



WICEPREZESWICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Wojciech Kutyla

KGP.410.006.01.2016

P/16/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/017 – Gospodarowanie środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Elżbieta Sikorska, doradca ekonomiczny, legitymacja nr 16710 ważna do 31 grudnia 2017 r.
2. Andrzej Oleksak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KGP/43/2016 z dnia 12 sierpnia 2016 r.
3. Jerzy Skalski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KGP/47/2016 z dnia 18 sierpnia 2016 r.
4. Mirosław Wójtowicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KGP/53/2016 z dnia 1 września 2016 r.
5. Krzysztof Prus, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KGP/55/2016 z dnia 15 września 2016 r.
6. Rafał Pikus, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KGP/60/2016 z dnia 11 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-8, 281)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Skarbu Państwa¹ ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Henryk Kowalczyk Minister - członek Rady Ministrów zastępujący Ministra Skarbu Państwa od dnia 15 września 2016 r.
Dawid Jackiewicz, Minister Skarbu Państwa od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 15 września 2016 r.
Andrzej Czerwiński, Minister Skarbu Państwa od dnia 15 czerwca 2015 r. do dnia 16 listopada 2015 r.
Włodzimierz Karpiński, Minister Skarbu Państwa od dnia 24 kwietnia 2013 r. do dnia 15 czerwca 2015 r.
Mikołaj Budzanowski, Minister Skarbu Państwa od dnia 18 listopada 2011 r. do dnia 24 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2889, 3645)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie² Najwyższej Izby Kontroli, Minister Skarbu Państwa³ zarządzał w okresie objętym kontrolą (2013-2016 I półrocze) środkami funduszy celowych będących w jego dyspozycji zgodnie z ich przeznaczeniem, określonym w art. 56 ust. 1 pkt 1, 2, 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁴ oraz w art. 16

¹ Dalej także: Ministerstwo SP lub MSP.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dalej także: Minister SP lub Minister.

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 981, ze zm. Dalej także: ustawa o kip.

ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

NIK ocenia, że sposób realizacji celów, dla których utworzono Fundusz Skarbu Państwa nie był optymalny. Niecelowym było bowiem pokrywanie tego samego rodzaju wydatków, m.in. kosztów funkcjonowania urzędu obsługującego Ministra SP, z Funduszu Skarbu Państwa i z części budżetowej 36 – Skarb Państwa. NIK ocenia dalsze funkcjonowanie Funduszu Skarbu Państwa jako nieuzasadnione.

NIK uważa ponadto, że wobec malejących wpływów z prywatyzacji, będących źródłem przychodów Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców⁶, likwidacja tego funduszu i skonsolidowanie środków przeznaczonych na pomoc przedsiębiorcom przyczyni się do optymalizacji realizacji zadań dotyczących ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorców.

Zmiany w funkcjonowaniu dwóch wymienionych wyżej funduszy, zaproponowane przez MSP w projekcie ustawy wprowadzającej ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, są zbieżne z wnioskami NIK.

NIK pozytywnie ocenia dysponowanie przez Ministra SP Funduszem Reprywatyzacji i Funduszem Rekompensacyjnym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Skarbu Państwa jako dysponent **Funduszu Reprywatyzacji** prawidłowo realizował zadania, związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa. Wyплаты odszkodowań dokonywane były bez zbędnej zwłoki. Ministerstwo podejmowało działania zmierzające do ograniczenia kosztów odsetek ustawowych od wyroków, wskazując w pismach kierowanych do organów wnioskujących do Ministerstwa na obowiązek terminowego przekazywania kompletnych wniosków wraz z odpowiednią dokumentacją.

Minister SP w 2014 r. i 2015 r. udzielił dla miasta stołecznego Warszawy⁷ dotacji z Funduszu Reprywatyzacji na zaspokajanie roszczeń i wypłat odszkodowań ustalonych decyzjami Prezydenta m.st. Warszawy na podstawie art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸. Łącznie w ramach dotacji przekazano 370 542,9 tys. zł. Dotacje zostały rozliczone prawidłowo. Minister SP przeprowadził w 2016 r. w Urzędzie m.st. Warszawa kontrolę wydatkowania tych dotacji, jednak objął nią tylko dotację przekazaną w 2015 r.

W związku z dokonaniem w 2015 r. nadpłaty w ramach II transzy środków przekazywanych z tytułu refundacji kosztów związanych z wypłatą odszkodowań poniesionych przez m.st. Warszawa, NIK zwraca uwagę na konieczność dokonywania przez MSP rzetelnej weryfikacji dokumentacji.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ograniczenie głównego źródła zasilania FR, jakim są odpisy z przychodów z prywatyzacji spółek, w których Skarb Państwa posiada udziały. Powoduje to bardzo poważne ograniczenie środków FR, co w konsekwencji może skutkować brakiem środków na realizację celów.

Środki **Funduszu Rekompensacyjnego** były wydawane na wypłatę świadczeń pieniężnych z tytułu rekompensat za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz na pokrycie kosztów związanych z obsługą wypłat tych świadczeń. Osiągnięte przychody Funduszu Rekompensacyjnego w kolejnych latach pozwalały na wypłatę przez Bank wszystkich świadczeń

⁵ Dz. U z 2014 r. poz. 1090, ze zm.

⁶ Dalej także : FRP

⁷ Dalej także: m.st. Warszawa.

⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1774, ze zm.

pieniężnych. W latach 2013-2016 (I półrocze) ze środków Funduszu Rekompensacyjnego wypłacono łącznie 1 502 472,3 tys. zł tytułem rekompensat dla 16 157 osób (od rozpoczęcia prowadzenia wypłat wypłacono 3 878 554,0 tys. zł dla 64 963 osób). NIK zwraca uwagę, że przewidywane przychody Funduszu Rekompensacyjnego w latach 2017-2026, tj. w okresie, w którym planowane jest zakończenie rozpatrywania złożonych wniosków o potwierdzenie prawa do rekompensaty, będą niewystarczające na zaspokojenie wypłat rekompensat w prognozowanej wysokości.

Wydatki z **Funduszu Skarbu Państwa** w znacznej części dotyczyły bieżących wydatków związanych z funkcjonowaniem urzędu obsługującego Ministra Skarbu Państwa, stanowiąc dodatkowe, równoległe źródło ich finansowania, obok części budżetowej 36 – Skarb Państwa. Zdaniem NIK, bieżące wydatki związane z funkcjonowaniem urzędu obsługującego Ministra SP powinny być w całości finansowane z części 36 – Skarb Państwa, przyczyniając się do ich transparentności. Również pozostałe zadania finansowane z Funduszu Skarbu Państwa (np. przeprowadzanie egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych podmiotów, w których Skarb Państwa posiada akcje lub udziały, dofinansowanie procesów likwidacyjnych lub upadłościowych przedsiębiorstw państwowych) mogą być finansowane bezpośrednio ze środków budżetowych, a przychody uzyskiwane w związku z realizacją tych zadań powinny zasilać budżet państwa.

Środki **Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców** wydatkowane były na wsparcie dla przedsiębiorców. Ze złożonych przez przedsiębiorców 61 wniosków Minister SP pozytywnie rozpatrzył 13. Wykorzystano 60,4% kwoty (2 323 191 tys. zł) planowanej na udzielenie wsparcia (3 845,4 tys. zł). Tylko w 2014 r. koszty Funduszu na wsparcie dla przedsiębiorców zbliżone były do wartości planowanej. Wydatki Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców w znikomym stopniu dotyczyły ratowania i restrukturyzacji małych i średnich przedsiębiorstw. Wysokość przyznanego w latach 2013-2016 (trzy kwartały) wsparcia z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców wynosiła łącznie 2 552 388,8 tys. zł, w tym kwota pomocy udzielonej dwóm przedsiębiorstwom należącym do grupy małych i średnich przedsiębiorstw (8 131,1 tys. zł) stanowiła 0,3% łącznej kwoty udzielonego wsparcia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Szacowanie wielkości środków potrzebnych na realizację celów poszczególnych funduszy

1.1. Fundusz Reprywatyzacji⁹

W latach 2013-2016 plan finansowy FR¹⁰ sporządzał departament MSP właściwy w zakresie dysponowania środkami FR¹¹ w uzgodnieniu z Departamentem Budżetu

Opis stanu
faktycznego

⁹ Dalej także: FR.

¹⁰ Zgodnie z § 3 ust. 1 Załącznika Nr 2 do Zarządzenia Nr 27 Ministra Skarbu Państwa z dnia 24 lipca 2008 r. w sprawie sposobu współpracy komórek organizacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa przy gospodarowaniu akcjami i udziałami w spółkach z udziałem Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Państwo, dysponowania środkami zgromadzonymi na rachunku państwowego funduszu celowego pod nazwą Fundusz Reprywatyzacji oraz szczegółowego trybu realizacji wypłat świadczeń z tego Funduszu (zarządzenie niepublikowane).

¹¹ Do 26 stycznia 2016 r. zadania te wykonywał Departament Restrukturyzacji i Rekompensat (dalej także: DRiR) a następnie Departament Mienia Skarbu Państwa (dalej także: DMSP).

i Finansów¹². Roczny plan finansowy akceptował Dyrektor Generalny MSP, a zatwierdzał Minister Skarbu Państwa.

Planowane przychody FR określano na podstawie założeń planów prywatyzacji oraz dochodów z lokat wolnych środków.

Roczne plany przychodów FR i ich realizacja w ujęciu memoriałowym w kolejnych latach okresu 2013-2016 (I półrocze) przedstawiały się następująco:

Rok	Plan			Wykonanie			
	Ogółem [w tys. zł]	w tym [w tys. zł]:		Ogółem [w tys. zł]	%	w tym [w tys. zł]:	
		przychody z prywatyzacji	przychody z odsetek			przychody z prywatyzacji	przychody z odsetek
2013	520 022,0	330 022,0	190 000,0	282 234,9	54,3%	45 958,0	231 335,3
2014	141 274,0	37 274,0	104 000,0	133 022,7	94,2%	3 071,9	128 254,8
2015	171 711,0	77 711,0	94 000,0	118 355,9	68,9%	0,0	118 355,9
2016	77 839,0	11 387,0	66 452,0	51 594,6	66,3%	414,4	49 791,3

W latach 2013-2016 (I połowa) przychody FR z tytułu pozostałych dochodów różnych¹³ wyniosły odpowiednio: 4 941,7 tys. zł w 2013 r., 1 696,0 tys. zł w 2014 r. oraz 1 389,0 tys. zł w I połowie 2016 r.

Roczne plany wydatków FR i ich realizacja w ujęciu memoriałowym w kolejnych latach okresu 2013-2016 (I półrocze) przedstawiały się następująco:

Rok	Plan			Realizacja*			
	Ogółem [w tys. zł]	w tym [w tys. zł.]:		Ogółem [w tys. zł]	%	w tym [w tys. zł.]:	
		roszczenia dot. mienia	dotacja dla jsfp ¹⁴			roszczenia dot. mienia	dotacja dla jsfp
2013	720 700,0	692 400,0		197 225,9	27,4%	177 269,0	
2014	920 700,0	651 400,0	200 000,0	413 976,4	45,0%	212 612,5	170 542,9
2015	920 700,0	631 400,0	200 000,0	379 294,9	41,2%	161 928,4	200 000,0
2016	920 700,0	623 400,0		114 601,7	12,4%	102 857,7	

* Realizacja w 2016 r. obejmuje tylko I półrocze.

Planowane wydatki FR były określone w oparciu o szacowane przez poszczególne organy administracji rządowej kwoty wypłat odszkodowań. W planach wydatków na lata 2014-2016 uwzględniano możliwość przekazania m.st. Warszawy środków na dofinansowanie wypłat odszkodowań¹⁵. W latach 2013-2016 w związku z rozpoczęciem prac w zakresie przygotowania planów finansowych FR, departament MSP właściwy w zakresie dysponowania środkami FR corocznie występował do innych organów reprezentujących SP¹⁶ w sporach sądowych o przesłanie informacji na temat szacunkowych wartości kwot z tytułu wypłat odszkodowań dla byłych właścicieli mienia bezprawnie przejętego przez Skarb Państwa na podstawie dekretów i ustaw nacjonalizacyjnych.

Informacje na temat planowanych wypłat odszkodowań zawierały m.in. przybliżone kwoty planowanych odszkodowań wypłacanych ze środków FR, zakres szacunków

¹² Dalej także: DBiF.

¹³ Z tytułu zwrotów wypłaconych odszkodowań ze środków Funduszu, w wyniku pozytywnie rozpatrzonych kasacji pozwanego przez Sąd Najwyższy.

¹⁴ Jednostki sektora finansów publicznych.

¹⁵ Na podstawie art. 69 f ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. poz. 1643). Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2014 r.

¹⁶ Skarb Państwa.

lub wartości przedmiotu sporu wynikające z toczących się postępowań reprivatyzacyjnych. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa informowała MSP o roszczeniach według wartości przedmiotu sporów, w sprawach z zakresu reprivatyzacji, w których wykonywała zastępstwo procesowe Skarbu Państwa. Ponadto, w odpowiedzi na kierowane zapytania organy informowały m. in., że „nie jest możliwe udzielenie wiążącej odpowiedzi na powyższe zapytanie”¹⁷ lub że organ „nie dysponuje danymi, które mogłyby być przydatne przy przygotowywaniu planu”¹⁸.

Według wyjaśnień Dyrektora DMSP¹⁹ Ministerstwo podejmowało próby oszacowania łącznej bieżącej wartości roszczeń reprivatyzacyjnych na podstawie uzyskanych informacji od właściwych organów. Sporządzona została *Informacja o zgłoszonych roszczeniach reprivatyzacyjnych oraz zwrocie na rzecz byłych właścicieli i ich następców prawnych mienia znacjonalizowanego przez państwo polskie*. Dokument miał charakter roboczy, ze względu na niekompletność przekazywanych danych.

(dowód: akta kontroli str. 2334-2407, 2428-2476, 2617-2650, 2658-2751, 2840-2841)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Fundusz Rekompensacyjny²⁰

Zadania w zakresie Funduszu Rekompensacyjnego do dnia 26 stycznia 2016 r. wykonywał Departament Reprivatyzacji i Rekompensat, a potem zadania te zostały przekazane Departamentowi Mienia Skarbu Państwa, w którym funkcjonuje Wydział Programów Reprivatyzacyjnych i Obsługi Funduszu Rekompensacyjnego²¹.

Minister Skarbu Państwa Zarządzeniem Nr 26 z dnia 22 lipca 2008 r.²² wprowadził *Instrukcję w sprawie zasad współpracy komórek organizacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa przy gospodarowaniu środkami zgromadzonymi na rachunku państwowego funduszu celowego pn. Fundusz Rekompensacyjny oraz szczegółowy tryb realizacji wypłat świadczeń z tego Funduszu*. Określono w niej zasady współpracy pomiędzy Departamentem Mienia Skarbu Państwa, prowadzącym sprawy i koordynującym wykonywanie zadań związanych z realizacją ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej²³, a Departamentem Budżetu i Finansów w MSP, m.in. w zakresie sporządzania rocznego planu finansowego oraz realizacji wydatków Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 3214-3276, 3320-3351)

¹⁷ Pismo Z-cy Dyrektora DOI w Ministerstwie Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej nr BOI-0732-7/13 z dnia 21 maja 2013 r.

¹⁸ Pismo Dyrektora DOI w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju nr DO I-D-073-3-SJ/14 z dnia 25 lutego 2014 r.

¹⁹ Pismo Dyrektora DMSP nr DMSP.3622.95.2016.GD.9 z dnia 14 listopada 2016 r.

²⁰ Dalej także: FRk.

²¹ Zarządzenie Nr 37 Ministra Skarbu Państwa z dnia 8 października 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Skarbu Państwa – (Dz.Urz. MSP poz. 11), zmienione Zarządzeniem Ministra Skarbu Państwa nr 4 z dnia 26 stycznia 2016 r. (Dz.Urz. MSP poz. 4).

²² Zarządzenie Nr 26 Ministra Skarbu Państwa z dnia 22 lipca 2008 r. w sprawie zasad współpracy komórek organizacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa przy gospodarowaniu środkami zgromadzonymi na rachunku państwowego funduszu celowego pn. Fundusz Rekompensacyjny oraz szczegółowy tryb realizacji wypłat świadczeń z tego Funduszu (zarządzenie niepublikowane), zmienione Zarządzeniami Ministra Skarbu Państwa Nr 24 z dnia 31 marca 2010 r., Nr 40 z dnia 30 sierpnia 2011 r. (zarządzenie niepublikowane) oraz Nr 24 z dnia 30 czerwca 2016 r. (Dz.Urz. MSP poz. 24)

²³ Dz.U. z 2014 r. poz. 1090, ze zm. Dalej także: ustawa zabużańska.

Art. 16 ust. 2 *ustawy zabużańskiej*, przed jej nowelizacją z 14 kwietnia 2016 r.²⁴, stanowił, że przychodami FRk są:

- wpływy ze sprzedaży nieruchomości Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa²⁵, z ich częściami składowymi, zrealizowanej w trybach przetargowych, o których mowa w art. 29 *ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*²⁶, o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 400 000 ha,
- odsetki od wolnych środków przekazanych w zarządzanie zgodnie z przepisami o finansach publicznych,
- pożyczki z budżetu państwa udzielone w przypadku niedoboru środków, wymienionych powyżej, w kwocie określonej w ustawie budżetowej,
- inne przychody.

Ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP wstrzymana została sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład ZWRSP w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od 30 kwietnia 2016 r. Ograniczyło to główne źródła przychodów FRk. Ustawa rozszerzyła katalog źródeł przychodów FRk o wpływy z tytułu odpłatnego korzystania z mienia ZWRSP w wysokości ustalonej w rocznym planie finansowym ZWRSP²⁷.

MSP w latach 2013-2016 szacowało przychody FRk w perspektywie czterech lat w oparciu o:

- coroczne plany finansowe ZWRSP, zawierające przewidywane zasilenie FRk, obliczane była przez Agencję Nieruchomości Rolnych jako iloczyn procentu, ustalonego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, powierzchni przewidzianej do sprzedaży w przetargach w danym roku i przewidywanej średniej ceny 1 ha gruntu ZWRSP sprzedawanego w przetargu z jego częściami składowymi np. budynkami. Procent ten w kolejnych latach wynosił: 10% w 2013 r., 25,085% w 2014 r. oraz 70% w 2015 i 2016 r.²⁸,
- przewidywane przychody odsetkowe od środków zgromadzonych na rachunku FRk w danym roku.

Plany przychodów i ich realizacja w kolejnych latach okresu 2013-2016 (I półrocze) przedstawiają się następująco:

Przychody FRk [tys. zł] ujęcie memorialowe w latach	Plan		Realizacja			
	Ogółem	w tym: przychody ze sprzedaży nieruchomości ZWRSP	ogółem	% planu	w tym: przychody ze sprzedaży nieruchomości ZWRSP	% planu
2013 r.	152 350,0	133 450,0	182 464,5	119,8	151 100,0	113,2
2014 r.	398 500,0	392 500,0	405 342,3	101,7	392 500,0	100,0
2015 r.	835 000,0	830 700,0	834 824,3	100,0	830 700,0	100,0
2016 r. I półrocze	647 800,0	640 300,0	22 880,0	3,5	20 000,0	3,1

²⁴ Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585), która weszła w życie 30 kwietnia 2016 r. Dalej także: *ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP*.

²⁵ Dalej także: ZWRSP.

²⁶ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – Dz.U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm. Aktualnie Dz.U. z 2016 r. poz. 1491. Dalej także: *ustawa gnr SP*.

²⁷ art. 8 *ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP* wprowadzający nowy przepis - poprzez dodanie pkt 1a w art. 16 ust. 1 *ustawy zabużańskiej*

²⁸ Rozporządzenie 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 (Dz.U. Nr 52 poz. 427, ze zm.) - zostało uchylone z dniem 30 kwietnia 2016 r.

W latach okresu 2013-2016 (I półrocze) Ministerstwo SP nie zaciągało pożyczek, o których mowa w art. 16 ust. 2 pkt 3 *ustawy zabużańskiej*.

(dowód: akta kontroli str. 3277-3318, 3352-3358)

W sporządzonej w dniu 31 lipca 2015 r. prognozie planu finansowego FRk na lata 2016-2019 wartość planowanych przychodów wynosiła: 647 000 tys. zł w 2016 r., 618 200 tys. zł w 2017 r., 528 700 tys. zł w 2018 r. oraz 534 500 tys. zł w 2019 r.

Natomiast w sporządzonej w dniu 23 września 2016 r., tj. po wejściu w życie *ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP*, prognozie planu finansowego Rk na lata 2016-2017 wartość przychodów została zmniejszona do 389 140 tys. zł w 2016 r. oraz 328 700 tys. zł w 2017 r., tj. odpowiednio o 39,9% i 46,8%.

W związku z wejściem w życie *ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości WZRSP*, MSP oszacowało przychody FRk w perspektywie lat 2017-2026. W prognozie tej przyjęto założenie, że przychody FRk z tytułu sprzedaży nieruchomości ZWRSP od 2017 r. będą wynosiły 250 900 tys. zł, tj. 65,0% przychodów planowanych z tego tytułu w 2016 r. W odniesieniu do przychodów z tytułu odpłatnego korzystania z mienia ZWRSP rozważano dwa scenariusze, różniące się procentem przychodów z tego tytułu zasilających FRk²⁹:

	scenariusz I [tys. zł]	scenariusz II [tys. zł]
2017	37 580,0	131 530,0
2018	34 910,0	122 185,0
2019 – 2026	32 180,0	112 630,0
Ujemny stan Funduszu na koniec roku obrotowego:	od 2020	od 2025

Przewidywany roczny łączny przychód Funduszu z ZWRSP od 2017 r. będzie na poziomie 285 000 tys. zł w przypadku scenariusza I oraz 375 000 tys. zł w przypadku realizacji scenariusza II. Przychody FRk w latach 2017-2026 wyniosą łącznie 2,85 mld zł dla scenariusza I lub 3,75 mld zł w przypadku scenariusza II.

Według danych przekazanych przez wojewodów do MSP³⁰, do rozpatrzenia pozostało 46 932 wnioski w sprawach dotyczących potwierdzenia prawa do rekompensaty za pozostawione mienie zabużańskie, złożonych na podstawie art. 5 *ustawy zabużańskiej*. MSP w oparciu o dane od wojewodów prognozuje, że zaspokojenie wszystkich roszczeń rekompensacyjnych zostanie zakończone około 2026 r. oraz że do zakończenia procesu wypłat rekompensat niezbędne będzie zaspokojenie środków finansowych w wysokości dodatkowych 4,5 mld zł, przy stanie Funduszu 0,624 mld zł na koniec czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3354-3366)

Dyrektor Departamentu Gospodarki Ziemią w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował³¹, że analiza wpływu *ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości WZRSP* na przyszłe przychody FRk zawarte w *Ocenie Skutków Regulacji*, wykazała zmniejszenie o 1 499,3 mln zł przychodów FRk w latach 2016-2020 pochodzących ze sprzedaży nieruchomości z Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa. W analizie tej przyjęto następujące założenia:

- zasilenie FRk na poziomie 70%,
- zmniejszenie powierzchni gruntów planowanych do sprzedaży w trybie przetargowym z pierwotnie planowanych 22,8 – 26,8 tys. ha do 5,7 – 8,5 tys. ha,

²⁹ Dla scenariusza I było to: 35% dla 2016 r. i 10% dla lat następnych; dla scenariusza II 45% dla 2016 r. i 35% dla lat następnych.

³⁰ Według stanu na 30 czerwca 2016 r.

³¹ Pismo Nr GZ.sp.610.206.2016 z dnia 27 października 2016 r.

- zwiększenie przewidywanej średniej ceny jednego hektara gruntu ZWRSP sprzedawanego w przetargu wraz z jego częściami składowymi z ok. 34,2 tys. zł do ok. 68,2 tys. zł w 2016 r. i ok. 60,0 tys. zł w latach następnych.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w *rozporządzeniu z dnia 12 października 2016 r.*³² określił wysokość rocznych zobowiązań Agencji Nieruchomości Rolnych z tytułu wpłat na zasilenie Funduszu Rekompensacyjnego od 2017 r. Dla 2017 r. wielkość zobowiązań Agencji ma być obliczana jako suma:

- iloczynu 70% powierzchni gruntu sprzedanego w przetargach w danym roku obrotowym i średniej ceny sprzedaży jednego hektara gruntu ZWRSP z jego częściami składowymi w przetargach w danym roku obrotowym, oraz
- 10% wpływu z tytułu odpłatnego korzystania z mienia ZWRSP.

Dla lat następnych powyższe wskaźniki procentowe zostały ustalone odpowiednio na poziomie 70% i 35%.

(dowód: akta kontroli str. 3367-3380)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.3. Fundusz Skarbu Państwa³³

Na rachunku Funduszu Skarbu Państwa (art. 56 ust. 1 pkt 3 *ustawy o kip*) gromadzi się 2% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków, opłaty z tytułu egzaminów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz odsetki od tych środków, środki uzyskane przez wojewodę z tytułu wykonywania zadań, o których mowa w art. 7b ust. 1 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*³⁴.

Środki Funduszu mogą być przeznaczone na pokrycie kosztów prywatyzacji, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, uzupełnienie środków brakujących na pokrycie kosztów procesów likwidacyjnych i postępowania upadłościowego, podwyższenie kapitału zakładowego spółek z udziałem Skarbu Państwa, kosztów przeprowadzania egzaminów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa, kosztów realizacji wykonywanych przez wojewodów zadań, o których mowa w art. 7b ust. 1 *ustawy 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 o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*.

Proces planowania wydatków/kosztów ze środków FSP został uregulowany w *zarządzeniu Ministra SP w sprawie opracowania planów przychodów, dochodów budżetowych i wydatków ze środków publicznych oraz procedur wydatkowania i rozliczania środków publicznych*³⁵.

Analizy i oszacowania wielkości środków niezbędnych do realizacji zadań FSP prowadzone były w poszczególnych komórkach organizacyjnych MSP, które

³² *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa* – (Dz.U. poz. 1751). Rozporządzenie weszło w życie z dniem 25 października 2016 r.

³³ Dalej także: FSP lub Fundusz.

³⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 154, ze zm.

³⁵ *Zarządzenie Nr 52 Ministra SP z dnia 20 września 2012 r.*, (zarządzenie niepublikowane) zmienione *zarządzeniem Nr 10 z dnia 20 marca 2014 r.* (zarządzenie niepublikowane) ze zmianami wprowadzonymi *zarządzeniem Nr 19 z dnia 5 czerwca 2014 r.* (Dz.Urz. MSP poz. 6).

sporządzały zestawienia planowanych wydatków w podziałkach klasyfikacji budżetowej przyporządkowanych do pozycji budżetu zadaniowego na poziomie „działania”, według wzoru stanowiącego załącznik³⁶ do zarządzenia Ministra SP w sprawie opracowania planów przychodów, dochodów budżetowych i wydatków ze środków publicznych oraz procedur wydatkowania i rozliczania środków publicznych.

Zestawienia przekazywano do Departamentu Budżetu i Finansów, który po dodaniu szacunków własnych łączył planowane wielkości według paragrafów klasyfikacji budżetowej i umieszczał w projekcie planu finansowego FSP.

Analogicznie planowano koszty gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, które powierzono wojewodom, tzw. mieniem polikwidacyjnym.

(dowód, akta kontroli str. 295-356, 404-457)

Plan przychodów FSP, a później jego realizacja (wykonanie) miały charakter wynikowy, zależny od przewidywanych i zrealizowanych wielkości przychodów z prywatyzacji, finalizacji procesów sprzedaży mienia polikwidacyjnego oraz przychodów uzyskanych przez wojewodów z tytułu wykonywania zadań, o których mowa w art. 7b ust. 1 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa; ilości osób zgłaszających się do egzaminu na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz odsetek, głównie od deponowanych wolnych środków.

Poza przychodami z prywatyzacji szacowanymi indywidualnie na okres przyszły, pozostałe przychody FSP szacowano głównie w oparciu o wyniki przeszłych okresów (informacje historyczne).

W okresie objętym kontrolą koszty planowane przez komórki organizacyjne MSP oraz wojewodów nie przekraczały stanu środków FSP będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa.

W kolejnych latach relacja planu wydatków do szacowanego stanu funduszu na początku okresu oraz planowanych przychodów, była następująca:

Wyszczególnienie	Stan FSP na początek roku-plan według ustawy budżetowej	Planowane koszty ³⁷	Planowane przychody	(3/2)	3/(2+4)
	[tys. zł]			%	
2013 r.	300 206,0	182 914,0	152 379,0	60,9%	40,4%
2014 r.	304 782,0	136 960,0	118 526,0	44,9%	32,4%
2015 r.	146 222,0	78 544,0	41 270,0	53,7%	41,9%
2016 r.	41 349,0	38 104,0	15 698,0	157,27%	95,4%

Przedstawione dane wskazują, iż zaplanowany stan FSP na początku roku, bez uwzględnienia przychodów bieżących (za wyjątkiem 2016 r.), znacznie przewyższał planowane koszty realizacji zadań FSP.

(dowód, akta kontroli str. 357-401)

³⁶ Przewidywane koszty związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem prywatyzacji, wykonaniem przez Ministra SP innych ustawowo określonych zadań, w szczególności zadań wynikających z ustawy z dnia 8 sierpnia 2008 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa oraz uzupełnieniem środków brakujących na pokrycie kosztów procesu likwidacyjnego lub postępowania upadłościowego przedsiębiorstwa państwowego lub spółki z udziałem Skarbu Państwa.

³⁷ W projekcie planu finansowego do ustawy budżetowej nie zawierano wielkości nadwyżki środków FSP, którą zgodnie z art. 56 ust.4 ustawa o kip, należy przekazać na rachunek przychodów budżetu państwa do dnia 31 lipca każdego roku.

Planowanie wydatków i kosztów ze środków Funduszu wzorowano na projektowaniu wydatków z części budżetowej, tj. według poszczególnych rodzajów wydatków. Przypisanie wydatków do zadań, podzadań i działań zdefiniowanych dla budżetu zadaniowego miało charakter ogólny i tylko w części odpowiadało bezpośrednim celom określonym w ustawie tworzącej FSP. Niektóre wydatki dotyczące bieżącego funkcjonowania MSP oraz inne koszty rodzajowe, np. koszty podróży służbowych, planowano pokrywać częściowo ze środków FSP, częściowo ze środków budżetowych części 36 – Skarb Państwa, bez jednoznacznych uregulowań wewnętrznych, które wydatki i w jakim zakresie mogą być pokrywane ze środków FSP.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego³⁸ każdorazowo źródło finansowania wydatku jest ustalane indywidualnie, wstępnie na etapie planowania wydatku i tworzenia projektu planu finansowego, następnie jest weryfikowane na etapie wykonania wniosku o uruchomienie wydatku publicznego. Podstawowym źródłem finansowania działalności urzędu są środki budżetowe MSP, natomiast w przypadku, gdy dany wydatek służy realizacji zadań nałożonych na Ministra SP, zgodnych z przeznaczeniem środków gromadzonych na rachunku FSP, wydatek ten finansowany jest ze środków Funduszu.

(dowód, akta kontroli str.289-290)

Plan wydatków FSP w niektórych obszarach wydatków rodzajowych był przeszacowany, np. wydatki na pokrycie kosztów podróży służbowych zagranicznych. Biuro Ministra złożyło do projektu planu FSP na 2016 r. wniosek obejmujący koszty podróży służbowych zagranicznych w wysokości 600,0 tys. zł, wobec 146,0 tys. zł kosztów poniesionych w 2015 r. Za pierwsze półrocze 2016 r. wydatkowano 3,0 tys. zł. Odpowiednio na 2015 r. planowano 800,0 tys. zł wobec wydatkowania 123,8 tys. zł, na 2014 r. planowano 800,0 tys. zł, wobec wydatkowania 573,3 tys. zł w 2013 r.

Plan wydatków na pokrycie kosztów podróży zagranicznych w części 36 – Skarb Państwa, w kontrolowanym okresie również był przeszacowany. W 2013 r. z zaplanowanych 200,0 tys. zł wykorzystano 71%, na 2014 r. zaplanowano 400,0 tys. zł i wykorzystano 52%, a w 2015 r. z zaplanowanych 400,0 tys. zł wykorzystano 35%.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Ministra³⁹ wydatki, zarówno w zakresie kwot, jak i źródeł finansowania, planowane były głównie na podstawie analizy kosztów poniesionych w ubiegłych latach. Z uwagi na fakt, że planowanie wydatków na lata kolejne odbywa się ze znacznym wyprzedzeniem oraz na specyfikę i dynamikę prowadzonych przez MSP działań, w projektach finansowych uwzględniono możliwość wystąpienia ewentualnych nagłych/pilnych zadań i związanych z nimi wydatków. Na planowanie miała również wpływ długotrwała procedura dotycząca zmian wysokości przyznanego limitu wydatków. Brak zabezpieczonych środków mógł negatywnie wpłynąć na realizację działań przez MSP. Środki zabezpieczone w poszczególnych paragrafach, które nie zostały wykorzystane, zaplanowano w celu zagwarantowania płynności funkcjonowania Ministerstwa, celem zapewnienia możliwości zrealizowania ewentualnych nagłych nieplanowanych zadań.

(dowód, akta kontroli str. 291-294)

³⁸ Pismo Dyrektora BDG nr BDG.0910.6.2016 z dnia 29 września 2016 r.

³⁹ Pismo Dyrektora BM nr BK.0910.4.2016 z dnia 28 września 2016 r.

Kontrole NIK w zakresie wykonania budżetu część 36 – Skarb Państwa oraz wykonania planów finansowych funduszy celowych dysponowanych przez Ministra Skarbu Państwa⁴⁰, wykazały iż planowanie niektórych pozycji wydatków FSP było nierzetelne. Dotyczyło to nadmiernego planowania wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem Ministerstwa przez Biuro Dyrektora Generalnego, nadmiernego planowania wydatków na podróże służbowe zagraniczne przez Biuro Ministra, zwiększenia planu wydatków przez Departament Budżetu i Finansów ponad wielkości oszacowane przez komórki organizacyjne MSP, bez wskazania zadań na realizację których zwiększano plan.

Konstrukcja przepisu art. 56 ust. 1 pkt 3 *ustawy o kip* w zakresie przeznaczenia środków FSP, w tym na pokrycie kosztów „innych ustawowo określonych zadań, w szczególności wynikających z ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa” pozwala Ministrowi Skarbu Państwa planować wydatki z FSP na finansowanie różnych obszarów swojej działalności. W planie finansowym rezerwowane były jednak środki ponad zdefiniowane na etapie planowania potrzeby lub bez związku z wyodrębnionymi zadaniami. W kontekście wyjaśnień MSP należy stwierdzić, iż stosowana praktyka nie w pełni spełnia wymogi określone w art. 29 ust. 2 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁴¹, by ze środków funduszy celowych pokrywane są koszty realizacji wyodrębnionych zadań państwowych.

Przeszacowanie planu wydatków ze środków FSP w celu – jak stwierdzono w wyjaśnieniach – zagwarantowania płynności funkcjonowania Ministerstwa w związku z możliwością wystąpienia ewentualnych nagłych nieplanowanych zadań, było w ocenie NIK niewłaściwą praktyką. Takie kategorie powinny mieć swoje źródła w rezerwach tworzonych w ramach budżetu państwa.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.4. Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców⁴²

*Zarządzeniem Nr 12 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie planowania, gromadzenia i wydatkowania środków na pomoc publiczną oraz wsparcie niebędące pomocą publiczną, monitorowania udzielonej pomocy publicznej oraz wsparcia niebędącego pomocą publiczną, a także prowadzenia sprawozdawczości w zakresie środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym funduszu celowego pod nazwą Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Minister SP m.in. wprowadził do stosowania Instrukcję w sprawie planowania przychodów i kosztów Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców*⁴³.

W ramach procesu szacowania wielkości środków potrzebnych na realizację celów FRP, realizowanego w oparciu o procedury określone w instrukcji, corocznie były podejmowane w MSP następujące działania:

- Departament Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej w MSP⁴⁴ występował do departamentów nadzorujących spółki o przedstawienie zestawień planowanych kosztów z FRP na pomoc oraz wsparcie,

⁴⁰ Kontrola: P/15/001 oraz P/16/001 w zakresie wykonania budżetu w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. ich rozdysponowania a także wykonania planów finansowych funduszy celowych.

⁴¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁴² Dalej także: FRP.

⁴³ Załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 12 z dnia 13 kwietnia 2013 r. Ministra SP. Zarządzenie niepublikowane.

⁴⁴ Dalej także: DRiPP.

- departamenty nadzorujące spółki, na podstawie informacji otrzymywanych bezpośrednio od podmiotów, przekazywały do DRiPP projekty planu wydatków z FRP, uwzględniające wartości, harmonogramy, rodzaj pomocy/wsparcia,
- DRiPP analizował zapotrzebowanie na środki z FRP od przedsiębiorców nie będących w nadzorze MSP (np. Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Gospodarki) oraz ilości i kwot z lata ubiegłych,
- kwoty oszacowane na podstawie uzyskanych zgłoszeń⁴⁵ były przekazywane do Departamentu Budżetu i Finansów w MSP⁴⁶.

W projektach rocznych planów finansowych planowane koszty realizacji zadań Funduszu prezentowane były w podziale m.in. na: dotacje na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, udzielone pożyczki i kredyty.

(dowód: akta kontroli str. 9-12, 13-155)

Szacunkowa wielkość środków potrzebnych na realizację celów FRP⁴⁷ zaplanowana na poszczególne lata okresu 2013-2016 wynosiła odpowiednio: 745 072 tys. zł, 1 412 069 tys. zł⁴⁸, 903 377 tys. zł⁴⁹, 784 851 tys. zł⁵⁰. Według wyjaśnień Dyrektora DRiPP⁵¹ główną przyczyną zmian planu FRP na lata 2014 i 2015 był fakt, iż nabór na środki Funduszu odbywał się w trybie ciągłym (wniosek mógł być złożony w dowolnym momencie), w związku z czym nie można było przewidzieć z wyprzedzeniem zapotrzebowania przedsiębiorców.

Na 2016 r. zaplanowano wyższe wydatki w formie udzielenia pożyczek i kredytów⁵² z uwagi na fakt, że w trakcie przygotowywania planu FRP prowadzone były prace nad zmianą rozporządzenia z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną, w celu rozszerzenia możliwości udzielania wsparcia⁵³ dla instytucji działających w sektorze ochrony zdrowia⁵⁴.

Ustawa o kip w art. 56 ust. 1 pkt 2 stanowi, że przychody Funduszu stanowią 15% przychodów z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków.

W badanym okresie miał miejsce drastyczny i sukcesywny spadek przychodów z prywatyzacji. Zmniejszyły się one z 4 396 310 tys. zł w 2013 r. do 43 593 tys. zł w 2015 r., a w I połowie 2016 r. wyniosły 18 035 tys. zł. Spowodowało to zmniejszenie przychodów FRP stanowiących odpis z prywatyzacji z 653 024 tys. zł w 2013 r. do 6 534 tys. zł w 2015 r., w I półroczu 2016 r. przychody FRP z tego tytułu wyniosły 3 926 tys. zł. Spadek przychodów z prywatyzacji związany był m.in. z malejącą liczbą spółek (w kolejnych latach: 168, 136, 75, 40), których akcje/udziały należące do Skarbu Państwa mogły być zbywane.

Przychody i wydatki FRP, w układzie memoriałowym, w latach objętych kontrolą były następujące:

⁴⁵ Uwzględniających formy wydatków.

⁴⁶ Dalej DBF, który przekazywał Ministrowi Finansów ostateczny projekt planu finansowego FRP na dany rok.

⁴⁷ O których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2 *ustawy o kip*.

⁴⁸ Plan po korekcie (pierwotnie zaplanowano 738 383 tys. zł).

⁴⁹ Po korekcie (pierwotnie zaplanowano 755 377 tys. zł).

⁵⁰ W pierwszym półroczu plan wg ustawy budżetowej nie był zmieniany.

⁵¹ Pismo Dyrektora DRiPP nr DRiPP.0910.1.2016 z dnia 10 listopada 2016 r.

⁵² Choć w latach 2013-2015 wydatki w tej formie nie były realizowane.

⁵³ W formie pożyczek.

⁵⁴ Mającego na celu poprawę parametrów ekonomiczno-finansowych tych jednostek.

wyszczególnienie [tys. zł]	2013 r.		2014 r.		2015 r.		2016 r.*	
	Plan	Wyk.	Plan	Wyk.	Plan	Wyk.	Plan	Wyk.
Przychody:	780 096	767 033	627 404	234 601	228 600	58 663	293 199	12 202
w tym:								
środkami z prywatyzacji	750 096	653 024	555 000	150 756	180 000	6 539	33 199	3 926
Odsetki**	30 000	110 609	40 404	83 600	20 000	19 559	10 000	7 785
przychody ze spłat pożyczek	0	0	32 000	0	28 600	0	250 000	0
różne przychody	0	3 400	0	7	0	5 291	0	302
inne zwiększenia	0	0	0	238	0	27 274		189
Koszty realizacji zadań:	745 072	253 961	1 412 068	1 381 784	903 377	485 524	784 851	233 556
w tym:								
dotacje ⁵⁵	49 790	0	13 622	8 421	0	0	0	0
zakup i objęcie akcji/udziałów	656 682	240 908	1 386 175	1 366 448	703 377	475 280	534 851 ⁵⁶	232 134
udzielone pożyczki/kredyty	38 600	0	12 271	0	200 000	0	250 000 ⁵⁷	0
inne (odpisy aktualizujące)	0	13 053		6 915	0	10 244	0	1 422

* Plan dotyczy całego roku 2016, zaś wykonanie pierwszego półrocza.

** M.in. od wolnych środków przekazanych Ministrowi Finansów. W 2013 r. odsetki od depozytu wynosiły 53 390,8 tys. zł, w 2014 r. 50 298,6 tys. zł, w 2015 r. 14 354,7 tys. zł oraz w I półroczu 2016 r. 4 309,4 tys. zł.

Udział wykonanych przychodów z prywatyzacji w przychodach Funduszu wynosił 64,3% (150 756 tys. zł / 234 601 tys. zł) w 2014 r. i 11,1% (6 538,9 tys. zł / 58 663 tys. zł) w 2015 r., podczas gdy jeszcze w 2013 r. wynosił 85,1% (653 024 tys. zł / 767 033 tys. zł).

Zaplanowane na lata 2013-2015 koszty realizacji zadań zostały wykonane odpowiednio w 34,1% (wykonanie wyniosło 253 961 tys. zł), 97,9% (1 381 784 tys. zł) oraz 53,7% (485 524 tys. zł). Koszty realizacji zadań FRP poniesione w pierwszym półroczu 2016 r. wynosiły 233 556,3 tys. zł, co stanowiło 29,8% planu rocznego. Koszty FRP związane z udzieleniem wsparcia dla przedsiębiorców w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wynosiły odpowiednio: 240 908 tys. zł (32,3% planu), 1 374 869 tys. zł (97,4%), 475 280 tys. zł (52,6%), 232 134,4 tys. zł⁵⁸ (29,6%). Niskie wykonanie kosztów realizacji zadań FRP w 2013 r. i 2015 r. było spowodowane brakiem wniosków przedsiębiorców o wsparcie, negatywnym rozpatrzeniem przez Ministra SP złożonych wniosków oraz oczekiwaniem na decyzję Komisji Europejskiej⁵⁹.

(dowód: akta kontroli str. 9-12, 13-15, 20, 21-36, 156-161, 2206, 2207-2212, 2881, 2882, 2885, 2886)

⁵⁵ Po wprowadzeniu w 2015 r. zmianach w rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców (Dz.U. z 2016 r. poz. 1756, ze zm.), od października 2015 r. nie ma możliwości udzielania pomocy publicznej w formie dotacji. Każda pomoc udzielona przedsiębiorcom na podstawie ww. rozporządzenia podlega wcześniejszej notyfikacji Komisji Europejskiej. Rozporządzenie razem z ustawą z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. 2016 r. poz. 1574, ze zm.) zostało w 2015 r. notyfikowane KE jako program pomocowy na ratowanie lub restrukturyzację dla małych i średnich przedsiębiorców.

⁵⁶ W tym 20 000 tys. zł dla małych i średnich przedsiębiorców, w związku z przewidywanym wejściem w życie w 2016 r. programu pomocowego.

⁵⁷ W tym 50 000 tys. zł dla małych i średnich przedsiębiorców w związku z przewidywanym wejściem w życie w 2016 r. programu pomocowego.

⁵⁸ Dot. pierwszego półrocza 2016 r.

⁵⁹ Dalej także: KE.

Według wyjaśnień Dyrektora DRiPP w sprawie dokonywania w MSP analiz ryzyka związanego z zapotrzebowaniem przedsiębiorców na wsparcie⁶⁰ szacowane zapotrzebowanie na środki FRP nie przekraczało wysokości dostępnych środków, nie zachodziła potrzeba dokonywania dodatkowych analiz ryzyka. Równocześnie Ministerstwo Finansów na etapie przygotowywania ustawy budżetowej na rok 2014 i 2015 zmniejszyło planowaną przez Ministerstwo SP wysokość wydatków FRP⁶¹.

(dowód: akta kontroli str. 13-15)

W związku z malejącymi przychodami z prywatyzacji, a tym samym zmniejszającą się wielkością środków gromadzonych na rachunku FRP, wydatkowanych na pomoc publiczną i wsparcie niebędące pomocą publiczną⁶² oraz na podwyższanie kapitału zakładowego Agencji Rozwoju Przemysłu SA⁶³, DRiPP wystąpił w dniu 30 lipca 2015 r. do Ministra SP o zaakceptowanie koncepcji zmiany ustawy o kip, w zakresie zwiększenia kwoty przekazywanej na zasilanie FRP z 15% do 21% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku. Zaproponowane rozwiązanie miało zasilić rachunek FRP dodatkową kwotą ok. 73 mln zł rocznie.

Na rachunku FRP według stanu na dzień 25 lutego 2016 r. znajdowała się kwota 669 094 tys. zł. Uwzględniając zobowiązania wynikające z zawartych przez Ministra SP umów, do dyspozycji Ministra SP w lutym 2016 r. pozostawała kwota 447 458 tys. zł na nowe projekty w zakresie wsparcia lub pomocy publicznej. Wobec powyższego DRiPP w dniu 24 lutego 2016 r. poinformował Kolegium MSP m.in., że:

- aktualnie nie ma możliwości sfinansowania ze środków FRP wszystkich przedłożonych projektów (rozpatrywano siedem wniosków na łączną kwotę 614 874 tys. zł, a na rachunku FRP Minister SP dysponował kwotą 447 458 tys. zł na nowe projekty),
- aktualny stan środków oraz przewidywane wpływy FRP w kolejnych latach nie pozwolą na realizację zadań Ministra SP w zakresie udzielania wsparcia i pomocy publicznej na podobnym poziomie jak w latach ubiegłych,
- w celu zapewnienia dalszej możliwości udzielania wsparcia oraz pomocy publicznej z FRP, na podobnym poziomie jak w latach ubiegłych, konieczne jest zidentyfikowanie nowego źródła przychodów Funduszu, np. odpisy z dywidend, które otrzymuje SP lub dotacja z budżetu państwa,
- niezbędne jest zapewnienie środków na rachunku FRP przynajmniej do czasu istnienia MSP.

Po zmianie koncepcji związanej z funkcjonowaniem MSP (zapowiadana likwidacja) prace nad zmianą ustawy o kip w kierunku zwiększenia odpisu z przychodów z prywatyzacji do 21% nie były kontynuowane.

(dowód: akta kontroli str. 6-12, 13-15, 41, 42, 151, 153-155, 2207-2212, 2878-2880)

Decyzją Komisji Europejskiej z dnia 29 sierpnia 2016 r. polski program pomocy na ratowanie i restrukturyzację małych i średnich przedsiębiorców został zaakceptowany w wersji przedłożonej w trybie roboczym w dniu 6 lipca 2016 r. Według wyjaśnień Dyrektora DRiPP⁶⁴ aktualnie trwa proces dostosowywania

⁶⁰ Pismo Dyrektora DRiPP nr DRiPP.0910.1.2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r.

⁶¹ Rok 2014: propozycja MSP do ustawy budżetowej: 1 430 737 tys. zł; plan wg ustawy budżetowej 738 383 tys. zł, plan po zmianach na koniec roku 1 412 069 tys. zł.

Rok 2015: propozycja MSP do ustawy budżetowej: 1 410 343 tys. zł; plan wg ustawy budżetowej 755 377 tys. zł, plan po zmianach na koniec roku 903 377 tys. zł.

⁶² Udzielaną małym, średnim i dużym przedsiębiorcom.

⁶³ Z przeznaczeniem na udzielenie pomocy na ratowanie i restrukturyzację oraz wsparcie niebędące pomocą publiczną.

⁶⁴ Pismo Dyrektora DRiPP nr DRiPP.0910.1.2016 z dnia 10 listopada 2016 r.

rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców do projektu przedłożonego służbom KE (projekt rozporządzenia został przekazany do RCL w celu rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą celem dokonania zmian redakcyjno-legislacyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 2882, 2887)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie proces szacowania wielkości środków potrzebnych na realizację celów funduszy celowych dysponowanych przez Ministra Skarbu Państwa, za wyjątkiem szacowania środków na realizację wydatków Funduszu Skarbu Państwa.

2. Dysponowanie środkami funduszy celowych

2.1. Wypłaty odszkodowań z Funduszu Reprywatyzacji

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2016 (I połowa) MSP dokonywało wypłat z FR na cele przewidziane *ustawą o kip*. W sprawach reprywatyzacyjnych Skarb Państwa był reprezentowany przez właściwe organy lub Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa, wykonującą zastępstwo procesowe.

W związku z realizowanymi przez MSP wnioskami dotyczącymi wypłat odszkodowań z FR, w celu ograniczenia kosztów odsetek ponoszonych w związku z ustalonymi odszkodowaniami, departament MSP właściwy w zakresie dysponowania środkami FR, występował do organów administracji rządowej o niezwłoczne przekazywanie kompletnych wniosków oraz dołożenie szczególnej staranności w terminowym kompletowaniu dokumentacji stanowiącej podstawę realizowanych wypłat z FR. W piśmie z dnia 28 czerwca 2016 r. Departament Mienia Skarbu Państwa szczegółowo wskazał dokumenty, które powinny być dołączone do wniosku o pokrycie wydatków z FR, przekazywanych przez organy administracji państwowej reprezentujące SP w postępowaniach sądowych i administracyjnych.

Ministerstwo SP bez zbędnej zwłoki realizowało otrzymane wnioski o wypłatę z FR.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. departament MSP właściwy w zakresie dysponowania środkami FR skierował do realizacji do DBiF, w związku z 448 wnioskami organów państwowych o przekazanie środków na wypłatę odszkodowań kierowanych do MSP, polecenia zapłaty o łącznej wartości 1 144 613,4 tys. zł, w tym:

- 1) w oparciu o art. 160 *kpa*⁶⁵ na podstawie wniosków skierowanych do MSP przez:
 - Wojewodę Mazowieckiego – 545 002,7 tys. zł (239 wniosków);
 - Ministra Gospodarki oraz Ministra Rozwoju – 66 682,1 tys. zł (96 wniosków);
 - Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa – 103 275,7 tys. zł (58 wniosków);
 - Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 46 869,5 tys. zł (29 wniosków);

⁶⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.) Art. 160 *kpa* został uchylony z dniem 1 września 2004 r.

- Ministra Środowiska – 8 341,7 tys. zł (7 wniosków);
 - Ministra Skarbu Państwa – 255,7 tys. zł (6 wniosków);
 - Ministra Sportu i Turystyki – 3 234,4 tys. zł (2 wniosków);
 - Wojewody Łódzkiego – 320,7 tys. zł (2 wniosków);
 - Wojewody Wielkopolskiego – 87,9 tys. zł (1 wniosków);
- 2) w związku z dotacjami celowymi udzielonymi w latach 2014 – 2015⁶⁶, przeznaczonymi na dofinansowanie wypłaty odszkodowań ustalonych decyzjami Prezydenta m.st. Warszawy na podstawie art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami na podstawie wniosków skierowanych do MSP przez:
- Prezydenta m. st. Warszawy – 370 542,9 tys. zł (na podstawie 2 wniosków).

Wszystkie wnioski o płatność przekazane do realizacji do DBiF zostały zrealizowane.

W latach 2013-2015 w sprawach dotyczących refinansowania przez samorządy skutków zwrotów prawowitym właścicielom nieruchomości przejętych w ramach nacjonalizacji do MSP kierowane były wystąpienia m.in. w związku z roszczeniami dotyczący min. nieruchomości w Grabonogu, Chałkowie, Zbylitowskiej Górze⁶⁷ oraz w Krzeszowicach⁶⁸. MSP nie przekazywało środków z FR na zaspokojenie powyższych roszczeń.

Dotacje celowe na podstawie art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Umowy o dotację celową dla m.st. Warszawy⁶⁹ stanowiły, że wypłata transzy dotacji następuje każdorazowo na pisemny wniosek dotowanego. Zgodnie z § 4 pkt 3 umowy w przypadku niewykorzystania udzielonej dotacji do 31 grudnia danego roku, dotowany zobowiązany był zwrócić niewykorzystaną część dotacji na rachunek bankowy FR w terminie do 15 stycznia kolejnego roku. Dotowany został zobowiązany do przekazania Ministrowi SP sprawozdania z wykorzystania środków z dotacji w terminie do 15 stycznia kolejnego roku. Minister mógł w dowolnym terminie przeprowadzić kontrolę prawidłowego wydatkowania środków w zakresie objętym przedmiotem dotacji, w trybie i na zasadach określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

MSP ustalało każdorazowo wysokość dotacji na podstawie wniosków przedłożonych przez Prezydenta m.st. Warszawy. MSP zatwierdziło protokoły rozliczenia dotacji celowej udzielonej miastu stołecznemu Warszawa ze środków FR⁷⁰. Łączna kwota dotacji celowej wypłaconej ze środków FR wyniosła 370 542,9 tys. zł, w tym 170 542,9 tys. zł. w 2014 r. oraz 200 000,0 tys. zł. w 2015 r.

Z uwagi na znaczące wsparcie udzielone dla m.st. Warszawy w ramach dotacji przyznanej w latach 2014-2015 oraz konieczność zabezpieczenia środków finansowych na inne zobowiązania o charakterze reparywacyjnym, Podsekretarz Stanu w MSP w piśmie z dnia 17 lutego 2016 r. odmówił udzielenia dotacji dla

⁶⁶ podstawę prawną udzielenia dotacji stanowił art. 69 f ustawy o kip.

⁶⁷ Interpelacje poselskie.

⁶⁸ Pismo Wiceprzewodniczącej Rady Miejskiej w Krzeszowicach nr DRiR-GD-561-249 (DRiR/3327/13) z dnia 14 października 2013 r.

⁶⁹ Na podstawie umowy z dnia 10 marca 2014 r. oraz umowy z dnia 10 marca 2015 r.

⁷⁰ Dyrektor Departamentu Reparywacji i Rekompensat powoływał corocznie Zespoły ds. rozliczenia dotacji celowej udzielonej miastu stołecznemu Warszawa.

m.st. Warszawy w 2016 r. Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu MSP⁷¹ nieudzielenie wnioskowanej dotacji na rzecz samorządu warszawskiego pozwoliło na zabezpieczenie środków w analogicznej kwocie dla realizacji dotacji w trybie znowelizowanych przepisów, na rzecz wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

Prezydent m.st. Warszawy, pismem z dnia 7 października 2016 r., ponownie wystąpił do Ministra SP z wnioskiem o zawarcie porozumienia w sprawie dotacji celowej dla m.st. Warszawy w wysokości 200 mln zł w 2016 r. Minister – Członek Rady Ministrów zastępujący Ministra SP, pismem z dnia 28 października 2016 r. odmówił udzielenia dotacji z uwagi na fakt, że dotychczasowe działania Urzędu m.st. Warszawy nie dawały rękojmi należytego wydatkowania środków publicznych na repywatyzację.

Do 17 października 2016 r. wnioski o udzielenie dotacji nie wpłynęły od innych samorządów.

W okresie od 31 marca 2016 r. do 31 maja 2016 r. Zespół kontrolny Biura Audytu i Kontroli MSP przeprowadził w Urzędzie m.st. Warszawy i Departamencie Mienia Skarbu Państwa MSP czynności kontrolne dotyczące prawidłowości wydatkowania przez Prezydenta m.st. Warszawy dotacji celowej udzielonej przez Ministra SP w 2015 r. ze środków FR w wysokości 200 000,0 tys. zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie wypłat odszkodowań, o których mowa w art. 215 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* w związku z wejściem w życie przepisu art. 69f *ustawy o kip*.

Stwierdzone w Urzędzie m.st. Warszawy nieprawidłowości dotyczyły m.in.: braku sformalizowanej procedury dotyczącej doboru kolejności rozpatrywania wniosków o przyznanie odszkodowania w trybie art. 215 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* i przewlekłości większości postępowań, skutkującej składaniem przez wnioskodawców zażaleń lub skarg na bezczynność Prezydenta m.st. Warszawy. Stwierdzono także, że wniosek Prezydent m. st. Warszawy o podpisanie umowy o dotację celową na rok 2015 nie określał kwoty dotacji, udziału procentowego środków m.st. Warszawy w realizacji dotowanego zadania oraz nie zawierał uzasadnienia potrzeby zaangażowania środków FR w realizacji zadań własnych m.st. Warszawy.

Na podstawie ustaleń kontroli MSP wniosło m.in. o:

- wprowadzenie w Urzędzie m. st. Warszawy sformalizowanej procedury ujętej w jednym, wewnętrznym akcie prawnym Urzędu dotyczącej ustalania odszkodowań uwzględniającej dobór kolejności rozpatrywania wniosków o przyznanie odszkodowania w trybie art. 215 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, dokonywanie odbioru operatów szacunkowych nie jednoosobowo oraz wprowadzenie w procesie sporządzania operatów szacunkowych możliwości zlecenia kontrwycen,
- utworzenie i wprowadzenie centralnego rejestru wniosków o przyznanie odszkodowania, o zwrot nieruchomości lub o odszkodowanie za utracone korzyści oraz o dokładniejsze prowadzenie postępowania dowodowego.

W przypadku występowania w przyszłości o przyznanie dotacji celowej, składany wniosek powinien zawierać uzasadnienie potrzeby zaangażowania środków obcych w realizacji zadań własnych m.st. Warszawy, w tym kwotę dotacji i udział procentowy środków własnych w realizacji dotowanego zadania.

⁷¹ Pismo Podsekretarza Stanu MSP nr BAK.0910.4.2016 z dnia 17 października 2016 r.

Minister SP odstąpił od formułowania zaleceń pokontrolnych w wystąpieniu pokontrolnym⁷² skierowanym do DMSP.

Zmiany wprowadzone nowelizacją *ustawy o kip*⁷³ w odniesieniu do funkcjonowania FR obejmowały:

- zapewnienie ministrowi właściwemu ds. Skarbu Państwa możliwości działań inwestycyjnych na środkach Funduszu Reprywatyzacji poprzez sfinansowanie nabycia przez Skarb Państwa akcji spółek publicznych⁷⁴,
- wprowadzenie art. 56 ust. 1 pkt 1 lit. ba), zastępującego obowiązujący do tego dnia zapis art. 69f *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*, mający charakter przepisu przejściowego (umożliwiający ubieganie się o dotację wyłącznie przez samorząd warszawski), regulację zapewniającą podstawę prawną do ubiegania się o dotację przez wszystkie samorządy na równych zasadach⁷⁵, co może skutkować dodatkowym obciążeniem finansowym dla FR do 200 000,0 tys. zł rocznie z tytułu dotacji, tj. łącznej możliwej do udzielenia kwoty dotacji w danym roku budżetowym,
- wprowadzenie możliwości przeznaczenia z FR kwoty nieprzekraczającej łącznie 30 000,0 tys. zł w 2016 r. na podwyższenie kapitału zakładowego spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna”, „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” oraz spółek radiofonii regionalnej.

Podsekretarz Stanu SP pismem z dnia 27 września 2016 r. skierował do Podsekretarza Stanu w MF projekt zmiany planu finansowego FR na 2016 r. zakładający dodanie paragrafu 6010 – *Wydatki na zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych*, w ramach którego zarezerwowano kwotę 30 000,0 tys. zł na podwyższenie kapitału zakładowego spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna”, „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” oraz spółek radiofonii regionalnej, poprzez odpowiednie zwiększenie zaplanowanego na 2016 r. łącznego kosztu realizacji zadań FR⁷⁶ oraz zmniejszenie⁷⁷ planowanego stanu Funduszu i stanu środków pieniężnych FR na koniec roku.

Dyrektor DMSP w piśmie z dnia 18 października 2016 r. poinformował⁷⁸, że MSP nie otrzymało odpowiedzi od Ministerstwa Finansów na wystąpienie z 27 września 2016 r.

Do zakończenia kontroli z Funduszu Reprywatyzacji nie były wydatkowane żadne środki z tytułów, o których mowa powyżej, wprowadzonych nowelą *ustawy o kip* z dnia 6 lipca 2016 r.

W latach 2013–2015 nie powstała nadwyżka, stanowiąca różnicę między przychodami Funduszu Reprywatyzacji uzyskanymi w poprzednim roku budżetowym a sumą wydatków poniesionych w poprzednim roku budżetowym oraz

⁷² Z dnia 15 listopada 2016 r.

⁷³ *Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* – Dz.U. poz. 1174. Ustawa weszła w życie z dniem 5 sierpnia 2016 r.

⁷⁴ Dochody uzyskane z tytułu posiadania akcji stanowią przychód Funduszu.

⁷⁵ W celu ograniczenia negatywnych konsekwencji na bieżącą realizację dotychczasowych zobowiązań Funduszu nowelą wprowadzone zostały zapisy ust. 4e-4g w art. 56 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* zakładające, iż dotacja może zostać udzielona jeżeli pozwala na to stan środków finansowych zgromadzonych na rachunku Funduszu Reprywatyzacji, a stan tych środków nie może być niższy niż dwukrotność wydatków poniesionych w poprzednim roku budżetowym na cele, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i ust. 4c.

⁷⁶ Z 920 700 tys. zł do 950 700 tys. zł.

⁷⁷ Z 3 621 121 tys. zł do 3 591 121 tys. zł.

⁷⁸ Pismo Dyrektora DMSP nr DMSP.3622.95.2016 z dnia 18 października 2016 r.

planowanych do poniesienia w danym roku budżetowym⁷⁹. W związku z tym żadne środki z tego tytułu nie zostały przekazane na przychody budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2334-2351, 2387-2435, 2464-2470, 2574-2616, 2638-2641, 2651-2751, 2821-2841, 3095, 3097, 3112-3128)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. 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. Analogiczne stwierdzenie w odniesieniu do roku 2015 zostało przywołane w wystąpieniu pokontrolnym sformułowanym po kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 36 – Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2015 r., a także wykonania planów finansowych funduszy celowych*.

Postępowanie kontrolne MSP przeprowadzone w Urzędzie m.st. Warszawy w 2016 r. dotyczące prawidłowości wydatkowania przez Prezydenta m.st. Warszawy dotacji celowej udzielonej przez Ministra SP dotyczyło wyłącznie roku 2015. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Biura Audytu i Kontroli⁸⁰ plany kontroli przedłożone do zatwierdzenia Ministrowi SP nie zawierały propozycji przeprowadzenia kontroli w powyższym zakresie za rok 2014 z uwagi na brak polecenia bądź zgłoszenia potrzeby przeprowadzenia kontroli w powyższym zakresie. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę, że Ministerstwo SP na podstawie umowy podpisanej z Prezydentem m.st. Warszawy przekazywało w latach 2014-2015 ze środków FR znaczące kwoty oraz fakt, że zagadnienie to nie było wcześniej przedmiotem kontroli, postępowanie kontrolne w zakresie prawidłowości wydatkowania przez Prezydenta m.st. Warszawy dotacji celowej udzielonej przez Ministra SP powinno, mając na względzie efektywność postępowania kontrolnego, uwzględniać także rok 2014.

(dowód: akta kontroli str. 2411-2422, 2752-2834)

2. NIK zwraca uwagę, że w związku z realizacją umowy o dotację celową dla m.st. Warszawy w 2015 r., na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 22 czerwca 2015 r., posługując się zestawieniem decyzji ustalających odszkodowanie w trybie art. 215 *ugn*⁸¹ który zawierał błędną kwotę 560 541 zł, zamiast wynikającej z decyzji Prezydenta m.st. Warszawy Nr 229/GK/DW/2015 z dnia 22 kwietnia 2015 r. kwoty 560 451 zł, DRiR poleceniem zapłaty⁸² z dnia 25 czerwca 2015 r. wystąpił do DBiF o dokonanie wypłaty na rachunek bankowy miasta stołecznego Warszawy kwoty 56 278 859,33 zł.

W wyniku realizacji dyspozycji przez DBiF w dniu 29 czerwca 2016 r. MSP dokonało nadpłaty w ramach II transzy środków przekazywanych z tytułu refundacji kosztów związanych z wypłatą odszkodowań poniesionych przez m.st. Warszawa w kwocie 90 zł, potrąconej przy rozliczeniu IV transzy⁸³. Całkowita wypłacona przez MSP kwota dotacji była zgodna z zawartą umową.

⁷⁹ O której mowa w art. 56 ust. 4a ustawy o kip.

⁸⁰ Pismo Dyrektora BAiK nr BAK.0910.3.2016 z dnia 20 października 2016 r.

⁸¹ W ramach II transzy środków przekazywanych z tytułu refundacji kosztów związanych z wypłatą odszkodowań poniesionych przez m.st. Warszawa.

⁸² Pismo Dyrektora DRiR nr DRiR.3622.88.2015.RB.2 z dnia 25 czerwca 2015 r.

⁸³ Data płatności w dniu 18 grudnia 2016 r.

Zastępca Dyrektora DMSP wyjaśnił⁸⁴, że nadpłata powstała w wyniku błędnego wpisania przez Prezydenta m.st. Warszawy kwoty w zestawieniu dołączonym do wniosku o wypłatę II transzy. Zgodnie z §2 pkt. 3 umowy o dotację celową zawartą w dniu 10 marca 2015 r. do wniosku o wypłatę transzy Prezydent m.st. Warszawy dołączył m.in. oryginał tytułu wykonawczego i dokumenty finansowe potwierdzające przelew środków na rachunek osoby uprawnionej. Na podstawie otrzymanej dokumentacji MSP powinno dokonać wypłaty środków z FR w kwocie wynikającej z faktycznych decyzji administracyjnych. Polecenie zapłaty dotyczące wypłaty II transzy środków zawierało potwierdzenie sprawdzenia i akceptacji dokumentu pod względem merytorycznym i formalnym przez DRiR⁸⁵ oraz pod względem formalno-rachunkowym przez DBiF⁸⁶. Uwzględniając niską kwotę nadpłaty NIK zwraca uwagę na konieczność dochowania przez MSP należytej staranności przy weryfikacji dokumentacji, aby zapewnić wydatkowanie środków publicznych zgodnie z zasadą celowego i oszczędnego dokonywania wydatków oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wynikającą z art. 44 ust. 3 *ufp*.

(dowód: akta kontroli str. 2477-2573, 2651-2654, 2658-2715, 2734-2736, 2745-2748, 2838-2839)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2. Wypłaty odszkodowań z Funduszu Rekompensacyjnego

Opis stanu
faktycznego

Środki finansowe Funduszu Rekompensacyjnego przeznaczone mogą być na wypłatę świadczeń pieniężnych z tytułu rekompensat za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz pokrycie kosztów związanych z obsługą wypłat tych świadczeń – art. 16 ust. 1 *ustawy zabużańskiej*. Wypłaty świadczeń pieniężnych z tytułu rekompensaty dokonuje Bank Gospodarstwa Krajowego⁸⁷ na podstawie umowy zawartej pomiędzy ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa a Bankiem – art. 17 ust. 1 *ustawy zabużańskiej*. Świadczenia pieniężne z tytułu rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej stanowią 20% wartości pozostawionego mienia.

Rekompensaty ze środków FRk z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej wypłacane są dla osób, których prawo do rekompensaty zostało potwierdzone:

- decyzjami wojewodów na wniosek osoby ubiegającej się o potwierdzenie tego prawa – art. 5 *ustawy zabużańskiej*,
- zaświadczeniami lub decyzjami wydanymi na podstawie odrębnych przepisów i nie zrealizowały prawa do rekompensaty – art. 7 ust. 3 *ustawy zabużańskiej*.

W ramach swoich zadań:

- wojewodowie wydają decyzje w sprawie prawa do rekompensaty w oparciu o dokumenty przekazane przez wnioskodawców i raz na kwartał przekazują

⁸⁴ Pismo Dyrektora DMSP nr DMSP.3622.95.2016.GD.8 z dnia 2 listopada 2016 r.

⁸⁵ Zgodnie z § 23 pkt. 6 *Regulaminu organizacyjnego MSP* DRiR odpowiadał za prowadzenie spraw o wypłaty ze środków FR odszkodowań przyznanych decyzjami administracyjnymi.

⁸⁶ Zgodnie z § 26 pkt. 4a *Regulaminu organizacyjnego MSP* DBiF odpowiadał za kontrolę kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

⁸⁷ Dalej także: Bank lub BGK.

dane do rejestru centralnego prowadzonego przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (art. 19 ust. 2 ustawy zabużańskiej),

- Ministerstwo SP dokonuje formalnej weryfikacji danych przekazanych do rejestru centralnego, i po stwierdzeniu braków lub nieprawidłowości raz na miesiąc Ministerstwo SP przekazuje Wykaz Osób Uprawnionych do wypłaty rekompensaty do Banku Gospodarstwa Krajowego,
- Bank Gospodarstwa Krajowego, dokonuje weryfikacji w oparciu o oryginalne decyzje otrzymane od osób uprawnionych; wypłacając rekompensatę Bank dokonuje jej waloryzacji na dzień realizacji prawa do rekompensaty – art. 17 ust. 5 ustawy zabużańskiej.

(dowód: akta kontroli str. 3130-3135)

W planach finansowych Funduszu Rekompensacyjnego na lata 2013-2016 koszty Funduszu obejmowały:

- zakup usług pozostałych w wysokości 3 000,0 tys. zł rocznie, z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi rachunku bankowego Funduszu w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz kosztów rocznej obsługi wsparcia technicznego i serwisu aplikacji Systemu Informatycznego Rejestrów⁸⁸,
- wypłaty rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Szacując wielkość przewidywanych wypłat rekompensat Ministerstwo SP przyjmowało założenia:

dla 2013 r. i 2014 r. koszty rekompensat równe iloczynowi przewidywanych wypłat i ich przeciętnej wysokości,

dla 2015 r. koszty rekompensat równe iloczynowi wypłat i ich przeciętnej wysokości zrealizowanych w 2013 r. oraz prognozowanej średniorocznej wysokości inflacji – 2,3%,

dla 2016 r. koszty rekompensat równe iloczynowi średniej liczby wypłat w 2013 r. i 2014 r. oraz średniej wysokości rekompensaty wypłaconej w 2014 r., powiększonemu o prognozowaną stopę procentową w 2016 r. dla rachunku w BGK – 0,85%.

W kolejnych latach okresu 2013-2016 (I półrocze) plany kosztów i ich realizacja przedstawiały się następująco:

Koszty FRk [tys. zł] ujęcie memoriałowe w latach	Plan		Realizacja			
	Ogółem	w tym: wypłaty rekompensat	ogółem	% planu	w tym: wypłaty rekompensat	% planu
2013 r.	630 436,0	627 436,0	464 646,9	73,7	453 629,4	72,3
2014 r.	624 325,0	621 325,0	554 394,4	88,8	552 235,8	88,9
2015 r.	623 000,0	620 000,0	426 026,6	68,4	336 073,1	54,2
2016 r. I półrocze	621 000,0	618 000,0	160 352,7	25,8	159 765,4	25,9

Koszty FRk związane z obsługą rachunku bankowego Funduszu w BGK oraz roczną obsługą wsparcia technicznego i serwisem aplikacji SIR, w kolejnych latach kształtowały się na poziomie 1 150,0 – 1 350,0 tys. zł.

Ponadto koszty Funduszu obejmują rozliczenia z Agencją Nieruchomości Rolnej⁸⁹ z tytułu wpłaconych przez ANR zaliczek w wysokościach zatwierdzonych

⁸⁸ Dalej także: SIR.

⁸⁹ Dalej także: ANR.

w rocznych planach finansowych ZWRSP. W kolejnych latach z tytułu rozliczenia zaliczek wpłaconych w roku poprzednim, ze środków FRk do ANR przekazano kwoty w wysokości: 9 639,2 tys. zł w 2013 r., 934,8 tys. zł w 2014 r., 88 788,3 tys. zł w 2015 r. Natomiast w 2016 r. tytułem rozliczenia zaliczek wpłaconych w 2015 r. ANR 5 lipca 2016 r. dokonała wpłaty na konto FRk kwoty 74 926,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3277-3308, 3384-3386, 3643, 3644)

Od rozpoczęcia prowadzenia wypłat rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej do końca czerwca 2016 r. Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków FRk wypłacił 64 963 rekompensat⁹⁰ o łącznej wartości 3 878 554,0 tys. zł.

Według szacunków wojewodów zakończenie wypłaty rekompensat nastąpi ok. 2026 r., a na wypłatę świadczeń pieniężnych będzie potrzeba ok. 4,5 mld zł⁹¹.

W latach 2013-2016 (I półrocze) wojewodowie z rejestrów wojewódzkich przekazali do rejestru centralnego prowadzonego w MSP sprawy dotyczące wypłat świadczeń pieniężnych (rekompensat) dla 16 288 osób o łącznej wartości 1 450 391,1 tys. zł, w tym: 5 555 rekompensat o wartości 449 123,2 tys. zł w 2013 r., 4 501 rekompensat o wartości 499 969,3 tys. zł w 2014 r., 4 162 rekompensaty o wartości 343 757,7 tys. zł w 2015 r. i 2 070 rekompensat o wartości 157 540,8 tys. zł do końca czerwca 2016 r. Po usunięciu przez wojewodów stwierdzonych w MSP niezgodności⁹² wszystkie sprawy zostały przekazane do BGK w celu realizacji wypłat.

Bank Gospodarstwa Krajowego po dokonaniu waloryzacji rekompensat na podstawie art. 17 ust. 5 *ustawy zabużańskiej*, w okresie objętym kontrolą zrealizował 16 157 wypłat rekompensat na łączną kwotę 1 502 472,3 tys. zł. Przy czym wartość rekompensat wynikająca z danych przekazanych przez Ministerstwo SP wynosiła 1 485 193,8 tys. zł, a wartość waloryzacji dokonanej przez Bank 17 278,4 tys. zł. W kolejnych latach wielkości te były następujące:

	liczba rekompensat	rekompensata wynikająca z danych przekazanych przez MSP	waloryzacja na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy zabużańskiej	rekompensata wypłacona
		[tys. zł]		
2013 r.	5 480	451 953,6	1 101,2	453 054,8
2014 r.	4 514	536 462,7	16 873,1	553 335,9
2015 r.	4 022	336 569,3	-484,6	336 084,7
2016 r. I półrocze	2 141	160 208,2	-211,3	159 996,9

(dowód: akta kontroli str. 3354-3357, 3384-3386)

Wartość waloryzacji rekompensat 16 873,1 tys. zł w 2014 r. wynikała głównie z waloryzacji rekompensat w dwóch sprawach. W obu przypadkach prawo do rekompensaty potwierdzone było zaświadczeniami wydanymi przed wejściem w życie *ustawy zabużańskiej*, na podstawie odrębnych przepisów, a wnioski o ich ujawnienie w rejestrach wojewódzkich zostały złożone po 12 i 16 latach:

- Starosta Powiatu Pruszkowskiego w dniu 5 stycznia 2001 r. wydał zaświadczenie WG.7227/1/2001 potwierdzające prawo do otrzymania ekwiwalentu za minie pozostawione poza granicą państwa, wartość pozostawionego mienia zabużańskiego wynosiła 155 998,6 tys. zł, a wysokość należnej rekompensaty

⁹⁰ Jako rekompensata rozumiane jest świadczenie wypłacane pojedynczej osobie.

⁹¹ Patrz pkt 1.2 Wystąpienia.

⁹² W latach 2013-2016 (I półrocze) Ministerstwo SP zwróciło do uzupełnienia przez wojewodów 638 spraw.

31 199,7 tys. zł. Wysokość wypłaconego świadczenia pieniężnego wyniosła 43 430,0 tys. zł, w tym waloryzacja 12 230,3 tys. zł, tj. 39,2% wartości rekompensaty.

- Kierownik Urzędu Rejonowego w Gdyni w dniu 1 grudnia 1998 r. wydał zaświadczenie GG-II-7229/561/S/98 potwierdzające prawo do otrzymania ekwiwalentu za minie pozostawione poza granicą państwa, wartość pozostawionego mienia zabużańskiego wynosiła 34 766,0 tys. zł, a wysokość należnej rekompensaty 6 953,2 tys. zł. Wysokość wypłaconego świadczenia pieniężnego wyniosła 11 702,2 tys. zł, w tym waloryzacja 4 749,0 tys. zł, tj. 68,3% wartości rekompensaty.

Wysokie wartości waloryzacji wynikają z kilkunastu lat, jakie upłynęły od potwierdzenia prawa do rekompensat do dnia ich wypłaty, a także ze sposobu jej obliczenia, określonego w umowie z 20 kwietnia 2006 r. dotyczącej powierzenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego wypłaty rekompensat.

NIK zwraca również uwagę na fakt, że *ustawa zabużańska* nie ogranicza czasu, w jakim osoby posiadające potwierdzone prawo do rekompensaty na podstawie odrębnych przepisów, zobowiązane były o wystąpienia do wojewodów z wnioskiem o ujawnienie tego prawa w rejestrach wojewodów. Oznacza to, że osoby te mogą złożyć wnioski w dowolnym czasie. Jest to czynność niezależna od organów Państwa potwierdzających prawo do rekompensaty. Zatem istnieje możliwość, że osoby takie nie wystąpiły jeszcze do wojewodów z wnioskami o ujawnienie ich praw do rekompensat i mogą wystąpić z takimi wnioskami w przyszłości. Wydłużenie okresu, jaki upłynął od dnia potwierdzenia prawa do rekompensaty do dnia jej wypłaty, będzie powodował znaczny wzrost wartości waloryzacji rekompensaty, jak w przypadku wskazanych wyżej spraw z 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3381-3636)

Bank Gospodarstwa Krajowego obsługuje rachunek FRk, na podstawie dwóch umów zawartych z Ministerstwem SP:

- umowa nr MSP/DBiF/97/FRk/2016 z dnia 20 kwietnia 2006 r., wraz z aneksami z 10 lipca 2008 r. i 22 kwietnia 2016 r., dotycząca powierzenia Bankowi wypłat świadczeń pieniężnych, wynikających z realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej; w umowie tej określono między innymi:

§ 8 zasady waloryzacji, o której mowa w art. 17 ust. 5 *ustawy zabużańskiej*, wypłacanych przez Bank rekompensat,

§ 11 obowiązki sprawozdawcze Banku wobec Ministra SP związane z realizacją wypłat świadczeń pieniężnych z rachunku FRk,

§ 15 uprawnienia Ministra SP do przeprowadzania kontroli realizacji przez Bank umowy.

- umowa z dnia 23 listopada 2006 r., wraz z aneksem z 10 lipca 2008 r., rachunku bankowego w złotych do obsługi wypłat świadczeń pieniężnych wynikających z realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Umowa ta w § 7 upoważnia Bank do automatycznego inwestowania środków pieniężnych znajdujących się na rachunku na koniec dnia operacyjnego. Odsetki od środków podlegających automatycznemu inwestowaniu naliczane są na bieżąco oraz dopisywane są do salda rachunku Funduszu prowadzonego przez Bank.

(dowód: akta kontroli str. 3162-3213)

1. Minister SP w latach 2013-2016 nie skorzystał z prawa określonego w § 15 pkt 1 umowy z dnia 20 kwietnia 2006 r. dotyczącej wypłaty przez Bank świadczeń pieniężnych z tytułu rekompensat za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, do przeprowadzenia kontroli realizacji tej umowy przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Ponadto NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo SP nie kontroluje wartości wskaźników, w oparciu o które Bank wylicza waloryzację, o której mowa w art. 17 ust. 5 *ustawy zabużańskiej* oraz prawidłowości wyliczonej waloryzacji.

Zasady waloryzacji świadczeń pieniężnych, o której mowa w art. 17 ust. 5 *ustawy zabużańskiej*, określone zostały w § 8 umowy z dnia 20 kwietnia 2006 r. Bank dokonuje waloryzacji od daty wydania zaświadczenia lub decyzji potwierdzających prawo do rekompensaty do dnia realizacji tego prawa, tj. do dnia wypłaty świadczenia pieniężnego.

W załączniku nr 8 do umowy z 20 kwietnia 2006 r. zamieszczone zostały wzory matematyczne w oparciu, o które Bank dokonuje wyliczenia wysokości waloryzacji świadczenia pieniężnego.

Art. 17 ust. 5 *ustawy zabużańskiej* stanowi, że Bank wypłacając świadczenie pieniężne dokonuje jego waloryzacji na dzień realizacji prawa do rekompensaty zgodnie z art. 5 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. W art. 5 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* określone zostały wskaźniki podawane przez Główny Urząd Statystyczny w oparciu, o które dokonywana jest waloryzacja świadczeń pieniężnych, są to wskaźniki zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości a w przypadku ich braku wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. Przy czym *ustawa zabużańska* i *ustawa o gospodarce nieruchomościami* nie określają jaki okres obejmuje waloryzacja dokonywana przez Bank.

Zastępca Dyrektora DMSP wyjaśnił⁹³, że Minister SP w latach 2013-2016 nie przeprowadzał kontroli realizacji przez Bank umowy z dnia 20 kwietnia 2006 r., ponieważ umowa ta nie zobowiązuje Ministra do ich przeprowadzania, a jedynie daje taką możliwość. Według tych wyjaśnień Minister SP na bieżąco monitorował realizację wypłat świadczeń pieniężnych przez BGK na podstawie cyklicznie przekazywanej dokumentacji. Ponadto według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DMSP⁹⁴ MSP nie ma obowiązku kontroli wysokości waloryzacji dokonywanej przez Bank, ponieważ Bank dokonuje waloryzacji na dzień realizacji prawa do rekompensaty w oparciu o art. 17 ust. 5 *ustawy zabużańskiej*.

(dowód: akta kontroli str. 3168-3213, 3389-3390, 3642)

2. Ministerstwo SP w planach finansowych, księgach rachunkowych oraz sprawozdaniach z wykonania planu finansowego FRk podaje wielkości świadczeń pieniężnych wypłaconych osobom uprawnionym przez Bank Gospodarstwa Krajowego bez podziału na kwoty świadczeń wynikające z decyzji potwierdzających prawo do rekompensat oraz na kwoty waloryzacji dokonywanej przez Bank.

W okresie objętym kontrolą waloryzacja wypłacanych rekompensat obliczana była w oparciu o wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych podawane przez GUS. Ich łączna wartość 17 278,4 tys. zł stanowiła 1,15% wartości świadczeń pieniężnych wypłaconych przez Bank w tym okresie. W kolejnych

⁹³ Pismo Zastępcy Dyrektora DMSP nr DMSP.583.36.2016.MO z dnia 9 listopada 2016 r.

⁹⁴ Pismo Zastępcy Dyrektora DMSP nr DMSP.583.33.2016.JR z dnia 4 listopada 2016 r.

latach waloryzacja wyniosła: 0,24% w 2013 r. oraz 3,05% w 2014 r., w kolejnych latach wartość waloryzacji była ujemna.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów wyjaśniła⁹⁵, że wypłaty świadczeń, jak i ich waloryzacja, ujmowane są w jednym paragrafie klasyfikacji budżetowej (4590 kary i odszkodowania wypłacone na rzecz osób fizycznych). Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Mienia Skarbu Państwa⁹⁶ MSP nie ma wpływu na sposób pozycjonowania kosztów FRk, które ujmowane są według klasyfikacji budżetowej, oraz że plany finansowe FRk w części dot. kosztów sporządzane są według uprzednio wymienionej klasyfikacji, która nie wyodrębnia pozycji „waloryzacja”.

NIK nie podziela stanowiska DMSP zawartego w wyjaśnieniach, iż MSP nie ma wpływu na sposób pozycjonowania kosztów oraz nie ma obowiązku kontroli waloryzacji rekompensat. Zasadnym jest – w opinii NIK – wyodrębnienie w ewidencji przychodów i kosztów FRk pozycji dotyczących wielkości rekompensat wynikających z decyzji potwierdzających prawo do rekompensaty oraz wielkości waloryzacji wyliczonej przez Bank wypłacający rekompensatę. Podstawą ustalenia wielkości waloryzacji jest art. 17 ust. 5 *ustawy zabużańskiej*, na co wskazuje MSP, jak również umowa z dnia 20 kwietnia 2006 r. między Ministrem SP a BGK w związku z art. 17 ust. 1 *ustawy zabużańskiej*, w której określono szczegółowy sposób obliczenia waloryzacji oraz prawo Minister Skarbu Państwa do przeprowadzania kontroli realizacji tej umowy.

NIK zwraca uwagę na fakt, że Ministerstwo SP dysponuje, oprócz danymi o ogólnej kwocie wypłaconych przez Bank rekompensat w kolejnych okresach rozrachunkowych, także danymi dla tych okresów dotyczącymi wysokości rekompensat wynikających z decyzji wojewodów lub innych organów oraz wysokości waloryzacji obliczonej przez Bank. Dane te Ministerstwo SP otrzymuje w sprawozdaniach przekazywanych przez Bank na podstawie § 11 umowy z dnia 20 kwietnia 2006 r., w tym w zestawieniach wypłaconych rekompensat, zawierające między innymi dla każdej zrealizowanej wypłaty następujące dane: niezwaloryzowana kwota wypłaty – odpowiadająca wysokości rekompensaty wynikającej z decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty, kwota waloryzacji oraz zwaloryzowana kwota wypłaty oraz podsumowanie wielkości.

(dowód: akta kontroli str. 3384, 3389, 3638, 3639)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Wydatkowanie środków z Funduszu Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

W sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu Skarbu Państwa (Rb-40) w części A *Zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy* zdefiniowano następujące pozycje:

- wydatki na pokrycie kosztów prywatyzacji,
- wydatki związane z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa,
- wydatki na podwyższenie kapitału zakładowego spółek z udziałem Skarbu Państwa,
- dofinansowanie likwidacji i upadłości przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa,

⁹⁵ Pismo Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów nr DBiF.0910.08.2016 z dnia 10 listopada 2016 r.

⁹⁶ Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Mienia Skarbu Państwa nr DMSP.583.37.MO z dnia 9 listopada 2016 r.

- wydatki na realizację innych ustawowo określonych zadań,
- wydatki na zakupy inwestycyjne.

Analiza celowości wydatków/kosztów ponoszonych w związku z tymi zadaniami była utrudniona, ponieważ MSP nie prowadziło wyodrębnionej ewidencji kosztów realizowanych zadań, w szczególności zadań określonych w sprawozdaniu Rb-40 jako „wydatki na pokrycie innych ustawowo określonych zadań”. Podstawowa ewidencja prowadzona była według układu klasyfikacji budżetowej grupując wydatki według rodzajów, a nie ich przypisania do realizowanych zadań. Ewidencja prowadzona dla potrzeb sprawozdawczości zarówno w układzie budżetu zadaniowego oraz sprawozdań Rb-33 i Rb-40⁹⁷, tylko częściowo zapewniała wyodrębnienie zadań, których źródłem finansowania mogły być środki FSP.

Analiza kosztów rodzajowych FSP oraz przytoczone w pkt. 1.3 wyjaśnienia wskazują, iż Ministerstwo SP ze środków funduszu finansowało różne koszty związane z wykonywaniem zadań przez Ministra SP oraz funkcjonowaniem urzędu obsługującego tego Ministra.

Koszty FSP zagregowane według treści ekonomicznej, ujęte w księgach rachunkowych za pierwsze półrocze 2016 r., których wielkość wyniosła 8 942,6 tys. zł, obejmowały:

1) koszty niestanowiące wydatków:

- korekty należności, których szczegółową ewidencje prowadzą wojewodowie – 4 513,3 tys. zł,
- odpisy aktualizujące należności – 1 647,1 tys. zł,

2) wydatki:

- zakup wartości niematerialnych i usług IT – 1 225,9 tys. zł (w tym: licencje 477,5 tys. zł asysta techniczna 344,2 tys. zł, usługi wsparcia technicznego 230,0 tys. zł, serwis ZSI 174,2 tys. zł),
- inne usługi 267,6 tys. zł (w tym: serwis informacyjny PAP, monitoring mediów, szkolenia, skład i łamanie dziennika urzędowego MSP, serwis informacyjny i inne).
- odszkodowania i koszty procesowe 295,1 tys. zł,
- gospodarowanie mieniem SP 216,1 tys. zł
- koszty egzaminów kandydatów do rad nadzorczych 222,0 tys. zł,
- dofinansowanie procesów likwidacyjnych 130,0 tys. zł,
- analizy i koszty prywatyzacji 242,3 tys. zł,
- pozostałe koszty 183,2 tys. zł.

(dowód, akta kontroli str. 516-517)

W tym samym okresie (I półrocze 2016 r.) wydatki budżetu w części 36 – Skarb Państwa, po wyłączeniu kosztów wynagrodzeń i pochodnych, amortyzacji, podatków od nieruchomości i odpisu na ZFŚS wyniosły łącznie 3 603,3 tys. zł i obejmowały:

- zużycie materiałów i energii 1 048,5 tys. zł,
- ochrona obiektu i wydatki obronne 991,7 tys. zł,
- usługi remontowe 433,5 tys. zł,

⁹⁷ Rb-33; Rb-40 sprawozdania z wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych.

- utrzymanie czystości 326,4 tys. zł,
- podróże służbowe 102,3 tys. zł,
- szkolenia 162,2 tys. zł
- wynajem samochodów 143,8 tys. zł,
- usługi wsparcia CSW⁹⁸ 125,5 tys. zł,
- usługi pocztowe i telef. 119,2 tys. zł,
- usługi wsparcia IT 10,4 tys. zł,
- pozostałe, (różne) 139,8 tys. zł.

Przedstawione dane wskazują, że finansowanie wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem MSP częściowo było uwzględnione w planie finansowym części budżetowej 36 – Skarb Państwa, a częściowo – w planie finansowym Funduszu Skarbu Państwa. W szczególności, ze środków FSP finansowano budowę i utrzymanie systemów informatycznych przy minimalnym finansowaniu tego rodzaju wydatków z części 36 budżetu.

W latach 2013-2015 plan wydatków części budżetowej realizowany był odpowiednio w 95,1%, 92,8%, 92,6%, natomiast plan wydatków FSP na realizację zadań ustawowych funduszu, bez uwzględnienia nadwyżki środków FSP przekazywanych na rachunek przychodów budżetu państwa oraz incydentalnego odpisu aktualizującego należności po zlikwidowanym FOZZ, w 27,8%, 32,8%, 31,8%. Wskazuje to na zjawisko przeszacowywania planu wydatków ze środków FSP.

Według szczegółowości celów wymienionych w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego FSP (Rb-40), koszty ich realizacji w poszczególnych latach były następujące:

w tys. zł ⁹⁹				
Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r. (I półrocze)
Wydatki na pokrycie kosztów prywatyzacji	23 148	28 363	3 011	320
Wydatki związane z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa	1 080	692	650	216
Wydatki na podwyższenie kapitału zakładowego spółek z udziałem Skarbu Państwa	200	118	0	0
Dofinansowanie likwidacji i upadłości przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa	1 150	1 187	697	130
Inne zadania	278 181	225 790	34 324	1 912
Wydatki na zakupy inwestycyjne	781	1 408	0	205

Kontrola wybranych wydatków finansowanych ze środków FSP w pierwszym półroczu 2016 r. nie wykazała nieprawidłowości, jednak ich bezpośrednie przyporządkowanie do realizacji wyodrębnionych zadań było utrudnione, np. sfinansowanie ze środków FSP usługi fotograficznej (wykonanie zdjęć członkom kierownictwa MSP celem ich umieszczenia na stronie internetowej).

Wyniki kontroli NIK przeprowadzonych w latach 2014 – 2015 obejmujących badanie wydatków FSP¹⁰⁰, wskazywały m.in. na nierzetelne dokumentowanie szacowania

⁹⁸ Centralny System Wydruku.

⁹⁹ Sprawozdanie Rb-40 sporządzone było w tys. zł. (2013, 2014 i 2015 r.)

¹⁰⁰ P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2013 r. ich rozdysponowania, a także wykonania planów finansowych funduszy celowych.
P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2013 r. ich rozdysponowania, a także wykonania planów finansowych funduszy celowych.

wartości zamówień publicznych na etapie przygotowania SIWZ¹⁰¹ oraz nieprawidłowe ustalanie nadwyżki środków FSP, której wartość zaliczana była do kosztów FSP.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Koszty organizacji i przeprowadzania egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, finansowane ze środków FSP, były znacznie niższe od przychodów realizowanych z opłat wnoszonych przez osoby przystępujące do egzaminów.

W pierwszym półroczu 2016 r. przychody netto (bez podatku VAT) wyniosły 427,7 tys. zł, natomiast poniesione koszty 222,0 tys. zł. Koszty stanowiły około 52% przychodów. Najwyższy udział w kosztach miały wynagrodzenia członków komisji (191,2 tys. zł). W 2015 r. koszty stanowiły około 62% a w 2014 r. około 90% przychodów.

W 2008 r. zarządzeniem Nr 20 Ministra Skarbu Państwa z dnia 30 czerwca 2008 r. w sprawie organizacji i przeprowadzenia egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa¹⁰² ustalono wysokość opłaty za przystąpienie do egzaminu (850 zł brutto) oraz wysokość wynagrodzeń członków komisji egzaminacyjnej¹⁰³. W 2016 r. Minister SP zarządzeniem nr 3 z 22 stycznia 2016 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie organizacji i przeprowadzania egzaminów¹⁰⁴ ustalił wynagrodzenie kwotowo¹⁰⁵, istotnie obniżając jego poziom, natomiast wnoszoną opłatę egzaminacyjną pozostawił na niezmiennym poziomie.

Ustawa o kip nie zakazuje finansowania z opłat wnoszonych przez osoby przystępujące do egzaminu innych celów FSP, jednak według NIK, Ministerstwo powinno dostosować wysokość wnoszonej opłaty do poziomu średnich kosztów.

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.4. Wydatkowanie środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców

Opis stanu
faktycznego

2.4.1 Udzielanie pomocy dla przedsiębiorców ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców

Środki FRP według przepisów ustawy o kip powinny być przeznaczane na pomoc w celu ratowania przedsiębiorców (mającą zapewnić przedsiębiorcy funkcjonowanie do czasu opracowania planu restrukturyzacji) i restrukturyzacji przedsiębiorców (mającą przywrócić przedsiębiorcy pełną zdolność do funkcjonowania na rynku), obligatoryjne podniesienie kapitału ARP SA oraz na wsparcie nie będące pomocą publiczną¹⁰⁶.

Wysokość wsparcia przekazanego przedsiębiorcom przez MSP w pierwszym półroczu 2016 r. ze środków z FRP (ujęcie kasowe) wynosiła 159 984,2 tys. zł. Było

¹⁰¹ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

¹⁰² Zarządzenie niepublikowane.

¹⁰³ Według § 12 zarządzenia wymienionego w pkt 3 wynagrodzenie członków komisji egzaminacyjnej wynosiło:- przewodniczący 1,4 krotność, członek komisji 1,1 krotność, członek sekretariatu technicznego 0,6 krotność, członek zespołu obsługi organizacyjno-technicznej 0,2 krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw.

¹⁰⁴ Dz.Urz. MSP poz. 3.

¹⁰⁵ Dla przewodniczącego 2 700 zł, członka komisji 2 000 zł, członka sekretariatu technicznego 1 300 zł członka obsługi technicznej 600 zł.

¹⁰⁶ W tym m.in. na objęcie przez SP nowych udziałów i akcji w spółkach na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa oraz na sfinansowanie kosztów postępowania kompensacyjnego prowadzonego w Stoczni Gdynia SA i Stoczni Szczecińskiej „Nowa” Sp. z o.o.

to w całości wsparcie niebędące pomocą publiczną (cel wymieniony w ustawie o kip). W ramach tej kwoty zrealizowano następujące wydatki:

- wsparcie w formie podwyższenia kapitału zakładowego w wysokości 19 000 tys. zł przekazane w dniu 29 stycznia 2016 r. na rzecz Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Sp. z o.o. (umowa z dnia 6 października 2014 r.),
- wsparcie w formie podwyższenia kapitału zakładowego w wysokości 20 563,9 tys. zł przekazane w dniu 26 lutego 2016 r. na rzecz Zakładów Chemicznych „Nitro-Chem” SA¹⁰⁷ w Bydgoszczy (umowa z dnia 19 grudnia 2014 r.),
- wsparcie w formie podwyższenia kapitału zakładowego w wysokości 20 420,3 tys. zł przekazane w dniu 26 kwietnia 2016 r. na rzecz Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA¹⁰⁸ w Radomiu (umowa z dnia 29 lipca z 2015 r.),
- wsparcie w formie pożyczki w wysokości 100 000 tys. zł przekazane w dniu 4 stycznia 2016 r. na rzecz Instytutu Pomnika Centrum Zdrowia Dziecka w Warszawie.

Według Rb-40 za okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. wykonanie planu finansowego w układzie memoriałowym, w zakresie kosztów realizacji zadań Funduszu, wynosiło 232 134,4 tys. zł (były to w całości wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego¹⁰⁹). Na tę kwotę składały się koszty wsparcia dla: Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Invest-Park Sp. z o.o. (19 000 tys. zł), Mesko SA w Skarżysku Kamiennej (31 373 tys. zł), Węgłokoks SA w Katowicach¹¹⁰ (100 000 tys. zł), Nitrochem (20 563,9 tys. zł), Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna Sp. z o.o. w Sopocie (4 000 tys. zł), PGZ¹¹¹ (22 476,5 tys. zł), PGZ¹¹² (31 697,6 tys. zł), ARP SA (3 023,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 20, 160, 2005, 2882, 2887)

W wystąpieniach skierowanych do Ministra SP po kontrolach wykonania budżetu państwa części 36 – Skarb Państwa w latach 2013-2015 NIK wskazywała na:

- zaakceptowanie przez Ministra Skarbu Państwa przeznaczenia niewykorzystanej części pomocy publicznej na ratowanie w formie pożyczki dla Polskich Linii Lotniczych LOT SA w wysokości 16 332 tys. zł z przekroczeniem terminu określonego w § 10 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców*¹¹³.
- niskie rzeczowe i finansowe wykonanie planu funduszu (34,1% planu);
- przyznawanie wsparcia głównie dużym spółkom z udziałem SP, z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego;
- nieprawidłowości w sporządzeniu projektu planu finansowego FRP na 2015 r.

MSP w latach 2013 – 2016 (I półrocze) dokonywało wypłat z FRP tylko na cele przewidziane *ustawą o kip*.

(dowód: akta kontroli str. 3061-3072, 3073-3080)

¹⁰⁷ Dalej także: Nitrochem.

¹⁰⁸ Dalej także: PGZ SA (środki dla PIT Radwar).

¹⁰⁹ Cel przewidziany w *ustawie o kip* (wsparcie w formie podwyższenia kapitału zakładowego).

¹¹⁰ Dalej także: Węgłokoks.

¹¹¹ Środki dla Polskiego Holdingu Obronnego Sp. z o.o. działającej w ramach PGZ.

¹¹² Środki dla PIT Radwar SA działająca w ramach PGZ.

¹¹³ Dz.U. z 2014 r. poz. 406, ze zm. (uchylone z dniem 30 kwietnia 2015 r.).

Rozporządzeniami Ministra SP: z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców, z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców¹¹⁴ oraz z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną¹¹⁵ zostały ustalone zasady korzystania ze środków FRP, w tym warunki, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy oraz tryb i formy udzielania pomocy/wsparcia. Minister SP opracował Wytyczne w zakresie kwalifikowania kosztów w ramach pomocy publicznej albo wsparcia niebędącego pomocą publiczną¹¹⁶, w których podano szczegółowe informacje w odniesieniu do sposobu kwalifikacji kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców, w ramach pomocy publicznej lub wsparcia. Powyższe regulacje oraz szczegółowe informacje o możliwości korzystania ze środków FRP zostały opublikowane na stronie internetowej MSP¹¹⁷. Umożliwiło to uzyskanie przez przedsiębiorców informacji o zasadach aplikowania o środki Funduszu. Zainteresowane osoby mogły również pobrać na stronie internetowej MSP akty prawne oraz wzory formularzy. Ponadto w MSP opracowano zasady rozpatrywania wniosków w sprawie przyznania pomocy publicznej oraz wsparcia niebędącego pomocą publiczną, który zostały wdrożone w Zarządzeniu nr 12 Ministra SP z dnia 13 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania komórek organizacyjnych MSP w zakresie planowania, gromadzenia i wydatkowania środków na pomoc publiczną oraz wsparcie niebędące pomocą publiczną, monitorowania udzielonej pomocy publicznej oraz wsparcia niebędącego pomocą publiczną, a także sprawozdawczości w zakresie środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym funduszu celowego pod nazwą Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Ministerstwo SP nie stosowało innych sposobów informowania przedsiębiorców o udzielanym ze środków FRP wsparciu, niż zamieszczanie na swojej stronie internetowej materiałów, prezentujących aktualnie dostępne możliwości w tym zakresie, zdeteterminowane obowiązującymi w momencie publikowania regulacjami prawnymi, jak również stanem środków na rachunku Funduszu.

Pracownicy DRiPP, na prośbę zainteresowanych, udzielali telefonicznie lub drogą mailową szczegółowych informacji dotyczących możliwości ubiegania się o środki FRP, jak również organizowali w siedzibie MSP spotkania z nimi. W trakcie takich konsultacji udzielano przedsiębiorcom wyjaśnień w sprawach dot. wypełniania wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 9-15)

W latach 2013-2016 złożono 61 wniosków o udzielenie wsparcia z FRP, w tym w kolejnych latach odpowiednio: 11¹¹⁸, 20¹¹⁹, 24¹²⁰, 6¹²¹. Jeden z wniosków

¹¹⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1756, (weszło w życie 30 kwietnia 2015 r.).

¹¹⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 530.

¹¹⁶ Załącznik nr 5 do Zarządzenia Nr 12 Ministra SP z dnia 13 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania komórek organizacyjnych MSP w zakresie planowania, gromadzenia i wydatkowania środków na pomoc publiczną oraz wsparcie niebędące pomocą publiczną, monitorowania udzielonej pomocy publicznej oraz wsparcia niebędącego pomocą publiczną, a także sprawozdawczości w zakresie środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym funduszu celowego pod nazwą Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców www.msp.gov.pl (zakładka pomoc publiczna i wsparcie).

¹¹⁷ Jeden wniosek o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną oraz 10 wniosków o udzielenie pomocy publicznej (1 wniosek na restrukturyzację, 8 wniosków na ratowanie) od 8 przedsiębiorców.

¹¹⁸ Dziewięć wniosków o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną oraz 11 wniosków o udzielenie pomocy publicznej (1 wniosek na restrukturyzację, 10 wniosków na ratowanie). Wnioski złożyło 15 przedsiębiorców.

¹¹⁹ Czternaście wniosków o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną oraz 10 wniosków o udzielenie pomocy publicznej (5 wniosków na restrukturyzację, 5 wniosków na ratowanie). Wnioski złożyło 18 przedsiębiorców.

¹²⁰ Trzy wnioski o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną oraz 3 wnioski o udzielenie pomocy publicznej (1 wniosek na restrukturyzację, 2 wnioski na ratowanie). Wnioski złożyło 6 przedsiębiorców (Orzeł SA, REM-EN SA, Instytut Matki i Dziecka w Warszawie, H. Cegielski Poznań SA, PGZ SA, Zielony Smok – Maria Szumna).

złożonych w 2013 r. został rozpatrzony pozytywnie¹²², zaś 10 negatywnie (trzykrotnie Minister SP odmówił udzielenia pomocy, sześć wniosków nie spełniało wymogów formalnych). Siedem spośród wniosków złożonych w 2014 r. zostało rozpatrzonych pozytywnie, zaś 13 negatywnie (sześciokrotnie Minister SP odmówił udzielenia pomocy, pięć wniosków nie spełniało wymogów formalnych, w jednym przypadku przedsiębiorca zrezygnował z ubiegania się o pomoc, w jednym przedsiębiorca poinformował, że złoży nowy wniosek). Siedmiu przedsiębiorcom, których wnioski rozpatrzono pozytywnie, udzielono wsparcia niebędącego pomocą publiczną w formie podwyższenia kapitału zakładowego¹²³. Spośród wniosków złożonych w 2015 r. pozytywnie rozpatrzono pięć¹²⁴, negatywnie 15 (czterokrotnie Minister odmówił pomocy, osiem wniosków nie spełniało wymogów formalnych, w jednym brak było możliwości prawnych udzielenia pomocy, w jednym przedsiębiorca wycofał wniosek, a w jednym przedsiębiorca dotychczas nie odpowiedział na wystąpienie DRPP w sprawie uzupełnienia i korekty złożonych razem z wnioskiem dokumentów), zaś cztery są nadal w trakcie rozpatrywania. Pozytywne decyzje o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną dotyczyły wsparcia na łączną kwotę 538 574,8 tys. zł przyznanego dla pięciu przedsiębiorców¹²⁵. W odniesieniu do wniosków złożonych w 2016 r. do dnia zakończenia kontroli Minister podjął trzy decyzje negatywne¹²⁶ (dwukrotnie odmówił udzielenia pomocy, jeden wniosek nie spełnił wymogów formalnych). Trzy wnioski o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną były nadal w trakcie rozpatrywania.

Do końca października 2016 r. nie zostały podjęte decyzje dotyczące czterech wniosków złożonych w 2015 r. (LOT Aircraft Maintenance Services Sp. z o.o.¹²⁷ – kwota wsparcia 47 300 tys. zł, Huta Stalowa Wola SA – 7 700 tys. zł, PGZ SA – 27 300 tys. zł, Wojskowe Przedsiębiorstwo Handlowe Sp. z o.o. – 6 630 tys. zł). Wniosek LOT AMS z dnia 25 czerwca 2015 r. był na etapie analizowania przez DRiPP (został skompletowany przez przedsiębiorcę w dniu 8 listopada 2016 r.). Wobec pozostałych trzech wniosków (złożonych odpowiednio w dniach 21 września 2015 r., 7 grudnia 2015 r. i 9 maja 2015 r.), posiadających pozytywną rekomendację DRiPP, do dnia zakończenia kontroli brak było decyzji Ministra SP. W przypadku wsparcia udzielonego PLL LOT SA decyzje zapadły szybciej, np. wniosek złożony w dniu 20 marca 2013 r. został pozytywnie rozpatrzony w dniu 20 czerwca 2013 r.

¹²² Środki zostały wydatkowane w 2014 r. jako pomoc publiczna dla PLL LOT SA w formie konwersji na akcje spółki pożyczki na ratowanie (473 524,2 tys. zł) i wypłaty pomocy publicznej (127 000 tys. zł). Pozytywna decyzja KE została wydana w dniu 29 lipca 2014 r.

¹²³ Środki zostały przyznane dla: Mesko SA (przyznano i wydatkowano w 2015 r. 8 899,9 tys. zł), Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK (przyznano i przekazano w okresie od 2014 r. do końca I półrocza 2016 r. łącznie 50 000 tys. zł), Huty Stalowa Wola (przyznano i przekazano w latach 2014-2015 łącznie 20 000 tys. zł), Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Sp. z o.o. (przyznano 50 000 tys. zł, przekazano w 2014 r. 46 000 tys. zł, 4 000 tys. zł zostało do przekazania – trwają prace nad zmianą umowy wsparcia), Grupy Lotos SA (przyznano i przekazano w 2014 r. 529 481,5 tys. zł), Zakładów Chemicznych Nitrochem SA (przyznano i przekazano w 2014 r. i I półroczu 2016 r. łącznie 29 999,8 tys. zł), Węglokoks SA (przyznano i przekazano w latach 2014-2015 łącznie 500 000 tys. zł).

¹²⁴ Wniosek PGZ SA z dnia 6 maja 2015 r. został pozytywnie rozpatrzony w dniu 24 lipca 2015 r. Wniosek Instytutu Matki Polki w Łodzi z dnia 27 sierpnia 2015 r. – decyzja pozytywna 4 listopada 2015 r. Wniosek Instytutu Pomnika Centrum Zdrowia Dziecka w Warszawie z dnia 1 września 2015 r. – decyzja pozytywna z dnia 17 grudnia 2015 r. Wniosek ZC Bolesławiec S. z o.o. z dnia 7 października 2015 r. – decyzja pozytywna z dnia 7 lipca 2016 r. Wniosek Jastrzębskich Zakładów Remontowych Sp. z o.o. z dnia 9 grudnia 2015 r. – decyzja pozytywna z dnia 5 maja 2016 r.

¹²⁵ Środki zostały przyznane dla: PGZ SA (w 2015 r. i I połowie 2016 r. przekazano środki w łącznej kwocie 32 722,7 tys. zł, przyznano 44 000 tys. zł na podwyższenie kapitału zakładowego), Instytutu Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi w 2015 r. (100 000 tys. zł w formie pożyczki), Instytutu „Pomnik-Centrum Zdrowia Dziecka” w Warszawie w I połowie 2016 r. (100 000 tys. zł w formie pożyczki), Zakładów Ceramicznych „Bolesławiec” Sp. z o.o. (w dniu 3 października 2016 r. przekazano środki w kwocie 3 505 tys. zł, przyznano 4 574,8 tys. zł na podwyższenie kapitału zakładowego), Jastrzębskich Zakładów Remontowych Sp. z o.o. (przyznano 290 000 tys. zł na podwyższenie kapitału zakładowego).

¹²⁶ W przypadku wniosku Orzeł SA z dnia 28 stycznia 2016 r. decyzja odmowna nastąpiła w dniu 29 czerwca 2016 r. Wniosek REM-EN SA z dnia 29 marca 2016 r., który nie spełniał wymogów formalnych, nie został uzupełniony w terminie 14 dni. W przypadku wniosku Zielony Smok – Maria Szumna z dnia 1 sierpnia 2016 r. odmowa nastąpiła w dniu 19 października 2016 r.

¹²⁷ Dalej także: LOT AMS.

W latach 2013-2016 (I półrocze) wydatki FRP wynosiły¹²⁸ odpowiednio: 15 500 tys. zł (wsparcie niebędące pomocą publiczną na podwyższenie kapitału zakładowego), 834 268,6 tys. zł (698 847,5 tys. zł wsparcie niebędące pomocą publiczną na podwyższenie kapitału zakładowego, 135 421,1 tys. zł pomoc publiczna na restrukturyzację), 642 303,3 tys. zł (wsparcie niebędące pomocą publiczną na podwyższenie kapitału zakładowego), 159 984,2 tys. zł (wsparcie niebędące pomocą publiczną na podwyższenie kapitału zakładowego).

Wydatki FRP zrealizowane w latach 2013 – 2016 dla Uzdrowiska Krynica-Żegiestów SA (15 500 tys. zł w 2013 r., 9 960 tys. zł w 2014 r.), Alumast SA (4 771,1 tys. zł w 2014 r.), PKS Ostrów Wielkopolski Sp. z o.o. (3 650 tys. zł w 2014 r.), PGZ SA¹²⁹ (74 071 tys. zł w 2015 r.) dotyczyły wniosków o wsparcie złożonych przed 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 17-20, 37-43, 2005-2008, 2206-2212. 2883, 2887-2888)

Szczegółowym badaniem działań MSP w zakresie udzielania wsparcia ze środków FRP objęto siedem postępowań dotyczących wniosków o wsparcie siedmiu przedsiębiorców¹³⁰ rozpatrzonych pozytywnie, zakończonych wydatkiem poniesionym w okresie objętym kontrolą. Sprawy do kontroli wybrano celowo, przyjmując jako kryterium najwyższą wartość udzielonego wsparcia, z wyłączeniem postępowań wcześniej kontrolowanych przez NIK¹³¹. Ponadto badaniem objęto postępowania dotyczące 14 wniosków o udzielenie pomocy publicznej i wsparcia niebędącego pomocą publiczną rozpatrzonych negatywnie, złożonych w MSP przez czterech przedsiębiorców¹³². Doбору dokonano według kryterium liczby wniosków złożonych przez tego samego przedsiębiorcę. Próbkę do badania wyznaczono z zestawienia złożonych w MSP w okresie 2013-2016 (I półrocze) wniosków o udzielenie pomocy publicznej i wsparcia niebędącego pomocą publiczną oraz zestawienia wydatków FRP w latach 2013-2016. Łączna kwota zbadanych wydatków FRP wynosiła 1 213 902,6 tys. zł (73,5% łącznej kwoty wydatków FRP w latach 2013-2016¹³³, wynoszącej 1 652 056,1 tys. zł). MSP dokonywało wypłat z FRP tylko na cele przewidziane *ustawą o kip*. Udzielone wsparcie ze środków FRP było zgodne z obowiązującymi rozporządzeniami Ministra SP w sprawie udzielania wsparcia niebędącego pomocą publiczną oraz będącego pomocą publiczną. Nie stwierdzono przypadków przekazania pomocy publicznej przed uzyskaniem zgody KE. Merytoryczna ocena zgodności wniosków o wsparcie z warunkami kwalifikującymi przedsiębiorcę do uzyskania wsparcia nie budzi uwag NIK. W przypadkach niepoprawności formalnej wniosków o wsparcie DRiPP występował do przedsiębiorców o ich poprawienie i/lub uzupełnienie. Zbadane umowy zawierały postanowienia: zapewniające zwrot wsparcia w przypadku wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, zabezpieczające udzielone wsparcie w formie dotacji i pożyczek wekslem in blanco z klauzulą bez protestu, umożliwiające Ministrowi SP

¹²⁸ Uwzględniając wnioski złożone przed 2013 r.

¹²⁹ Umowa z d. Bumar, obecnie PHO.

¹³⁰ Alumast SA (pomoc publiczna w formie dotacji na restrukturyzację w kwocie 4 771,1 tys. zł), Lotos SA (wsparcie nie będące pomocą publiczną w formie podwyższenia kapitału zakładowego w kwocie 529 481,5 tys. zł), Nitrochem SA (wsparcie nie będące pomocą publiczną w formie podwyższenia kapitału zakładowego w kwocie 30 000 tys. zł), Węglukoks SA (wsparcie nie będące pomocą publiczną w formie podwyższenia kapitału zakładowego w kwocie 500 000 tys. zł), PKS w Ostrowie Wielkopolskim (pomoc publiczna w formie dotacji na restrukturyzację w kwocie 3 650 tys. zł), Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna Sp. z o.o. (wsparcie nie będące pomocą publiczną w formie podwyższenia kapitału zakładowego w kwocie 46 000 tys. zł), Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki (wsparcie niebędące pomocą publiczną w formie pożyczki w kwocie 100 000 tys. zł).

¹³¹ Np. w ramach kontroli budżetowych przeprowadzonych w MSP w latach 2013-2016. Nie dot. wsparcia udzielonego dla Węglukoksu SA, w przypadku którego kontrolą objęto okres 2016 r. (I półrocze), w ramach kontynuacji badań przeprowadzonych w toku kontroli wykonania budżetu państwa w części 36 MSP w 2015 r.

¹³² Orzel SA, w upadłości, OPB Development Ireneusz Słowik, Magbud SA, GC Investment SA.

¹³³ Pierwsze półrocze.

dokonywanie u przedsiębiorcy kontroli wykorzystania udzielonego wsparcia oraz uzyskanych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 522-2212, 2220-2289, 3073-3080)

W okresie objętym kontrolą MSP udzieliło pomocy publicznej ze środków FRP jedynie w 2014 r.¹³⁴ i była to pomoc na restrukturyzację. Łączna wartość pomocy publicznej udzielonej w 2014 r. wynosiła 608 421 tys. zł¹³⁵ (w ujęciu kasowym wydatki FRP z ww. tytułu wynosiły 135 421 tys. zł), co stanowiło 48,8% stanu Funduszu na początek 2014 r. Stan FRP na początek 2013 r., 2014 r., 2015 r., 2016 r. wynosił odpowiednio 1 978 461 tys. zł, 2 491 533 tys. zł, 1 344 350 tys. zł, 917 489 tys. zł. Na pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw Minister SP w badanym okresie przeznaczył łącznie 8 421,1 tys. zł (Alumast SA i PKS w Ostrowie Wielkopolskim), co stanowiło 0,3% środków będących w jego dyspozycji

(dowód: akta kontroli str. 16, 19, 20, 156-161)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, że w dniu 28 kwietnia 2016 r. zawarto aneks nr 2 do umowy wsparcia zawartej pomiędzy Ministerstwem SP a Węglokoksem SA z dnia 19 grudnia 2014 r., w którym zmniejszono wysokość wsparcia dla spółki z 600 000 tys. zł do 500 tys. zł oraz że przewidywana ostatnia transza wsparcia w kwocie 100 000 tys. zł nie będzie wypłacana.

Pomimo aneksu z 28 kwietnia 2016 r., w ewidencji księgowej Funduszu wg stanu na dzień 24 października 2016 r. (ujęcie memoriałowe) nadal istniało zobowiązanie FRP na rzecz Węglokoksu SA w kwocie 100 000 tys. zł. Według wyjaśnień Dyrektora DRiPP¹³⁶ Departament Budżetu i Finansów MSP przez pomyłkę nie wyksięgował zobowiązania FRP na 2016 r. w kwocie 100 tys. zł. Powyższe działanie DBiF nie miało wpływu na funkcjonowanie Funduszu (proces rozpatrywania wniosków i wypłatę środków). W opinii NIK, należy podjąć działania w celu usunięcia z ewidencji księgowej nieistniejącego już zobowiązania w kwocie 100 000 tys. zł wobec spółki Węglokoks SA.

(dowód: akta kontroli str. 2005, 2882, 2887)

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.4.2 Monitorowanie wsparcia ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców

Opis stanu
faktycznego

Procedury monitorowania przez MSP efektywności finansowania zadań ze środków FRP zostały sformułowane w *Instrukcji w sprawie sposobu monitorowania i rozliczania pomocy publicznej udzielanej ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców* oraz *Instrukcji w sprawie sposobu monitorowania i rozliczania wsparcia niebędącego pomocą publiczną udzielanego ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców*¹³⁷. W wymienionych instrukcjach zostały szczegółowo wymienione elementy, które powinny zawierać przekazywane do MSP sprawozdania przedsiębiorców (kwartalne i roczne) z wykorzystania wsparcia, roczne raporty biegłych rewidentów oraz opinie Rady Nadzorczej spółek podjęte

¹³⁴ W latach 2013, 2015 i I połowie 2016 r. nie udzielano pomocy publicznej ze Środków Funduszu Restrukturyzacji.

¹³⁵ Dla: Alumast SA. 4 771,1 tys. zł, PKS Ostrow Wielkopolski 3 650 tys. zł, PLL LOT SA 127 000 tys. zł + 473 000 tys. zł (konwersja pożyczki na ratowanie na akcje spółki)

¹³⁶ Pismo Dyrektora DRiPP nr 0910.1.2016 z dnia 10 listopada 2016 r.

¹³⁷ Stanowiących odpowiednio załącznik nr 3 i nr 4 do Zarządzenia Nr 12 Ministra SP z dnia 13 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie planowania, gromadzenia i wydatkowania środków na pomoc publiczną oraz wsparcie niebędące pomocą publiczną, monitorowania udzielonej pomocy publicznej oraz wsparcia niebędącego pomocą publiczną, a także prowadzenia sprawozdawczości w zakresie środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym funduszu celowego pod nazwą Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (zarządzenie niepublikowane).

w formie uchwały. Działania MSP w zakresie monitorowania wykorzystania wsparcia z FRP polegały na analizie sprawozdań (kwartalnych, rocznych, końcowego) przedstawianych przez beneficjentów, rocznych raportów biegłych rewidentów oraz opinie rad nadzorczych spółek korzystających z wsparcia¹³⁸. Na podstawie dokonanych analiz oraz opinii komórek merytorycznych MSP nt. sprawozdań przedsiębiorców DRPP przygotowywał dla Ministra SP informacje (w formie notatek służbowych) dotyczące oceny wykorzystania przekazanych środków oraz realizacji planów restrukturyzacji w przypadku pomocy publicznej lub efektywności przedsięwzięcia i stopnia realizacji celów w przypadku wsparcia niebędącego pomocą publiczną. W ramach monitoringu w okresie objętym kontrolą Ministerstwo przeprowadziło dwie kontrole prawidłowości udzielenia, wykorzystania i realizacji wsparcia niebędącego pomocą publiczną: w 2014 r. Biuro Kontroli MSP przeprowadziło kontrolę w spółce Uzdrowisko Krynica-Żegiestów SA (umowa wsparcia została podpisana w dniu 5 października 2011 r.) oraz w 2016 r. Biuro Audytu i Kontroli MSP przeprowadziło kontrolę w Instytucie Centrum Zdrowia Matki Polki (umowa wsparcia z dnia 16 listopada 2015 r.). Wykorzystanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną udzielonego Uzdrowisku Krynica-Żegiestów zostało ocenione pozytywnie z zastrzeżeniami¹³⁹. Zastrzeżenia dotyczyły rozważenia możliwości wzmocnienia kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych w celu eliminacji błędów i zmniejszenia ryzyka wystąpienia istotnych nieprawidłowości w przyszłości, mogących skutkować niedochowaniem terminów realizacji lub przekroczeniem planowanych kwot wydatków inwestycyjnych. Wyniki kontroli w Instytucie Centrum Zdrowia Matki Polki wykazały prawidłowość wydatkowania środków wsparcia. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 października 2016 r. nie sformułowano zaleceń.

W przypadku umów o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną, monitoring był kontynuowany po zakończeniu okresu wykorzystania wsparcia¹⁴⁰. W umowach objętych badaniem szczegółowym okres wykorzystania wsparcia został określony do końca grudnia 2016 r. lub później. Według wyjaśnień Dyrektora DRiPP¹⁴¹ w przypadku udzielenia pomocy publicznej po rozliczeniu umowy z przedsiębiorcą nie ma potrzeby prowadzenia dalszego monitoringu. Rozliczenie umowy oznacza, że beneficjent osiągnął długotrwałą zdolność do konkurencyjności na rynku. W wyjaśnieniach stwierdzono, że rozliczenie umowy jest możliwe tylko wtedy, gdy w okresie restrukturyzacji zostały zrealizowane wszystkie przewidziane planem działania, w tym sfinansowanie w ramach wkładu własnego przedsiębiorcy.

W ramach monitorowania wsparcia z FRP niebędącego pomocą publiczną MSP analizowało ponadto przedkładane przez beneficjentów kwartalne informacje o stanie zaawansowania inwestycji wraz ze sprawozdaniem F-01 za dany kwartał oraz stosowną opinię rady nadzorczej.

Zespół audytu wewnętrznego Biura Kontroli MSP przeprowadził w okresie od dnia 14 sierpnia 2014 r. do dnia 21 października 2014 r. audyt pn. *Udzielanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną, w celu oceny adekwatności i efektywności kontroli zarządczej w procesie udzielania wsparcia niebędącego pomocą publiczną*. Badaniem objęto wnioski siedmiu przedsiębiorców złożone w okresie od dnia

¹³⁸ W przypadku jeżeli dokumenty przekazywane przez przedsiębiorców nie zawierały wszystkich wymaganych elementów DRPP występowało o ich uzupełnienie.

¹³⁹ Wystąpienie pokontrolne z dnia 25 września 2014 r.

¹⁴⁰ Dot. wsparcia dla Huty Stalowa Wola SA (umowa z dnia 6 października 2014 r.) i Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Sp. z o.o. (umowa z dnia 6 października 2014 r.).

¹⁴¹ Pismo do kontrolera znak DRiPP.0910.1.2016 z dnia 27 października 2016 r.

1 stycznia 2013 r. do dnia 15 września 2014 r. Wyniki audytu były pozytywne. Zalecenia Biura Kontroli¹⁴² MSP polegające m.in. na:

- dokumentowaniu dokonania oceny formalnej wniosku, biznesplanu, analizy w zakresie zgodności z wymogami rozporządzenia,
- zamieszczaniu na stronie BIP MSP wykazu wymaganych przez MSP dodatkowych oświadczeń, które przedsiębiorca powinien dołączyć do składanego wniosku,
- uszczegółowieniu prowadzonego rejestru m.in. o datę otrzymania przez przedsiębiorcę wezwania do uzupełnienia wniosku, datę dokonania oceny formalnej,

zostały zrealizowane przez DRiPP.

W przypadku realizacji umów objętych badaniami szczegółowymi, których wyniki opisano powyżej (pkt 2.4 wystąpienia pokontrolnego) dotychczas nie było konieczności egzekwowania od przedsiębiorców zwrotu środków wsparcia. Sprawozdania z wykorzystania środków pomocowych były składane przez przedsiębiorców terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 711-2004, 2009-2225, 2290-2291, 2845-2880)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ministerstwo SP dokonywało wypłat z FR na cele przewidziane *ustawą o kip* bez zbędnej zwłoki. MSP podejmowało działania zmierzające do ograniczenia kosztów odsetek ustawowych od wyroków. W związku z dokonaniem w 2015 r. nadpłaty w ramach II transzy środków przekazywanych z tytułu refundacji kosztów związanych z wypłatą odszkodowań poniesionych przez m.st. Warszawa zwraca uwagę na konieczność dokonywania przez MSP rzetelnej weryfikacji dokumentacji.

Środki Funduszu Rekompensacyjnego były wydawane zgodnie z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń pieniężnych z tytułu rekompensat za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz na pokrycie kosztów związanych z obsługą wypłaty tych świadczeń.

3. Działania zapewniające efektywność wykorzystania środków z Funduszy Celowych

Opis stanu
faktycznego

Skontrolowane fundusze celowe, znajdujące się w dyspozycji Ministra SP, posiadały środki pieniężne, których wielkość przewyższała bieżące potrzeby finansowania realizowanych zadań. Wolne środki pieniężne dysponent zobowiązany był na podstawie art. 78d *ustawy o finansach publicznych* przekazywać w zarządzanie Ministrowi Finansów. Dokonywanie wszelkich czynności prawnych i faktycznych związanych z przyjmowaniem wolnych środków w zarządzanie oraz ich zwrot, minister finansów zlecał Bankowi Gospodarstwa Krajowego (za wynagrodzeniem). Przekazane środki były oprocentowane.

Razem w kontrolowanym okresie fundusze będące w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa zrealizowały przychody z tytułu przekazania wolnych środków w zarządzanie w łącznej wysokości 724 068,7 tys. zł. Stan środków pieniężnych

¹⁴² Sformułowane po zakończeniu audytu.

funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa wynosił 8 493 537 tys. zł na początek 2013 r., zaś 6 165 995 tys. zł na 30 czerwca 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 3104-3111)

Fundusz Reprywatyzacji

W latach 2013-2016 (I połowa) na rachunku FR gromadzone były m.in. środki pochodzące ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji. W okresie tym Minister SP nie podejmował inicjatyw w celu ustalenia w ustawie budżetowej innych wskaźników¹⁴³, od których uzależniona była kwota przychodów z prywatyzacji przeznaczona na FR. W latach 2013 – 2016 (I połowa) FR realizował zadania związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa m.in. poprzez wypłatę odszkodowań za mienie znacjonalizowane, wynikających z przekazanych do realizacji tytułów prawnych. W celu ograniczenia kosztów generowanych z tytułu odsetek ustawowych od wyroków, MSP zwracało się do organów wnioskujących o niezwłoczne przekazywanie kompletnych wniosków oraz dołożenie szczególnej staranności w terminowym kompletowaniu dokumentacji stanowiącej podstawę realizowanych wypłat z FR.

Stan środków obrotowych netto FR na koniec roku wynosił odpowiednio: 5 460 090,6 tys. zł – w 2013 r., 5 179 136,9 tys. zł – w 2014 r., 4 918 197,9 tys. zł – w 2015 r. Na dzień 30 czerwca 2016 r. stan środków obrotowych netto Funduszu wynosił 4 855 190,8 tys. zł.

Stosownie do zapisów *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie*¹⁴⁴ wolne środki FR znajdowały się w zarządzaniu terminowym Ministra Finansów. Na rachunku bieżącym Funduszu w BGK znajdowały się środki niezbędne dla pokrycia bieżących zobowiązań wymagalnych z tytułu prawomocnych wyroków sądowych. W latach 2013-2016 (I połowa) łączne przychody z tytułu odsetek od środków FR wyniosły 527 373,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2344-2376, 2842-2844, 3104-3111)

Fundusz Rekompensacyjny

W związku z deponowaniem wolnych środków FRk na lokatach terminowych oraz depozytach overnight w latach 2013 – 2016 I półrocze osiągnięto przychody w łącznej wysokości 51 089,0 tys. zł, w tym: 31 364,5 tys. zł w 2013 r., 12 842,3 tys. zł w 2014 r., 4 124,3 tys. zł w 2015 r. i 2 757,8 tys. zł w 2016 r. I półrocze, wielkość osiągniętych przychodów w kolejnych latach zależna była od wielkości wolnych środków funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 491, 495, 499, 503, 3104-3111)

Fundusz Skarbu Państwa

W art. 56 ust. 4 *ustawy o kip* zawarto uregulowania w zakresie wielkości stanu środków pieniężnych na rachunku FSP, która powinna zapewniać płynną realizację zadań. Na dysponenta funduszu nałożono obowiązek weryfikacji stanu środków na dzień 30 czerwca, wobec znanych na ten dzień zobowiązań oraz wielkości przychodów z 12 poprzedzających miesięcy. Kontrola NIK przeprowadzona

¹⁴³ na podstawie art. 56 ust. 1b *ustawy o kip*.

¹⁴⁴ Dz.U. poz. 1864, weszło w życie 1 stycznia 2015 r. Przed wejściem w życie *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r* kwestie te były regulowane *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez ministra finansów w depozyt lub zarządzanie* (Dz.U. Nr 81, poz. 443). – weszło w życie 1 maja 2011 r. a zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.

w 2014 r. wykazała, że MSP nieprawidłowo ustalało stan zobowiązań, co w efekcie wpływało na nieprawidłowe ustalanie nadwyżki środków przekazywanych na rachunek przychodów budżetu państwa. Nieprawidłowość wyeliminowano dokonując poprawnego ustalenia nadwyżki wg. stanu na 30 czerwca 2014 r.

Niezależnie od przekazania nadwyżki wolne środki FSP, podobnie jak innych państwowych funduszy celowych, były przekazywane w zarządzenie Ministrowi Finansów.

W związku z przekazywaniem wolnych środków Ministrowi Finansów w latach 2013 – 2016 I półrocze, FSP osiągał przychody w łącznej wysokości 23 252,5 tys. zł: 16 512,9 tys. zł w 2013 r.; 5 326,0 tys. zł w 2014 r.; 1 106,1 tys. zł w 2015 r. oraz 307,6 tys. zł w 2016 r. (pierwsze półrocze).

(dowód: akta kontroli str. 488-503, 3104-3111)

Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców

Stany środków FRP i odsetki, w tym od depozytu uzyskane w poszczególnych latach zostały zaprezentowane w zestawieniu przychodów i wydatków Funduszu w układzie memoriałowym, w latach objętych kontrolą (punkt 1.4 wystąpienia pokontrolnego).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2015 r. do przychodów FSP zaliczono należności przekazane wojewodzie mazowieckiemu związku z zakończeniem procesu likwidacji funduszu obsługi zadłużenia zagranicznego (FOZZ), których główną pozycję stanowiły należności (z odsetkami) zasądzone od Pana Grzegorza Żemka (312 949,0 tys. zł). Wojewoda mazowiecki w raporcie za listopad 2015 r. przekazywanym do MSP wskazał, że są to należności trudnościamiagalne¹⁴⁵. W związku z tym MSP utworzyło w ciężar kosztów FSP odpis aktualizujący należności. W raporcie za miesiąc czerwiec 2016 r. wojewoda mazowiecki dokonał korekty polegającej na wykazaniu w pozycji raportu *należności trudnościamiagalne* tylko kwoty 13 120,2 tys. zł mimo, iż nie nastąpiła zapłata lub umorzenie należności uznanych uprzednio za trudnościamiagalne. MSP uznało za zasadne dokonanie korekty odpisu aktualizującego. Kwota korekty 342 404,3 tys. zł., zwiększyła przychody FSP.

Wprowadzenie tych zapisów do ksiąg rachunkowych MSP spowodowało, że według sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu Skarbu Państwa (Rb-33 i Rb-40) stan środków obrotowych netto¹⁴⁶ FSP na 30 czerwca 2016 r. osiągnął wartość 403 295,1 tys. zł.

MSP nie wyjaśniło wystarczająco przyczyn korekty dokonanej przez wojewodę mazowieckiego. W piśmie z 21 września 2016 r. Departament Budżetu i Finansów MSP zwrócił się do wojewody mazowieckiego z prośbą o analizę podstaw dokonania takiej operacji. W odpowiedzi¹⁴⁷ dyrektor Wydział Finansów Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował, że korekty dokonał po przeprowadzeniu inwentaryzacji dokumentów zgromadzonych w trakcie prowadzonych postępowań windykacyjnych podkreślając, iż w saldzie tym uwzględnił tylko takie należności, które z wysokim stopniem prawdopodobieństwa nie zostaną wyegzekwowane.

W ocenie NIK korekty odpisu aktualizującego dokonano pośpiesznie, bez dogłębnego wyjaśnienia przyczyn zmiany statusu należności, uznanych uprzednio za trudnościamiagalne co powoduje, że dane o „stanie środków” FSP zawarte

¹⁴⁵ Zgodnie z nomenklaturą ustaloną przez MSP w wzorze raportu.

¹⁴⁶ Środki pieniężne minus zobowiązania plus należności.

¹⁴⁷ Pismo MUW z 13 października 2016 r. FIN-II.3150.28.2016.

w sprawozdaniach są mało wiarygodne. W związku z tym należy dokonać oceny zasadności korekty odpisu aktualizującego należności Funduszu Skarbu Państwa, sporządzonej w oparciu o dane Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego za czerwiec 2016 r.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena częściowa

4. Reforma zarządzania mieniem Skarbu Państwa

W wyjaśnieniach Podsekretarza Stanu w MSP w sprawie przekazania kompetencji Ministra SP związanych z gospodarowaniem środkami funduszy celowych będących w jego dyspozycji stwierdzono, że rozważane jest przekazanie funduszy ministrowi właściwemu ds. gospodarki albo ministrowi właściwemu ds. finansów, a prace nad tworzeniem regulacji prawnych aktualnie prowadzi Rządowe Centrum Legislacji. Projekty rozwiązań prawnych w tym zakresie nie zostały dotychczas zaakceptowane przez RM.

W dniu 7 listopada 2016 r. Minister SP przekazał Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym w celu rozpatrzenia na najbliższym posiedzeniu Komitetu. Harmonogram prac nad reformą zarządzania mieniem SP (uchwała RM z dnia 26 lipca 2016 r.) przewidywał przedstawienie RM przez Ministra SP koncepcji reformy zarządzania mieniem SP do dnia 15 września 2016 r. Ww. projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym przewidywał m.in. następujące rozwiązania:

- dysponentem Funduszu Reprywatyzacji staje się minister właściwy ds. finansów publicznych,
- dysponentem Funduszu Rekompensacyjnego jest minister właściwy do spraw administracji publicznej,
- likwidacja FSP i Funduszu Nauki i Technologii Polskiej, a środki zgromadzone na dzień likwidacji (1 stycznia 2017 r.) na rachunkach tych funduszy, pomniejszone o wymagalne w tym dniu zobowiązania, stanowią przychód budżetu,
- likwidacja FRP, a środki zgromadzone na dzień likwidacji (1 stycznia 2017 r.) na rachunku FRP, pomniejszone o wymagalne w tym dniu zobowiązania Funduszu, przeznaczone na podwyższenie kapitału zakładowego Funduszu Rozwoju Spółek SA.

(dowód: akta kontroli str. 2219, 2292, 2293, 2891, 2892-2958-2994-3020-3060)

Minister SP nie dotrzymał terminu przekazania RM koncepcji reformy zarządzania mieniem SP, określonego w harmonogramie prac nad reformą zarządzania mieniem SP (uchwała RM z dnia 26 lipca 2016 r.) na dzień 15 września 2016 r. Nastąpiło to dopiero w dniu 7 listopada 2016 r. (opóźnienie wyniosło prawie dwa miesiące).

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w przewidywanym przez Ministerstwo SP okresie rozpatrywania pozostałych 47 tys. wniosków o potwierdzenie prawa do rekompensaty i realizacji świadczeń pieniężnych z tytułu wypłaty rekompensat, tj. do 2026 r., przewidywane przychody Funduszu Rekompensacyjnego będą niewystarczające do zaspokojenia wypłat wszystkich świadczeń. Ministerstwo SP przewiduje, że brak środków pieniężnych może nastąpić już w 2020 r., w związku z tym na wypłatę świadczeń pieniężnych w następnych latach będzie musiało zaciągnąć pożyczki z budżetu państwa.

Zdaniem NIK należy również rozważyć możliwość ograniczenia okresu, w jakim osoby posiadające prawo do rekompensaty potwierdzone na podstawie odrębnych przepisów obowiązujących przed wejściem w życie *ustawy zabużańskiej*, mogą występować z wnioskami o ujawnienie w rejestrach wojewodów albo ograniczenie okresu waloryzacji rekompensaty np. od dnia złożenia wniosku o ujawnienie tego prawa w rejestrze wojewody do dnia realizacji rekompensaty. Równocześnie należy oszacować i zabezpieczyć środki niezbędne do wypłaty rekompensat z tego tytułu.

NIK nie dostrzega uzasadnienia dla dalszego wyodrębniania rachunku Funduszu Skarbu Państwa. Koszty FSP dotyczyły w znacznej części bieżących wydatków związanych z funkcjonowaniem urzędu obsługującego Ministra Skarbu Państwa. Procesy prywatyzacyjne, których koszty były finansowane ze środków FSP, były prowadzone w coraz mniejszej skali, co skutkuje również utratą źródła zasilenia FSP. Pozostałe zadania FSP, m.in. przeprowadzanie egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych podmiotów w których Skarb Państwa posiada akcje lub udziały, dofinansowanie procesów likwidacyjnych lub upadłościowych przedsiębiorstw państwowych i inne, mogą być finansowane bezpośrednio ze środków budżetowych, a przychody uzyskiwane w związku z realizacją tych zadań zasilać dochody lub przychody budżetu.

NIK podobnie ocenia odrębne funkcjonowanie rachunku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, którego głównym źródłem zasilania są malejące przychody z prywatyzacji.

W ocenie NIK finansowanie z budżetu państwa realizacji zadań dotychczas realizowanych ze środków FSP zwiększy transparentność planowania i realizacji wydatków. Natomiast likwidacja FRP i zgrupowanie środków przeznaczonych na pomoc przedsiębiorcom przyczyni się do optymalizacji realizacji celów. Zmiany w tym zakresie, zaproponowane przez MSP, w projekcie *ustawy wprowadzającej ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym* są zbieżne z wnioskami NIK.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁴⁸ nie formułuje wniosków pokontrolnych ze względu na niestwierdzenie nieprawidłowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

¹⁴⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677 ..

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 29 grudnia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

/-/

.....
podpis