



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

LGD.410.001.02.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, w zakresie realizowanym przez Polską Agencję Kosmiczną.
Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Kosmiczna, ul. Trzy Lipy 3, 80-172 Gdańsk (dalej: „Agencja”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Brona Prezes Agencji od 12 marca 2018 r. Od 10 października 2016 r. do 11 kwietnia 2017 r. obowiązki Prezesa Agencji pełnił wiceprezes ds. obronnych Agencji płk Piotr Suszyński ¹ . (dowód: akta kontroli str. 3-14)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Gdańsku.
Kontroler	Maria Mieszalska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/18/2018 z 22 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2017 r. planu finansowego Agencji, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i wykonanie przychodów Agencji;
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji;
- wykorzystanie dotacji z budżetu państwa;
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych;
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

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

- dokonanie analizy wykonania planu przychodów;
- dokonanie analizy poniesionych wydatków majątkowych;
- analiza realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- szczegółowa analiza wybranej próby kosztów i wydatków majątkowych;
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji;
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym;

¹ W okresie od 12 kwietnia 2017 r. do 11 marca 2018 r. Agencją kierował Wiceprezes ds. Obronnych płk Piotr Suszyński, na podstawie wydanego przez siebie Zarządzenia nr 7 z dnia 11 kwietnia 2017 r., które stanowiło obejście przepisów prawa.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

- dokonanie analizy stanu zobowiązań;
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych;
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych;
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań;
- analiza stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

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

III. Charakterystyka Agencji

Polska Agencja Kosmiczna została utworzona na mocy ustawy z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej³ (dalej: „ustawa o PAK”) i jest agencją wykonawczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.

Siedzibą Agencji zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o PAK jest miasto Gdańsk, a w myśl art. 1 ust. 4 ustawy Agencja może posiadać również oddziały terenowe. W statucie Agencji⁵ (§ 4 ust. 3), w strukturze wewnętrznej, wyodrębniono dwa oddziały terenowe, w Warszawie oraz w Rzeszowie. Oddziały te nie zostały jednak w pełni zorganizowane.

W myśl art. 2 ustawy o PAK działalność Agencji nadzoruje Prezes Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 12 ustawy o PAK Rada Agencji stanowi organ nadzorczy i doradczy Prezesa Agencji. Do zadań Rady Agencji należy m.in.:

- przygotowywanie i przedstawianie Prezesowi Agencji propozycji dotyczących priorytetów tematycznych i głównych kierunków rozwoju działalności Agencji z uwzględnieniem w szczególności ochrony polskiego interesu narodowego;
- opiniowanie projektów rocznych i pięcioletnich planów działania oraz projektów zmian tych planów;
- okresowa ocena wykonywania rocznych planów działania Agencji;
- analizowanie efektywności działań podejmowanych przez Agencję;
- opiniowanie sprawozdań z działalności Agencji;
- nadzór nad gospodarką finansową Agencji;
- ustalanie wysokości wynagrodzenia Prezesa i wiceprezesów.

Rok 2017 był trzecim rokiem obrotowym funkcjonowania Agencji i drugim, w którym jej plan finansowy został ujęty w załączniku do ustawy budżetowej.

W załączniku nr 11 do ustawy budżetowej na 2017 r.⁶ zaplanowano przychody i koszty Agencji w kwocie 10.966,0 tys. zł, a ich wykonanie wyniosło odpowiednio 9.631,3 tys. zł i 9.590,6 tys. zł, tj. ok. 87% planu.

Agencja nie realizowała programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz budżetu krajowego ani żadnych innych zadań nieujętych w jej planie finansowym.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁷ działalność Agencji w zakresie wykonania planu finansowego w 2017 r.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 759.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Kosmicznej (Dz. U. poz. 861).

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

Powyższą ocenę uzasadnia przede wszystkim fakt kierowania Agencją w 2017 r. (od 12 kwietnia 2017 r.), a w konsekwencji dokonywanie wydatków, zaciąganie zobowiązań i sporządzanie sprawozdań, przez wiceprezesa ds. obronnych płk. Piotra Suszyńskiego, który nie posiadał legitymacji do pełnienia funkcji kierownika jednostki. Wiceprezes ds. obronnych Agencji, w ostatnim dniu ustawowego terminu pełnienia obowiązków Prezesa (11 kwietnia 2017 r.) wydał zarządzenie nr 7, w którym wyznaczył wiceprezesa ds. obronnych Agencji, czyli siebie, do zastępowania Prezesa Agencji we wszystkich czynnościach o charakterze wykonawczym i zarządczym⁸.

Zdaniem NIK wydanie tego zarządzenia miało na celu obejście przepisów prawa i usankcjonowało kierowanie Agencją przez wiceprezesa Agencji ds. obronnych w sytuacji braku obsadzenia – faktycznie od października 2016 r., a formalnie od 12 kwietnia 2017 r. – stanowiska Prezesa Agencji. Organem wykonawczym i zarządzającym Agencji jest bowiem, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o PAK, Prezes Agencji, którego powołuje Prezes Rady Ministrów. Prezes kieruje Agencją przy pomocy dwóch wiceprezesów, a szczegółowy zakres ich obowiązków określa statut Agencji (art. 10 ust. 1). Jednocześnie, zgodnie § 5 ust. 2 statutu, Prezes Agencji wyznacza zastępującego go wiceprezesa.

Przywołana powyżej treść § 5 ust. 2 Statutu Agencji jest nierozdzielnie związana z ust. 3 tego przepisu, w myśl którego „wiceprezes zastępujący Prezesa wykonuje zadania Prezesa podczas jego nieobecności lub czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków”. W świetle ustalonego w niniejszej sprawie stanu faktycznego żadna z tych przesłanek nie mogła zaistnieć po dniu wydania przez p.o. Prezesa Agencji Zarządzenia nr 7, tj. od 12 kwietnia 2017 r., albowiem Prezesa Agencji od tego dnia już nie było, gdyż nie został powołany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Tym samym wiceprezes ds. obronnych nie miał faktycznie już kogo zastępować.

Natomiast zdaniem reprezentującego organ nadzoru, zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sposób kierowania Agencją po 12 kwietnia 2017 r., był prawidłowy⁹.

Ponadto stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- niezachowaniu należytej staranności przy ustaleniu szacunkowej wartości zamówienia, w skutek czego zamówienia udzielono z pominięciem ustawy – Prawo zamówień publicznych¹⁰;
- sporządzeniu sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań z operacji finansowych za IV 2017 r. na podstawie nietrwałych zapisów księgowych za grudzień 2017 r.;
- zaklasyfikowaniu wydatku w łącznej kwocie 6,0 tys. zł do wydatków majątkowych, zamiast wydatków bieżących, co miało wpływ na sprawozdawczość w zakresie kosztów i wydatków;
- ujęciu w niewłaściwych miesiącach dowodów księgowych o łącznej wartości 161,2 tys. zł;
- powstaniu na koniec 2017 r. zobowiązania wymagalnego w kwocie 6,0 tys. zł;
- sprawowaniu niewystarczającego nadzoru nad terminowym przedkładaniem rachunków przez zleceńbiorców.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości, sformułowano uwagi dotyczące:

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna.

⁸ Zarządzenie nr 7 Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej z 11 kwietnia 2017 r. w sprawie wyznaczenia wiceprezesa Agencji, zastępującego Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej, podpisane przez Prezesa Agencji p.o. płk Piotr Suszyńskiego.

⁹ Pismo do NIK nr DP.17.65.2018.MT(4) z 22 marca 2018 r.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).

- zaistnienia ryzyka konfliktu interesów przy zleceniu opracowania studium wykonalności pt. „Przyszłościowe techniki i technologie kosmiczne”;
- dalszej niezgodności faktycznej struktury organizacyjnej Agencji z określoną w statucie PAK;
- niezakończenia procesu opracowywania procedur sporządzania sprawozdań budżetowych oraz z operacji finansowych i identyfikacji ryzyk wpływających na realizację zadań w obszarze sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Z uwagi na skalę i charakter wskazanych powyżej nieprawidłowości, oceny negatywnej nie zmienia fakt, iż sporządzone w Agencji sprawozdania, co do zasady, przekazywały prawdziwy obraz dochodów, wydatków i kosztów, a także należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2017 r.

V. Wyniki kontroli

1. Wykonanie planu finansowego Agencji

1.1. Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym Agencji, zawartym w załączniku nr 11 do ustawy budżetowej na 2017 r., ujęto przychody w kwocie 10.966,0 tys. zł. Zrealizowane przychody wyniosły 9.631,4 tys. zł i były niższe o 12,2% od kwoty planowanej, ale wyższe o 2,3% w porównaniu do wykonania w 2016 r. (9.414,3 tys. zł).

Głównym źródłem przychodów Agencji od początku jej funkcjonowania, tj. od 2015 r. była dotacja podmiotowa w budżecie państwa, której wykorzystanie w poszczególnych latach 2015-2017 wyniosło odpowiednio 2.747,2 tys. zł, 8.101,2 tys. zł i 8.290,3 tys. zł.

Kwota dotacji podmiotowej sukcesywnie rosła z tym, że największy wzrost – prawie trzykrotny – nastąpił w drugim roku jej funkcjonowania (2016 r.) i wynikał głównie ze wzrostu kosztów i wydatków na funkcjonowanie Agencji związanych z planowanym wzrostem zatrudnienia oraz z faktu, iż 2016 r. był pierwszym pełnym rokiem obrotowym jej funkcjonowania. W 2017 r. kwota tej dotacji była na zbliżonym poziomie jak w 2016 r. – o 2,3% większa niż w roku 2017.

Niższe od zaplanowanych wykonanie przychodów w 2017 r. wynikało głównie z niższego o 1.275,6 tys. zł wykorzystania dotacji podmiotowej (plan – 9.566,0 tys. zł, wykonanie – 8.290,4 tys. zł), co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia dotyczącej wykonania planu kosztów Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 51-65, 221-234)

Od początku funkcjonowania Agencja nie uzyskała żadnych innych źródeł dofinansowania swojej działalności poza dotacją z budżetu państwa, pomimo że zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o PAK Agencja mogła uzyskać przychody z prowadzonej działalności, a w myśl art. 18 ust. 1 pkt 3 tej ustawy dotacje podmiotowe z budżetu państwa przeznaczone są na dofinansowanie bieżącej działalności Agencji.

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że Agencja nie ma ustawowego obowiązku pozyskiwania przychodów z innych tytułów niż dotacje z budżetu państwa, a jej działania nie są nastawione na zysk, lecz na wsparcie podmiotów działających w obszarze sektora kosmicznego. Niemniej jednak wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że podjęto działania w celu uzyskania środków z budżetu Unii Europejskiej – Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu „System operacyjnego gromadzenia, udostępniania i promocji cyfrowej

informacji satelitarnej o środowisku (Sat4Envi)", którego Agencja była jednym z partnerów. Umowa o partnerstwie została podpisana 27 marca 2017 r., a umowa o dofinansowanie – 31 października 2017 r.¹¹

(dowód: akta kontroli str. 54-65, 221-234)

Zgodnie ze sprawozdaniami Rb-40 z wykonania planu finansowego Agencji na koniec 2016 r. i 2017 r. nie wystąpiły należności.

(dowód: akta kontroli str. 51-53, 940-946)

W działalności Agencji dotyczącej realizacji planu przychodów nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

Koszty Agencji w 2017 r., w tym koszty dotyczące inwestycji (zaliczone do kosztów w wysokości wydatków inwestycyjnych poniesionych w 2017 r.) wyniosły łącznie 9.995,2 tys. zł, co było kwotą o 1.470,8 tys. zł, tj. o 12,8% niższą od planowanej i w 198,4 tys. zł, tj. o 2,0% większą od kosztów poniesionych w 2016 r. (9.796,8 tys. zł).

Przyczyną niepełnego wykorzystania limitu kosztów było głównie niższe o:

- 986,5 tys. zł wykonanie planu po zmianach kosztów z tytułu wynagrodzeń, w tym niższe o 741,1 tys. zł wykonanie kosztów z tytułu wynagrodzeń osobowych,
- 244,5 tys. zł wykonanie planu po zmianach kosztów składek, w tym niższe o 213,4 tys. zł wykonanie kosztów składek na ubezpieczenia społeczne.

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że:

- niepełne wykonanie planu po zmianach kosztów wynagrodzeń osobowych wynikało z uzyskania dopiero 19 września 2017 r. zgody ministra sprawującego nadzór nad Agencją na zmianę w planie finansowym Agencji, która dotyczyła m.in. zwiększenia tych kosztów związanych z zaplanowanym wzrostem zatrudnienia w Agencji ujętym w planie finansowym Agencji na 2017 r. zawartym w załączniku nr 11 do ustawy budżetowej na 2017 r.,
- tak późne uzyskanie zgody, o którą wystąpiono ponad pięć miesięcy wcześniej (11 kwietnia 2017 r.) uniemożliwiło przeprowadzenie rekrutacji w celu obsadzenia zaplanowanej liczby stanowisk,
- zmiana w planie finansowym wynikała z konieczności dostosowania ujętych w planie finansowym Agencji kosztów wynagrodzeń osobowych do ujętej w tym planie liczby etatów – zaplanowano wzrost liczby etatów o 20% (z 50 w 2016 r. do 60 w 2017 r.), a zaplanowany wzrost kosztów wynagrodzeń osobowych wyniósł 1,3% (z 4.270,0 tys. zł w 2016 r. do 4.326 tys. zł w 2017 r.); w planie ujęto koszty wynagrodzeń osobowych oraz koszty składek w kwocie niższej o odpowiednio 900,0 tys. zł i 171,0 tys. zł niż Agencja w materiałach planistycznych i przesunięto je w łącznej kwocie 1.071,0 tys. zł do pozycji – pozostałe koszty funkcjonowania.

Powyższej zmiany w planie finansowym Agencji na 2017 r. dokonano jednorazowo w ramach przesunięcia kwot pomiędzy poszczególnymi rodzajami kosztów funkcjonowania i wydatków na funkcjonowanie Agencji. Poza zmianą dotyczącą kosztów i wydatków na wynagrodzenia osobowe, zmiana dotyczyła również zwiększenia kosztów i wydatków w pozycji – usługi obce. Przesunięcia w planie kosztów nie spowodowały zmiany planowanej wysokości dochodów, wydatków, wyniku finansowego ani stanu zobowiązań na koniec 2017 r. Zmian dokonano po uzyskaniu zgody ministra sprawującego nadzór nad Agencją, tj. Ministra – członka Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 21 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

¹¹ Agencja nie była stroną umowy o dofinansowanie, natomiast była stroną podpisanego porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 51-53, 125-145, 157-190, 221-256)

Plan finansowy Agencji, ujęty w ustawie budżetowej na 2017 r., obejmował koszty w kwocie 10.966,0 tys. zł. W 2017 r. koszty wyniosły 9.590,6 tys. zł i były niższe o 1.375,4 tys. zł, tj. o 12,5% od kwoty planowanej i niższe o 131,5 tys. zł, tj. o 1,4% w porównaniu do wykonania w 2016 r. (9.722,1 tys. zł).

Koszty poniesione przez Agencję w 2017 r. (tak samo jak w 2016 r.) stanowiły koszty jej funkcjonowania¹². Składały się na nie głównie¹³ (podobnie jak w 2016 r.):

- koszty wynagrodzeń w kwocie 4.638,5 tys. zł,
- koszty usług obcych – 1.903,9 tys. zł,
- amortyzacja – 1.338,3 tys. zł,
- pozostałe koszty funkcjonowania – 725,7 tys. zł,
- składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy – 643,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 51-53, 940-946)

Koszty wynagrodzeń osobowych w 2017 r. wyniosły 4.473,9 tys. zł (tj. 46,6% kosztów ogółem) i były niższe o 851,1 tys. zł, tj. o 16,0% od planu po zmianach (5.325,0 tys. zł) i o 192,1 tys. zł, tj. o 4,1% od wykonania w 2016 r. (4.666,0 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 8.726,60 zł brutto i było niższe o 556,75 zł, tj. o 6,0% niż w 2016 r. (9.283,55 zł).

W 2017 r. przeciętne zatrudnienie ogółem wyniosło 57 osób (w przeliczeniu na pełne etaty 42,25 etatu), co stanowiło wzrost o pięć osób i 0,61 etatu w porównaniu do 2016 r., w którym stan zatrudnienia wyniósł 52 osoby, tj. 41,64 etatu, z tego:

- zarząd stanowiły dwie osoby zatrudnione na dwóch etatach (wiceprezes Agencji ds. obronnych Agencji i wiceprezes Agencji ds. nauki), tj. mniej o dwie osoby i 0,55 etatu niż w 2016 r., co wynikało z tego, że w 2016 r. Prezes Rady Ministrów odwołała pierwszego Prezesa Agencji i jednego z jej wiceprezesów,
- liczba pracowników administracji¹⁴ wyniosła przeciętnie w 2017 r. – 55 osób i 40,25 etatu i była wyższa o siedem osób i 1,16 etatu niż w 2016 r. – 48 osób i 39,09 etatu.

Pomimo, że przeciętne zatrudnienie w etatach w Agencji w 2017 r. było na zbliżonym poziomie jak w 2016 r., to jednak zatrudniano przeciętnie więcej osób. Wzrost liczby zatrudnionych w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. wynikał z dużej rotacji zatrudnienia spowodowanej odejściem z pracy 15 pracowników Agencji¹⁵ i zatrudnieniem dziewięciu. Według stanu na koniec 2017 r. liczba zatrudnionych była mniejsza o 4,25 etatu aniżeli na koniec 2016 r.

Struktura zatrudnienia i kosztów wynagrodzeń w Centrali oraz oddziałach Agencji w 2017 r. była podobna jak w 2016 r. Spośród 42,25 etatów i kosztów w kwocie 4.473,9 tys. zł:

- najwięcej osób wykonywało pracę w Oddziale Terenowym w Warszawie (27,67 etatu i 2.834,6 tys. zł);
- 11,70 etatu i 1.325,3 tys. zł dotyczyło osób wykonujących pracę w Centrali Agencji w Gdańsku;
- 2,89 etatu i 313,9 tys. zł dotyczyło osób wykonujących pracę w Oddziale Terenowym w Rzeszowie.

¹² Nie ponoszono kosztów realizacji zadań.

¹³ Według rodzajów kosztów wyodrębnionych w ustawie budżetowej na 2016 r.

¹⁴ Pracownicy biurowi i merytoryczni, w tym dyrektorzy i ich zastępcy oraz kierownicy. W Agencji nie zatrudniano pracowników służb obsługi technicznej.

¹⁵ W tym siedem osób wypowiedziało umowę o pracę, trzy zostały odwołane przez Ministerstwo Obrony Narodowej, dwóm upłynął okres, na który została zawarta umowa, dwóm pracodawca wypowiedział umowę o pracę, a w jednym przypadku stosunek pracy został rozwiązany przez pracodawcę bez wypowiedzenia.

Poza dyrektorami oddziałów terenowych Agencji pracę w tych oddziałach wykonywały osoby zatrudnione w departamentach Agencji, a w Oddziale Terenowym w Warszawie również pracownicy Biura Organizacyjnego i w Oddziale Terenowym w Rzeszowie jeden pracownik tego oddziału. Organizacja oddziałów terenowych została opisana w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 51-65, 125-130, 144-154, 221-234, 260-280)

Koszty wynagrodzeń bezosobowych w 2017 r. wyniosły 164,6 tys. zł, tj. 1,7% kosztów ogółem i były niższe o 135,4 tys. zł, tj. o prawie połowę od planu po zmianach (300,0 tys. zł) i o 257,7 tys. zł, tj. prawie trzykrotnie od wykonania w 2016 r. (422,3 tys. zł).

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że niepełne wykonanie planu kosztów wynagrodzeń bezosobowych wynikało z rezygnacji ze zlecenia ekspertom zewnętrznym konsultacji dotyczących opracowywanego przez Agencję Krajowego Programu Kosmicznego. Zdaniem wiceprezesa ds. obronnych Agencji powyższe wynikało z tego, iż w celu opracowania Programu niezbędne było również wykonanie analiz i badań dotyczących sektora kosmicznego, których nie opracowało ówczesne Ministerstwo Rozwoju na etapie tworzenia Polskiej Strategii Kosmicznej, której narzędziem realizacji jest Krajowy Program Kosmiczny. Opracowanie takich analiz i badań wiązało się z kosztami niezaplanowanymi przez Agencję i znacznie przekraczającymi jej możliwości finansowe. Aby uniknąć dalszego opóźnienia w opracowaniu tego Programu (wynikającego m.in. z tego, iż Polska Strategia Kosmiczna została ogłoszona z ponad rocznym opóźnieniem¹⁶) podjęto decyzję o samodzielnym wykonaniu wszystkich niezbędnych czynności zmierzających do prawidłowego i rzetelnego opracowania tego Programu.

Znaczny spadek kosztów wynagrodzeń bezosobowych w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. wynikał głównie ze zmniejszenia liczby i wartości umów zlecenia dotyczących doradztwa eksperckiego. W 2017 r. nie udzielano zleceń pracownikom Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 51-53, 125-130, 155-156, 221-234, 281-336, 930-932)

Otrzymane w 2017 r. dotacje z budżetu państwa Agencja wykorzystała w kwocie 8.694,9 tys. zł, tj. niżej o 1.371,1 tys. zł (o 13,6%) od planu (10.066,0 tys. zł), ale wyższej o 519,0 tys. zł, tj. o 6,3% od wykonania w 2016 r. (8.175,9 tys. zł). Dotację podmiotową wykorzystano w kwocie 8.290,4 tys. zł, tj. niżej o 1.275,6 tys. zł (o 13,3%) od planu (9.566,0 tys. zł), a dotację na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 404,6 tys. zł, tj. niższej o 95,4 tys. zł (19,1%) od planu (500,0 tys. zł). Środki z dotacji, w części niewykorzystanej do końca 2017 r. (1.368,8 tys. zł¹⁷), zostały zwrócone (29 grudnia 2017 r.) na rachunek bankowy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Dotacja podmiotowa została przeznaczona zarówno w 2017 r. (jak i 2016 r.) na funkcjonowanie Agencji. Wyższe wykonanie dotacji podmiotowej w 2017 r. od wykonania w 2016 r. wynikało głównie z wyższych wydatków z tytułu:

- czynszów najmu pomieszczeń Agencji w Oddziale Terenowym w Warszawie, co spowodowane było zwiększeniem wynajmowanej powierzchni (choć wynegocjowano niższą stawkę za m²) w związku z planowanym wzrostem zatrudnienia, przeniesieniem pracowników Biura Organizacyjnego z Centrali Agencji do tego oddziału oraz utworzeniem pomieszczenia do przetwarzania informacji niejawnych i pomieszczenia do pełnienia funkcji laboratorium

¹⁶ W lutym 2017 r. – uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Polskiej Strategii Kosmicznej.

¹⁷ Z dotacji podmiotowej – 1.273,4 tys. zł i z dotacji na inwestycje i zakupy inwestycyjne (stanowiące dochody Agencji) – 95,4 tys. zł.

- komputerowego, w którym znajdowały się specjalistyczne komputery i oprogramowanie;
- służbowych wyjazdów zagranicznych w związku ze zwiększeniem ich liczby spowodowanej przede wszystkim negocjacjami w sprawie przystąpienia Polski do Europejskiego Konsorcjum SST¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 51-53, 221-280, 337-355)

Wydatki majątkowe w łącznej kwocie 404,6 tys. zł poniesiono na zakup sprzętu komputerowego¹⁹ (233,9 tys. zł), urządzeń biurowych (85,5 tys. zł), innych środków na wyposażenie (ekspresy do kawy, defibrylatory, kamera video, aparat fotograficzny i teleskop astronomiczny) – 68,5 tys. zł oraz oprogramowania 16,7 tys. zł. Większość wydatków majątkowych (275,1 tys. zł, czyli 68% wydatków majątkowych) dokonano w grudniu 2017 r., z tym że 230,2 tys. zł w wyniku udzielenia zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego. Wydatki były ujęte w planie zamówień publicznych, a w przypadku, gdy nie zostały w nim ujęte sporządzono wnioski o ich dokonanie wraz z uzasadnieniem zakupu, które zostały zatwierdzone przez wiceprezesa ds. obronnych Agencji.

Z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji wynika, że niższe od planowanego wykonanie tych wydatków spowodowane było m.in. powstaniem oszczędności w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych oraz rozwiązaniem z końcem lipca 2017 r. stosunku pracy z administratorem sieci teleinformatycznych i nieopracowaniem do tego czasu opisów przedmiotów zamówień i nieprzeprowadzeniem stosownych rozeznań rynku na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania komputerowego oraz podjęciem w związku z tym decyzji o zakupie jedynie najpilniejszego sprzętu i oprogramowania, które ostatecznie dotyczyło aktualizacji już posiadanego oprogramowania i zostało sfinansowane z dotacji podmiotowej.

(dowód: akta kontroli str. 221-234, 395-398, 409-414, 424-432, 1103-1116)

Szczegółowym badaniem objęto koszty/wydatki w łącznej kwocie 2.301,1 tys. zł, tj. 24,0% i 26,5% odpowiednio kosztów i wydatków Agencji, w tym 1.896,5 tys. zł dotyczyło kosztów/wydatków bieżących, a 404,6 tys. zł wydatków majątkowych (100% wydatków majątkowych). Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających kosztom/wydatkom Agencji. Próba 148 dowodów o łącznej wartości 2.253,6 tys. zł została wylosowana metodą monetarną (MUS²⁰), a dziewięciu dowodów o łącznej wartości 47,5 tys. zł dobrana w sposób celowy²¹.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki ponoszono w ramach realizacji ustawowych zadań Agencji, zgodnie z planem finansowym oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami (poza opisanymi w dalszej części wystąpienia). Nie stwierdzono wydatków niecelowych i niegospodarnych. Ustalono jednak, że:

- w dniu 5 maja 2017 r. dokonano wydatku w łącznej kwocie 122,9 tys. zł na podstawie podpisanej w dniu 11 października 2016 r. umowy z Konsorcjum (wybrany na wykonawcę zlecenia w dniu 2 września 2016 r.;;) złożonego m.in. z podmiotów, w których byli zatrudnieni lub pełnili funkcje kierownicze, członkowie Rady Agencji, a w dwóch przypadkach członkowie tej Rady wchodzili w skład zespołu wykonawczego studium, opracowanie którego było przedmiotem umowy ;

¹⁸ Space Surveillance and Tracking – System obserwacji i śledzenia kosmosu.

¹⁹ Zestawy komputerowe, komputery i laptopy.

²⁰ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²¹ Na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz osądu kontrolera.

- dokonano wydatków w łącznej kwocie 55,0 tys. zł na podstawie sprawozdań z działań w ramach umowy cywilnoprawnej, w których wskazano głównie udział w spotkaniach podczas, gdy przedmiotem tej umowy było świadczenie doradztwa eksperckiego;
- trzech wykonawców umów cywilnoprawnych złożyło osiem rachunków po upływie terminów określonych w tych umowach.
(dowód: akta kontroli str. 386-393, 395-432, 443-452, 694, 1096-1051, 1103-1121)

W badanej próbie wydatków pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych stwierdzono, że szacunkową wartość zamówienia na świadczenie doradztwa eksperckiego ustalono w kwocie niższej niż równowartość 30,0 tys. euro podczas, gdy z uwzględnieniem wszystkich składników wynagrodzenia wykonawcy, wartość zamówienia przekroczyła tę kwotę.

(dowód: akta kontroli str. 54-65, 124, 395-398, 409-415, 420)

W wyniku analizy czterech postępowań o udzielenie zamówień (łączna kwota wydatków w 2017 r. – 460,1 tys. zł), w tym dwóch udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego i dwóch, do których nie zastosowano trybów określonych w ustawie – Prawo zamówień publicznych (na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy), nie stwierdzono naruszenia odpowiednio: przepisów tej ustawy oraz wewnętrznych regulacji. Niemniej jednak w przypadku jednego z zamówień (którego wartość nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro) stwierdzono, że nie podjęto działań w celu wyeliminowania ryzyka wystąpienia konfliktu interesów pomiędzy Agencją, a wykonawcą, co szczegółowo opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 433-442, 453-546)

W dniu 31 grudnia 2017 r. zobowiązania Agencji wynosiły 334,0 tys. zł i były nieco niższe, tj. o 30,1 tys. zł (8,3%) niż w 2016 r. – 364,1 tys. zł. Zobowiązania te obejmowały głównie (tak samo jak w 2016 r.) zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz pochodnych od tego wynagrodzenia w łącznej kwocie 309,5 tys. zł. Ponadto na dzień 31 grudnia 2017 r. wystąpiło zobowiązanie wymagalne w łącznej kwocie 6,0 tys. zł. Zobowiązanie uregulowano 1 lutego 2018 r. wraz z dodatkową opłatą za przypomnienie w kwocie 20,88 zł. Poza tym przypadkiem oraz jeszcze jednym, gdy faktura wpłynęła do Agencji po terminie płatności w niej określonym, a zobowiązanie uregulowano następnego dnia, zobowiązania regulowano terminowo. Na ogół do siedmiu dni przed terminem wymagalności, w tym głównie w dniu lub dzień przed tym terminem. Stwierdzone przypadki regulowania zobowiązań wcześniej niż siedem dni przed terminem płatności dotyczyły głównie wydatków w grudniu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 221-234, 356-369, 395-408, 955-961, 1103-1116)

W dniu 31 grudnia 2017 r. Agencja nie posiadała środków pieniężnych na rachunkach bankowych z wyjątkiem rachunku Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. W 2017 r. ze środków na rachunkach bankowych (wszystkich prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego) nie uzyskano odsetek, gdyż od 25 listopada 2016 r. rachunki te były nieoprocentowane. W 2016 r. odsetki wyniosły 0,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 370-376)

Agencja zrealizowała wnioski z przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. dotyczące podjęcia działań zapewniających:

- ponoszenie wydatków w wysokościach nieprzekraczających kwot ustalonych w planie finansowym i w niniejszej kontroli nie stwierdzono dokonania wydatków z przekroczeniem planu finansowego Agencji na 2017 r.;
- przy zawieraniu i realizacji umów cywilnoprawnych:
 - rozdzielenie kluczowych obowiązków w zakresie operacji finansowych i gospodarczych,
 - wzmocnienie nadzoru nad realizowaniem wszystkich postanowień w nich zawartych,
 - rzetelne rozliczanie wyników prac w nich określonych,
 poprzez sporządzenie wniosków o udzielenie zamówień dotyczących zawartych umów wraz ze wskazaniem osób, które je sporządziły, parafowaniem przez kierownika komórki organizacyjnej, Głównego Księgowego i Wiceprezesa ds. Obronnych Agencji oraz wyznaczono osoby koordynujące ich realizację i zobowiązano zleceniobiorców do przedkładania sprawozdań;
- udzielanie zamówień publicznych zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych, sporządzono m.in. plan zamówień na 2017 r.

Podjęte działania nie zapobiegły jednak stwierdzonym w toku kontroli nieprawidłowościom w zakresie realizacji umów cywilnoprawnych oraz udzielania zamówień publicznych zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 394, 416-419, 688-693, 547-579, 1026-1045)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Agencji dotyczącej realizacji kosztów i wydatków stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wartość szacunkową przedmiotu zamówienia na „usługi doradztwa eksperckiego” ustalono z nienależytą starannością, co stanowiło naruszenie art. 32 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Bowiem ustalając tę wartość nie uwzględniono całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ponieważ nie wzięto pod uwagę wartości ewentualnego dodatkowego wynagrodzenia dla wykonawcy, które „w uznaniu szczególnych osiągnięć związanych z realizacją przedmiotu umowy”, wprowadzono aneksem nr 1 z dnia 4 października 2017 r.

Zatem po uwzględnieniu wszystkich składników całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy bez podatku od towarów i usług, szacunkowa wartość tego zamówienia winna wynosić 170,0 tys. zł, tj. 40,7 tys. euro²² (120,0 tys. zł²³, tj. 28,7 tys. euro oraz 50,0 tys. zł²⁴, tj. 12,0 tys. euro).

W wyniku ustalenia wartości szacunkowej w nieprawidłowej wysokości, powyższe zamówienie zostało ono udzielone z pominięciem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji wynika, że:

- wniosek o udzielenie zamówienia przedstawia szacunkową wartość zamówienia nieprzekraczającą wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro, a przedmiotowa umowa została zawarta z poszanowaniem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych,
- niezasadne jest sumowanie maksymalnej wartości „dodatkowego wynagrodzenia” z wartością maksymalnego „podstawowego wynagrodzenia”, gdyż zapisy aneksu dają jedynie możliwość przyznania

²² Licząc po kursie złotego w stosunku do euro obowiązującym w dniu ustalenia wartości zamówienia (27 lutego 2017 r.), tj. 4,1749, określonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2254).

²³ 5,0 tys. zł * 24 m-ce (okres obowiązywania umowy).

²⁴ 5,0 tys. zł * 2 (maksymalna kwota dodatkowego wynagrodzenia) * 5 (liczba kwartałów do końca obowiązywania umowy).

„dodatkowego wynagrodzenia” i dopiero na etapie wniosku o przyznanie tego wynagrodzenia, który należy traktować, jako wniosek o udzielenie zamówienia, można mówić o udzielaniu zamówienia publicznego i konieczności sumowania jego wartości netto,

- mając jednak na uwadze wątpliwości zgłoszone w ramach niniejszej kontroli chcąc rozwiązać wszelkie wątpliwości interpretacyjne Agencja niezwłocznie zawrze kolejny aneks, który uporządkuje przedmiotową sprawę i jednoznacznie określi proces przyznawania „dodatkowego wynagrodzenia” oraz wskaże w sposób niebudzący wątpliwości, że przyznanie dodatkowego wynagrodzenia nie może powodować przekroczenia progu, o którym mowa w przepisie art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

NIK nie uwzględnia powyższego wyjaśnienia, ponieważ zgodnie z wymienionym przepisem do ustalenia szacunkowej wartości zamówienia należało zaliczyć wszystkie potencjalne składniki wynagrodzenia dla wykonawcy i nie ma tutaj znaczenia fakt, iż aneks dawał jedynie możliwość jego przyznania.

Dodać również należy, iż w ramach realizacji przedmiotu powyższej umowy zamawiający przyjął sprawozdania z działalności w danym miesiącu²⁵, w których zleceńbiorca wskazał, że głównie uczestniczył w różnego rodzaju spotkaniach (m.in. z parlamentarzystami, młodzieżą, przedstawicielami administracji rządowej oraz samorządowej i kadra naukową) oraz wspierał działania związane z przestrzenią kosmiczną. Sprawozdania te nie zawierały żadnych informacji na temat świadczonych „usług doradztwa eksperckiego”.

Z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji wynika, że:

- wskazane w sprawozdaniach czynności były opisem szczegółowym, sporządzanym na polecenie zleceńodawcy działań podjętych przez zleceńbiorcę związanych z realizacją zawartej umowy,
- wykazywanie tych czynności było zgodne z przyjętą przez Agencję koncepcją doradztwa eksperckiego w znaczeniu szerokim, obejmującym nie tylko doradztwo sensu stricto tj. konsultowanie z Prezesem Agencji lub pracownikiem Agencji odpowiedzialnym za koordynację umowy czynności opisanych w § 1 umowy, ale także wszystkie działania faktyczne, podejmowane przed przeprowadzeniem konsultacji, a niezbędne do ich przeprowadzenia – takie działania zostały opisane w sprawozdaniach,
- efektem wskazanych w sprawozdaniach czynności były konsultacje osobiste bądź telefoniczne.

(dowód: akta kontroli str. 547-567, 1026-1045)

2. W Agencji nie zapewniono prawidłowego nadzoru nad realizacją trzech umów cywilnoprawnych²⁶, skutkiem czego było nieprzedłożenie przez Zleceńbiorców rachunków za poszczególne miesiące realizacji umowy, w wyznaczonych umownie terminach.

Osiem rachunków przekazano Agencji po upływie od czterech do 17 dni po upływie wyznaczonego terminu.

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że niezłożenie w terminie rachunku i sprawozdania nie powodowało pozbawienia zleceńodawcy prawa do wynagrodzenia, a zlecone czynności zostały wykonane terminowo. Wiceprezes ds. obronnych Agencji nie wskazał, czy i w jaki sposób sprawowano nadzór nad realizacją postanowień umów w powyższym zakresie.

²⁵ Za poszczególne miesiące od marca do grudnia 2017 r.

²⁶ Nr PAK/U/8/2017/WAW/DO z 1 marca 2017 r. i aneks nr 1 z 4 października 2017 r., nr PAK/U/26/2017/BO/RW z 2 czerwca 2017 r. i aneks nr 1 z 25 sierpnia 2017 r., nr PAK/U/2/2017/BO/EP z 20 stycznia 2017 r.

Zdaniem NIK, choć nieterminowe złożenie rachunku nie uprawniało do odmowy wypłaty wynagrodzenia, to jednak Agencja, w ramach nadzoru nad realizacją tych umów, powinna podejmować działania w celu pełnej realizacji przez zleceniobiorców wszystkich zawartych w nich obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 547-553, 568-579, 1103-1116)

3. Zobowiązanie w łącznej kwocie 6,0 tys. zł uregulowano 1 lutego 2018 r., tj. po upływie 38 dni od terminu wymagalności, który został określony na 24 grudnia 2017 r. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wskutek nieterminowej płatności poniesiono dodatkową opłatę w kwocie 20,88 zł.

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że nieterminowe uregulowanie zobowiązania wynikało z trwającej korespondencji z wykonawcą w kwestii rozwiązania umowy oraz konieczności uzyskania opinii prawnej w tym zakresie, gdyż pracownik Agencji odpowiedzialny za tą umowę, z którym rozwiązano stosunek pracy, nie przekazał właściwemu dyrektorowi informacji dotyczących tej umowy, w tym o terminie upływu licencji, której dotyczyła i warunkach jej rozwiązania.

(dowód: akta kontroli str. 221-234, 356-369, 957-961)

1.3. Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

W ramach budżetu zadaniowego Agencja realizowała w 2017 r. jedno podzadanie nr 6.1.9. i jedno działanie nr 6.1.9.1. – Badanie i rozwój technologii kosmicznych oraz ich zastosowanie dla celów naukowych, gospodarczych i obronnych²⁷, których celem było zapewnienie stabilnych i sprzyjających rozwojowi warunków funkcjonowania przedsiębiorców.

Miernikiem ich realizacji była liczba podmiotów gospodarczych, którym udzielono wsparcia niefinansowego (pomoc de minimis, konsultacje, ekspertyzy). W Agencji w 2017 r. osiągnięto powyższy miernik na poziomie 43, co oznaczało, że Agencja udzieliła wsparcia (nie finansowego) 43 podmiotom gospodarczym²⁸, tj. trzem podmiotom więcej aniżeli zaplanowano i jednemu więcej niż w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 635-644, 951-954)

Stopień wykonania miernika monitorowano poprzez sporządzanie co kwartał zestawienia udzielonych konsultacji i pomocy. Z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji wynika, że w celu zwiększenia wykonania miernika wykorzystywano stronę internetową oraz media społecznościowe Agencji, mailing, a także organizowano wydarzenia sektorowe (dni informacyjne, spotkania branżowe, zagraniczne misje gospodarcze, uczestniczono w krajowych i zagranicznych targach i wystawach) oraz programy dedykowane sektorowi kosmicznemu (w 2017 r. zrealizowano dwa takie programy: Infopoint i Infoline).

(dowód: akta kontroli str. 635-644, 841-845)

W ramach budżetu zadaniowego Agencji na 2017 r. tak samo jak w 2016 r. ustalono jeden cel i miernik, zatem do realizacji podzadania i działania przypisano wszystkie koszty i wydatki poniesione przez Agencję w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 841-845)

Wniosek z przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., dotyczący podjęcia działań zapewniających odzwierciedlenie w ramach

²⁷ W ramach funkcji państwa nr 6 – Polityka gospodarcza kraju, zadania nr 6.1.W – „Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki”.

²⁸ Polegającego m. in. na: przedstawieniu zasad udziału w Programie Wsparcia Polskiego Przemysłu oraz programach opcjonalnych Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA).

budżetu zadaniowego zadań realizowanych przez Agencję, został zrealizowany. W ramach prac nad projektem planu finansowego Agencji na 2018 r. – 16 października 2017 r. przekazano dyrektorowi Biura Budżetowo-Finansowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów propozycję drugiego miernika w ramach działania 6.1.9.1, którym była liczba raportów z zakresu badań naukowych i edukacji kosmicznej w Polsce (algorytm wyliczenia wartości miernika zakładał ustalenie liczby opracowanych raportów)²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 834-840, 1103-1116), 1122-1142

Poza zadaniem dotyczącym ustalonego miernika w ramach budżetu zadaniowego, które jak wyjaśnił wiceprezes ds. obronnych Agencji wpisywało się we wszystkie ustawowe zadania Agencji, w 2017 r. Agencja realizowała inne zadania określone w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o PAK, chociaż nie wszystkie zaplanowane w ramach ich realizacji działania określone w planie działania Agencji na 2017 r. zostały zrealizowane. Natomiast tak samo jak w 2016 r. jednego zadania polegającego na prowadzeniu rejestru obiektów w przestrzeni kosmicznej na zasadach określonych w Konwencji o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną³⁰ nie realizowała, z powodu braku przepisów określających treść rejestru oraz sposób jego prowadzenia, co na mocy powyższej Konwencji powinno określić zainteresowane państwo rejestrujące. Niemniej jednak w 2017 r. podjęto działania mające na celu realizację tego zadania, tj. m.in. uczestniczono w opracowaniu projektu ustawy o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych i w opracowaniu aktów wykonawczych do tej ustawy – projekt ustawy był na etapie konsultacji publicznych³¹.

W 2017 r. Agencja m.in.:

- opracowała założenia i projekt dokumentu pt. „Krajowy Program Kosmiczny” oraz przekazała ten projekt do konsultacji społecznych, które rozpoczęły się 19 grudnia 2017 r. W 2017 r. nie opracowano tego Programu – jak wynika z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji m.in. z powodu ponad rocznego opóźnienia w ogłoszeniu Polskiej Strategii Kosmicznej oraz konieczności wykonania w celu jego opracowania szeregu niezbędnych analiz i badań rynku kosmicznego. Nie opracowano również systemu wdrażania tego programu – jak wynika z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji m.in. z powodu braku środków finansowych na ten cel oraz konieczności wprowadzenia zmian formalno-prawnych w statucie i strukturze organizacyjnej Agencji – propozycje takich zmian przekazano do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w czerwcu 2017 r.,
- uczestniczyła w charakterze delegata/doradcy w pracach niektórych rad programowych i grup roboczych ESA, ONZ³², KE³³, EUMATSAT³⁴ i OESD³⁵,
- uczestniczyła w wydarzeniach targowo-wystawienniczych, organizowała lub współorganizowała spotkania branżowe, spotkania informacyjne/konsultacje dla przedsiębiorstw, konferencje oraz organizowała wykłady,
- realizowała zadania dotyczące uruchomienia Krajowego Systemu SST, w tym opracowano i przekazano Komisji Europejskiej wniosek Aplikacyjny Polski do Konsorcjum SST EU³⁶ – z wyjaśnień Wiceprezesa ds. Obronnych Agencji

²⁹ Wiceprezes ds. Obronnych Agencji wyjaśnił, że z roboczej korespondencji z pracownikiem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że propozycja miernika została zaakceptowana – nie otrzymano żadnej oficjalnej korespondencji, w której zatwierdzono propozycję tego miernika.

³⁰ Dz. U. z 1979 r. Nr 5 poz. 22.

³¹ Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.

³² Organizacja Narodów Zjednoczonych.

³³ Komisja Europejska.

³⁴ Europejska Organizacja Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych.

³⁵ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

³⁶ Funkcjonującego na podstawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 541/2014/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającej ramy wsparcia obserwacji i śledzenia obiektów kosmicznych.

wynika, że z uwagi m.in. na złożoność zadania nie zakończono w 2017 r. wszystkich działań umożliwiających uruchomienie tego systemu, w tym dotyczących utworzenia Centrum Operacyjnego SST, zawarcia umów, w tym z właścicielami/operatorami urządzeń SST i będą one kontynuowane w 2018 r.,

- zorganizowała wizytę przedstawicieli Komisji Europejskiej ds. Govsatcom w Agencji, w której udział wzięli przedstawiciele administracji i przedsiębiorstw zainteresowanych inicjatywą – celem wizyty było wsparcie uczestnictwa podmiotów naukowo-badawczych i przemysłowych w programie Komisji Europejskiej GovSatCom³⁷,
- współuczestniczyła w uruchomieniu i realizacji kierunku studiów Technologie Kosmiczne i Satelitarne na Politechnice Gdańskiej/Akademii Morskiej w Gdyni/Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni, poprzez udział w pracach Rady Programowej studiów, działaniach promocyjnych kierunku oraz prowadzeniu wybranych wykładów,
- opracowała i wydała pierwszą publikację Agencji, skierowaną głównie do polskich przedsiębiorców związanych z sektorem kosmicznym oraz osób zainteresowanych tematyką kosmiczną.

Natomiast nie opracowano określonego w Planie działania Agencji na 2017 r. studium wykonalności lekkiej rakiety nośnej i nie uczestniczono w kursie Tabletop Excercises SSA³⁸ – jak wynika z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji ze względu na zmiany kadrowe.

W sprawozdaniu z działalności Agencji za 2017 r. podpisanym przez Prezesa Agencji:

- uznano za satysfakcjonujący poziom udziału w wydarzeniach międzynarodowych, choć potencjał nie został w pełni wykorzystany,
- Agencja wykazała istotną aktywność promocyjną na polskim rynku,
- pośrednictwo w przekazywaniu wiedzy pomiędzy ESA, EUMETSAT i innymi organizacjami, a podmiotami polskimi realizowano z różnym efektem (czasami spotykało z bardzo dużym zainteresowaniem, a czasami z niemal zerowym),
- działania edukacyjne oceniono pozytywnie,
- wskazano, że działalność naukowa realizowana była w ograniczonym zakresie, co wynikało głównie z faktu, iż Agencja nie była jednostką naukową,
- Agencja nie podjęła realizacji zadań priorytetowych, z wyjątkiem działania SST, gdzie Agencja wykazała aktywność, co wynikało z niepozyskania dodatkowego finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 635-644, 695-756, 802, 846-913)

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że prowadzono bieżący monitoring ryzyk realizacji planu finansowego Agencji poprzez tzw. odprawy kadry zarządczej, które odbywały się średnio dwa razy w miesiącu. Na 2017 r. opracowano plan działania Agencji dotyczący realizacji jej ustawowych zadań. Projekt planu został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Agencji. 10 kwietnia 2017 r. wiceprezes ds. obronnych Agencji zatwierdził Plan zamówień publicznych na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 221-234, 281-336, 635-644, 684-694, 796-800, 1122-1142)

³⁷ Governmental Satellite Communication – Wspólnotowa Łączność Satelitarna dla Celów Rządowych, której celem jest tworzenie niezależnego, autonomicznego i bezpiecznego systemu łączności satelitarnej dla rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej.

³⁸ Udział w ćwiczeniach miał na celu pozyskanie wiedzy i zdobycie kompetencji w zakresie funkcjonowania SSA (Space Situational Awareness) – Świadomość sytuacyjna w przestrzeni kosmicznej oraz określenie korzyści wynikających z funkcjonowania systemów SSA dla potrzeb narodowych.

W Oddziale Terenowym Agencji w Warszawie oraz w Rzeszowie nie utworzono wydziałów, zespołów ani samodzielnych stanowisk, wbrew przepisom § 4 ust. 4 statutu Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 54-65, 67-123, 154)

Wiceprezes ds. Obronnych Agencji przekazywał do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów kwartalne informacje o:

- przebiegu realizacji planu finansowego Agencji w 2017 r. w układzie danych zaprezentowanych w części A i B formularza PF-OSPR zawierających zestawienie tabelaryczne wraz z opisem realizacji poniesionych kosztów/wydatków, a za II, III i IV kwartał dołączył również sprawozdanie z działalności Agencji w tych kwartałach,
- osiągniętej wartości miernika w ramach budżetu zadaniowego.

Jak wyjaśnił wiceprezes ds. obronnych Agencji Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie zgłosiła żadnych uwag lub zastrzeżeń do przedłożonych informacji.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 8 ustawy o PAK p.o. Prezesa Agencji i Prezes Agencji przekazali Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie z działalności Agencji odpowiednio za 2016 r. i 2017 r. Ponadto, zgodnie z art. 19 ust. 11 ustawy o PAK p.o. Prezesa Agencji przekazał Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie finansowe Agencji za 2016 r.³⁹ wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta z dołączoną opinią Rady Agencji. Rada Agencji pozytywnie zaopiniowała sprawozdanie z działalności i sprawozdanie finansowe Agencji za 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 221-234, 635-683, 803-833, 915-929)

W Agencji nie prowadzono audytu wewnętrznego, z uwagi na to, iż kwota ujętych w planie finansowym przychodów lub kosztów nie przekroczyła wysokość 40.000,0 tys. zł (zgodnie z art. 274 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych). W 2017 r. realizowano zalecenia po kontroli przeprowadzonej przez organ nadzoru Agencji w zakresie „organizacji i przygotowania do realizacji zadań”⁴⁰ trwającej od 2 grudnia 2016 r. do 3 lutego 2017 r. oraz w trakcie realizacji były zalecenia pokontrolne wydane w wyniku trzech kontroli wewnętrznych⁴¹, a w tym w przypadku zaleceń dotyczących dwóch kontroli opracowano harmonogramy ich wdrażania.

W wyniku realizacji zaleceń pokontrolnych m.in.:

- opracowano i przekazano do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów propozycję zmian Statutu Agencji, które w ocenie Kierownictwa Agencji miały pozwolić na wprowadzenie skutecznych rozwiązań zapewniających efektywną realizację zadań,
- wprowadzono zmiany w regulaminie organizacyjnym Agencji m.in. w zakresie zaciągania zobowiązań,
- wykonywano zadania nadzorcze m.in. w postaci kontroli wewnętrznych,
- opracowano plan zamówień na 2017 r.,
- określono obowiązki w zakresie dokumentowania wydatkowania środków publicznych, w tym na etapie wnioskowania o ich dokonanie oraz dokumentowania wyników prac.

Nie zrealizowano zaleceń kontroli wewnętrznej dotyczących aktualizacji polityki rachunkowości i opracowania instrukcji obiegu kontroli dokumentów, co jak wynika z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji spowodowane było zmianami na

³⁹ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK w Agencji nie przekazano tych dokumentów za 2017 r. – zgodnie ze wskazanym przepisem należy je przekazać nie później niż w terminie 5 miesięcy od dnia bilansowego.

⁴⁰ Trwającej od 2 grudnia 2016 r. do 3 lutego 2017 r.

⁴¹ W zakresie działalności i funkcjonowania Biura Organizacyjnego, gospodarowania środkami trwałymi i urządzeniami, gospodarowania sprzętem o wartości poniżej 3,5 tys. zł oraz procedur delegowania i rozliczania podróży delegacji zagranicznych.

stanowisku głównego księgowego Agencji oraz dwukrotnego anulowania postępowania na ich opracowanie z powodu braku ofert – obecnie⁴² przygotowano stosowne projekty dokumentów, które znajdują się w uzgodnieniach wewnętrznych i będą wdrażane w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 635-644, 757-795, 801, 904-906, 1122-1142)

W działalności Agencji dotyczącej realizacji planu przychodów nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Agencji w zakresie wykonania planu finansowego za 2017 r.. Powyższą ocenę uzasadnia fakt kierowania Agencją w 2017 r. (od 12 kwietnia 2017 r.), w tym dokonywanie wydatków i zaciąganie zobowiązań przez Wiceprezesa ds. Obronnych, który nie posiadał legitymacji do pełnienia funkcji kierownika jednostki, a także inne ustalone nieprawidłowości w tym obszarze.

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Agencję sprawozdań za 2017 r., tj.: sprawozdania:

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2017 r. planu finansowego agencji wykonawczej (Rb-40)⁴³,
- z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej (Rb-35),
- z wykonania planu finansowego agencji wykonawczej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi ujętymi w informatycznym systemie finansowo-księgowym. Sprawozdania te zostały sporządzone na podstawie nietrwałych zapisów księgowych za grudzień 2017 r. oraz zatwierdzonych dopiero 8 lutego 2018 r. danych za okres od lipca do listopada 2017 r.⁴⁴ Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, z wyjątkiem nieprawidłowości opisanych w części dotyczącej ksiąg rachunkowych i sporządzenia ich przez kierownika jednostki, który nie posiadał legitymacji do pełnienia tej funkcji.

W Agencji w 2017 r. (tak samo jak w 2016 r.):

- nie opracowano pisemnych procedur sporządzania sprawozdań budżetowych oraz z operacji finansowych;
- w ramach istniejącego systemu kontroli zarządczej, nie opracowano pisemnych procedur w zakresie identyfikacji ryzyk wpływających na realizację zadań w obszarze sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych, pomimo sformułowania w ramach poprzedniej kontroli NIK uwagi w tym zakresie, a istniejące mechanizmy kontrolne nie zapewniały w pełni prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań i prowadzonych ksiąg rachunkowych.

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, iż nieopracowanie pisemnych procedur sporządzania sprawozdań budżetowych oraz z operacji finansowych spowodowane było rozwiązaniem z dniem 31 sierpnia 2017 r. stosunku pracy z Głównym Księgowym Agencji, któremu powierzono ich opracowanie oraz trudnościami

⁴² Według stanu na 11 kwietnia 2018 r.

⁴³ Kontroli poddano korektę sprawozdania przekazaną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 26 lutego 2018 r.

⁴⁴ Za pozostałe miesiące, tj. od stycznia do czerwca 2017 r. dane te zapisano przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych za poszczególne kwartały 2017 r.

z obsadzeniem tego stanowiska w 2017 r. (dwukrotna zmiana na tym stanowisku). Jak wyjaśnił wiceprezes ds. obronnych Agencji powyższe procedury powiązane były z identyfikacją i oszacowaniem ryzyk w zakresie sprawozdawczości i ksiąg rachunkowych oraz opracowano projekt takiej procedury, która zostanie niezwłocznie wdrożona. Ponadto wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że zamierzano opracować powyższe procedury w 2017 r. i wprowadzić je od 1 stycznia 2018 r. (jak wskazano w informacji do NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań⁴⁵) niemniej jednak m.in. dwukrotnie unieważniono zapytanie ofertowe na przygotowanie pełnej polityki rachunkowości z uwagi na brak ofert.

(dowód: akta kontroli str. 54-65, 377-385, 933-991, 1007)

Wniosek z przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., dotyczący prowadzenia ewidencji księgowej w zakresie planu finansowego Agencji w szczególności paragrafów klasyfikacji budżetowej, został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 951-954, 967)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Agencji dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sprawozdania:

- budżetowe Rb-35 i Rb-40 za IV kwartał 2017 r.,
- z operacji finansowych Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2017 r.,
- budżetowe Rb-BZ2 roczne za 2017 r.,

sporządzono na podstawie zatwierdzonych w dniu 23 marca 2018 r. zapisów za grudzień 2017 r., tj. po sporządzeniu i przekazaniu właściwym organom tych sprawozdań, odpowiednio w dniu 21 lutego 2018 r. (sprawozdanie Rb-40 skorygowano 26 lutego 2018 r.), 6 lutego 2018 r. i 12 marca 2018 r.

Należy podkreślić, że zapis dokonany w ewidencji księgowej, który może ulec jakiegokolwiek modyfikacji, nie może stanowić podstawy do sporządzenia sprawozdań, gdyż nie posiada wymaganego od ksiąg rachunkowych charakteru trwałości – zapis taki może być dowolnie modyfikowany. Na kwestie trwałości wskazuje art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁴⁶, zgodnie z którym zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany.

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że powyższe sprawozdania sporządzono na podstawie zaakceptowanych zapisów księgowych za grudzień 2017 r. i zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, a zatwierdzenie miesiąca grudnia po dniu sprawozdawczym nie miało wpływu na dane w tych sprawozdaniach. Powodem niezatwierdzenia miesiąca grudnia do sprawozdań były czynności wyprowadzające nieprawidłowości w programie finansowo-księgowym, w tym dotyczące uzgadniała rozrachunków, memoriałów i analityki kont. Ponadto wiceprezes ds. obronnych Agencji poinformował, że do dnia 31 marca 2018 r., tj. do dnia sporządzenia za 2017 r. sprawozdań finansowych, uzgodnienia zostały zakończone a co za tym idzie, księgi rachunkowe za miesiąc grudzień zatwierdzone.

W ocenie NIK usuwanie błędów w systemie finansowo-księgowym nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla sporządzenia wskazanych sprawozdań na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych, gdyż zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez

⁴⁵ PAK/621/2017/WAW z 3 lipca 2017 r.

⁴⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.).

wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów, dokonywane tylko zapisami dodatnimi albo tylko ujemnymi. Zatem nie kwestionując konieczności dokonania niezbędnych zmian w tym systemie, NIK wskazuje, że dokonanie trwałych zapisów księgowych nie jest równoznaczne z zamknięciem danego miesiąca, które powoduje wykluczenie możliwości dokonywania zapisów lub ich korekty w danym miesiącu.

(dowód: akta kontroli str. 377-385, 933-962, 1026-1051)

2. Sprawozdania:

- budżetowe Rb-35 i Rb-40 za IV kwartał 2017 r.,
- z operacji finansowych Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2017 r.,
- budżetowe Rb-BZ2 roczne za 2017 r.,

zostały sporządzone z naruszeniem § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴⁷, § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdań z operacji finansowych⁴⁸ i § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴⁹ tj. przez Wiceprezesa ds. Obronnych, który nie posiadał legitymacji do pełnienia funkcji kierownika jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 933-962)

2.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzono na próbie 155 zapisów księgowych o łącznej wartości 2.304,9 tys. zł, w 146 o łącznej wartości 2.257,4 tys. zł wylosowanych metodą monetarną i dziewięciu o łącznej wartości 47,5 tys. zł wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz osądu kontrolera. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, obejmujące zapisy dotyczące przychodów, kosztów i wydatków majątkowych oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo z wyjątkiem:

- zatwierdzenia zapisów księgowych dotyczących dowodów księgowych obejmujących zdarzenia i operacje gospodarcze okresu od lipca do listopada 2017 r. dopiero w dniu 8 lutego 2018 r., a grudnia 2017 r. – dopiero w dniu 23 marca 2018 r.,
- zaklasyfikowania wydatków w łącznej kwocie 6,0 tys. zł do niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej,
- ujęcia w niewłaściwych miesiącach księgowych dowodów o łącznej wartości 167,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 377-388, 1008-1025, 1071-1101, 1103-1116)

Wnioski z przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., dotyczące podjęcia działań zapewniających wzmocnienie nadzoru nad:

- prawidłowym klasyfikowaniem wydatków oraz ujmowaniem dowodów księgowych w ewidencji księgowej, we właściwych miesiącach;

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773, ze zm.).

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. poz. 1766, ze zm.).

- zatwierdzaniem dowodów księgowych do wypłaty oraz dokonywaniem ich wstępnej kontroli,

zostały zrealizowane częściowo, gdyż w wyniku niniejszej kontroli stwierdzono przypadki niewłaściwego klasyfikowania wydatków oraz ujęcia dowodów księgowych w niewłaściwych miesiącach, pomimo iż zostały poddane kontroli i dyspozycji środkami pieniężnymi i zatwierdzone do wypłaty.

(dowód: akta kontroli str. 399-407, 580-634, 947-950, 992-1006, 1025-1039, 1103-1116)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Agencji w zakresie ksiąg rachunkowych stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Wydatek na zakup czterech licencji w łącznej kwocie 6,0 tys. zł i jednostkowej ich wartości 1,5 tys. zł zaklasyfikowano w § 6140 – Wydatki na zakupy inwestycyjne pozostałych jednostek, zamiast w § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia, co było niezgodne z zapisami załącznika nr 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵⁰.

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że powyższe mogło wynikać z tego, iż na jednym z protokołów odbioru tych licencji widniał ich jeden numer seryjny.

W ocenie NIK, choć licencje posiadały jeden numer seryjny, to były to oddzielne licencje o jednostkowej wartości początkowej nieprzekraczającej 3,5 tys. zł, zatem winny być zaklasyfikowane w paragrafie wydatków bieżących a nie majątkowych.

W konsekwencji powyższego o 6,0 tys. zł zawyżono w sprawozdaniu Rb-35 za IV kwartał 2017 r. wydatki w § 6140 i w sprawozdaniu Rb-40 za IV kwartał 2017 r. wydatki i koszty materiałów i energii.

(dowód: akta kontroli str. 580-591, 947-950, 1026-1039)

2. Spośród objętych badaniem dowodów księgowych – 10 faktur, na łączną kwotę 167,1 tys. zł ujęto do okresu rozliczeniowego (miesiąca) z naruszeniem zasady określonej w części III pkt 18 polityki rachunkowości Agencji⁵¹ polegającej na ujmowaniu dowodów, które wpłyną do piątego dnia następnego miesiąca, a dotyczą poprzedniego okresu rozliczeniowego, do okresu którego dotyczą.

Cztery faktury na łączną kwotę 98,9 tys. zł ujęto do bieżącego miesiąca, zamiast do miesiąca, którego dotyczyły, tj. dwie faktury na łączną kwotę 86,2 tys. zł ujęto w lipcu, choć wpłynęły 3 lipca, a dotyczyły czerwca, jedną – 9,7 tys. zł w sierpniu, choć wpłynęła 4 sierpnia i dotyczyła sierpnia i jeden wydatek dotyczący umowy cywilnoprawnej – 3,0 tys. zł w grudniu, choć listę płac wystawiono 4 grudnia, a rachunek dotyczył dzieła wykonanego w listopadzie.

Sześć faktur na łączną kwotę 68,2 tys. zł ujęto do miesiąca, którego dotyczyły, pomimo że wpłynęły do Agencji po upływie piątego dnia następnego miesiąca, tj. fakturę na kwotę 9,7 tys. zł i 7,5 tys. zł ujęto w lipcu, choć wpłynęły odpowiednio 8 i 21 sierpnia, a cztery faktury na łączną kwotę 51,0 tys. zł we wrześniu, choć wpłynęły w dniu 9 października 2017 r.

Z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji wynika, że:

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

⁵¹ Zarządzenie nr 8/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej w sprawie wprowadzenia zasad polityki rachunkowości, ze zm.

- faktury ujęto w:
 - bieżącym miesiącu, zamiast w miesiącu, którego dotyczyły, gdyż wpłynęły do Centrali Agencji, gdzie wówczas prowadzono księgi rachunkowe po upływie piątego dnia kolejnego miesiąca, a w jednym przypadku dotyczącym umowy cywilnoprawnej, gdyż za datę wpływu rachunku dotyczącego tej umowy przyjęto datę sporządzenia listy płac, na której ujęto rozliczenie rachunku,
 - miesiącu, którego dotyczyły, zamiast w bieżącym miesiącu, kierując się okresem, którego dotyczyły,
- podjęte działania nadzorcze, kontrolne i organizacyjne w celu ujmowania dowodów księgowych do właściwych miesięcy polegały na przyjęciu zasady, iż do liczenia terminów księgowych przyjmuje się datę wpływu do Agencji, tj. bez znaczenia czy jest to Warszawa, Gdańsk, czy Rzeszów, a na dysku sieciowym znajdowały się skany wszystkich regulacji wewnętrznych obowiązujących w Agencji i każdy pracownik Agencji był poinformowany o konieczności zapoznania się z zawartością przedmiotowego katalogu i stosowania postanowień Zarządzeń w codziennych obowiązkach zawodowych.

W konsekwencji powyższych działań Agencji, w sprawozdaniu Rb-40 za II kwartał 2017 r. zaniżono o 80,2 tys. zł koszty usług obcych i o 6,0 tys. zł koszty materiałów i energii, a za III kwartał 2017 r. zawyżono o 51,0 tys. zł koszty usług obcych.

(dowód: akta kontroli str. 580-585, 592-634, 992-1006, 1103-1116)

3. Właściwy urząd skarbowy poinformowano o prowadzeniu ksiąg rachunkowych Agencji w jej Oddziale Terenowym w Warszawie, dopiero w wyniku kontroli NIK (w dniu 9 marca 2018 r.), z prawie półrocznym opóźnieniem (175-dniowym) w stosunku do terminu określonego art. 11a pkt 1 ustawy o rachunkowości – księgi rachunkowe wydano z Centrali Agencji w Gdańsku 31 sierpnia 2017 r.

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że przeniesienie dokumentacji księgowo-rachunkowej z Centrali Agencji do Oddziału Terenowego w Warszawie spowodowane było zatrudnieniem głównego księgowego Agencji w tym Oddziale (w 2017 r. nastąpiła dwukrotna zmiana na tym stanowisku) po rozwiązaniu umowy o pracę przez ówczesnego głównego księgowego Agencji wykonującego pracę w Centrali Agencji. Ponadto wiceprezes ds. obronnych wyjaśnił, że księgi rachunkowe prowadzone były elektronicznie na serwerze znajdującym się w Gdańsku i tam też były przechowywane dane finansowo-księgowe w postaci elektronicznej.

W ocenie NIK należy odróżnić miejsce prowadzenia ksiąg rachunkowych od miejsca ich przechowywania. Księgi rachunkowe są przechowywane przy wykorzystaniu serwera i nie jest on miejscem ich prowadzenia. Zatem przechowywanie ksiąg rachunkowych Agencji przy wykorzystaniu serwera, który znajdował się w Centrali Agencji w Gdańsku nie zwalniało z obowiązku poinformowania właściwego urzędu skarbowego o prowadzeniu ksiąg rachunkowych poza siedzibą Centrali Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 1052-1067)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że ustalone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych, nie spowodowały istotnego zniekształcenia danych wykazanych w tych sprawozdaniach i księgach za 2017 r. Stosowany w Agencji system kontroli zarządczej nie w pełni zapewniał prawidłowość i rzetelność sporządzonych sprawozdań.

VI. Uwagi i wnioski

Uwagi

1. W 2017 r. dokonano wydatku w łącznej kwocie 122,9 tys. zł, na opracowanie studium wykonalności pt. „Przyszłościowe techniki i technologie kosmiczne”, na podstawie podpisanej w dniu 11 października 2016 r. umowy z Konsorcjum złożonego m.in. z podmiotów⁵², w których byli zatrudnieni lub pełnili funkcje kierownicze⁵³, członkowie Rady Agencji, a w dwóch przypadkach członkowie tej Rady wchodzili w skład zespołu wykonawczego studium, opracowanie którego było przedmiotem umowy. Wyboru tego wykonawcy dokonano w dniu 2 września 2016 r.⁵⁴. Zdaniem NIK sposób zlecenia powyższego opracowania stwarzał ryzyko zaistnienia konfliktu interesów, bowiem Rada Agencji jest jej organem nadzorczym i doradczym, do której zadań należy m.in. sprawowanie nadzoru nad gospodarką finansową Agencji i ustalanie wysokości wynagrodzenia Prezesa i wiceprezesów Agencji.

Przewodniczący komisji przetargowej⁵⁵ wyjaśnił, że wybrana oferta uzyskała najwięcej punktów i nie podziela opinii o wystąpieniu konfliktu interesów w prowadzonym postępowaniu i udzielonym zamówieniu Konsorcjum w skład którego weszły także podmioty, których pracownicy nie byli członkami Rady. Ponadto Przewodniczący komisji przetargowej wyjaśnił, że w „jego ocenie nie zachodziły istotne przesłanki do wykluczania podmiotów, de facto kluczowych dla rozwijającego się z trudem sektora kosmicznego” i „nie podejmowano spektakularnych działań mających na celu wyeliminowanie podejrzenia wystąpienia lub wystąpienia konfliktu interesów i/lub zachowania niezależności i bezstronności w prowadzonym postępowaniu i udzielonym zamówieniu”, a „gwarancja opracowania przez Konsorcjum eksperckiego materiału, w jego ówczesnej ocenie była bardziej istotna z punktu widzenia rozwoju narodowego sektora kosmicznego, w którym liczba podmiotów o istotnym dorobku i zapleczu była wciąż znikoma - niż hipotetyczny konflikt interesów”.

Wiceprezes ds. obronnych Agencji udzielił tożsamyh wyjaśnień jak przewodniczący komisji przetargowej.

Były Prezes Agencji, który w okresie prowadzenia powyższego postępowania pełnił tę funkcję⁵⁶ nie udzielił odpowiedzi czy, a jeśli tak to, jakie zasady i procedury dotyczące zarządzania konfliktem interesów, w tym zapobiegające jego wystąpieniu lub podejrzeniu jego wystąpienia obowiązywały w Agencji.

NIK nie kwestionuje, że wybrana oferta uzyskała największą liczbę punktów w ramach przeprowadzonego rozeznania rynku. Niemniej jednak z uwagi na rolę i zakres ustawowych zadań Rady Agencji, zasadne byłoby podjęcie działań w celu niezlecania zamówień podmiotom, w których jakiegokolwiek zadania wykonywaliby lub pełnili jakiegokolwiek funkcje członkowie tej Rady.

(dowód: akta kontroli str. 453-546, 1102, 1103-1116)

2. Faktyczna struktura organizacyjna Agencji była niezgodna z określoną w statucie PAK, pomimo że uwagę w powyższym zakresie sformułowano już w ramach poprzedniej kontroli NIK w zakresie „Wykonania budżetu państwa w 2016 r.”.

W Oddziale Terenowym Agencji w Warszawie oraz w Rzeszowie nadal nie utworzono wydziałów, zespołów ani samodzielnych stanowisk (§ 4 ust. 4 statutu

⁵² Czterech z siedmiu konsorcjantów.

⁵³ Członek zarządu, dyrektor generalny.

⁵⁴ W tym dniu Prezesem Agencji był prof. Marek Banaszkiewicz.

⁵⁵ M.in. zatwierdził wybór wykonawcy oraz współuczestniczył w przygotowaniu katalogu firm, do których przesłano zaproszenia do składania ofert.

⁵⁶ Wyboru wykonawcy dokonano 2 września 2016 r., a funkcję Prezesa Agencji pełnił do 7 października 2016 r.

Agencji), a w oddziałach tych prace wykonywały osoby, których bezpośrednimi przełożonymi nie byli dyrektorzy tych oddziałów (z wyjątkiem jednego pracownika w Oddziale Terenowym w Rzeszowie), a właściwi dyrektorzy departamentów Agencji, a w Oddziale Terenowym w Warszawie również Dyrektor Biura Organizacyjnego.

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że od czerwca 2017 r. podejmował działania w celu wprowadzenia zmian w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Agencji, ale zaproponowane zmiany nie zostały wprowadzone⁵⁷. Ponadto wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że w 2017 r. utrudnione było rozpoczęcie rekrutacji do pracy w Oddziale Terenowym w Warszawie z uwagi na długie oczekiwanie na zmianę w planie finansowym na 2017 r., a obecnie⁵⁸ prowadzono wewnętrzną procedurę przeniesienia pracownika Biura Organizacyjnego do tego Oddziału.

NIK zauważyła, że podjęte działania nie stanowiły pełnego wykorzystania uwagi NIK i nadal faktyczna struktura organizacyjna w Agencji była niezgodna z jej statutem, i jak wynika z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji, dyrektor Oddziału Terenowego w Warszawie wykonywał zadania przy ścisłej współpracy z pracownikami Biura Organizacyjnego, a dyrektorzy Oddziału Terenowego w Rzeszowie – z pracownikami Departamentu Strategii i Współpracy Międzynarodowej.

(dowód: akta kontroli str.54-123, 154, 191-220)

3. NIK zauważyła potrzebę zakończenia procesu opracowywania procedur sporządzania sprawozdań budżetowych oraz z operacji finansowych i identyfikacji ryzyk wpływających na realizację zadań w obszarze sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych, mając na uwadze stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości oraz zapisy komunikatu Nr 23 Ministra Finansów⁵⁹, w którym we wstępie do części B wskazano, że proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany, a zgodnie ze standardem nr 10 tego Komunikatu, procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 54-65, 969-991)

Wnioski pokontrolne

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

- 1) zapewnienie prawidłowego szacowania wartości zamówień,
- 2) zapewnienie nadzoru nad prawidłową realizacją umów cywilnoprawnych,
- 3) ponoszenie wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- 4) sporządzanie sprawozdań budżetowych i z operacji finansowych na podstawie trwałych zapisów księgowych,
- 5) prawidłowe klasyfikowanie wydatków,
- 6) ujmowanie dowodów księgowych w ewidencji księgowej, we właściwych okresach rozliczeniowych.

⁵⁷ Sekretarz Stanu Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w piśmie z 9 sierpnia 2017 r. wskazał, że nie zostały uwzględnione wszystkie postulaty zgłoszone przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów do proponowanej zmiany rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Kosmicznej.

⁵⁸ Wyjaśnienia z 23 marca 2018 r.

⁵⁹ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. U. MF. z 2009 r. poz. 84, ze zm.).

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

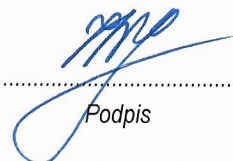
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 20. IV. 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli



.....
Podpis