



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP.410.001.04.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 36 – Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2015 r., a także wykonanie planów finansowych funduszy celowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Rafał Pikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98970 z dnia 11 stycznia 2016 r. 2. Renata Patkowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98973 z dnia 11 stycznia 2016 r. 3. Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98972 z dnia 11 stycznia 2016 r. 4. Mirosław Wójtowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98974 z dnia 11 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Skarbu Państwa ¹ ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dawid Jackiewicz – Minister Skarbu Państwa ² od 16 listopada 2015 r. Andrzej Czerwiński – Minister Skarbu Państwa od 16 czerwca do 16 listopada 2015 r. Włodzimierz Karpiński – Minister Skarbu Państwa od 24 kwietnia 2013 r. do 15 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 11-12)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015³ w części 36 – Skarb Państwa, wykonania planu przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2015 r., a także wykonanie planów finansowych czterech funduszy celowych, których dysponentem był Minister Skarbu Państwa.

Do zadań ministra kierującego działem administracji rządowej – Skarb Państwa⁴ należy przede wszystkim gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa. Szczegółowe kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w zakresie nadzoru zostały określone w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*⁵ oraz ustawie z dnia 18 marca 2010 r. *o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy*

¹ Dalej także: MSP, Ministerstwo SP lub Ministerstwo.

² Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, dalej także: Minister SP.

³ *Ustawa budżetowa na rok 2015 r.* z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. poz. 153 ze zm.), zmieniona ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. *o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015* (Dz.U. poz. 2195).

⁴ Dalej także: SP.

⁵ Dz.U. z 2016 r, poz. 154.

naftowej oraz paliw gazowych⁶. Kompetencje Ministra SP określa również ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁷.

Minister SP jest dysponentem czterech państwowych funduszy celowych, przy czym Fundusz Reprywatyzacji⁸, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców⁹ i Fundusz Skarbu Państwa¹⁰ są zasilane środkami uzyskanymi z prywatyzacji, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o kip. Przychodami Funduszu Rekompensacyjnego¹¹ są głównie wpływy ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przekazywane Funduszowi zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹².

W 2015 r. Minister SP był dysponentem głównym oraz dysponentem III stopnia części budżetowej 36 – Skarb Państwa, w której funkcjonowała jedna jednostka budżetowa – Ministerstwo Skarbu Państwa.

Kontrola obejmowała:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych¹³,
- wykonanie planów finansowych funduszy celowych,
- planowanie i wykonanie przychodów z prywatyzacji.

Dochody w 2015 r. w części 36 w całości zostały wykonane przez kontrolowaną jednostkę i wyniosły 4 572 707,6 tys. zł, tj. 100,9% planu.

Wydatki budżetu państwa w części 36 zrealizowano w wysokości 60 537,6 tys. zł, tj. 92,6% planu. Wydatki te w całości zostały wykonane przez kontrolowaną jednostkę. Nie poniesiono wydatków z budżetu środków europejskich.

Przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa zostały wykonane w wysokości 43 592,7 tys. zł, tj. 40,9% kwoty planowanej, wynoszącej 106 649,0 tys. zł.

Plany finansowe funduszy celowych zostały zrealizowane następująco:

- przychody Funduszu Reprywatyzacji zostały zrealizowane w wysokości 118 355,9 tys. zł, tj. 68,9% planu, natomiast koszty zostały wykonane w wysokości 379 294,9 tys. zł, tj. 41,2% planu; stan funduszu na koniec 2015 r. wynosił 4 918 197,9 tys. zł i w porównaniu z początkiem roku uległ zmniejszeniu o 5,0%;
- przychody Funduszu Rekompensacyjnego zostały zrealizowane w wysokości 834 824,3 tys. zł, tj. 99,98% planu, natomiast koszty wykonano w wysokości 426 026,6 tys. zł, tj. 68,4% planu; stan funduszu na koniec 2015 r. wynosił 761 590,7 tys. zł i w porównaniu z początkiem roku uległ zwiększeniu o 115,9%;

⁶ Dz.U. Nr 65, poz. 404 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 747 ze zm., dalej także: *ustawa o kip*.

⁸ Dalej także: FR.

⁹ Dalej także: FRP.

¹⁰ Dalej także: FSP.

¹¹ Dalej także: FRk.

¹² Dz.U. z 2014 r., poz. 1090.

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej także: *ufp*.

- przychody Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców zostały zrealizowane w wysokości 58 663,0 tys. zł, tj. 25,7%¹⁴ planu, natomiast koszty wyniosły 485 542,2 tys. zł, tj. 53,7% planu; stan funduszu na koniec 2015 r. wynosił 917 489,2 tys. zł i w porównaniu z początkiem roku uległ zmniejszeniu o 31,8%;
- przychody Funduszu Skarbu Państwa zostały zrealizowane w wysokości 356 928,9 tys. zł, tj. 864,9% planu¹⁵, natomiast koszty wyniosły 368 554,9 tys. zł, tj. 334,5% planu; stan funduszu na koniec 2015 r. wynosił 41 349,4 tys. zł i w porównaniu z początkiem roku uległ zmniejszeniu o 21,9%.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹⁶ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 36 – Skarb Państwa, wykonanie planu przychodów z prywatyzacji oraz wykonanie planów finansowych funduszy celowych, których dysponentem był Minister Skarbu Państwa.

W wyniku kontroli 95,9% zrealizowanych dochodów budżetu państwa (4 572 707,6 tys. zł) NIK stwierdza, że prawidłowo prowadzono ich ewidencję i terminowo przekazywano uzyskane środki na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Podejmowano także przewidziane prawem działania w celu egzekwowania należności.

W wyniku kontroli 88,3% zrealizowanych wydatków budżetu państwa (60 537,6 tys. zł) NIK stwierdza, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Osiągnięte przychody z prywatyzacji (43 592,7 tys. zł) zostały prawidłowo rozdysponowane przez Ministra SP, który dokonał obowiązkowych odpisów w łącznej wysokości 23 719,8 tys. zł, zasilając: Fundusz Rezerwy Demograficznej, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Fundusz Skarbu Państwa oraz Fundusz Nauki i Technologii Polskiej. Pozostała kwota (17 872,9 tys. zł) została przekazana na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa.

W ocenie NIK, Minister SP prawidłowo gospodarował środkami funduszy celowych, których jest dysponentem, pomimo nieprawidłowości i uwag, które zostały przedstawione w dalszej części niniejszego wystąpienia.

W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym części 36 oraz funduszy celowych. Minister SP rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 *ufp* sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 36 oraz planów finansowych.

NIK pozytywnie zaopiniowała jednostkowe roczne sprawozdania budżetowe za 2015 r., łączne sprawozdania finansowe za IV kwartał 2015 r. oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych funduszy celowych, sporządzone przez Ministra Skarbu Państwa.

¹⁴ Niski stopień zrealizowania planu przychodów Funduszu związany był z niższymi wpływami z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa.

¹⁵ Wysoki poziom realizacji planu kosztów i przychodów FSP wynikał z przekazania przez wojewodę mazowieckiego należności po zlikwidowanym Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego przy jednoczesnym dokonaniu odpisu aktualizującego należności.

¹⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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 ocenę opisową.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych, a sprawozdania jednostkowe – na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych funduszy celowych.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2015 r.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹⁷, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁸, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁹.

Nieprawidłowości zidentyfikowane przez NIK dotyczyły:

- opóźnienia w przypisaniu w księgach rachunkowych należności z tytułu dochodów budżetowych;
- przeksięgowania należności niezgodnie z zasadami rachunkowości i planem kont - obowiązującymi w Ministerstwie SP;
- błędnego wyksięgowania należności w kwocie 13 461,57 zł, skutkującego sporządzeniem błędnego sprawozdania rocznego Rb-27;
- księgowania należności dla radców prawnych z tytułu zastępstwa procesowego na wyodrębnionym koncie pozabilansowym, co było niezgodne z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁰;
- nieprawidłowego sporządzenia projektu planu finansowego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, przekazywanego jako materiał planistyczny do ustawy budżetowej na 2015 r.;
- podania w sprawozdaniu Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców w układzie zadaniowym, zaniżonej kwoty realizacji wydatków poniesionych na realizację *działania 5.1.2.3 Udzielanie wsparcia niebędącego pomocą i monitorowanie wykorzystania środków przez przedsiębiorców* - o kwotę 100 000,0 tys. zł;

Nieprawidłowości te nie miały wpływu na realizację budżetu w części 36 Skarb Państwa oraz planów finansowych funduszy celowych.

Wyniki kontroli stanowią podstawę do sformułowania następujących uwag:

- brak możliwości zweryfikowania przez MSP przychodów i kosztów wykazywanych przez Polską Agencję Prasową, stanowiących podstawę określenia wysokości dotacji dla tego podmiotu;
- udzielano wsparcia ze środków FRP głównie dużym spółkom z udziałem Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego;
- rezerwowano środki w planie finansowym FSP na zadania niezdefiniowane na etapie planowania;
- ponoszono koszty zarządzania i administrowania bazą turystyczno-wypoczynkową „Polski Dom Wypoczynkowy”, administrowaną przez Centrum Usług Wspólnych w miejscowości Św. Konstantyn i Św. Helena w Bułgarii; obecnie baza ta nie jest wykorzystywana;

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 119 ze zm.).

¹⁸ 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).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

²⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm. Dalej: *uor* lub *ustawa o rachunkowości*.

- agregowano w poszczególnych pozycjach sprawozdań Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego FSP i FRP w układzie zadaniowym, koszty zawierające istotne wielkości odpisów aktualizujących należności, bez pełnych informacji objaśniających w części *Uwagi*, wskutek czego zniekształcony został przekaz informacji o *kosztach własnych* realizowanych zadań.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

1.1 Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 ustalono dochody w części 36 - Skarb Państwa w wysokości 4 531 100,0 tys. zł, w tym z tytułu dywidend z akcji należących do Skarbu Państwa w wysokości 4 500 000,0 tys. zł.

MSP opracowało dokumenty planistyczne dotyczące dochodów, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015²¹. W dokumentach tych zaplanowano dochody w wysokości 4 321 100,0 tys. zł, w tym 4 200 000,0 tys. zł z tytułu dywidend.

Minister Finansów w projekcie ustawy budżetowej na 2015 r. zwiększył do 4 500 000,0 tys. zł kwotę planowanych dochodów z dywidend. Kwota ta została ujęta w dokumencie MSP: *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2015 r.*²²

W ustawie z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 zwiększono planowane dochody części 36 do kwoty 4 531 397,0 tys. zł, poprzez zwiększenie o 297,0 tys. zł dochodów w Dziale - 750 *Administracja publiczna*, z wysokości 950,0 tys. zł do 1 247,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 151-163)

Wykonanie dochodów w części 36 wyniosło 4 572 707,6 tys. zł i stanowiło 100,9% dochodów planowanych. W ogólnej kwocie dochodów wykonanych, dochody z dywidend od 57 spółek z udziałem Skarbu Państwa wyniosły 4 548 070,2 tys. zł (101,1% planu). Dywidenda wpłacona od 41 spółek, w których Skarb Państwa posiadał udziały powyżej 25%, wyniosła 4 543 864,4 tys. zł. Zdecydowaną większość wpływów z tytułu dywidend stanowiły wpłaty od 10 spółek²³ w łącznej kwocie 4 336 663,0 tys. zł (95,4% wpłat z tytułu dywidend).

Z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa planowano uzyskać 700,0 tys. zł, faktycznie wykonano dochody w wysokości 669,3 tys. zł (95,6% planu). Wpływy z różnych dochodów zaplanowano w wysokości 305,0 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 456,1 tys. zł, tj. 149,5%. Ponieważ składają się na nie głównie wpływy z tytułu kar umownych oraz wadiów wpłaconych przez kontrahentów, które przepadły, ich precyzyjne zaplanowanie nie było możliwe²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 165-173, 260-291, 369-370, 401-404, 464-467)

²¹ Dz.U. poz. 825.

²² Dokument zatwierdzony przez Ministra SP w dniu 29 sierpnia 2014 r.

²³ PZU SA, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA, PGE Polska Grupa Energetyczna SA, Energa SA, KGHM Polska Miedź SA, Polski Koncern Naftowy ORLEN SA, Totalizator Sportowy Sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych "Przyjaźń" SA, Enea SA, TAURON Polska Energia SA.

²⁴ Pismo nr DBiF.0910.1.2016 z dnia 29 lutego 2016 r.

Skontrolowano 20 dowodów księgowych wybranych losowo²⁵ i 14 wybranych celowo²⁶ oraz odpowiadające im zapisy księgowe na koncie 131 - *Rachunek bieżący – Dochody budżetowe* i koncie 221 - *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, na łączną kwotę 4 386 301,6 tys. zł, tj. 95,9% dochodów.

Spośród objętych badaniem 34 dowodów księgowych, 23 należności zostało przypisanych terminowo. Pozostałe zbadane należności przypisano po terminie.

Kwoty przypisów zgodne były z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów. Należności z nich wynikające zostały uregulowane w 2015 r. Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Opóźnione księgowanie naliczenia dywidend zostało spowodowane opóźnieniami w przekazywaniu informacji do Departamentu Budżetu i Finansów²⁷ MSP o wypłacaniu dywidend przez Departament Spółek Kluczowych MSP oraz Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Powodem opóźnionego księgowania naliczeń siedmiu z ośmiu skontrolowanych pozostałych dochodów był brak informacji i dokumentów potwierdzających, że środki przekazane na rachunek dochodów są należne budżetowi MSP.

(dowód: akta kontroli str. 266-267, 401-411)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji dochodów budżetowych stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Z opóźnieniem naliczono dochody od Tarpan Sp. z o.o. w kwocie 996 911,91 zł, z tytułu zbycia praw majątkowych. Dokument stanowiący podstawę naliczenia dochodów, wystawiony przez Departamentu Działów Poprywatyzacyjnych MSP, wpłynął do DBiF w dniu 11 lutego 2015 r. Natomiast naliczenia dochodów zostały dokonane przez DBiF w dniu 31 marca 2015 r. Naruszało to przepisy art. 24 ust. 1 *uor* stanowiącego, że *Księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco*.

(dowód: akta kontroli str. 401-404)

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2015 r. w części 36 budżetu państwa wystąpiły należności pozostałe do zapłaty, w łącznej kwocie 17 952,6 tys. zł, które w całości były równe należnościom netto²⁸. Były one należne od 173 dłużników i wynikały głównie z tytułów: najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (6 362,0 tys. zł), odsetek (6 186,4 tys. zł) oraz dywidend (3 511,1 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 662,5 tys. zł (o 3,8%).

Zwiększenie kwoty należności w dziale 750 – *Administracja publiczna* (o 621,9 tys. zł) dotyczyło zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa kosztów sądowych, kar umownych²⁹ oraz naliczonych i niezapłaconych przez dłużników odsetek za zwłokę. Natomiast w dziale 756 – *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* stan należności z tytułu wpływów z dywidend zwiększył się o 40,6 tys. zł. Było to spowodowane naliczeniem odsetek za zwłokę od

²⁵ Z wykorzystaniem metody statystycznej uwzględniającej prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (ang. Monetary Unit Sampling - MUS).

²⁶ Dziesięć wpłat dywidend o największej wartości, wpłatę jednej dywidendy za 2013 r. (druga rata dywidendy PZU SA) oraz trzy wpłaty dywidend przed datą naliczenia dochodu.

²⁷ Dalej także: DBiF.

²⁸ Należności netto to należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane.

²⁹ Kara umowna od Przedsiębiorstwa Porządkowego Markan Grzegorz Rudecki w wysokości 389 400,05 zł.

niezapłaconej dywidendy przez Stację Hodowli i Unasienniania Zwierząt Sp. z o.o. w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 171-261, 378-393, 463, 468-470)

Dłużnik, firma Ruch SA, dokonał spłaty w całości dochodzonej na drodze sądowej należności w wysokości 202,49 zł, obejmującej kwotę główną wraz z odsetkami.

W ramach przeprowadzanej przez MSP inwentaryzacji należności z tytułu dochodów budżetowych za 2015 r. DBiF przesłał do 204 dłużników salda do potwierdzenia, z czego: 10 sald zostało potwierdzonych, 5 zakwestionowanych, a 189 dłużników nie udzieliło odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 164, 329-334)

W 2015 r. w MSP nie wystąpiły przypadki umarzania lub przedawnienia należności z tytułu dochodów budżetowych. Wartość odpisów aktualizujących należności z tytułu dochodów budżetowych na 31 grudnia 2015 r. wynosiła 17 946,0 tys. zł, tj. 99,9% ogółu tych należności.

Zaległe należności w 2015 r. spłacało 43 dłużników, łączna kwota spłaconych należności to 67,5 tys. zł.

Należności o wartości 12 299,8 tys. zł (68,5% stanu należności na koniec roku) powstały ponad 10 lat temu i dotyczyły 120 dłużników, spośród których 27 wpłaciło w 2015 r. do MSP łączną kwotę 60,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 363-368)

W 2015 roku zawarto trzy umowy o rozłożenie na raty spłaty wierzytelności od osób fizycznych, których łączna wartość wynosiła 257,8 tys. zł. W każdym przypadku rozłożenie na raty nastąpiło na wnioski dłużników uzasadniane trudną sytuacją materialną i wypadkami losowymi.

(dowód: akta kontroli str. 329-334)

Kontrolą objęto czynności windykacyjne prowadzone przez MSP³⁰ wobec ośmiu dłużników³¹ zalegających na 31 grudnia 2015 r. z zapłatą 10 187,6 tys. zł, tj. 56,8% wartości ogółu należności z tytułu dochodów budżetowych. W 2015 r. ci dłużnicy dokonali spłaty należności w kwocie zaledwie 504,81 zł. Pomimo prawidłowo prowadzonych czynności windykacyjnych przez Ministerstwo, kwota należności z lat poprzednich od czterech dłużników wzrosła w ciągu 2015 r. o 356,1 tys. zł do kwoty 9 867,8 tys. zł³².

(dowód: akta kontroli str. 164, 329-334)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej należności pozostałych do zapłaty stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Księgowość MSP przeksięgowywała należności z kont 205 i 248 strona Ma na konto 221 strona Wn poprzez konto 299 strona Wn i strona Ma. Było to niezgodne z opisem zasad księgowania na koncie 290³³ *Odpisy aktualizujące należności* zawartych w pkt. 43 opisu kont bilansowych Załącznika Nr 3 *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz*

³⁰ MSP przesłała wezwania do zapłaty do 101 dłużników.

³¹ Próba celowa ośmiu należności spośród 20 największych, w tym cztery powstałe w pierwszych trzech kwartałach 2015 r.

³² Stan należności ustalony na dzień 31 grudnia 2015 r.

³³ MSP przyjęło numer konta 299.

państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³⁴.

Niewłaściwe zapisy wystąpiły przy wszystkich przeksięgowaniach należności z konta 205 na konto 221 na łączną kwotę 4 621 817,62 zł i z konta 248 na konto 221 na łączną kwotę 659 067,29 zł. Prawidłowo należało księgować konto 205 i 248 strona Ma w korespondencji z kontem 221 strona Wn. Zastępca Dyrektora DBiF Witold Zbikowski³⁵ wyjaśnił, że użycie konta 299 wynikało z warunków technicznych programu księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 335-338)

2. W księgach rachunkowych MSP błędnie wyksięgowano należności od kontrahenta Przedsiębiorstwo Instalacyjno-Montażowe „Winstal” Sp. z o.o. na łączną kwotę 13 461,57 zł³⁶. Było to niezgodne z § 11 Zarządzenia Nr 16 Ministra Skarbu Państwa z 12 czerwca 2015 r. w sprawie trybu rozpatrywania wniosków dłużników o umorzenie, odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenie na raty spłaty całości lub części należności Skarbu Państwa oraz wydawania jednostronnych oświadczeń woli przez Ministra Skarbu Państwa o umorzenie należności³⁷. W rezultacie zostało błędnie sporządzone sprawozdanie roczne Rb-27, gdzie wartość należności zaniżono o 65 387,71 zł. Zastępca Dyrektora DBiF Witold Zbikowski³⁸ wyjaśnił, że wyksięgowania te nastąpiły przez przeoczenie pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 335-362, 412-416)

3. Księgowania wszystkich skontrolowanych należności³⁹ dla radców prawnych z tytułu zastępstwa procesowego odbywały się na wyodrębnionym koncie pozabilansowym 293 *Rozrachunki z tytułu kosztów zastępstwa procesowego oraz innych kosztów sądowych i egzekucyjnych nienależnych dochodom państwa*. Było to niezgodne z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości stanowiącym, że zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmując się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Należności te powinny być księgowane na bilansowym koncie rozrachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 417-454, 458-462)

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2015 r. wydatki budżetu państwa w części 36 zostały zaplanowane w wysokości 64 891,0 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części wyniosły 64 296,0 tys. zł, tj. 99,1% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń do planowania budżetu państwa przekazanych przez Ministra Finansów⁴⁰. Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki:

- wydatki zaplanowano w wysokości 100,0% przewidywanego wykonania w 2014 r.,
- wydatki na wynagrodzenia zaplanowane zostały na poziomie ustawy budżetowej na 2014 r.,

³⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.

³⁵ Pismo nr DBiF.0910.1.2016 z dnia 24 lutego 2016 r.

³⁶ Błędne wyksięgowania dotyczyły również kontrahentów: Wimach-M Sp. z o.o. – kwota 33 986,37 zł i Bydgoskie Zakłady Zielarskie „Herbapol” Sp. z o.o. – kwota 18 168,16 zł oraz odsetek na kwotę 228,39 zł.

³⁷ Dalej Zarządzenie Nr 16 Ministra SP z 12 czerwca 2015 r.

³⁸ Pismo nr DBiF.0910.1.2016 z dnia 24 lutego 2016 r.

³⁹ Kontrolą objęto trzy należności: 7 200 zł, 7 350 zł, 3 600 zł.

⁴⁰ Pismo MF nr BP6/411/39/DOM/2014/RD68019 z dnia 24 lipca 2014 r.

- rzeczowe wydatki bieżące jednostek budżetowych określono na poziomie 98,7% przewidywanego wykonania w 2014 r.,
- wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 146,6% przewidywanego wykonania w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 14-95)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 452,0 tys. zł, pochodzącą z rezerwy budżetu państwa, w tym z części 81 – Rezerwa ogólna 400,0 tys. zł oraz z części 83 – Rezerwy celowe 52,0 tys. zł, w tym: 17,0 tys. zł z pozycji 20⁴¹ i 35,0 tys. zł z pozycji 74⁴².

(dowód: akta kontroli str. 120, 125, 128, 129)

Uwaga

W dniu 1 września 2015 r. Minister Skarbu Państwa wystąpił do Ministra Finansów o przeniesienie kwoty 35,0 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa na 2015 r. do części 36 dział 750 rozdział 75001 § 4300, z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji, w ramach *Rządowego programu Przeciwdziałania Korupcji w latach 2014-2019*. Minister Finansów, decyzją z dnia 23 września 2015 r., dokonał przesunięcia środków z rezerwy celowej zgodnie z wnioskiem Ministra SP.

NIK zwraca uwagę, że Minister SP wystąpił o zwiększenie środków w rozdziale 75001 § 4300, w sytuacji gdy plan finansowy MSP na 2015 r. zakładał wydatki w tym paragrafie w wysokości 3 426,0 tys. zł. Natomiast zrealizowane wydatki w tym paragrafie na koniec lipca 2015 r. wyniosły 1 328,8 tys. zł, tj. 38,78% planu, a na koniec sierpnia 1 535,0 tys. zł, tj. 44,8% planu. Minister SP w dniu 25 września 2015 r. dokonał zmiany w planie finansowym Ministerstwa między innymi poprzez zmniejszenie planowanych wydatków w § 4300 o kwotę 170,0 tys. zł. Zatem nie było konieczności występowania do Ministra Finansów o zwiększenie środków w § 4300.

(dowód: akta kontroli str. 112, 126, 127, 1604, 1605, 1673-1678)

W planowaniu wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w części 36 wydatki wyniosły 60 537,6 tys. zł, tj. 92,6% planu po zmianach (65 342,9 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o 829,7 tys. zł, tj. o 1,4%.

Najwyższe wydatki zostały zrealizowane w dziale 750 – *Administracja publiczna*, obejmującym wydatki na utrzymanie urzędu MSP. Wyniosły one 57 092,2 tys. zł, tj. 92,3% planu po zmianach. Wydatki te, stanowiące 94,3% wydatków ogółem, dotyczyły przede wszystkim wynagrodzeń pracowników Ministerstwa i składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4010, § 4020, § 4040, § 4110 i § 4120) – łącznie 44 780,2 tys. zł, zakupu usług remontowych (§ 4270) – 2 738,0 tys. zł, zakupu usług pozostałych (§ 4300) – 2 558,1 tys. zł, wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych (§ 6060) – 2 044,0 tys. zł oraz zakupu energii (§ 4260) – 1 106,9 tys. zł.

Badaniem kontrolnym NIK objęto wydatki w wysokości 53 471,9 tys. zł, tj. 88,3% wydatków części 36. W ocenie NIK, Ministerstwo dokonywało wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami.

⁴¹ Cz. 83 – Rezerwy celowe, poz. 20 Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2014 oraz zwiększenie wynagrodzeń nowo powołanych ekspertów w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴² Cz. 83 – Rezerwy celowe, poz. 74 Środki na realizację przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji, ograniczeniem przestępczości gospodarczej oraz przeciwdziałaniem zagrożeniem terrorystycznym.

Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na wynagrodzenia pracowników MSP, podniesienie bezpieczeństwa i funkcjonalności budynku oraz zakup materiałów i urządzeń niezbędnych do funkcjonowania urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1559, 1562-1603, 2086-2142, 2161-2367, 3397-3402)

W 2015 r. Ministerstwo wszczęło 21 postępowań o udzielenie zamówień publicznych⁴³ o szacunkowej wartości zamówień 18 943,8 tys. zł, z których 16 zakończyło się podpisaniem umów o wartości 9 373,8 tys. zł netto⁴⁴.

Kontrolą objęto siedem postępowań o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości zawartych umów 5 185,4 tys. zł netto (6 377,6 tys. zł brutto)⁴⁵. Na realizację zawartych w ich wyniku umów zostało wydatkowane 1 196,9 tys. zł w 2015 r. Skontrolowane postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴⁶. Dokumentacja postępowań była prowadzona rzetelnie, a dotyczące ich rozliczenia finansowe prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 1355-1394, 1726–1898, 3367-3382)

Wydatki na dotacje podmiotowe wyniosły 2 900,0 tys. zł i były wyższe o 400,0 tys. zł od wielkości ujętej w ustawie budżetowej (2 500,0 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. kwota dotacji była wyższa o 400,0 tys. zł, tj. o 16,0%.

Kwota dotacji w całości została przekazana jednemu podmiotowi – Polskiej Agencji Prasowej SA⁴⁷, w jednej transzy w dniu 4 grudnia 2015 r., na podstawie umowy z dnia 21 października 2015 r., zmienionej aneksem z 29 października 2015 r.⁴⁸ W sprawozdaniu z realizacji zadań w okresie styczeń-wrzesień 2015 r.⁴⁹ Agencja podała, że koszty realizacji „działań misyjnych” w tym okresie wyniosły 8 697,1 tys. zł, natomiast przychody uzyskane w związku z tymi działaniami, z uwzględnieniem zaplanowanej na 2015 r. dotacji podmiotowej - 6 498,8 tys. zł.

Zwiększenie kwoty dotacji podmiotowej o 400,0 tys. zł nastąpiło na wniosek PAP z dnia 20 października 2015 r. skierowany do Ministra SP. Konieczność zwiększenia dotacji uzasadniono m.in. skumulowaniem wydarzeń politycznych i zwiększoną aktywnością polityków związaną z kampaniami wyborczymi. W tym samym dniu Minister SP wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o zwiększenie z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatków w części 36, dział 921, rozdział 92115 o kwotę 400,0 tys. zł, z przeznaczeniem dla PAP.

Decyzją z dnia 23 października 2015 r. Minister Finansów dokonał zmian w budżecie państwa na 2015 r. poprzez przesunięcie 400,0 tys. zł z części 81 – Rezerwa Ogólna do części 36 dział 921, rozdział 92115 § 2589, z przeznaczeniem na realizację zadań PAP, o których mowa w art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 31 lipca 1997 r. o *Polskiej Agencji Prasowej*⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 141, 1559, 1562, 1563, 1584-1587, 1604, 1603, 1941-2037)

⁴³ W tym: siedem postępowań o szacunkowej wartości 8 817,6 tys. zł dotyczyło Funduszu Skarbu Państwa, 13 postępowań o szacunkowej wartości 10 126,2 tys. zł dotyczyło części 36.

⁴⁴ W tym: cztery umowy o wartości netto 1 927,3 tys. zł dotyczyły Funduszu Skarbu Państwa, 12 umów o wartości netto 7 446,5 tys. zł dotyczyło części 36.

⁴⁵ W tym: dwie umowy o wartości 463,9 tys. zł netto (570,6 tys. zł brutto) dotyczyły Funduszu Skarbu Państwa, a cztery umowy o wartości 4 721,2 tys. zł netto (5 807,0 tys. zł brutto) dotyczyły części 36.

⁴⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 2164.

⁴⁷ Dalej także: PAP lub Agencja.

⁴⁸ Umowa nr MSP/B/93-00/2015 z 21 października 2015 r. dotycząca udzielenia dotacji podmiotowej dla PAP, zawarta pomiędzy Ministrem Skarbu Państwa a Polską Agencją Prasową SA, aneks nr MSP/B/93-01/2015 z dnia 29 października 2015 r.

⁴⁹ Sprawozdanie PAP przekazane do MSP w dniu 16 listopada 2015 r.

⁵⁰ Dz.U. Nr 107, poz. 687 ze zm. Dalej także *ustawa o PAP*.

Z przyznanej z części 83 – Rezerwy celowe kwoty w łącznej wysokości 51 949,0 zł, wykorzystano 16 947,69 zł, w tym:

- z pozycji 20 (kwota w wysokości 16 949,00 zł) wykorzystano 16 947,69 zł (99,99%) na dodatek służby cywilnej oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi nowych urzędników służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie SP;
- z pozycji 74 (kwota w wysokości 35 000,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztów przeprowadzenia akcji edukacyjnych i warsztatów mających na celu zwiększenie świadomości pracowników MSP w zakresie rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym i zachowaniom niepożądanym). Działania te miały być prowadzone w ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019. Minister Finansów dokonał przesunięcia powyższej kwoty z rezerwy celowej do części 36, po zaakceptowaniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych – Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, projektu zgłoszonego przez Ministerstwo SP: *Szkolenia i warsztaty nt. podatności i symptomów korupcji w procesach prywatyzacji, sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, zamawiania i realizacji ekspertyz oraz analiz; ocena systemów antykorupcyjnych*.
Przyznana kwota nie została wykorzystana, ponieważ przeprowadzone przez Ministerstwo postępowanie dotyczące wyboru podmiotu przeprowadzającego to szkolenie zostało zakończone bez rozstrzygnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 132, 137, 140, 141, 1671-1705)

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 55 311,9 tys. zł, tj. 93,3% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2014 r. o 337,1 tys. zł, tj. o 0,6%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (98,1%) stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług.

Wydatki na wynagrodzenia⁵¹ wyniosły 38 487,1 tys. zł (69,6% wydatków w grupie) i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 137,0 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie⁵² w 2015 r. w części 36 wyniosło 504 etaty i w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. było niższe o 14 etatów. W grupie pracowników korpusu służby cywilnej zatrudnienie zmniejszyło się o 14 etatów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie⁵³ w 2015 r. wynosiło 6 363,60 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2014 r. było wyższe o 194,02 zł, tj. o 3,1%. Największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia nastąpił w grupie pracowników zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i wynosił 1 164,51 zł, tj. 10,2%.

(dowód: akta kontroli str. 1602, 1603, 1706-1722)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 144,3 tys. zł, tj. 60,6% planu po zmianach i w porównaniu do 2014 r. były niższe o 107,6 tys. zł, tj. o 42,7%. Główną pozycję w tej grupie stanowiły wydatki w § 3020 *Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń* wynoszące łącznie 123,0 tys. zł, co stanowiło 85,3% wydatków w grupie. Obejmowały one: świadczenia rzeczowe wynikające z przepisów BHP 34,9 tys. zł, odprawy pośmiertne 58,6 tys. zł i odprawy dla pracowników z tytułu rozwiązania umowy o pracę 29,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1602, 1603, 2210-2219)

⁵¹ Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków.

⁵² W przeliczeniu na pełne etaty.

⁵³ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 2 181,4 tys. zł, tj. 74,1% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2014 r. o 200,2 tys. zł, tj. o 10,1%. Wydatki te w całości zostały zrealizowane w dziale 750 *Administracja publiczna*, w tym w § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* (wydatkowano 2 044,0 tys. zł, tj. 84,0% planu po zmianach) oraz w § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* (137,4 tys. zł, tj. 26,8% planu po zmianach). Realizacja wydatków majątkowych była zgodna z zakresem rzeczowym planu tych wydatków na 2015 r. i uzasadniona z punktu widzenia realizowanych zadań. Wykonano m.in. prace związane z zabezpieczeniem i podniesieniem bezpieczeństwa technicznego w budynku MSP (1 565,5 tys. zł – § 6050) oraz podniesieniem funkcjonalności pomieszczeń użytkowych w budynku MSP (446,3 tys. zł – § 6060).

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Mirosława Skowerskiego⁵⁴ wynika, że mniejsze niż przewidywano wydatki majątkowe Ministerstwa SP w 2015 r. wynikały m.in. z rezygnacji z niektórych planowanych zadań, z uwagi na planowane wygaszenie działania Ministerstwa w perspektywie kilkunastu miesięcy. Odstąpiono od realizacji takich zadań jak: *modernizacja systemu uwierzytelniania dostępu do zasobów informatycznych oraz pomieszczeń w MSP* oraz *wymiana sprzętu komputerowego*. Ponadto ograniczenie wydatków majątkowych wiązało się ze zmianą sposobu pozyskania urządzeń teleinformatycznych mobilnych kolektorów (terminali) – pierwotnie zakładano zakup nowych urządzeń, po przeprowadzeniu badań rynku korzystniejsza była oferta wynajmu urządzeń wraz z ich pełnym serwisem. Równocześnie, realizując zadanie *podniesienie funkcjonalności pomieszczeń biurowych i użytkowych budynku MSP i ich pomieszczeń*, zrezygnowano z zakupu części urządzeń klimatyzacyjnych, z uwagi na możliwość przeniesienia i wykorzystania urządzeń klimatyzacyjnych zainstalowanych w innych pomieszczeniach.

(dowód: akta kontroli str. 1602, 1603, 2143-2160)

Na koniec 2015 r. zobowiązania w części 36 wyniosły 3 430,0 tys. zł i były wyższe od kwoty zobowiązań na koniec 2014 r. o 1,1%. Główną pozycję (3 097,5 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania wymagalne na koniec 2015 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 1559, 1562, 1563, 1588-1589)

Uwagi

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

Podobnie jak w latach ubiegłych⁵⁵ nie było możliwe zweryfikowanie przychodów i kosztów wykazywanych przez PAP, stanowiących podstawę określenia wysokości dotacji w rozumieniu art. 4 ust. 5 *ustawy o PAP*.

Minister SP przekazał Agencji w 2014 r. dotację podmiotową w wysokości 2 500,0 tys. zł. PAP przekazała terminowo do MSP roczne sprawozdanie z realizacji zadań objętych dotacją i wykorzystania dotacji. Zgodnie z rozporządzeniem 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 Spółka Akcyjna*⁵⁶ sprawozdanie zawierało raport biegłego rewidenta. Rozliczenie dotacji podmiotowej dla PAP za 2014 r. zostało zatwierdzone

⁵⁴ Pismo nr BDG.0910.1.2016 z dnia 10 lutego 2016 r.

⁵⁵ Informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa: KGP– 4100-02-01/2013, KGP-4100-001-04/2014, KGP.410.001.04.2015.

⁵⁶ Dz.U. Nr 138 poz. 971 ze zm.

przez Ministra SP w dniu 21 kwietnia 2015 r., tj. w terminie określonym w tym rozporządzeniu.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego⁵⁷, Ministerstwo SP, realizując zalecenia NIK, podjęło działania mające na celu zmianę *ustawy o PAP*, polegające na doprecyzowaniu zadań misyjnych, o których mowa w art. 1 *ustawy o PAP*, tak aby możliwe było precyzyjne przypisanie do nich poniesionych kosztów w części pokrywanych z budżetu państwa.

W dniu 9 grudnia 2014 r. Rada Ministrów przyjęła *założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Prasowej*. Rządowe Centrum Legislacji, we współpracy z MSP, sporządziło projekt zmian *ustawy o PAP*, który przeszedł drogę legislacyjną zgodnie z regulaminem prac Rady Ministrów.

W dniu 29 grudnia 2015 r. Minister SP, na wniosek Ministra – Członka Rady Ministrów i Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów⁵⁸, wycofał *projekt zmian ustawy o PAP* z dalszych prac legislacyjnych. We wniosku tym Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów poinformował, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego włączył zmiany *ustawy o PAP* do prac nad reformą publicznej radiofonii i telewizji, w związku z powyższym procedowanie *projektu zmian ustawy o PAP* jest bezcelowe.

(dowód: akta kontroli str. 1899-1941, 2038-2042)

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

Opis stanu
faktycznego

Badaniem kontrolnym NIK objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 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

- sprawozdań finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)

oraz

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

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia: 16 stycznia 2014 r. - w *sprawie sprawozdawczości budżetowej*⁵⁹ oraz z dnia 4 marca 2010 r. - w *sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 169-259, 292-328, 1251-1274, 1561, 1562, 1563, 1606-1612)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów (przychodów), wydatków (kosztów), a także należności i zobowiązań w 2015 r. Zostały sporządzone rzetelnie

⁵⁷ Pismo nr DNW.0910.1.2016.SA z dnia 9 lutego 2016 r.

⁵⁸ Pismo nr KRM-10-97-15 z dnia 14 grudnia 2015 r.

⁵⁹ Dz.U. poz. 119.

⁶⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 1773.

i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a wykazane w nich kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 4 572 707 630,43 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 60 537 567,91 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28.

(dowód: akta kontroli str. 169-259, 292-328, 1561, 1562, 1563, 2426-2428)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych w 2015 r. była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 131 *Rachunek bieżący – dochodów budżetowych* i wynosiła 4 572 707 630,43 zł. Ewidencja analityczna zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym dla konta 131, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej. W dniu 18 lutego 2016 r. wysłano do Ministerstwa Finansów w systemie Trezor korektę sprawozdania Rb-27 za rok 2015, w związku z koniecznością skorygowania wartości należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto (zwiększenie wartości należności na koniec roku o kwotę 65 387,71 zł).

(dowód: akta kontroli str. 169-259, 371-377, 455-457)

Kwota wydatków ogółem w 2015 r., wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28, wyniosła 60 537 567,91 zł i była zgodna z kwotą środków otrzymanych w 2015 r. z Ministerstwa Finansów oraz z zapisami na koncie 130 po stronie Ma. Ewidencja analityczna zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona dla konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej

(dowód: akta kontroli str. 1562-1571, 2427, 2428)

Dane na koniec IV kwartału 2015 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. W 2015 r. sprawozdawczość i prowadzenie ksiąg rachunkowych nie było przedmiotem audytu wewnętrznego MSP.

(dowód: akta kontroli str. 292-328, 394-400, 1606-1612)

Do okresów sprawozdawczych roku 2015 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*⁶¹. Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 *Wykonanie planu finansowego wydatków budżetowych i funduszy celowych w układzie zadaniowym*. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 2371-2425, 2430)

Wynikający z art. 175 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych* obowiązek kontroli i nadzoru dysponenta głównego nad prawidłowością i terminowością pobierania dochodów oraz prawidłowością realizacji wydatków, dysponent części nr 36 – Skarb Państwa wykonywał w sposób ciągły, przede wszystkim w procesie kontroli zarządczej. Dysponent monitorował terminowość i prawidłowość w regulowaniu należności, jak również zgodność realizowanych wydatków z planowanym przeznaczeniem oraz podejmował na bieżąco niezbędne działania.

(dowód: akta kontroli str. 2368-2370)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej zapewnienia prawidłowości sporządzania sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁶¹ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

4. Przychody z prywatyzacji

MSP sporządziło dokumenty planistyczne do projektu budżetu w części 36 na 2015 r. w zakresie przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa zgodnie z zasadami i terminami określonymi w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015*. Kwota przychodów z prywatyzacji została zaplanowana w wysokości 1 200 000 tys. zł.

W *ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015* skorygowano planowane przychody z prywatyzacji, zmniejszając je do kwoty 106 649,0 tys. zł. Zmniejszenie to było głównie wynikiem decyzji Ministra SP dotyczących wycofania się w drugim półroczu 2015 r. z kontynuacji prywatyzacji niektórych spółek giełdowych⁶² oraz rezygnacji ze zbycia akcji i udziałów niektórych innych spółek.

(dowód: akta kontroli str. 2530-2555, 2570-2572)

Przychody z prywatyzacji zostały wykonane w wysokości 43 592,7 tys. zł, tj. 3,6% kwoty pierwotnie planowanej na 2015 r. i 40,9% kwoty planu określonego w *ustawie o zmianie ustawy budżetowej na 2015 r.* Na uzyskaną kwotę złożyły się przychody z prywatyzacji pośredniej – 19 516,1 tys. zł i bezpośredniej – 18 078,1 tys. zł, przychody ze sprzedaży majątku pozostałego po likwidacji państwowych jednostek i spółek z udziałem Skarbu Państwa – 699,4 tys. zł oraz pozostałe przychody – 5 299,0 tys. zł. W porównaniu do przychodów z prywatyzacji wykonanych w 2014 r.⁶³ były one niższe o 960 068,3 tys. zł (tj. o 95,7%).

Z uzyskanych przychodów z prywatyzacji dokonano obowiązkowych odpisów zasilając: Fundusz Rezerwy Demograficznej (17 437,1 tys. zł)⁶⁴, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (6 538,9 tys. zł)⁶⁵, Fundusz Skarbu Państwa (871,9 tys. zł)⁶⁶, Fundusz Nauki i Technologii Polskiej (871,9 tys. zł)⁶⁷.

Pozostałą kwotę w wysokości 17 872,9 tys. zł, Minister SP przekazał na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa⁶⁸. Według informacji Ministerstwa Finansów⁶⁹ o wysokości udzielonych w 2014 r. poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, Minister SP zobowiązany był przekazać w 2015 r. kwotę 84 391,7 tys. zł na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. Kwota ta powinna zostać przekazana w terminie do 30 czerwca 2015 r.⁷⁰

Do dnia 30 czerwca 2015 r. Minister SP przekazał na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych BGK kwotę 9 296,0 tys. zł (11,0% obowiązkowej wpłaty), a kolejne transze przekazywał w trakcie roku. Według stanu na 21 grudnia

⁶² Przychody ze sprzedaży akcji spółek notowanych na GPW SA (PGE Polska Grupa Energetyczna SA, PKO BP SA, PZU SA i ZCH Police SA), zaplanowano w wysokości 985 622 tys. zł (83% planu przychodów z prywatyzacji) – dane planistyczne do ustawy budżetowej na 2015 r. z lipca 2014 r.

⁶³ W 2014 r. przychody z prywatyzacji wyniosły 1 003 661,0 tys. zł.

⁶⁴ Art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 121 ze zm.). Podstawę naliczenia odpisów na FRP, FSP, FNI TP oraz FRD stanowiła kwota przychodów z prywatyzacji w wysokości 43 592,7 tys. zł.

⁶⁵ Art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy o kip.

⁶⁶ Art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o kip.

⁶⁷ Art. 56 ust. 1 pkt 4 ustawy o kip.

⁶⁸ Rachunek prowadzony w Banku Gospodarstwa Krajowego, na który przekazywane są przychody z prywatyzacji, o których mowa w art. 25a ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2015 r. poz. 1052 ze zm.).

⁶⁹ Pismo Ministra Finansów nr DG4.668.1.2015.MGI.51 z dnia 2 marca 2015 r.

⁷⁰ Art. 30 ust. 1a ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne.

2015 r. Minister SP nie przekazał kwoty 66 518,7 tys. zł na Skarbu Państwa⁷¹, co wynikało z niezrealizowania przychodów z prywatyzacji w planowanej wysokości.

Minister SP w dniu 7 września 2015 r. przekazał do MF propozycje zmian ustawowych, które miały dostosować dotychczasowe przepisy do malejących przychodów z prywatyzacji⁷². Propozycje te zawierały zmianę sposobu obliczania wpłaty z przychodów z prywatyzacji na rachunek BGK oraz wygaśnięcie zobowiązań nieuregulowanych do wejścia w życie nowych przepisów⁷³. Ponownie propozycje zmian zostały przekazane do MF w dniu 18 lutego 2016 r.

W 2015 r. Minister SP nie przekazał żadnych środków uzyskanych z tych przychodów na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2593-2598, 2613, 2674, 2680-2684)

Przychody z prywatyzacji pośredniej wyniosły 19 516,1 tys. zł, tj. 21,0% planu po zmianach (92 894,0 tys. zł). Uzyskano je ze sprzedaży akcji/udziałów 33 spółek (18 155,7 tys. zł) oraz spłaty należności dotyczących umów prywatyzacyjnych zawartych w latach poprzednich (1 360,4 tys. zł). Pozostałe przychody w wysokości 5 299,0 tys. zł uzyskano z umorzenia akcji i udziałów w czterech spółkach.

Przychody z prywatyzacji pośredniej wynikały z kontynuacji rozpoczętych w latach poprzednich procesów prywatyzacyjnych spółek nie notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych, spłat należności Skarbu Państwa z tytułu wcześniej zawartych umów prywatyzacyjnych oraz innych przychodów. Nie uzyskano natomiast przychodów z tytułu sprzedaży akcji lub udziałów, których procesy prywatyzacyjne zostały rozpoczęte w 2015 r.

Zgodnie z założeniami zaktualizowanego planu prywatyzacji na 2015 r.⁷⁴ zbywano głównie pakiety mniejszościowe akcji i udziałów w spółkach, w których udział Skarbu Państwa był mniejszy niż 10%. Najwyższe kwotowo przychody uzyskano ze zbycia kolejnych pakietów akcji i udziałów takich spółek jak: Veolia Chrzanów Sp. z o.o. (9 405,0 tys. zł), Fabryka Łożysk Tocznych – Kraśnik SA (1 863,1 tys. zł), spłat należności Skarbu Państwa z tytułu wcześniej zawartych umów prywatyzacyjnych (m.in. Pińczowskie Zakłady Kamienia Budowlanego SA - 1 091,8 tys. zł) oraz sprzedaży akcji i udziałów w celu umorzenia (m.in. Mazowieckie Centrum Hodowli i Rozrodu Zwierząt Sp. z o.o. – 5 197,4 tys. zł).

Wpływ na niższą niż planowano wysokość przychodów z prywatyzacji pośredniej miały takie czynniki jak: brak zainteresowania inwestorów ofertą prywatyzacyjną, w tym m.in. z uwagi na oferowanie pakietów mniejszościowych, niesatysfakcjonujące Ministra SP oferty cenowe inwestorów oraz wstrzymanie prywatyzacji w związku ze zmianą decyzji właścicielskich.

Rezygnacja przez Ministra SP ze sprzedaży kolejnych pakietów akcji na GPW spowodowała, że nie osiągnięto przychodów, które miały stanowić 83% przychodów z prywatyzacji.

⁷¹ Pismo MF nr DG4.668.1.2016 z dnia 12 stycznia 2016 r. potwierdzające kwotę zobowiązań Ministra SP. Na rachunek w BGK do dnia 31 grudnia 2015 r. przekazano kwotę 17 873,0 tys. zł.

⁷² Proponowana we wrześniu 2015 r. wysokość możliwych do przekazania środków została oszacowana na podstawie przychodów z prywatyzacji planowanych na lata 2016-2019, z uwzględnieniem rozważanych wówczas zmian ustawy o *kip* w zakresie wysokości odpisu na FRP (podwyższenie z 15% na 21%), a także ewentualnej konieczności przekazania środków na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

⁷³ Minister SP zaproponował nowe brzmienie art. 25a ustawy o *poręczeniach i gwarancjach* „Na zaspokojenie roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa przeznacza się środki w wysokości 1,4% przychodów z prywatyzacji, pomniejszonych o kwoty obowiązkowych odpisów wynikających z innych ustaw, w danym roku budżetowym” oraz przepis przejściowy, na mocy którego z dniem wejścia w życie zmiany ustawy wygasłyby dotychczasowe zobowiązania Ministra SP dot. przekazania środków na rachunek w BGK.

⁷⁴ Aktualizacja planu prywatyzacji na 2015 r. przekazana do MF w dniu 22 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2558-2565, 2570-2572, 2594-2597)

W 2015 r. Minister SP, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów, zdecydował o wniesieniu akcji i udziałów 17 spółek na podwyższenie kapitałów spółek Węglkokoks SA, Polska Grupa Zbrojeniowa SA, Towarzystwo Finansowe Silesia Sp. z o.o.⁷⁵ oraz BGK⁷⁶.

Na podwyższenie funduszu statutowego BGK wniesiono akcje spółki PKO BP SA, o łącznej wartości 799 999,9 tys. zł, w związku z realizacją Programu Inwestycje Polskie.

Minister SP wniósł akcje trzech spółek giełdowych na podwyższenie kapitału zakładowego TF Silesia: Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (1,58% wszystkich wyemitowanych akcji), PGE SA (1% wszystkich wyemitowanych akcji) i PZU SA (0,74% wszystkich wyemitowanych akcji). Łączna wartość aportu wyniosła 1 162 716,5 tys. zł, z czego za kwotę 1 000 000,0 tys. zł Skarb Państwa objął 2 000,0 tys. udziałów w TF Silesia, natomiast kwotę 162 716,5 tys. zł przekazano na kapitał zapasowy.

Podwyższenie kapitału TF Silesia nastąpiło w związku z informacją Zarządu tej spółki, przekazaną Ministrowi SP w dniu 27 sierpnia 2015 r., o zainteresowaniu „udziałem w realizacji projektów restrukturyzacyjnych i inwestycyjnych, w tym obejmujących podmioty działające w newralgicznych dla gospodarki sektorach przemysłu”. Zarząd TF Silesia wnioskował do WZA o podwyższenie kapitału zakładowego w związku z przyjętym modelem zaangażowania w nabycie obligacji Kompanii Węglowej SA. Na sfinansowanie tego projektu spółka nie posiadała środków finansowych.

Kontynuując konsolidację polskiego sektora obronnego, Minister SP przekazał aport (akcje i udziały 12 w spółkach) o wartości 20 320,8 tys. zł na podwyższenie kapitału spółki Polska Grupa Zbrojeniowa SA.

Na podwyższenie kapitału Węglkokoks SA Minister SP wniósł akcje i udziały dwóch spółek⁷⁷ o łącznej wartości 18 818,8 tys. zł.

Na podstawie umowy z dnia 5 października 2015 r. Minister SP, zgodnie z planem, zbył nieodpłatnie wszystkie posiadane przez Skarb Państwa udziały w spółce Międzynarodowe Targi Poznańskie Sp. z o.o. na rzecz Miasta Poznań.

(dowód: akta kontroli str. 2831-2879, 3117-3265)

Na wysokość przychodów z prywatyzacji pośredniej wpłynęły również zwroty środków (758,2 tys. zł) z tytułu: wykonania wyroku sądowego, ugody sądowej oraz umowy warunkowego zwolnienia z długu. Największa kwota zwrotu (528,7 tys. zł) była wynikiem korzystnego dla Farmacol SA wyroku sądowego dotyczącego zwrotu kary umownej, naliczonej w związku z brakiem realizacji zobowiązań wynikających z umowy prywatyzacyjnej Cefarm Białystok SA.

(dowód: akta kontroli str. 2596, 2684-2771, 3311-3319)

Przychody z prywatyzacji bezpośredniej wyniosły 18 777,5 tys. zł (139,7% planu). Przychody z wpłat należności od 59 podmiotów gospodarczych, sprywatyzowanych

⁷⁵ Dalej TF Silesia

⁷⁶ Wartość aportów wyniosła w sumie 1 839 139,6 tys. zł, a dodatkowo na kapitał zapasowy TF Silesia przekazano nadwyżkę ponad wartość godziwą aportu, która wynosiła 162 716,5 tys. zł. NWZA Węglkokoks SA zdecydowało o podwyższeniu kapitału w dniu 25 marca 2015 r. Umowę objęcia akcji PGZ SA Minister SP zawarł w dniu 27 sierpnia 2015 r. Akcje PKO SA wniesiono w dniu 26 sierpnia 2015 r. Umowę objęcia nowych udziałów Minister SP zawarł z TF Silesia w dniu 1 grudnia 2015 r.

⁷⁷ Skarb Państwa objął akcje Węglkokoks SA i pokrył obejmowane akcje w podwyższonym kapitale wkładem niepieniężnym w postaci akcji/udziałów spółek: Huta Pokój SA i Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „PSK Rzeszów” Sp. z o.o.

przez wojewodów w latach ubiegłych, wynosiły 18 078,1 tys. zł i stanowiły 134,5% kwoty planowanej (13 443,0 tys. zł). Przychody ze sprzedaży majątku pozostałego po likwidacji państwowych jednostek i spółek z udziałem Skarbu Państwa, zrealizowane na podstawie dwóch umów, wyniosły 699,4 tys. zł. Wyższe wykonanie przychodów z prywatyzacji bezpośredniej wynikało m.in. z wcześniejszej spłaty należności z tytułu umowy oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, które były wymagalne od 2016 r., spłaty zaległych zobowiązań oraz wpłat uzyskanych z tytułu prowadzonych postępowań upadłościowych.

Po 2012 r. nie sprywatyzowano żadnego podmiotu w trybie prywatyzacji bezpośredniej.

(dowód: akta kontroli str. 2573, 2594-2597, 3299-3300)

Na koniec 2015 r. należności wymagalne z tytułu procesów prywatyzacyjnych wyniosły 1 333 147,9 tys. zł (prywatyzacja pośrednia 910 456,9 tys. zł, prywatyzacja bezpośrednia 421 895,8 tys. zł oraz koszty zastępstwa procesowego 795,2 tys. zł). Należności wymagalne w 2015 r. wzrosły o 21,8% w stosunku do należności w roku 2014 (1 094 774,0 tys. zł), na co miał decydujący wpływ wzrost należności z tytułu prywatyzacji pośredniej⁷⁸ - o 248 546,8 tys. zł (tj. o 37,5%) oraz naliczanie odsetek od należności z lat poprzednich.

W związku z naliczeniem w 2015 r. kary umownej z tytułu niewykonania zobowiązań pozacenowych, największym dłużnikiem Skarbu Państwa była spółka Zakrytoje Akcionernoje Obszczestwo z Inostrannoj Inwesticiej „Zaporożskij Awtomobilestroitelnyj Zawod” (233 237,6 tys. zł)⁷⁹. Inwestor ten w dniach 14 września 2012 r. i 24 stycznia 2014 r. zwracał się do Ministra SP o potwierdzenie braku obowiązku wykonania zobowiązania polegającego na podwyższeniu kapitału FSO SA, którego termin realizacji jeszcze nie upłynął. Sekretarz Stanu w MSP w dniu 18 lipca 2014 r. stwierdził, że inwestor zobowiązany jest do podwyższenia kapitału powyższej spółki. W dniu 26 lutego 2015 r. Minister SP wezwał inwestora do podwyższenia kapitału FSO S.A. o kwotę 231 462,0 tys. zł i objęcia akcji w podwyższonym kapitale zakładowym – w terminie trzech miesięcy. W związku niezrealizowaniem podwyższenia kapitału FSO SA, w dniu 20 października 2015 r. MSP wezwało inwestora do zapłacenia kary umownej, równej kwocie podwyższenia kapitału. W dniu 8 grudnia 2015 r. Minister SP zwrócił się do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa o wszczęcie postępowania sądowego przeciwko inwestorowi, który nie zrealizował zobowiązania i nie dokonał wpłaty kary umownej naliczonej przez MSP.

Podobnie jak w 2014 r. dłużnikami z tytułu najwyższych wymagalnych należności Skarbu Państwa były: Altra Group w likwidacji SA (138 117,6 tys. zł), Mex-Inwest Sp. z o.o. (97 157,4 tys. zł) oraz Scanvir Sp. z o.o. (80 878,7 tys. zł). Niska ściągalność należności wynikała, podobnie jak w roku ubiegłym, z długotrwałości postępowań sądowych, małej efektywności postępowań egzekucyjnych ze względu na brak majątku dłużnika, ogłoszenia upadłości dłużników bądź zaprzestania przez nich prowadzenia działalności gospodarczej. W 2015 r. MSP wysłało do 296 kontrahentów pisma o potwierdzenie salda należności związanych z procesami prywatyzacyjnymi. W odpowiedzi, uzgodnienia sald otrzymano od 38 kontrahentów, jeden kontrahent zakwestionował wysokość naliczonych należności. Do czasu zakończenia kontroli 257 kontrahentów nie udzieliło odpowiedzi.

⁷⁸ W 2014 r. należności z prywatyzacji pośredniej wynosiły 661 910,1 tys. zł. Należności prywatyzacyjne z tytułu prywatyzacji bezpośredniej zmniejszyły się o 2,4% (432 049,8 tys. zł w 2014 r.). Koszty zastępstwa procesowego zmniejszyły się o 2,3% (814,1 tys. zł w 2014 r.).

⁷⁹ Inwestor prywatyzacyjny Fabryki Samochodów Osobowych SA w Warszawie – dalej także FSO SA.

(dowód: akta kontroli str. 2459-2512, 2890-2915, 3036-3040, 3059-3111, 3294, 3299-3300)

Badanie procesów windykacji należności Skarbu Państwa zostało przeprowadzone przez NIK na próbie 6 dłużników⁸⁰, dla których wezwania do zapłaty zostały wystawione przez MSP w 2015 r. oraz 11 dłużników, w stosunku do których procesy windykacji były kontynuowane w 2015 r. NIK nie stwierdziła 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. 2880-3033, 3271-3291)

W 2015 r. Minister SP umorzył należności Skarbu Państwa z tytułu prywatyzacji na kwotę 12 022,4 tys. zł. Podstawą umorzenia był art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2773, 2777-2826)

Na podstawie oświadczenia z dnia 18 września 2015 r. Minister SP umorzył należność przypadającą Skarbowi Państwa od spółki GLASSMONT – SUDETY Bogumiła Bieguńska, Krzysztof Pyda spółka jawna⁸¹, z tytułu umowy sprzedaży przedsiębiorstwa zawartej 25 kwietnia 2000 r., w łącznej wysokości 5 271,1 tys. zł, na którą składały się raty kapitałowe w wysokości 538,3 tys. zł, kary umowne w wysokości 4 259,1 tys. zł i odsetki ustawowe w wysokości 451,5 tys. zł. Postępowanie upadłościowe spółki GLASSMONT zakończyło się postanowieniem z dnia 20 listopada 2006 r. Z dniem 24 stycznia 2007 r. spółka została wykreślona z Krajowego Rejestru Sądowego. W postępowaniu upadłościowym Skarb Państwa uzyskał kwotę 177,7 tys. zł ze zgłoszonej do masy upadłości kwoty 5 448,9 tys. zł. Minister SP złożył oświadczenie o umorzeniu należności, na podstawie art. 55, art. 56 ust. 1 pkt 2, art. 58 ust. 1 pkt 1 i art. 58 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Umorzenie nastąpiło z powodu całkowitej nieściągalności długu od spółki GLASSMONT, przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność i nieprzejścia na mocy prawa odpowiedzialności za zobowiązania dłużnika na osoby trzecie.

(dowód: akta kontroli str. 2780-2781, 2784, 2785-2787, 2798-2808)

W 2015 r. Minister SP zawarł 90 umów zwolnienia z długu, ogółem na kwotę 142,7 tys. zł, na podstawie których umorzył pozacenowe należności prywatyzacyjne. Umorzenia należności dokonano w oparciu o art. 508 Kodeksu cywilnego, z przyczyn określonych w art. 56 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, z uwagi na ważny interes dłużnika lub interes publiczny. Dodatkowo jedno zobowiązanie pozacenowe w wysokości 32,5 tys. zł rozłożono na raty. NIK nie wnosi uwagi do działań Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 2773-2776)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej przychodów z prywatyzacji stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Umorzenie należności przypadających Skarbowi Państwa od spółki GLASSMONT nie spełniało wszystkich przesłanek wskazanych w art. 56 ust. 1 pkt 2⁸² ustawy

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

⁸⁰ Badaniem objęto wszystkich dłużników, którzy po otrzymaniu wezwania do zapłaty nie dokonali zapłaty w związku z czym MSP zdecydowało o dochodzeniu należności prywatyzacyjnych Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym.

⁸¹ Dalej także: GLASSMONT.

⁸² Osoba prawna - została wykreślona z właściwego 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.

o finansach publicznych, które były wymagane do złożenia oświadczenia przez Ministra SP.

Art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych dotyczy umorzenia należności przypadających Skarbowi Państwa od osób prawnych. Minister SP umorzył należności przypadające Skarbowi Państwa od spółki osobowej GLASSMONT, która nie posiadała osobowości prawnej.

Nie została spełniona, wskazana w przywołanym przepisie, przesłanka nieprzejścia na mocy prawa odpowiedzialności za zobowiązania dłużnika (GLASSMONT) na osoby trzecie. Na mocy art. 31 *Kodeksu spółek handlowych* obowiązuje zasada subsydiarnej odpowiedzialności wspólników spółki jawnej – za zobowiązania odpowiedzialność ponoszą wszyscy wspólnicy solidarnie z pozostałymi wspólnikami oraz ze spółką, bez ograniczeń, całym swoim majątkiem, zarówno obecnym, jak i przyszłym. Wierzyciel może prowadzić egzekucję z majątku wspólnika dopiero gdy egzekucja z majątku spółki okaże się bezskuteczna, co nie oznacza jednak, że wierzyciel nie może wcześniej wystąpić z pozwem przeciwko wspólnikom.

(dowód: akta kontroli str. 2785-2786, 2809-2810)

W odniesieniu do działań prywatyzacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo SP w 2015 r., NIK przedstawia następującą uwagę:

Nie zostały zrealizowane przychody z prywatyzacji pośredniej, planowane w wysokości 92 894,0 tys. zł ze zbycia akcji i udziałów spółek nienotowanych na GPW. W odniesieniu do spółek, które w drugim półroczu miały być głównym źródłem przychodów z prywatyzacji pośredniej (88,1% planu na ten okres⁸³), zmaterializowały się ryzyka zewnętrzne, które zidentyfikowano w *Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2015 r.* W szczególności zmaterializowały się ryzyka przesunięcia w czasie zawarcia umów prywatyzacyjnych w toczących się procesach prywatyzacji lub odstąpienia od ich realizacji w 2015 r., m.in. z uwagi na planowane przez spółki inwestycje, nieuregulowany stan prawny nieruchomości spółek przeznaczonych do prywatyzacji, roszczenia reprivatyzacyjne skierowane do spółek planowanych do prywatyzacji i brak inwestorów zainteresowanych udziałem w prywatyzacji spółek, które znalazły się w ofercie prywatyzacyjnej kolejny raz. Ministerstwo SP przewidziało do prywatyzacji spółki, które nie były przygotowane do takich działań.

Jednocześnie należy zauważyć, że zmiana w drugim półroczu 2015 r. planu przychodów z prywatyzacji pośredniej i założenie uzyskania przychodów wyłącznie z prywatyzacji spółek nienotowanych na GPW, wynikała z decyzji właścicielskich Ministra SP, zmieniających dyspozycje w odniesieniu do pakietów akcji niektórych spółek, które pierwotnie miały zostać sprzedane⁸⁴. Możliwość podejmowania decyzji właścicielskich innych niż sprzedaż w celu osiągnięcia przychodów z prywatyzacji (ryzyko wewnętrzne) uwzględniono w *Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2015 r.* Według założeń MSP zawartych w tym dokumencie, prywatyzacja miała być traktowana jako jedno z narzędzi przekształceń własnościowych, równorzędnie z budowaniem wartości aktywów Skarbu Państwa.

⁸³ Z planowanej do uzyskania w drugim półroczu kwoty przychodów w wysokości 77 955,3 tys. zł, oszacowanej na podstawie planowanych do zbycia akcji/udziałów 32 spółek, nie zrealizowano sześciu transakcji (jeden pakiet mniejszościowy 3,9% i pięć pakietów większościowych od 81,5% do 85% udziału w kapitale zakładowym spółki), których przychody planowano na kwotę 68 676,9 tys. zł.

⁸⁴ Przychody z prywatyzacji giełdowej przed zmianą planu miały stanowić 83,0% planowanych przychodów, w tym przychody ze zbycia akcji spółek, które wniesiono do BGK i TF Silesia, przy jednoczesnym braku zbycia akcji na GPW S.A., stanowiły 75,4%.

Rok 2015 był kolejnym rokiem wykonania przychodów z prywatyzacji pośredniej na poziomie nieprzekraczającym 30%⁸⁵ planu. Kwota planowanych w 2015 r. przychodów z prywatyzacji, tak jak w 2014 r., była wynikiem szacunków opartych na wykazie spółek, które mogłyby być przeznaczone do zbycia. Procesy prywatyzacji tych spółek obarczone były ryzykami znanymi MSP. Ryzyka te wynikały m.in. ze zbywania przez Skarb Państwa w większości przypadków pakietów mniejszościowych i kolejnych prób sprywatyzowania spółek działających w branżach postrzeganych jako nieatrakcyjne rynkowo. Dodatkowo decyzje prywatyzacyjne zależne były od sytuacji na rynkach kapitałowych i możliwego przeznaczenia akcji spółek, których zbycie miało być źródłem przychodów z prywatyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 2535-2572)

5. Wykonanie planów finansowych funduszy celowych

5.1 Fundusz Reprywatyzacji⁸⁶

Opis stanu
faktycznego

MSP opracowało dokumenty planistyczne⁸⁷ do projektu planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji na 2015 r. terminowo, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie *szczególne sposoby, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015*. Planowane przychody Funduszu Reprywatyzacji oparto na założeniach planów prywatyzacji oraz dochodów z lokowania wolnych środków, natomiast koszty w oparciu o przekazane przez organy administracji rządowej szacowane wypłaty odszkodowań oraz o założenia ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o *zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*⁸⁸, wprowadzającej możliwość udzielania ze środków FR dotacji⁸⁹ dla miasta stołecznego Warszawy (dalej: m.st. Warszawa) na dofinansowanie wypłat odszkodowań.

W ustawie budżetowej na 2015 r. ujęto łączną wysokość kwot przychodów 171 711,0 tys. zł oraz kosztów 920 700,0 tys. zł. Plan finansowy FR w ciągu 2015 r. nie ulegał zmianom.

Przyjęty na 2015 r. plan finansowy Funduszu Reprywatyzacji wykonano w kwotach: przychody 118 355,9 tys. zł, tj. 68,9% planu, koszty 379 294,9 tys. zł tj. 41,2% planu.

Przychody FR osiągnięto z lokat wolnych środków funduszu. Niższe od planowanych przychody funduszu wynikały z braku realizacji przychodów z prywatyzacji.

Realizacja kosztów FR w kwocie niższej niż planowana była związana z przekazaniem do MSP niższej od zakładanej ilości wniosków o wypłatę odszkodowań.

Koszty funduszu poniesione w 2015 r. wynikały z realizacji wypłat odszkodowań na rzecz 358 osób uprawnionych na podstawie wyroków sądowych. Analiza

⁸⁵ Bez zmiany planu na 2015 r. zrealizowane przychody stanowiłyby 3,6% planu (planowano przychody w wysokości 1 200 000,0 tys. zł).

⁸⁶ 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*).

⁸⁷ Załącznik nr 45 PFC (Projekt planu finansowego państwowego funduszu celowego) do *projektu ustawy budżetowej na 2014 r.* Dotyczy FR, FRK, FRP i FSP.

⁸⁸ Dz.U. poz. 1643.

⁸⁹ Art. 69f *ustawy o kip*. W latach 2014-2016 ze środków Funduszu, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1, może być udzielona miastu stołecznemu Warszawie dotacja celowa z przeznaczeniem na dofinansowanie wypłaty odszkodowań, o których mowa w art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami* (Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.). 2. Wysokość udzielonej dotacji w roku budżetowym nie może być wyższa niż 200 000 000 zł.

dokumentacji otrzymanej od organów wnioskujących o wypłatę była dokonywana w MSP bez zbędnej zwłoki.

Minister SP udzielił dotacji celowej w wysokości 200 000,0 tys. zł dla m.st. Warszawy, na podstawie umowy z 10 marca 2015 r. na dofinansowanie wypłat odszkodowań, o których mowa w art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*⁹⁰. Wysokość dotacji została ustalona na podstawie wniosków przedłożonych przez Prezydenta m.st. Warszawy. Dotacja została wypłacona w pełnej wysokości, w czterech transzach. W dniu 11 stycznia 2016 r. Prezydent m.st. Warszawy złożył sprawozdanie Ministrowi SP z realizacji umowy o dotację, informując o wydaniu 123 decyzji ustalających odszkodowania w trybie art. 215 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, obejmujących wypłaty dla 549 uprawnionych osób fizycznych, które zrealizowano ze środków dotacji.

Zgodnie z § 6 umowy o dotację celową Minister SP w dowolnym terminie może przeprowadzić kontrolę prawidłowego wydatkowania środków w zakresie objętym dotacją, w trybie i na zasadach określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej. W 2015 r., podobnie jak w 2014 r., Minister SP nie przeprowadzał takiej kontroli. Ministerstwo weryfikowało natomiast przekazane przez m.st. Warszawa decyzje ustalające odszkodowanie pod kątem podstawy prawnej, ustalonego odszkodowania oraz w zakresie kwot odszkodowania i danych beneficjentów z przekazanymi dokumentami księgowymi potwierdzającymi wypłatę.

Stan należności funduszu w ciągu 2015 r. nie uległ zmianie i wynosił 198,0 tys. zł. Na 31 grudnia 2015 r. w księgach rachunkowych widniała należność w kwocie 198,0 tys. zł, powstała na skutek zasądzenia na rzecz Skarbu Państwa odsetek od zwróconego odszkodowania. Postępowanie egzekucyjne w tej sprawie, według wyjaśnień Dyrektora byłego Departamentu Reprywatyzacji i Rekompensat (dalej także: DRiR), prowadziło Ministerstwo Gospodarki⁹¹.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. FR zrealizował wszystkie swoje zobowiązania.

Stan Funduszu na koniec 2015 r. wyniósł 4 918 197,9 tys. zł i w stosunku do stanu na początku roku (5 179 136,9 tys. zł) zmniejszył się o 5,0%.

(dowód: akta kontroli str. 1407-1525, 3383-3395)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej Funduszu Reprywatyzacji nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi

W wystąpieniu pokontrolnym sformułowanym po kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2014 r. a także wykonania planów finansowych funduszy celowych* NIK wskazywała, że MSP nie przeprowadzał w 2014 r. kontroli prawidłowości wykorzystania środków dotacji udzielonej m.st. Warszawa na podstawie art. 69f ustawy *o kip*, a jedynie weryfikował przesłaną dokumentację.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DRiR⁹² w dniu 18 grudnia 2015 r., po uprzedniej akceptacji Ministra SP, zwrócił się on do Biura Kontroli o przeprowadzenie przedmiotowej kontroli wskazując, że optymalnym terminem przeprowadzenia byłby styczeń 2016 r., tj. w okresie od złożenia sprawozdania przez Prezydenta m.st. Warszawy do jego zatwierdzenia przez Ministra SP. Kontroli tej nie przeprowadzono. Dyrektor Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił⁹³, że ze względu na

⁹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.

⁹¹ Sprawa dotyczy kasacji wyroku sądu apelacyjnego, gdzie Skarb Państwa reprezentował Minister Gospodarki, a zastępstwo procesowe pełniła Prokuratura Generalna SP.

⁹² Pismo nr DRiR.583.6.2016.JR z 2 lutego 2016 r.

⁹³ Pismo nr BK.0910.1.2016 z 18 lutego 2016 r.

zmiany organizacyjne w MSP przygotowano nowy projekt planu kontroli na pierwsze półrocze 2016 r., w którym kontrola została uwzględniona.

(dowód: akta kontroli str. 1243, 1267-1270, 1401-1404, 1413, 1518-1522)

5.2 Fundusz Rekompensacyjny⁹⁴

Opis stanu
faktycznego

MSP opracowało dokumenty planistyczne do projektu planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego w terminie i zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie *szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015*.

W *ustawie budżetowej na 2015 r.* zaplanowano przychody w kwocie 835 000,0 tys. zł oraz koszty realizacji zadań w kwocie 623 000,0 tys. zł. Wielkości te w 2015 r. nie były zmieniane. Do określenia wielkości przychodów Funduszu w projekcie budżetu na 2015 r. Minister SP przyjął wartość dofinansowania równą wartości 70% powierzchni gruntów sprzedanych w przetargach, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 marca 2009 r. w sprawie *szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*⁹⁵ oraz zgodnie z zatwierdzonym przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi planem finansowym zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na 2015 r. Koszty Funduszu oszacowano przy uwzględnieniu wypłaconych rekompensat, przyjmując realizację ok. 5 480 wypłat rekompensat w 2015r., przy przeciętnej wysokości rekompensaty wynoszącej 111 tys. zł.

Przyjęty w ustawie budżetowej na 2015 r. plan finansowy Funduszu Rekompensacyjnego wykonano w kwotach: przychody 834 824,3 tys. zł, tj. 99,98% planu, koszty 426 026,6 tys. zł tj. 68,4% planu.

Główne źródło przychodów FRk (830 700,0 tys. zł, tj. 99,5%) stanowiły przychody ze sprzedaży nieruchomości pochodzących z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁹⁶, pozostałe przychody w kwocie 4 124,0 tys. zł (0,5%) stanowiły odsetki od depozytów środków.

Główną pozycję kosztów w kwocie 336 073,1 tys. zł (99,6%) stanowiły wypłaty świadczeń pieniężnych – rekompensat za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Pozostałe koszty FRk (1 165,0 tys. zł), związane były z prowizją za obsługę bankową dla BGK oraz za asystę wsparcia technicznego i serwis Systemu Informatycznego Rejestrów (SIR). Z rachunku FRk dokonano również zwrotu środków (88 788,3 tys. zł⁹⁷) wynikającego z rozliczenia po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego ZWRSP⁹⁸.

⁹⁴ 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 (dalej także: ZWRSP), 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.), odsetki od wolnych środków przekazanych w zarządzanie zgodnie z przepisami *ustawy 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. z 2014 r. poz. 1090 dalej – *ustawa o realizacji prawa do rekompensaty*).

⁹⁵ Dz.U. Nr 52, poz. 427 ze zm.

⁹⁶ Dalej także: ZWRSP.

⁹⁷ W sprawozdaniu Rb 33 wykazywane jako koszty FRk.

⁹⁸ Zobowiązanie ANR wobec FRk za 2014 r. ostatecznie wyniosło 303 712 tys. zł wobec wpłaconych zaliczek 392 500 tys. zł.

W 2015 r. wypłacono ogółem 4 022 rekompensaty na łączną kwotę 336 084,7 tys. zł.

Niższa od planowanej liczba wypłaconych rekompensat wynikała z mniejszej liczby potwierdzonych wniosków, przekazanych przez wojewodów w 2015 r. do rejestru centralnego.

Należności Funduszu na koniec 2015 r. wyniosły 60 700,0 tys. zł i były niższe o 4,4% od stanu na koniec 2014 r. (63 500,0 tys. zł). Były to należności od Agencji Nieruchomości Rolnych z tytułu sprzedaży w trybach przetargowych nieruchomości ZWRSP, jako ustalona przez Agencję rata za czwarty kwartał 2015 r. (przekazywana w roku następnym).

Na koniec 2015 r. zobowiązania FRK wyniosły 2 321,7 tys. zł i były wyższe o 3,9% od ich stanu na koniec roku poprzedniego (2 234,1 tys. zł). Największy udział (98,6%) miały zobowiązania w kwocie 2 294,0 tys. zł, z tytułu wypłat rekompensat za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP, realizowanych na przełomie lat 2015/2016.

Stan Funduszu na koniec 2015 r. wyniósł 761 590,7 tys. zł i w stosunku do stanu na początku roku (352 793,1 tys. zł) wzrósł o 115,9%.

(dowód: akta kontroli str. 1244, 1271-1274, 1407-1411)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej Funduszu Rekompensacyjnego nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.3 Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców⁹⁹

Opis stanu
faktycznego

MSP opracowało dokumenty planistyczne do projektu planu finansowego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. *w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015*. Niewłaściwie jednak w kosztach i przychodach FRP ujmowano wielkości zwrotnych pożyczek, których zamierzano udzielić przedsiębiorcom oraz spłat pożyczek udzielonych w okresach poprzednich.

W ustawie budżetowej na 2015 r. zaplanowano przychody w kwocie 228 600,0 tys. zł oraz koszty realizacji zadań w kwocie 755 377,0 tys. zł. Plan FRP został zmieniony¹⁰⁰ i zatwierdzony przez Ministra SP w dniu 10 października 2015 r. Zmiana dotyczyła planowanych kosztów funduszu, które zostały podwyższone do kwoty 903 377,0 tys. zł.

Na koniec 2015 r. zaplanowane przychody zostały zrealizowane w wysokości 58 662,9 tys. zł, tj. 25,7% planu, natomiast koszty wyniosły 485 524,2 tys. zł, tj. 53,7% planu po zmianach.

Przychody FRP w 2015 r. stanowiły:

- wpływy z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa w kwocie 6 538,9 tys. zł (11,1%);
- odsetki od składanych depozytów wolnych środków w Ministerstwie Finansów¹⁰¹, odsetki od pożyczek udzielonych na podstawie umowy o udzieleniu pomocy

⁹⁹ 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).

¹⁰⁰ Zwiększono sumę kosztów o kwotę 148 mln zł (zwiększenie w paragrafie *udzielone pożyczki* 171 400 tys. zł i zmniejszenie w paragrafie *dotacje na realizację zadań dla jednostek nienależących do sektora finansów publicznych* 23 400 tys. zł).

¹⁰¹ Wolne środki pieniężne FRP były przekazywane, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych

publicznej na ratowanie i inne odsetki ustawowe – razem w kwocie 19 558,3 tys. zł (33,3%);

- zwroty pomocy publicznej 5 291,3 tys. zł (9,2%);
- inne zwiększenia 27 274,5 tys. zł (46,4%) wynikające z rozwiązania rezerw i korekt odpisów aktualizujących, uprzednio utworzonych w ciężar FRP.

W 2015 r. z FRP nie ponoszono kosztów związanych udzieleniem pomocy publicznej

Główną pozycją kosztów FRP w wysokości 475 280,0 tys. zł (co stanowiło 97,9% kosztów ogółem) było wsparcie niebędące pomocą publiczną udzielone na podwyższenie kapitału zakładowego w spółkach prawa handlowego, w tym 430 000,0 tys. zł wsparcie dla Węglkokoks SA. Celem wsparcia było nabycie pośrednio przez Węglkokoks SA od Kompanii Węglowej SA czterech zorganizowanych części przedsiębiorstwa w postaci kopalń węgla kamiennego, a na tej bazie miała powstać tzw. Nowa Kompania Węglowa. W terminie ustalonym w umowie¹⁰² cel nie został zrealizowany. Minister SP nie podpisał aneksu do umowy wsparcia, którym dokonałby zmiany celu pożyczki lub przedłużenia terminu jego realizacji, jak również nie zażądał zwrotu przekazanych środków. Minister SP i Węglkokoks SA w dniu 16 listopada 2015 r. zawarły natomiast porozumienie, w którym zadeklarowały wolę dalszego współdziałania w ramach udzielonego wsparcia i założonego w umowie pożyczki celu.

Jak wynika z informacji przedstawionych przez zarząd Węglkokoks SA, według stanu na 9 lutego 2016 r. w dalszym ciągu trwały prace nad programem restrukturyzacji Kompanii Węglowej SA. W lutym 2015 r. środki finansowe wsparcia zostały przekazane przez Węglkokoks SA do spółki celowej Węglkokoks ROW Sp. z o.o. (obecnie Polska Grupa Górnicza Sp. z o.o.) i dalej do Kompanii Węglowej SA tytułem zaliczkowania przyszłej transakcji.

Pozostałe koszty 45 280,0 tys. zł dotyczyły wsparcia udzielonego między innymi Polskiej Grupie Zbrojeniowej SA, Hucie Stalowa Wola SA i Mesko SA.

Niski stopień realizacji planu przychodów Funduszu związany był z niskimi wpływami z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa. Niewykonanie planu wydatków m.in. wynikało z nieprzekazania ostatniej transzy wsparcia dla Węglkokoks (100 000,0 tys. zł), odrzuceniu lub pozostawieniu bez rozpatrzenia wniosków przedsiębiorców, którzy nie spełnili wymogów rozporządzenia¹⁰³ oraz niewypłaceniu w 2015 r. pożyczki dla Instytutu Centrum Zdrowia Dziecka w Warszawie (100 000,0 tys. zł)¹⁰⁴.

Należności FRP na koniec 2015 r. wyniosły 131 407,1 tys. zł¹⁰⁵ i były wyższe o 317,16% od stanu na początku roku (31 505,9 tys. zł). Główny wpływ na zwiększenie należności miało udzielenie ze środków FRP pożyczki dla Instytutu Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi w wysokości 100 000,0 tys. zł. Pozostałe należności dotyczą pożyczek oraz zwrotu pomocy udzielanej poprzednio w formie dokapitalizowania.

Na koniec 2015 r. zobowiązania FRP wyniosły 542,3 tys. zł, co stanowiło około 0,5% stanu zobowiązań na początku roku (106 209,0 tys. zł). Była to część zobowiązania

przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie – Dz.U. z 2014 r. poz. 1864. Uzyskane dochody to 14,4 mln zł.

¹⁰² Do 30 września 2015 r. z możliwością 14 dniowego odchylenia.

¹⁰³ Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz.U. poz. 531 ze zm.)

¹⁰⁴ Pożyczkę dla Instytutu Centrum Zdrowia Dziecka w Warszawie wypłacono w styczniu 2016 r.

¹⁰⁵ Należności netto - bez odpisu aktualizującego, którego suma na koniec 2015 r. wyniosła 84 509,3 tys. zł.

wobec Agencji Rozwoju Przemysłu SA¹⁰⁶ w związku z corocznym podwyższaniem kapitału zakładowego ARP SA¹⁰⁷, wynikająca z rozliczenia przychodów Funduszu za 2015 r. rozliczana w roku następnym.

Stan Funduszu na koniec 2015 r. wyniósł 917 489,2 tys. zł i w stosunku do stanu na początek roku (1 344 350,4 tys. zł) zmniejszył się o 31,7%. Dodatkowo, jako zobowiązanie warunkowe (poza bilansem FRP) widnieje kwota 100 000,0 tys. zł jako ostatnia transza wsparcia dla Weglokoks SA, której wypłata warunkowana jest podpisaniem umowy sprzedaży kopalń.

(dowód, akta kontroli str. 478-480, 499-522, 790-849, 1238, 1242, 1245-1248, 1259-1262)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ministerstwo Skarbu Państwa nieprawidłowo sporządziło projekt planu finansowego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców na formularzu PFC nr 46, w części B *Plan finansowy w układzie memoriałowym*, przekazywanego jako materiał planistyczny do ustawy budżetowej na 2015 r.

W kosztach i przychodach FRP niewłaściwie ujmowano wartości pożyczek, których zamierzano udzielić w 2015 r. oraz uzyskać wpływy ze spłat rat wcześniej udzielonych pożyczek. Pożyczki o charakterze zwrotnym, mimo iż stanowią wydatki i wpływy, w planie i sprawozdaniu sporządzanym w układzie memoriałowym nie stanowią kosztów/przychodów. Skutkiem sprawozdawczym w układzie memoriałowym, który powinien być planowany w tym przypadku, jest zwiększony lub zmniejszony stan należności oraz adekwatnie stan środków pieniężnych.

Konsekwencją było powielenie błędu w planie finansowym FRP załączonym do ustawy budżetowej na 2015 r., w planie finansowym zatwierdzanym przez Ministra Skarbu Państwa po przyjęciu ustawy budżetowej z 24 lutego 2015 r. oraz w planie po zmianach z 6 października 2015 r. w związku z zamiarem udzielenia pożyczek Instytutowi Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi (100 000,0 tys. zł) oraz Instytutowi Centrum Zdrowia Dziecka w Warszawie (100 000,0 tys. zł).

Nieprawidłowość skutkowałą zniekształceniem informacji prezentowanych w sprawozdaniu Rb-40 z wykonania planu finansowego FRP w ten sposób, że w wierszach odpowiadających „pożyczkom”, odpowiednio w kolumnie „plan/plan po zmianach”, wykazywano wielkości dotyczące zaplanowanych do udzielenia pożyczek (200 000,0 tys. zł), natomiast w kolumnie „wykonanie” pozostawiano niewypełnione pola, co sugeruje wykonanie „zerowe”, mimo iż w 2015 r. udzielono pożyczki Instytutowi Centrum Zdrowia Matki Polki w wysokości 100 000,0 tys. zł.

Zgodnie z § 17 ust. 1 załącznika nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych – Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa¹⁰⁸, sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego Rb-40 sporządza się w zakresie danych i w szczególności nie mniejszej niż wynikająca z ustawy budżetowej. W załączniku nr 28 do wymienionego rozporządzenia zawarto wzór sprawozdania zawierający jedynie kolumny. Szczegółowość poszczególnych pozycji (wierszy) sprawozdania powinna być ustalona przez sporządzającego sprawozdanie w taki sposób, aby prezentować wykonanie zadań ustawowych względem planu, stan

¹⁰⁶ Dalej także: ARP SA.

¹⁰⁷ Art. 56 ust. 5 ustawy o kip.

¹⁰⁸ Dz.U. poz. 119.

należności, zobowiązań i środków pieniężnych oraz co najmniej zawarte w ustawie budżetowej pozycje przychodów i kosztów.

Opisana nieprawidłowość ma charakter systemowy i wynika z nieprecyzyjnego określenia przychodów w rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, według którego przychodem FRP m.in. są *środki z tytułu spłaty pomocy publicznej udzielanej w formie pożyczki* - bez wskazania warunku „o ile uprzednio zostały zaliczone do kosztów FRP”.

(dowód, akta kontroli str. 471-476, 523-718, 1244-1250, 1259-1262)

NIK przedstawia następującą uwagę dotyczącą funkcjonowania funduszu:

Rok 2015 był kolejnym rokiem, w którym zainteresowanie małych i średnich przedsiębiorców uzyskaniem pomocy na ratowanie i restrukturyzację było niewielkie. W 2015 r. z FRP nie wydatkowano środków na ten cel. Przedsiębiorcy złożyli 10 wniosków, które nie uzyskały akceptacji lub zostały pozostawione bez rozpatrzenia wobec niedoręczenia uzupełniających informacji.

Ministerstwo SP w celu uproszczenia i skrócenie procedur udzielania pomocy małym i średnim przedsiębiorcom, przygotowało *Program pomocowy przewidujący udzielanie pomocy w celu ratowania i restrukturyzacji małych i średnich przedsiębiorców*, pozwalający na udzielanie pomocy między innymi bez obowiązku każdorazowej notyfikacji Komisji Europejskiej zamiaru jej udzielenia. W listopadzie 2015 r. Prezes Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji dokonał notyfikacji tego Programu Komisji Europejskiej. .

W 2015 r. do MSP wpłynęły i były rozpatrywane¹⁰⁹ kolejne wnioski o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną od spółek z grup kapitałowych, w których Skarb Państwa posiada akcje/udziały, m.in. dwa wnioski Jastrzębskich Zakładów Remontowych Sp. z o.o. na łączną kwotę 490 000,0 tys. zł.

(dowód, akta kontroli str. 510-522)

5.4 Fundusz Skarbu Państwa¹¹⁰

Opis stanu
faktycznego

MSP opracowało dokumenty planistyczne do projektu planu finansowego Funduszu Skarbu Państwa w terminie i zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie *szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015*.

W *ustawie budżetowej na 2015 r.* dla Funduszu Skarbu Państwa przyjęto łączną wysokość kosztów realizacji zadań 78 544,0 tys. zł¹¹¹ oraz przychodów 41 270,0 tys. zł. Minister SP dwukrotnie dokonywał zmiany planu finansowego funduszu. Dotyczyły one przesunięcia wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej bez zmiany ogólnej kwoty kosztów oraz zwiększenia limitu kosztów do 110 179,0 tys. zł w związku z ustaleniem nadwyżki środków FSP w wysokości

¹⁰⁹ Wnioski przekazano do zaopiniowania Ministrowi Energii.

¹¹⁰ 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 z ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o *zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa* (art. 56, ust. 1 pkt 3 ustawy o kip).

¹¹¹ Bez uwzględnienia nadwyżki, o której mowa w art. 56 ust. 4 ustawy o kip.

31 635,3 tys. zł, którą 31 lipca 2015 r. przekazano na rachunek przychodów Budżetu Państwa.

Plan finansowy FSP na 2015 r. wykonano w kwotach: przychody 356 929,0 tys. zł, tj. 864,9% planu, koszty 368 554,9 tys. zł, tj. 334,5% planu po zmianach.

Istotnym przychodem było przekazanie na FSP 30 listopada 2015 r. przez Wojewodę Mazowieckiego należności (56 092,0 tys. zł) oraz naliczonych odsetek za zwłokę (260 340,0 tys. zł), w których główną pozycję stanowiły należności (52 855,0 tys. zł) i odsetki (259 094,0 tys. zł) przejęte przez Wojewodę po zakończeniu procesu likwidacyjnego Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego¹¹². Zgodnie z informacją Wojewody prowadzone były czynności egzekucyjne przez komorników sądowych. Należności dotyczyły jednej osoby i jako trudno ściągalne w całości zostały objęte odpisem aktualizującym.

Nie uwzględniając obrotów związanych z FOZZ¹¹³ oraz kwoty przekazanej nadwyżki:

- przychody FSP (44 979,9 tys. zł) wykonano w 109,0% planu (41 270,0 tys. zł),
- koszty FSP (24 971,6 tys. zł) wykonano w 31,8% planu (78 544,0%).

Przychody FSP pochodziły głównie z wpłat środków pozostałych po likwidacji przedsiębiorstw oraz z rozwiązywania rezerw utworzonych w okresach poprzednich. Nie uzyskano natomiast planowanych odpisów z prywatyzacji.

Koszty FSP dotyczyły: działań związanych z prywatyzacją, gospodarowaniem majątkiem Skarbu Państwa i innych ustawowych zadań wykonywanych przez Ministra SP. Stanowiły one głównie odpisy aktualizujące należności oraz rezerwy utworzone w związku z toczącymi się postępowaniami sądowymi.

Główną przyczyną niskiego wykonania planu kosztów było nieprzeprowadzenie planowanych procesów prywatyzacji spółek poprzez zbycie akcji na GPW¹¹⁴.

Należności FSP na koniec 2015 r. wyniosły 9 310,5 tys. zł i były wyższe o 10,9% od stanu na koniec 2014 r. (8 399,0 tys. zł). Główną pozycję (9 252,0 tys. zł) stanowiły wierzytelności przejęte zgodnie z art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 25 września 1981 r. *o przedsiębiorstwach państwowych*¹¹⁵ po przedsiębiorstwach państwowych zlikwidowanych i upadłych po 1996 r. Należności te powstały kilka lub kilkanaście lat temu, a ich wielkość narastała w miarę naliczania odsetek ustawowych. Kwota wykazana w sprawozdaniu dotyczy należności netto, tj. nieobjętych odpisem aktualizującym¹¹⁶.

Zobowiązania FSP na koniec 2015 r. wyniosły 13 474,4 tys. zł i były niższe o 41,6% od stanu na koniec roku poprzedniego (23 063,5 tys. zł). Największy udział miały rezerwy utworzone na potencjalne odszkodowania, które mogą powstać w związku z toczącymi się postępowaniami sądowymi (9 329,6 tys. zł), zobowiązania wynikające z zawartych umów z kontrahentami w 2015 r. (1 158,2 tys. zł) oraz rozliczenia z urzędami wojewódzkimi (2 560,0 tys. zł).

Stan Funduszu na koniec 2015 r. wyniósł 41 349,4 tys. zł i w stosunku do stanu na początku roku (52 975,3 tys. zł) zmniejszył się o 21,9%.

(dowód, akta kontroli str. 2532-2535)

¹¹² Dalej także: FOZZ.

¹¹³ Przychodów w związku z przejętymi należnościami oraz dokonanych odpisów aktualizujących należności.

¹¹⁴ Zbycie akcji na GPW w 2015 r. stanowiło 83% planowanych przychodów z prywatyzacji. Nie przeprowadzono żadnej planowanej transakcji, w związku, z czym nie poniesiono kosztów.

¹¹⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 1384 ze zm.

¹¹⁶ Suma odpisów aktualizujących należności FSP wynosi 454 052,0 tys. zł.

Uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej Funduszu Skarbu Państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK przedstawia następujące uwagi odnoszące się do działalności Funduszu Skarbu Państwa:

1. NIK po raz kolejny wskazuje na rezerwowanie środków w planie finansowym FSP na niezdefiniowane na etapie planowania zadania. W składanych wyjaśnieniach, podobnie jak w latach poprzednich DBiF MSP odwoływał się do doświadczeń ubiegłych okresów oraz pozyskiwania w trybie roboczym danych z komórek organizacyjnych MSP, co nie znajduje jednak potwierdzenia w danych sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str.850-852,1395-1396)

2. Ze środków FSP w 2015 r. finansowano koszty zarządzania i administrowania nieruchomością w miejscowości Św. Konstantyn i Św. Helena w obwodzie warneńskim w Bułgarii, która do 2012 r. stanowiła bazę działalności turystyczno-wypoczynkowej pod nazwą „Polski Dom Wypoczynkowy”, prowadzoną przez KPRM, później Centrum Usług Wspólnych. W dniu 16 grudnia 2014 r. nieruchomość została przekazana Ministrowi Skarbu Państwa, a od maja 2015 r. MSP pokrywa koszty usług administrowania/zarządzania nieruchomością, świadczonych przez CUW. Za okres od maja do grudnia 2015 r. ze środków FSP wydatkowano 260,0 tys. zł na ten cel, ponosząc koszty m.in.: ubezpieczeń majątkowych, dostaw mediów, ochrony itp., nie uzyskując żadnych przychodów. Jak wynika z wyjaśnień zastępcy dyrektora DMSP, mimo podejmowanych prób nie udało się zagospodarować nieruchomości. Ośrodek obecnie nie prowadzi żadnej działalności. W ocenie NIK niezbędne jest podjęcie decyzji co do dalszego utrzymywania nieruchomości „Polski Dom Wypoczynkowy”.

(dowód: akta kontroli str. 903-1057)

5.5 Gospodarowanie wolnymi środkami funduszy celowych¹¹⁷

Opis stanu
faktycznego

Wolne środki funduszy celowych, których dysponentem był Minister Skarbu Państwa, przekazywane były w depozyt Ministrowi Finansów, zgodnie z rozporządzeniem z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie.

Na 31 grudnia 2015 r. w depozycie terminowym u MF pozostawało 6 366 636,1 tys. zł oraz 84 419,8 tys. zł, jako depozyt overnight. Odpowiednio na 31 grudnia 2014 r. było to 6 865 404,4 tys. zł i 91 407,4 tys. zł.

Łączne przychody funduszy celowych z lokat w 2015 r. wyniosły 137 723,1 tys. zł, z tego:

FR	118 355,9 tys. zł,
FRk	3 906,4 tys. zł,
FRP	14 354,7 tys. zł,
FSP	1 106,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1397-1400,3361)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej gospodarowania wolnymi środkami funduszy celowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

6. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków budżetowych Ministerstwa Skarbu Państwa w układzie zadaniowym na 2014 r. obejmował realizację następujących funkcji:

¹¹⁷ FR, FRk, FRP i FSP.

5 Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa,
11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic,
22 Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna.

Wydatki części 36 (60 537,6 tys. zł) dotyczyły realizacji:

- funkcji 5* wykonane zostały w wysokości 24 271,6 tys. zł, tj. 97,9% planu; stanowiły one 40,1% wydatków części 36, w tym:
zadanie 5.1 – Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa 22 045,9 tys. zł, tj. 97,8% planu; miernik realizacji zadania, określony jako *Liczba spółek objętych przekształceniami własnościowymi, w których nastąpi zmiana udziału Skarbu Państwa w kapitale zakładowym podmiotów*, przewidywany do wykonania w wielkości 79 podmiotów, został zrealizowany w wielkości 52 podmiotów (65,8%);
zadanie 5.2 – Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i JST 2 225,7 tys. zł, tj. 98,2% planu; miernik realizacji zadania, określony jako *Liczba zrealizowanych wypłat w stosunku do liczby uprawnionych, których dane zostały przekazane do realizacji przez MSP*, przewidywany do wykonania w 100%, w wielkości tej został zrealizowany;
- funkcji 11* wykonane zostały w wysokości 716,6 tys. zł, tj. 92,0% planu; stanowiły one 1,2% wydatków części 36; w funkcji tej realizowano jedno *zadanie 11.4 – Gotowość struktur administracyjno – gospodarczych kraju do obrony państwa*, miernik realizacji zadania, określony jako *Procent realizacji zadań rocznych określonych w programie pozamilitarnych Przygotowań Obronnych*, przewidywany do wykonania w wielkości 94%, został wykonany w tej wielkości;
- funkcji 22* wykonane zostały w wysokości 35 549,3 tys. zł, tj. 89,4% planu; stanowiły one 58,7% wydatków części 36; w funkcji tej realizowano zadania związane głównie z obsługą administracyjną i techniczną Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 2371-2425)

W Funduszu Reprywatyzacji oraz Funduszu Rekompensacyjnym realizowana była *funkcja 5*; wykonywano jedno *zadanie 5.2 – Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i JST*. Koszty realizacji tej funkcji wyniosły: dla FR 379 294,9 tys. zł, tj. 41,2% planu oraz dla FRk 426 026,6 tys. zł, tj. 68,4% planu. Miernik realizacji *zadania 5.2*, określony jako *Liczba zrealizowanych wypłat w stosunku do liczby uprawnionych, których dane zostały przekazane do realizacji przez MSP*, przewidywany do wykonania w 100%, został zrealizowany w planowanej wielkości dla obu funduszy.

(dowód: akta kontroli str. 1243, 1244)

W Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców realizowana była jedna *funkcja 5*; koszty w niej zrealizowane wyniosły 485 524,2 tys. zł, tj. 53,7% planu. W funkcji tej realizowano jedno *zadanie 5.1 – Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa*, w ramach którego realizowano:

działanie 5.1.2.2 Udzielanie pomocy w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców; koszty wykazane z sprawozdaniu Rb-BZ2¹¹⁸ wyniosły 17 291,8 tys. zł, tj. 23,8% planu. Na 2015 r. zaplanowano rozpatrzenie 10 wniosków. Przedsiębiorcy złożyli 10 wniosków, z których pięć załatwiono odmownie, dwa pozostawiono bez dalszego rozpatrywania w związku z nieuzupełnieniem w terminie przez wnioskującego, jeden wniosek wycofał podmiot wnioskujący a dwa

¹¹⁸ Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Celowego w układzie zadaniowym.

wnioski, które wpłynęły w listopadzie i grudniu, pozostawały w toku rozpatrywania. Koszty nie wynikały z realizacji zadań bezpośrednio związanych z udzieleniem pomocy. Były to: koszty odpisu aktualizującego należności z tytułu pomocy udzielonej w okresach wcześniejszych (10 244,0 tys. zł) oraz środki FRP przekazywane Agencji Rozwoju Przemysłu¹¹⁹ (7 052,4 tys. zł);

działanie 5.1.2.3 Udzielanie wsparcia niebędącego pomocą i monitorowanie wykorzystania środków przez przedsiębiorców; koszty realizacji zawarte w sprawozdaniu wyniosły 468 232,3 tys. zł, tj. 56,4% planu. Na 2015 r. zaplanowano rozpatrzenie 10 wniosków; przedsiębiorcy złożyli 13 wniosków, w tym trzech przedsiębiorców złożyło po dwa wnioski. Trzy wnioski załatwiono pozytywnie przyznając wsparcie, dwa pozostawiono bez dalszego rozpatrzenia w związku z nieuzupełnieniem w terminie przez wnioskujących, a osiem pozostawało w toku rozpatrywania, w tym pięć złożonych w grudniu 2015 r. Główne koszty dotyczyły jednak wsparcia udzielonego na podstawie wniosków z lat ubiegłych, w tym dla Węgłokoks SA (430 000,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 517-522,1242)

W Funduszu Skarbu Państwa, którego koszty wyniosły 368 554,9 tys. zł, tj. 334,5% planu, realizowane były funkcje:

funkcja 5 której koszty wyniosły 365 112,4 tys. zł, tj. 380,7% planu; zrealizowane zostały głównie w ramach *zadania 5.1 Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa* – koszty 365 106,1 tys. zł.

W kwocie tej ujęte są należności przejęte przez wojewodów, w odniesieniu do których dokonano odpisów aktualizujących, w tym kwota od wojewody mazowieckiego 316 432,0 tys. zł.

Koszty własne FSP, ujęte w *zadaniu 5.1*, wyniosły 35 233,1 tys. zł i głównie obejmowały nadwyżkę środków funduszu (31 634,3 tys. zł) przekazanych na rachunek przychodów budżetu państwa. Pozostała kwota kosztów 3 598,8 tys. zł odnosiła się do realizacji rzeczywistych celów *zadania 5.1*.

Miernikiem realizacji zadania była liczba spółek objętych przekształceniami własnościowymi, w których nastąpi zmiana udziału SP w kapitale podmiotu. Zaplanowano przeprowadzenie zmian w 79 spółkach, wykonano w 52. Przyjęty miernik zrealizowano w (65,8%).

funkcja 22 której koszty wyniosły 3 442,4 tys. zł, tj. 24,1% planu.

Podobnie jak w latach ubiegłych koszty FSP realizowane były w ramach zadań: *22.1 Koordynacja merytoryczna działalności planowania strategicznego* – koszty realizacji 1 513,1 tys. zł, *22.2 Obsługa administracyjna* – koszty realizacji 42,3 tys. zł, *22.3 Obsługa techniczna* – koszty realizacji 1 887,0 tys. zł), wspomagając bieżące funkcjonowanie MSP. Niskie wykonanie planu kosztów *funkcji 22* było skutkiem m.in. nadmiernego planowania wydatków oraz niezrealizowania wydatków majątkowych (zakupu sprzętu IT i oprogramowania).

(dowód, akta kontroli str. 1241)

¹¹⁹ Art. 56 ust. 5 ustawy o kip.

W obszarze realizacji budżetu zadaniowego kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W sprawozdaniu Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego FRP w układzie zadaniowym za 2015 r., w pozycji wydatki poniesione na realizację *działania 5.1.2.3 Udzielanie wsparcia niebędącego pomocą i monitorowanie wykorzystania środków przez przedsiębiorców*, w kolumnie *wykonanie* wykazano kwotę 468 232,3 tys. zł, którą zaniżono o wielkość pożyczki udzielonej Instytutowi Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi w 2015 r. w wysokości 100 000,0 tys. zł.

Przyczyną nieprawidłowości było prezentowanie w sprawozdaniu *wykonania* tylko według formuły kosztowej, podczas gdy wielkość *planu* obejmowała przewidywane koszty i wydatki obejmujące również pożyczki zwrotne udzielane ze środków FRP.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym* ¹²⁰ w zakresie sporządzania sprawozdania Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Celowego w układzie zadaniowym (załącznik nr 2 wzór *sprawozdania Rb-BZ2*), przewiduje ujęcie danych według kosztów lub wydatków. Zatem pożyczka ujęta w wielkości planu, adekwatnie do wysokości jej udzielenia, powinna powiększyć wielkość wykonania w prezentowanym sprawozdaniu.

(dowód, akta kontroli, str. 476,1242, 1534)

Najwyższa Izba Kontroli przedstawia uwagę odnoszącą się do realizacji budżetu w układzie zadaniowym:

Agregowanie kosztów w poszczególnych pozycjach sprawozdań Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego FSP i FRP w układzie zadaniowym, w których m.in. zawarte są istotne wielkości odpisów aktualizujących należności, oraz brak pełnych informacji objaśniających w części *Uwagi*, zniekształciło rzetelność informacji o *kosztach własnych* realizowanych zadań.

- W przypadku FRP dane prezentowane w sprawozdaniu Rb-BZ2, w działaniu 5.1.2.2 *Udzielanie pomocy w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców* w 2015 r., informowały o poniesionych kosztach w wysokości 17 291,8 tys. zł, podając jednocześnie w uwagach, że kwota 10 244,1 tys. zł dotyczy kosztów odpisów aktualizujących należności. Miernikiem wykonania zadania była ilość rozpatrywanych wniosków (na 10 wniosków złożonych przez przedsiębiorców rozpatrzono 8 wniosków, 2 w toku rozpatrywania). Wnioski rozpatrzono negatywnie, przedsiębiorcom nie udzielono pomocy. Brak było zatem w sprawozdaniu informacji o pozostałych kosztach (7 052,4 tys. zł). Koszty te dotyczyły wpłat dokonywanych do ARP na podstawie art. 56 ust. 5 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.
- W przypadku FSP sprawozdanie Rb-BZ2 informowało, że koszty realizacji zadania 5.1 *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa* wyniosły 365 106,1 tys. zł, w tym *działanie 5.1.1.2 Zbywanie akcji i udziałów* 362 483,5 tys. zł. W pozycji uwagi podano, że w kwocie tej zawierają się odpisy aktualizujące należności (18 639,6 tys. zł) oraz nadwyżka środków FSP przekazywana na rachunek przychodów budżetu państwa (31 634,3 tys. zł). Rzeczywiste koszty własne funduszu, dotyczące procesów prywatyzacji w 2015 r., wyniosły 3 011 tys. zł. Brak było zatem w sprawozdaniu informacji

¹²⁰ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

o pozostałych kosztach, które de facto dotyczyły odpisów aktualizujących należności, dla których ewidencję szczegółową prowadzi wojewodowie¹²¹.
(dowód: akta kontroli str. 1238, 1241, 1242, 3396)

V. Uwagi i 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 Kontroli¹²², wnosi o:

1. Dokonanie przeglądu wszystkich należności w zakresie realności ich wyegzekwowania.
2. Księgowanie należności dla radców prawnych z tytułu zastępstwa procesowego na wyodrębnionym rozrachunkowym koncie bilansowym.
3. Weryfikację poprawności określenia przychodów Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, wymienionych w rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców.
4. Dokonanie korekt sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego FRP w części A oraz Rb-BZ2 wykonania planu finansowego FRP w układzie zadaniowym – w zakresie uwzględnienia w pozycjach *wykonanie* wielkości udzielonej pożyczki dla Instytutu Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski
/-/

.....
podpis

¹²¹ W dniu 1 kwietnia 2016 r., w wyniku ustaleń kontroli, MSP skorygowało sprawozdanie RB-BZ2 z wykonania planu finansowego FSP w układzie zadaniowym FSP, w części *Uwagi* w zakresie wielkości kosztów odpisów aktualizujących należności FSP.

¹²² Dz.U. z 2015 r., poz. 1096. Dalej: *ustawa o NIK*.