jednocześnie NIK zauważa, że:

- W dzienniku (stanowiącym element ksiąg rachunkowych) za 2013 r. zidentyfikowano 3107 zapisów księgowych zawierających dwa różne numery identyfikacyjne dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu; numer identyfikacyjny w kolumnie „treść” (generowany w sposób automatyczny) nie był zgodny z numerem identyfikacyjnym wskazanym w kolumnie „dowód”.
- W dzienniku za czerwiec i lipiec 2013 r. zidentyfikowano 2330 zapisów księgowych, dotyczących sześciu wyciągów bankowych, zawierających niewłaściwe numery identyfikacyjne. Stwierdzono, że dla wyciągu bankowego z dnia 24 czerwca 2013 r. wskazano – w księgach rachunkowych – błędny identyfikator (w wyniku ominięcia jednego numeru), co spowodowało niewłaściwą numerację kolejnych wyciągów bankowych za okres od 24 czerwca do 1 lipca 2013 r.
- W dzienniku za maj, czerwiec oraz wrzesień 2013 r. zapisy dotyczące wyciągów bankowych (oznaczonych symbolem WB/WYD) nie zostały wprowadzone (zatwierdzone) w porządku chronologicznym lecz w kolejności od ostatniego do pierwszego wyciągu w danym miesiącu.

(dowód: akta kontroli, str. 3427-3433)

5. Przychody z prywatyzacji

5.1. Planowanie, wykonanie i rozdysonowanie przychodów z prywatyzacji

Opis stanu
faktycznego

Dokumenty planistyczne do projektu budżetu części 36 Skarbu Państwa na 2013 r. w zakresie przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, MSP opracowało zgodnie z zasadami i terminami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013. Przesłana do Ministerstwa Finansów w dniu 17 sierpnia 2012 r. dokumentacja (formularz PP) zawierała kwotę planowanych przychodów z prywatyzacji w wysokości 5 000 641 tys. zł. Kwota ta została zapisana w ustawie budżetowej na rok 2013 i nie podlegała zmianom.

(dowód: akta kontroli str. 410, 4454)

Przychody z prywatyzacji zostały wykonane w wysokości 4 396 310,1 tys. zł, tj. 87,9% kwoty planowanej. Były one niższe o 4 761 912,5 tys. zł (48,0%) od kwoty przychodów z prywatyzacji wykonanych w 2012 r.²⁸

Ministerstwo dokonało obowiązkowych odpisów z przychodów z prywatyzacji (kwota 2 733 951,1 tys. zł), zasilając: Fundusz Rezerwy Demograficznej (1 722 336,6 tys. zł)²⁹, Fundusz Reprywatyzacji (45 869,0 tys. zł)³⁰, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców

²⁸ W 2012 r. wyniosły 9 158 222,6 tys. zł.

²⁹ Fundusz zasilany jest z przekazywanych środków z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa w wysokości 40% przychodów z ogólnej kwoty brutto, pomniejszonej o kwoty obowiązkowych odpisów na Fundusz Reprywatyzacji – art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 442 ze zm.). Podstawę naliczenia odpisów na FRP, FSP, FNiTP oraz FRD stanowiła kwota przychodów z prywatyzacji w wysokości 4 396 310,1 tys. zł.

³⁰ Na rachunku są gromadzone środki pochodzące ze sprzedaży 5% akcji należących do SP w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji oraz odsetki od tych środków – art. 56, ust. 1 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.). Dalej: ustawa o kip.

(652 756,6 tys. zł)³¹, Fundusz Skarbu Państwa (87 926,2 tys. zł)³², Fundusz Nauki i Technologii Polskiej (87 034,2 tys. zł)³³, wyodrębniony rachunek Ministra Pracy i Polityki Społecznej na przeciwdziałanie bezrobociu – Rezerwa Uwłaszczeniowa (1 117,6 tys. zł),³⁴ a także dokonano odpisu na zaspokojenie roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa w wysokości 93 203,3 tys. zł³⁵. Ponadto, dokonano korekty odpisów na fundusze za rok 2012, w związku z przekazaniem do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej środków finansowych w wysokości 43 707,5 tys. zł³⁶.

Po uwzględnieniu odpisów obowiązkowych na cele ustawowe, wpływy budżetu państwa z tytułu przychodów z prywatyzacji wyniosły 1 662 359,0 tys. zł. Stanowiły one 135,7% planowanych przychodów, wyliczonych na podstawie zapisów ustawy budżetowej na 2013 r. (1 224 985,0 tys. zł). Pozostałe (po uwzględnieniu odpisów) przychody z prywatyzacji zostały przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w pełnej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 394,545)

Na 168 spółek ujętych w *Planie prywatyzacji na 2013 r.* przychody z prywatyzacji uzyskano ze sprzedaży akcji/udziałów 29 spółek (tj. z 17,3% planowanej do sprzedaży liczby spółek), a pozostałe przychody z prywatyzacji osiągnięto ze sprzedaży akcji/udziałów 69 podmiotów. Z 29 spółek planowanych początkowo, sprywatyzowano 9 spółek (uzyskując kwotę 383 246,3 tys. zł), w stosunku do których procesy prywatyzacyjne zostały wszczęte w 2013 r. Ponadto w stosunku do 18 spółek kontynuowano procesy prywatyzacyjne zainicjowane w latach poprzednich (uzyskując kwotę 24 372,1 tys. zł). W wyniku spłaty należności Skarbu Państwa dotyczących dwóch spółek, których prywatyzację zakończono w latach poprzednich, uzyskano przychody na kwotę 249,8 tys. zł. W ujęciu wartościowym: planowano sprzedaż podmiotów gospodarczych należących do Skarbu Państwa w ramach prywatyzacji pośredniej na kwotę 4 983 000 tys. zł., a uzyskano przychody w wysokości 4 369 514,3 tys. zł. Z tej kwoty, ze sprzedaży planowanych spółek, uzyskano jedynie 407 868,2 tys. zł, co stanowiło 9,3% kwoty uzyskanych przychodów z prywatyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 394, 400, 418, 420-421)

Opis stanu
faktycznego

5.2. Przychody z prywatyzacji pośredniej

Przychody z prywatyzacji pośredniej wyniosły 4 369 514,3 tys. zł, tj. 87,7% kwoty planowanej (4 983 000 tys. zł). Przychody te pochodziły ze sprzedaży akcji/udziałów 98 spółek, z tego 15 spółek, których procesy prywatyzacyjne wszczęto w 2013 r. – w wysokości 2 838 918,0 tys. zł, 57 spółek, których procesy prywatyzacyjne kontynuowane z lat poprzednich polegały na sprzedaży kolejnych pakietów akcji/udziałów (1 528 050,9 tys. zł), oraz 26 spółek, których procesy prywatyzacyjne z lat poprzednich, kontynuowane były poprzez spłatę należności Skarbu Państwa (2 545,3 tys. zł).

³¹ Na rachunku gromadzi się 15% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków – art. 56, ust. 1 pkt 2 ustawy o kip.

³² Na rachunku gromadzi się 2% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków, opłaty z tytułu egzaminów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem SP oraz odsetki od tych środków, środki uzyskane przez wojewodę z tytułu wykonywania zadań, o których mowa w art. 7b ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2012 r., poz. 1224) – art. 56, ust. 1 pkt 3 ustawy o kip.

³³ Na rachunku gromadzi się 2% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków - art. 56, ust. 1 pkt 4 ustawy o kip.

³⁴ Odpis obejmuje przychody ze sprzedaży należących do Skarbu Państwa akcji i udziałów, stanowiących do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253, ze zm.) rezerwę na cele uwłaszczenia, które minister właściwy do spraw Skarbu Państwa przekazuje na wyodrębniony rachunek ministra właściwego do spraw pracy - art. 56 ust. 3 ustawy o kip.

³⁵ Odpis na zabezpieczenie roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji SP obejmuje: środki pochodzące z przychodów z prywatyzacji, w kwocie stanowiącej 0,5% łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielonych w roku poprzednim (art. 25a ust. 1) oraz środki uzyskane ze zbycia akcji (udziałów) składających się na zasób majątkowy Skarbu Państwa (art. 27) - ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2012 r., poz. 657 ze zm.).

³⁶ Środki przekazywane są na podstawie art. 14 ust. 5 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz. U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 ze zm.).

Największe kwotowo przychody z prywatyzacji uzyskano ze sprzedaży spółek: Energa SA z Gdańska (2 165 287,6 tys. zł), Kopalnie i Zakłady Chemiczne Siarki „Siarkopol” SA z Grzybowa (320 003,8 tys. zł), Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA z Warszawy (856 250,0 tys. zł), Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościskach SA z Tarnowa (625 565,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 394-398, 415-422, 602)

Efektami podejmowanych działań w zakresie realizacji *Kierunków prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2013 r.*³⁷ było m.in.

1. Z branży finansowej dokonano w 2013 r. jedynie sprzedaży 2,5% akcji spółki Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA w drodze transakcji przyspieszonej budowy księgi popytu. Wartość transakcji wyniosła 856 250 tys. zł. Uwzględniając potrzebę utrzymania stabilności oraz dalszego rozwoju rynku kapitałowego oraz Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych SA, Minister Skarbu Państwa podjął decyzję o niepodejmowaniu procesu prywatyzacji Spółki i dalszym monitorowaniu sytuacji.
2. Spośród spółek tworzących grupy elektroenergetyczne (PGE Polska Grupa Energetyczna SA, ENEA SA, TAURON Polska Energia SA, ENERGA SA), w 2013 r., zbyto w drodze pierwszej oferty publicznej 30,76% akcji spółki ENERGA SA. Wartość transakcji wyniosła 2 300 210,4 tys. zł, z czego przychody w 2013 roku wyniosły 2 165 287,6 tys. zł, a w 2014 r. 134 922,8 tys. zł. Poza ww. transakcją SP nie zbywał w 2013 r. akcji ww. spółek elektroenergetycznych. W przypadku pozostałych spółek, Minister Skarbu Państwa odstąpił od prowadzonego w trybie negocjacji procesu prywatyzacji (Zespół Elektrowni Wodnych Niedzica SA z siedzibą w Niedzicy) bądź nie prowadził procesu prywatyzacji (Elektrownia Chorzów SA z siedzibą w Chorzowie).
3. W przypadku Zakładów Chemicznych Rudniki SA, MSP prowadzi prywatyzację wszczętą na podstawie zaproszenia do negocjacji w sprawie nabycia 85% akcji Spółki. Do chwili obecnej negocjacje z potencjalnymi inwestorami nie zakończyły się. Natomiast w przypadku Bydgoskich Zakładów Przemysłu Gumowego Stomil SA podjęto w 2013 r. drugą próbę sprzedaży pakietu 85% akcji Spółki w trybie negocjacji. Do złożenia wiążącej propozycji nabycia akcji Spółki wezwano trzech potencjalnych inwestorów. W wyniku konsolidacji Zakładów Azotowych Puławy SA i Zakładów Azotowych w Tarnowie-Mościcach SA powstała największa grupa chemiczna w Polsce – Grupa Azoty SA.
4. W 2013 r. nie zakończono prywatyzacji przedsiębiorstw komunikacji samochodowej, spółek z sektora metalowego, maszynowego, budownictwa, rolno-spożywczego i lekkiego.
5. W 2013 r. nie skomunalizowano żadnego PKS-u ani jednostki usługowej.

(dowód: akta kontroli str. 602-604, 4384-4397)

5.3. Przychody z prywatyzacji bezpośredniej

Przychody z prywatyzacji bezpośredniej wyniosły 26 795,7 tys. zł i stanowiły 151,9% kwoty planowanej (17 641 tys. zł). Stanowiły je przychody z wpłat należności od 217 podmiotów gospodarczych, powstałych wskutek prywatyzacji zrealizowanej przez wojewodów w latach ubiegłych.

Na kwotę prywatyzacji bezpośredniej składały się przychody z tytułu zawartych 72 umów, w tym sprzedaży – kwota 4 109,1 tys. zł (10 umów), odpłatnego korzystania z majątku spółki – kwota 22 686,7 tys. zł (61 umów) oraz wniesienia jednego przedsiębiorstwa do spółki.

Według stanu na koniec 2013 r., wojewodowie byli organami założycielskimi dla 36 przedsiębiorstw państwowych (w 2012 r. – 45), z których: 3 prowadziły działalność gospodarczą (w 2012 r. – 5), 16 znajdowało się w likwidacji (w 2012 r. – 17), zaś 17 w upadłości (w 2012 r. – 23). W 2013 r. wojewodowie przeprowadzili w jednym przedsiębiorstwie państwowym proces komercjalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 473, 4476, 4449)

Opis stanu
faktycznego

³⁷ Zgodnie z art. 142 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające m.in. kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa.

Opis stanu
faktycznego

5.4. Należności z tytułu procesów prywatyzacyjnych

Na koniec 2013 r. należności wymagalne z tytułu procesów prywatyzacyjnych wyniosły 1 053 214,9 tys. zł (prywatyzacja pośrednia: 640 441,0 tys. zł, prywatyzacja bezpośrednia: 412 773,9 tys. zł – wraz z kosztami zastępstwa procesowego) i były na podobnym poziomie jak w roku 2012 (1 092 159,9 tys. zł). Największymi dłużnikami SP były podmioty: Altra Group w likwidacji SA (123 505,6 tys. zł), Mex-Inwest Sp. z o.o. (82 819 tys. zł), Scanvir Sp. z o.o. (71 116,8 tys. zł). Niska ściągальność należności wynikała, podobnie jak w roku ubiegłym, z długotrwałości postępowań sądowych, małej efektywności postępowań egzekucyjnych ze względu na brak majątku dłużnika, ogłoszenia upadłości bądź zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez dłużników.

(dowód: akta kontroli str. 488-524, 536-542, 596-598, 4477)

Badanie procesów windykacji należności SP przeprowadzono na próbie 10 dłużników. NIK nie stwierdziła przypadków zaniechania dochodzenia należności wymagalnych Skarbu Państwa z tytułu procesów prywatyzacyjnych, a także pobrania, ustalenia i dochodzenia tych należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego ich naliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 4477)

W 2013 r. Ministerstwo Skarbu Państwa dokonało umorzenia należności Skarbu Państwa (wyłącznie z tytułu prywatyzacji bezpośredniej) na kwotę 42 544,4 tys. zł. W każdym z 15 przypadków podstawą umorzenia należności był art. 56 ust. 1 pkt 2, ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, iż wystarczającą przesłanką do całkowitego umorzenia należności jest wykreślenie dłużnika z rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie.

(dowód: akta kontroli str. 552-595)

6. Wykonanie planów finansowych funduszy celowych

6.1. Fundusz Reprywatyzacji³⁸

Opis stanu
faktycznego

Dokumenty planistyczne do projektu planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji³⁹ na 2013 r. MSP opracowało zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013. Przesłana MF w dniu 17 sierpnia 2012 r. łączna wysokość planowanych kosztów realizacji zadań (wydatków) oraz przychodów nie była zmieniana do końca 2013 r.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013 koszty realizacji zadań (720 700 tys. zł) oraz przychody FR (520 022 tys. zł) zostały wykonane odpowiednio w wysokości (197 225 tys. zł) oraz (282 235 tys. zł), tj. w 27,4% i 54,3%. Realizacja wydatków w kwocie niższej niż planowana była związana z przewlekłością postępowań administracyjnych i sądowych prowadzonych przez właściwe organy. Niższe od planowanych przychody wynikały z niższych w stosunku do planowanych wpływów pochodzących ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji. Stan Funduszu na koniec 2013 r. wyniósł 5 460 091 tys. zł i w stosunku do stanu na początku roku (5 375 081 tys. zł) wzrósł o 1,6%.

Poniesione w 2013 r. koszty FR były następstwem realizacji wypłat odszkodowań na rzecz 281 osób uprawnionych (ujętych w 108 pozycjach wniosków), wynikających z 89 wyroków sądowych, 17 postanowień sądu oraz dwóch ugód sądowych. Główną pozycję wydatków FR (177 269 tys. zł) stanowiły wypłaty roszczeń dla byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa. Analizy dokumentacji otrzymanej od organów wnioskujących o wypłatę dokonywano w MSP bez zbędnej zwłoki, a od daty wpływu dokumentów do dnia wypłaty odszkodowania upływało średnio 3,9 dnia (w 2012 r. było to 4,6 dnia).

³⁸ Środki Funduszu Reprywatyzacji przeznacza się na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa (art. 56, ust. 1 pkt 1 ustawy o kip).

³⁹ Dalej FR.

W układzie budżetu zadaniowego FR dla podzadania *Zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa* ustalony miernik, określający procentowy udział zaspokojonych roszczeń w stosunku do wniosków, które wpływają do MSP od organów wnioskujących wyniósł 100%, tj. w wielkości planowanej.

Na koniec 2013 r. zobowiązania FR wyniosły 836 tys. zł i były niższe o 98,5% od ich stanu na koniec roku poprzedniego (53 626 tys. zł). Były to zobowiązania z tytułu wypłat odszkodowań zaewidencjonowanych w 2013 r., które wypłacono w 2014 r. Należności Funduszu na koniec 2013 r. oraz roku poprzedniego nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 692-710)

Ustalone
nieprawidłowości

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

6.2. Fundusz Rekompensacyjny⁴⁰

Opis stanu
faktycznego

Dokumenty planistyczne do projektu planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego⁴¹ MSP opracowało zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013. Przesłana MF w dniu 17 sierpnia 2012 r. łączna wysokość planowanych kosztów realizacji zadań (wydatków) oraz przychodów FRk nie była zmieniana do końca 2013 r.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013 koszty realizacji zadań (wydatków) (630 436 tys. zł) oraz przychody FRk (152 350 tys. zł) zostały wykonane odpowiednio w wysokości 464 646 tys. zł oraz 182 465 tys. zł, tj. w 73,7% i 119,8%. Niższa od planowanej łączna kwota wypłaconych rekompensat wynikała z mniejszej niż oczekiwano liczby danych potwierdzających prawo do rekompensaty przekazanych do rejestru centralnego przez wojewodów. Stan Funduszu na koniec 2013 r. wyniósł 501 845 tys. zł i w stosunku do stanu na początku roku (784 027 tys. zł) zmalał o 36,0%.

W 2013 r. wypłaconych zostało ogółem 5 480 rekompensat na łączną kwotę 453 629 tys. zł. Od początku realizacji programu wypłat rekompensat do końca 2013 r. wypłacono łącznie 54 286 rekompensat na kwotę 2,8 mld zł. MSP szacuje, że pozostała do realizacji wielkość rekompensat wynikająca ze zgłoszonych roszczeń wyniesie około 3 mld zł. Kwota ta ulegnie zwiększeniu w związku ze zmianą art. 2 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP, czego skutkiem jest poszerzenie kręgu osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty. W 2013 r. przeciętna rekompensata wypłat wynosiła 82 674,23 zł. Najwyższa wypłacona rekompensata wyniosła 39 977 343,84 zł, a najniższa – 68,49 zł. Dane z rejestru centralnego przesyłane były do Banku Gospodarstwa Krajowego nie później niż w następnym miesiącu po ich przekazaniu do MSP przez urzędy wojewódzkie.

Przyjęty w układzie budżetu zadaniowego miernik dla działania: *Zaspokojenie roszczeń z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, w którym założono realizację wypłat w stosunku spraw, które wpłynęły do Ministerstwa wykonano na planowanym poziomie (100%).

Na koniec 2013 r. zobowiązania FRk wyniosły 3 275 tys. zł i były wyższe o 22,2% od ich stanu na koniec roku poprzedniego (2 680 tys. zł). Największy udział w zobowiązaniach (98,8%) miała kwota środków na wypłatę rekompensat za mienie pozostawione poza

⁴⁰ Z Funduszu finansowane są wypłaty świadczenia pieniężnego w wysokości 20% wartości pozostawionych nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Przychodami są wpływy ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, z ich częściami składowymi, realizowanej w trybach przetargowych, o których mowa w art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2012 r. poz. 1187, ze zm.), o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 400 000 ha, odsetki od wolnych środków przekazanych w zarządzanie zgodnie z przepisami o finansach publicznych, pożyczki z budżetu państwa udzielane w przypadku niedoboru powyższych środków, w kwocie określonej w ustawie budżetowej, inne przychody (art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz art. 16 ust. 2 pkt 1-4 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.).

⁴¹ Dalej FRk.

obecnymi granicami RP. Należności Funduszu na koniec 2013 r. wyniosły 31 100 tys. zł i były wyższe o 131,2% od stanu na koniec 2012 r. (13 450 tys. zł). Należności dotyczyły środków należnych od Agencji Nieruchomości Rolnych z tytułu sprzedaży w trybach przetargowych nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ustalona przez Agencję rata za czwarty kwartał 2013 r. (wyplacana w roku następnym) wyniosła 31,1 mln zł.

(dowód, akta kontroli str. 711, 719-722, 712-718)

Ustalone
nieprawidłowości

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

6.3. Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców⁴²

Opis stanu
faktycznego

Dokumenty planistyczne do projektu planu finansowego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców⁴³ MSP opracowało zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013. Przesłana MF w dniu 17 sierpnia 2012 r. łączna wysokość planowanych kosztów realizacji zadań (wydatków) oraz przychodów FRP nie była zmieniana do końca 2013 r.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013 koszty realizacji zadań (745 072 zł) oraz przychody FRP (780 096 tys. zł) zostały wykonane odpowiednio w wysokości (253 961 tys. zł) oraz (767 033 tys. zł), tj. w 34,1% i 98,3%. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej⁴⁴, niezrealizowanie planu wydatków FRP wynikało głównie z poprawy sytuacji w PLL LOT SA i niewypłacenia jej w związku z tym wnioskowanej pomocy na restrukturyzację w wysokości 381,3 mln zł. Stan FRP na koniec 2013 roku wynosił 2 491 533 tys. zł, i w stosunku do stanu na początku roku (1 978 461 tys. zł) wzrósł o 25,9%.

Na koszty (wydatki) złożyły się: *Zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego* w kwocie 240 908 tys. zł (w tym na podwyższenie kapitału zakładowego Agencji Rozwoju Przemysłu SA – 235 508,3 tys. zł⁴⁵) oraz *Odpisy aktualizujące należności* w wysokości 13 053 tys. zł. Wolne środki FRP lokowane były w depozytach, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁴⁶.

Należności FRP na koniec 2012 r. wyniosły 432 498 tys. zł i wzrosły do kwoty 479 431 tys. zł, tj. o 10,9%. Główną pozycją należności była pożyczka na ratowanie dla PLL LOT SA w wysokości 400 mln zł. Zobowiązania wyniosły 231 674 tys. zł i dotyczyły zobowiązań wobec ARP SA (130 mln zł) oraz przyznanej pomocy dla Bumar Sp. z o.o. (101 mln zł).

(dowód, akta kontroli str. 724, 726-729, 732-737)

W dniu 20 grudnia 2012 r. Minister Skarbu Państwa podpisał z PLL LOT SA umowę o udzielenie pomocy publicznej na ratowanie w formie pożyczki w wysokości do 1 mld zł. Na polecenie Ministra z dnia 20 grudnia 2012 r. MSP wypłaciło PLL LOT SA – ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców – kwotę 400 mln zł, stanowiącą I transzę pomocy. Stanowiło to jedyne źródło finansowania, umożliwiające Spółce prowadzenie bieżącej działalności, dając jej tym samym czas na opracowanie działań restrukturyzacyjnych trwale poprawiających rentowność. Załącznikiem do umowy było *Oświadczenie* PLL LOT SA, w którym określono wykaz wierzycieli oraz wysokość

⁴² Środki przeznacza się na pomoc w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz.U. Nr 191, poz. 1411 ze zm.) oraz na udzielanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną (art. 56, ust. 1 pkt 2 ustawy o kip).

⁴³ Dalej: FRP.

⁴⁴ Pismo z dnia 10 lutego 2014 r.

⁴⁵ Na podwyższenie kapitału zakładowego ARP przekazywana jest corocznie 1/3 przychodów FSP, co wynika z art. 56 ust. 5 ustawy o kip.

⁴⁶ Dz.U. z 2011 r. nr 81 poz. 443.

zobowiązań, które miały zostać uregulowane z pożyczki. Z udzielonej pożyczki Spółka wydatkowała 383,7 mln zł. Ze *Sprawozdania ze sposobu wykorzystania środków i efektów udzielonej pomocy publicznej na ratowanie z 7 lutego 2013 r. oraz wyjaśnień PLL LOT SA*⁴⁷ wynika, że mniejsze o 16,3 mln zł wykorzystanie pożyczki wynikało m.in. z: płatności dokonanych ze środków własnych przed uzyskaniem środków z I transzy pożyczki, dokonania kompensat zobowiązań i należności, równoległego (dwukrotnego) ujęcia zobowiązań.

Za zgodą Ministra Skarbu Państwa, na podstawie aneksu nr 1 z dnia 11 października 2013 r. do umowy pożyczki z 20 grudnia 2012 r., spółka PLL LOT SA wydatkowała pozostałe 16,3 mln zł, na realizację zobowiązań innych niż wymienione w *Oświadczeniu Zarządu Spółki z dnia 18 grudnia 2012 r.*

(dowód akta kontroli str. 864-865, 912-921, 4317, 4333-4339, 4674-4678)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zwrócić należy uwagę na niskie zainteresowanie przedsiębiorców środkami FRP, co – zdaniem NIK – spowodowane było w głównej mierze wysokimi wymaganiami odnośnie poziomu zabezpieczenia wnioskowanych pożyczek oraz długotrwałości rozpatrywania wniosków o przyznanie tej pomocy. W konsekwencji żaden ze złożonych w 2013 r. wniosków nie został ostatecznie w tym roku rozpatrzony pozytywnie.

MSP w niewielkim stopniu, bo zaledwie w 18% wykonało miernik pn.: *Ilość rozpatrywanych wniosków o udzielenie pomocy publicznej*. MSP zaplanowało rozpatrzenie w 2013 r. 50 wniosków przedsiębiorców o udzielenie pomocy publicznej w formie pożyczki na ratowanie i pomocy na restrukturyzację. Przyjęte wielkości szacowano na podstawie liczby złożonych wniosków o pomoc w ostatnim ogłoszonym przez MSP naborze, który miał miejsce w 2010 r., w którym zgłosiło się 51 przedsiębiorów wnioskujących o ponad 183 mln zł. W 2013 r. rozpatrywało jeden wniosek o pomoc na restrukturyzację na kwotę 781 290 tys. zł⁴⁸, sześć wniosków o pomoc na ratowanie na kwotę 44 951 tys. zł. Ponadto rozpatrywano dwa wnioski o pomoc na restrukturyzację na kwotę 9 971 tys. zł, które wpłynęły w 2012 r. Z analizy dokumentacji wniosków przedsiębiorców o udzielenie pożyczki na ratowanie, w stosunku do których Minister odmówił udzielenia pomocy wynika, że przyczyną odmowy był głównie niewystarczający poziom proponowanego zabezpieczenia pożyczki.

W 2013 r. MSP rozpatrywało 9 wniosków o pomoc na ratowanie lub restrukturyzację:

- W przypadku Alumast SA okres od dnia wpłynięcia wniosku o pomoc na restrukturyzację do dnia wydania oświadczenia o zamiarze udzielenia pomocy wyniósł 275 dni. Wniosek PKS w Oławie SA MSP procedowało przez 298 dni, tj. do dnia wydania oświadczenia. Jedynie załatwienie wniosku o pomoc na restrukturyzację PLL LOT SA trwało 90 dni (od dnia złożenia wniosku w MSP do dnia jego notyfikacji do KE).
- Dwa wnioski przedsiębiorców o udzielenie pożyczki na ratowanie, w stosunku, do których Minister odmówił udzielenia pomocy załatwiano odpowiednio przez 171 dni i 219 dni.
- Cztery wnioski pozostawiono (z mocy prawa) bez rozpatrzenia, ponieważ przedsiębiorcy ich nie uzupełnili w 14 dniowym terminie wyznaczonym w rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 30 sierpnia 2011 r.

(dowód, akta kontroli str. 732-737, 774)

6.4. Fundusz Skarbu Państwa⁴⁹

⁴⁷ Z dnia 27 marca 2014 r.

⁴⁸ Kwota 781 290 tys. zł obejmuje 400 000 tys. zł pożyczki na ratowanie udzielonej PLL LOT SA w grudniu 2012 r. i 381 290 tys. zł na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki w ramach pomocy na restrukturyzację.

⁴⁹ Środki Funduszu przeznacza się na pokrycie kosztów prywatyzacji, gospodarowania mieniem SP, uzupełnienie środków brakujących na pokrycie kosztów procesów likwidacyjnych i postępowania upadłościowego, podwyższenie kapitału zakładowego spółek z udziałem SP, kosztów przeprowadzania egzaminów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem SP, kosztów realizacji wykonywanych przez wojewodów zadań, o których mowa w art. 7b ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, oraz na wykonywanie przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa innych ustawowo określonych zadań, w szczególności wynikających

Dokumenty planistyczne do projektu planu finansowego Funduszu Skarbu Państwa⁵⁰ MSP opracowało zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013. Przesłane MF w dniu 17 sierpnia 2012 r. formularze planistyczne do ustawy budżetowej, dla FSP określały łączną wysokość planowanych kosztów realizacji zadań (182 914 tys. zł) oraz przychodów (152 379 tys. zł). Wielkości te przyjęto w ustawie budżetowej. Minister Skarbu Państwa po uzyskaniu opinii Komisji Finansów Publicznych oraz zgody Ministra Finansów w dniu 21 października 2013 r. dokonał zmiany planu finansowego FSP. Zmiany obejmowały przesunięcia pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej (204 tys. zł) oraz przekazanie na rachunek przychodów Budżetu Państwa nadwyżki środków FSP (277 479 tys. zł), związku z art.56 ust. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji⁵¹.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2013 (po zmianach) koszty realizacji zadań w kwocie 460 436 tys. zł oraz przychody w kwocie 152 379 tys. zł zostały wykonane odpowiednio w wysokości 319 877 tys. zł i 149 173 tys. zł, tj. w 69,5% i 97,8%. Główną pozycją wydatków było przekazanie nadwyżki środków FSP (277 522 tys. zł) na przychody budżetu. Nie uwzględniając kwoty planowanej i przekazanej nadwyżki plan wydatków FSP (152 379 tys. zł) w ujęciu memoriałowym został wykonany w 27,8% (42 355 tys. zł). Wynikało to głównie z nierozpoczęcia projektów prywatyzacyjnych, na które przewidziano środki w planie FSP. Stan Funduszu na koniec 2013 r. wyniósł 164 656 tys. zł i w stosunku do stanu na początek roku (335 360 tys. zł) zmniejszył się o 50,9%.

(dowód, akta kontroli str. 3783-3787, 3795-3803)

Środki FSP wydatkowano głównie na pokrycie kosztów prywatyzacji (21 784 tys. zł), gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa (1 093 tys. zł), uzupełnienie środków na pokrycie procesów likwidacji i upadłości (1 159 tys. zł). Do kosztów FSP zaliczono również odpisy aktualizujące należności (15 328 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 3788-3793)

W ujęciu budżetu zadaniowego, wydatki FSP planowano i wydatkowano w ramach funkcji 5 *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa* oraz funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*. Głównym działaniem finansowanym z FSP jest *Zbywanie akcji i udziałów*, a jego miernikiem *Wartość planowanych przychodów z prywatyzacji*, który został zrealizowany w wysokości 4 396 mld zł wobec planowanych do osiągnięcia 5 mld zł. Dla funkcji 22, zgodnie z ww. rozporządzeniem, na wszystkich poziomach klasyfikacji zadaniowej nie wykazuje się celów i mierników. Funkcja 22 ma strukturę zamkniętą i obejmuje działania mające charakter wspólny (ogólny) dla zadań realizowanych w ramach całej części budżetowej natomiast wydatki, które nie mają charakteru wspólnego należy obligatoryjnie umieścić w zakresie odpowiednich zadań merytorycznych w funkcjach innych niż funkcja 22. Planowane w tej funkcji wydatki (12 506 tys. zł) zrealizowano (w ujęciu memoriałowym) w wysokości 2 103 tys. zł przy stanie zobowiązań 4 251 tys. zł. Wydatki służyły wykonywaniu zadań ustalonych dla FSP jak również całej 36 części budżetowej. Główną pozycją były zakupy sprzętu komputerowego, programów, licencji i usług „IT”. W 2013 r. na ww. zakupy (w ujęciu kasowym) ze środków FSP wydatkowano 5 001 tys. zł, natomiast ze środków budżetowych 1 473 tys. zł.

Na koniec 2013 r., wykazane w sprawozdaniach Rb-40 i Rb-33, zobowiązania FSP wyniosły 143 252 tys. zł i były niższe o 18,4% od ich stanu na koniec roku poprzedniego (175 462 tys. zł). Największy udział w zobowiązaniach miały zobowiązania wynikające z zawartych umów z kontrahentami w 2013 r. (110 086 tys. zł). Należności Funduszu na koniec 2013 r. wyniosły 6 383 tys. zł, tj. 78,9% należności roku 2012 (8 089 tys. zł). Stanowiły je głównie wierzytelności przejęte zgodnie z art. 49 ust. 3 ustawy

z ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (art. 56, ust. 1 pkt 3 ustawy o kip).

⁵⁰ Dalej FSP.

⁵¹ Stan środków zgromadzonych na rachunku Funduszu, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, na dzień 30 czerwca każdego roku budżetowego, pomniejszony o znane w tym dniu zobowiązania dotyczące tego roku, nie może przekraczać 1/4 przychodów uzyskanych od dnia 1 lipca roku poprzedniego do dnia 30 czerwca roku, w którym następuje rozliczenie. Nadwyżka podlega przekazaniu na przychody budżetu państwa do dnia 31 lipca każdego roku.

o przedsiębiorstwach państwowych⁵² po przedsiębiorstwach państwowych zlikwidowanych i upadłych po 1996 r.

(dowód, akta kontroli str. 3752, 3777-3781)

Ustalono
nieprawidłowości

MSP, podobnie jak w roku 2012⁵³, nie prowadziło na bieżąco i rzetelnie ewidencji mienia Skarbu Państwa, które dyrektorzy zlikwidowanych delegatur terenowych Ministra Skarbu Państwa przekazali w gospodarowanie wojewodom. Prowadzone w MSP ewidencje uwzględniały podział na nieistniejące już delegatury, nie identyfikując, jakim mieniem gospodarują poszczególni wojewodowie. Ewidencja ilościowo-wartościowa prowadzona przez Departament Mienia Skarbu Państwa różni się od ewidencji księgowej. Pomimo wniosku pokontrolnego sformułowanego po ubiegłorocznej kontroli budżetowej i podejmowanych działań MSP, nie uzgodniono stanu mienia przekazanego wojewodom oraz nie wypracowano metodyki przekazywania przez wojewodów do MSP danych gwarantujących prawidłowe i terminowe prowadzenie ewidencji. MSP nie ma pełnej, szczegółowej wiedzy o sprzedaży mienia dokonywanej przez wojewodów, a dane w księgach rachunkowych tylko częściowo obejmują zaistniałe zmiany.

(dowód, akta kontroli str. 3783-3786, 3809-3833, 3839-3840, 3864, 3865-4023)

MSP nieprawidłowo ustaliło kwotę nadwyżki środków na rachunku FSP, która zgodnie z art. 56 ust. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji podlega przekazaniu na przychody budżetu państwa. Na podstawie wniosku o uruchomienie wydatku publicznego przekazanego do Departamentu Budżetu i Finansów⁵⁴ przez Departament Rynków Kapitałowych⁵⁵, w księgach rachunkowych ujęto kwotę 15 000 tys. zł (Wn - 856 „Fundusz Skarbu Państwa”- Ma - 841 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe - Fundusz Skarbu Państwa”), która dotyczyła oszacowanych przez DRK wydatków na wynagrodzenia dla banków inwestycyjnych w procesie sprzedaży akcji PKO BP SA (w drodze przyspieszonej budowy księgi popytu). Równolegle dokonano odpowiednich zapisów na pozabilansowym koncie 291 „Zobowiązania Funduszu Skarbu Państwa”. W okresie od 1 do 22 marca 2013 r. zrealizowano wypłaty dla banków inwestycyjnych w łącznej kwocie 3 855 570,42 zł, która w pełni zaspokoiła zobowiązania powstałe w związku z zakończeniem realizacji umowy sprzedaży akcji PKO BP SA. Pozostała (w wyniku utworzonej rezerwy) kwota (11 144 429,58 zł) wyksięgowano z konta 291 oraz ewidencji bilansowej (Wn -841/ Ma-856) pod datą 31 grudnia 2013 r. Wobec powyższego, przy stosowanej w MSP metodzie ustalenia nadwyżki, kwota 11 144 429,58 zł niesłusznie pomniejszyła wielkość nadwyżki, ponieważ zobowiązania nigdy nie powstały w ww. wysokości, a wykazana kwota wynikała z sald kont księgowych, w związku z przyjętą praktyką ewidencji ww. zdarzeń. Podobna sytuacja wystąpiła przy prywatyzacji Polskiego Holdingu Nieruchomości SA oraz Zespołu Elektrowni „Pątnów-Adamów-Konin” SA. W pierwszym przypadku pomniejszenie wielkości nadwyżki wyniosło 29 993 698,39 zł, a w drugim - 7 318 964,45 zł. Skutkiem powyższego było ustalenie nadwyżki środków FSP w wysokości zaniżonej, o co najmniej 48 457 092,42 zł. Przyczyną nieprawidłowości był przede wszystkim brak weryfikacji zobowiązań na dzień 30 czerwca 2013 r. oraz brak bieżącego dokonywania zapisów w księgach rachunkowych w związku z zakończeniem procesu prywatyzacji.

(dowód akta kontroli str. 3755-3771, 4023-4316)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z definicją określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013, w obszarze budżetu zadaniowego „miernik” określa stopień realizacji celu działalności państwa, oznaczający wartościowe (ilościowe) lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów. Dla działań „Dofinansowanie procesów likwidacji i upadłości przedsiębiorstw państwowych”; oraz „Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa pozostałym po likwidacji przedsiębiorstw i w innych tytułach”, ustalone mierniki określają stosunek zrealizowanych wydatków do planowanych wydatków w ujęciu procentowym. Ustalono w ww. sposób mierniki określają

⁵² Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1384).

⁵³ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Skarbu Państwa (KGP- 4100-02-01/2013, P/13/044).

⁵⁴ Dalej DBiF.

⁵⁵ Dalej DRK.

jedynie wielkość wykonania planu w ujęciu wartościowym, nie odnoszą się natomiast do poziomu realizacji zadań.

(dowód akta kontroli str. 3752)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Aktywne uczestnictwo MSP w pracach legislacyjnych nad zmianą ustawy o PAP.
2. Korektę przyjętych zasad rachunkowości, w szczególności odnośnie FSP.
3. Wypracowanie, przy udziale wojewodów i/bądź Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, metodyki zbierania danych ewidencyjnych dotyczących mienia przejętego przez Skarb Państwa.
4. Zapewnienie weryfikacji stanu zobowiązań FSP i prawidłowe ustalanie nadwyżki FSP przekazywanej na przychody budżetu państwa.

V. 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 piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 11 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
(-) Sławomir Grzelak

.....
Podpis