



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.001.06.2021

Pan
prof. dr hab. Grzegorz Wrochna
Prezes
Polskiej Agencji Kosmicznej

Polska Agencja Kosmiczna
ul. Trzy Lipy 3 (Budynek C)
80-172 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. – wykonanie planu finansowego
Polskiej Agencji Kosmicznej

23.04.2021
Wiceprezes ds. Nauki
Polskiej Agencji Kosmicznej
dr hab. inż. Marek Moszyński

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Kosmiczna, ul. Trzy Lipy 3, 80-172 Gdańsk (dalej: „Agencja”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prof. dr hab. Grzegorz Wrochna, Prezes Polskiej Agencji Kosmicznej od 18 lutego 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – dr hab. inż. Marek Moszyński, Wiceprezes Polskiej Agencji Kosmicznej, od 1 grudnia 2020 r. do 17 lutego 2021 r.; – Michał Szaniawski, Prezes Polskiej Agencji Kosmicznej, od 1 października 2019 r. do 30 listopada 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Piotr Arendt, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/16/2021 z 04.02.2021 r. 2. Jacek Polak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/17/2021 z 04.02.2021 r. 3. Dariusz Jurczuk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/34/2021 z 01.03.2021 r. (akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2020 r. planu finansowego Agencji, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	– planowanie i realizacja przychodów Agencji, – planowanie i wykonanie kosztów, wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji, – wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej, – gospodarowanie wolnymi środkami, – prowadzenie ksiąg rachunkowych, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 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 ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

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

- analizy wykonania planu przychodów,
- analizy realizacji kosztów, w tym współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej,
- analizy kosztów i wydatków majątkowych,
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowej analizy wybranej próby kosztów i wydatków majątkowych,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia dotacji,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analizy stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej² Agencja podlegała w 2020 r. ministrowi właściwemu do spraw gospodarki tj. w okresie do 6 października 2020 r. Ministrowi Rozwoju, a następnie Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii.

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

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że plan finansowy Agencji został zrealizowany prawidłowo. Objęte badaniem koszty/wydatki Agencji w łącznej kwocie 10 935,1 tys. zł (58,8% kosztów i 46,4% wydatków poniesionych w 2020 r.), poza wydatkami w kwocie 868,1 tys. zł poniesionymi na „prace wykończeniowe” w pomieszczeniach SSA, zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, na podstawie planu finansowego, w sposób celowy i gospodarny.

NIK opiniuje negatywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe Rb-35 i Rb-40 za IV kwartał 2020 r. Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości, które spowodowały zniekształcenie danych zaprezentowanych w tych sprawozdaniach.

Sprawozdanie Rb-BZ2 za 2020 r. oraz sprawozdania z operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2020 r.) NIK opiniuje pozytywnie.

W wyniku wymienionych powyżej działań kontrolnych, w każdym badanym obszarze, stwierdzono następujące nieprawidłowości, które miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności i polegały na:

- poniesieniu wydatków majątkowych ze środków dotacji celowej w kwocie 868,1 tys. zł, pomimo iż środki te ujęto w planie finansowym z przeznaczeniem na wydatki bieżące;

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1957. Dalej: „ustawa o PAK”.

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

- udzieleniu zamówienia publicznego na „prace wykończeniowe” w pomieszczeniach SSA, za które zapłacono 868,1 tys. zł, z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej: „upzp”);
- wykazaniu w sprawozdaniu Rb-40 za IV kwartał 2020 r. w niewłaściwej pozycji wydatków z paragrafu 4700 „Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej”, w wysokościach 128,0 tys. zł dla planu finansowego według ustawy budżetowej, 408,0 tys. zł dla planu finansowego po zmianach i 349,2 tys. zł dla wykonania, w wyniku zaplanowania tych wydatków w niewłaściwej pozycji planu finansowego Agencji na 2020 r.;
- ujęciu w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2020 r., w układzie podmiotowym, należności od spółek z ograniczoną odpowiedzialnością w niewłaściwej kolumnie;
- niezgodnym z przepisami zaokrągleniu w sprawozdaniu Rb-B/22 za 2020 r. kwot do tysięcy złotych;
- ujęciu w księgach rachunkowych Agencji kwoty 868,1 tys. zł wynikającej z przeprowadzonych prac adaptacyjnych stanowiących ulepszenie w obcym środku trwałym, jako koszty na koncie 402 „Usługi obce” z paragrafem 4270 „Zakup usług remontowych” zamiast na koncie 011 „Środki trwałe” z paragrafem właściwym dla wydatków majątkowych, co skutkowało wykazaniem tych wydatków w niewłaściwych pozycjach sprawozdań Rb-35 i Rb-40 za IV kwartał 2020 r. oraz zawyżeniem kosztów w sprawozdaniu Rb-40 za IV kwartał 2020 r.;
- wprowadzeniu do ewidencji księgowej na koncie 020 „wartości niematerialne i prawne” zapisu na kwotę 15,4 tys. zł, zwiększającego wartość aktywów, z niewłaściwym opisem operacji.

Sprawozdania budżetowe zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵, sprawozdania z operacji finansowych stosownie do przepisów rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości z operacji finansowych⁶, a roczne sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego stosownie do przepisów rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷.

Z 10 wniosków pokontrolnych z kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., Agencja⁸ zrealizowała dziewięć, a jednego – nie zrealizowała.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Ustawa została uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

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

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773, ze zm.). Rozporządzenie uchylono z dniem 1 stycznia 2021 r.

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

⁸ Wystąpienie pokontrolne nr LGD.410.001.02.2020 P/20/001 z 24.04.2020 r.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie planu finansowego Agencji

1.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane przychody Agencji w 2020 r. wyniosły 18 166,6 tys. zł i były niższe o 2904,4 tys. zł, tj. o 13,8% od planu po zmianach (21 071,0 tys. zł) i wyższe od przychodów Agencji zrealizowanych w latach poprzednich o:

- 4712,3 tys. zł, tj. o 35,0% od wykonania w 2019 r. (13 454,3 tys. zł),
- 9366,1 tys. zł, tj. o 106,4% od wykonania w 2018 r. (8800,5 tys. zł),
- 8535,2 tys. zł, tj. o 88,6% od wykonania w 2017 r. (9631,4 tys. zł).

Głównym źródłem przychodów Agencji od początku jej funkcjonowania, tj. od 2015 r. były dotacje podmiotowe z budżetu państwa, której wykorzystanie w poszczególnych latach 2017-2020 wyniosło odpowiednio: 8290,4 tys. zł, 8206,3 tys. zł i 9214,6 tys. zł i 10 701,3 tys. zł¹⁰.

Źródłami zrealizowanych w 2020 r. przychodów Agencji (18 166,6 tys. zł) były:

- 1) przychody własne z prowadzonej działalności zrealizowane w kwocie 6,0 tys. zł, które stanowiły 1,4% wykonanych przychodów z tego tytułu wykonanych w 2019 r. (423,9 tys. zł); przychody własne stanowiły wynagrodzenie za świadczone usługi promocyjno-edukacyjne – art. 18 ust. 1 pkt 4 lit. d ustawy o PAK; w ustawie budżetowej na rok 2020¹¹ zaplanowano przychody własne Agencji w wysokości 899,0 tys. zł, natomiast według planu po zmianach Agencja nie planowała przychodów z tego tytułu;
- 2) dotacja podmiotowa z budżetu państwa przeznaczona na dofinansowanie bieżącej działalności Agencji¹² zrealizowana w wysokości 10 701,3 tys. zł (88,7% planowanych przychodów z tej dotacji), tj. 111,9% wykonanych przychodów z dotacji podmiotowej w 2019 r. (9566,0 tys. zł);
- 3) dotacja celowa z budżetu państwa przeznaczona na realizację zadań bieżących statutowych Agencji w wysokości 2214,2 tys. zł;
- 4) środki z Unii Europejskiej w wysokości 2278,6 tys. zł, tj. 72,7% planowanych przychodów (3135,0 tys. zł) i 98,5% przychodów wykonanych w 2019 r. (2332,0 tys. zł) zrealizowane w ramach dwóch projektów unijnych: Grant EU1SST¹³ (2260,4 tys. zł) i Future Space¹⁴ (18,1 tys. zł);
- 5) pozostałe zrealizowane przychody wyniosły 2966,5 tys. zł tj. 96,6% przychodów zaplanowanych (3070,0 tys. zł) i stanowiły głównie równowartość odpisów amortyzacyjnych (2470,6 tys. zł).

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Kwota stanowi różnicę otrzymanej dotacji podmiotowej (12.066,0 tys. zł) i dokonanego w 2021 r. zwrotu niewykorzystanych środków w wysokości 1364,7 tys. zł.

¹¹ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.), dalej „ustawa budżetowa na 2020 r.”.

¹² Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o PAK.

¹³ Program UE Ramy Wsparcia SST. Na realizację działań Agencji w ramach współpracy wewnątrz Konsorcjum, w tym na działalność Narodowego Centrum Operacyjnego SSA (dot. obserwacji przestrzeni kosmicznej – obserwacja ta ma na celu uzyskanie tzw. świadomości sytuacyjnej przestrzeni kosmicznej, ang. Space Situational Awareness).

¹⁴ Nr projektu 2019-1-PL01-KA201-065434.

Ponadto Agencja w 2020 r. otrzymała dotację celową na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 6686,0 tys. zł, z której wykorzystano kwotę 6496,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 12-28, 100-156, 157-201, 373-377, 383-400)

Prezes Agencji wyjaśnił, że przychody z tytułu prowadzonej działalności zaplanowano w ustawie budżetowej na 2020 r. w wysokości 899,0 tys. zł, tj. na poziomie zaplanowanych przychodów w 2019 r. Miały one dotyczyć szkoleń, organizowanych konferencji i innych usług Agencji. Niewykonanie tych przychodów było związane głównie z sytuacją panującą w kraju i na świecie związaną z ograniczeniami wynikającymi z pandemii COVID-19. Zaplanowane wydarzenia nie mogły się odbyć, w związku z czym Agencja wystąpiła o zmianę planu w dniu 4 listopada 2020 r. Jednak w dniu 26 listopada 2020 r. podpisano umowę na organizację Studenckiej Konferencji Kosmicznej, z której przychód Agencji wyniósł 6,0 tys. zł. Również niewykonanie planu przychodów Agencji z dotacji podmiotowej w 2020 r. było związane głównie z sytuacją panującą w kraju i na świecie związaną z ograniczeniami spowodowanymi pandemią COVID-19. Planu przychodów z dotacji podmiotowej nie wykonano głównie w związku z mniejszymi niż planowano kosztami w trzech obszarach tj.: zakup usług obcych (72,9%), zakup materiałów i energii (79,4%) oraz pozostałe koszty funkcjonowania (79,4%), do których zalicza się m.in. wydatki na podróże krajowe i zagraniczne, które w 2020 roku zostały w znaczącym stopniu ograniczone. Ponadto nie został wykonany plan w zakresie wynagrodzeń (98,7%) oraz w składkach ZUS pracodawcy (94,3%) i w Funduszu Pracy (97,31%). Niewykonanie planu finansowego w wynagrodzeniach, a co za tym idzie również w składkach ZUS, związane było z faktem, że nie wszystkie procesy naboru nowych pracowników w 2020 roku zakończyły się nawiązaniem stosunku pracy.

Niewykonanie planu z tytułu środków pochodzących z Unii Europejskiej (wykonano 2278,6 tys. zł, tj. 72,7% z zaplanowanych 3135,0 tys. zł) związane było z faktem, że środki w wysokości 350,0 tys. euro w ramach projektu Grant 1E:USST wpłynęły do Agencji dopiero w marcu 2021 r., na co Agencja nie miała wpływu.

(akta kontroli str. 354-358)

Saldo Ma kont rozliczeń międzyokresowych przychodów¹⁵ z tytułu środków otrzymanych na dotację celową z budżetu państwa (675,5 tys. zł) było zgodne z kwotą niewykorzystanej dotacji celowej, która została w 2021 r. zwrócona na rachunek Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, z tego kwota 485,8 tys. zł dotyczyła niewykorzystanych środków na wydatki bieżące, a kwota 189,7 tys. zł niewykorzystanych środków na wydatki majątkowe.

Stan środków pieniężnych Agencji na koniec 2020 r. wyniósł 818,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 97-99, 754)

Saldo przychodów z tytułu projektów finansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej na początek 2020 r. wynosiło 2294,9 tys. zł, a w 2020 r. Agencja otrzymała środki z tego tytułu w kwocie 122,9 tys. zł. Faktyczne wykonanie tych środków wyniosło 2278,6 tys. zł, a saldo na koniec 2020 r. wyniosło 139,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 12-28, 373-377)

¹⁵ Salda Ma kont 840 i 841 Rozliczenia międzyokresowe przychodów.

W 2020 r. na wniosek Prezesa Agencji dokonano dwóch zmian w planie finansowym Agencji na 2020 r., wymagających zaakceptowania przez ministra właściwego do spraw gospodarki¹⁶, w wyniku których:

1. Zwiększono plan przychodów Agencji łącznie o kwotę 4374,0 tys. zł, z tego:
 - a) zmniejszono przychody z działalności gospodarczej o 899,0 tys. zł, w związku z odwołaniem wydarzeń międzynarodowych planowanych przez Agencję z powodu epidemii COVID-19;
 - b) zwiększono kwotę dotacji z budżetu państwa o 2800,0 tys. zł, w związku z przyznaniem dotacji celowej¹⁷ na wydatki bieżące Agencji;
 - c) zwiększono kwotę środków otrzymanych z Unii Europejskiej o 803,0 tys. zł, głównie na realizację projektów: Grant EU2-3SST i Future Space;
 - d) zwiększono pozostałe przychody o 1670,0 tys. zł, głównie z tytułu równowartości odpisów amortyzacyjnych¹⁸ (o 1200,0 tys. zł) i o środki otrzymane z Unii Europejskiej (o 398,0 tys. zł¹⁹).
2. Zwiększono plan kosztów funkcjonowania Agencji o tę samą kwotę (4374,0 tys. zł), w tym m.in. dokonano zmian planowanych kosztów:
 - a) amortyzacji zwiększono o 1200,0 tys. zł, w związku z przyjęciem środków trwałych na majątek Agencji w grudniu 2019 r.;
 - b) zużycia materiałów i energii zmniejszono o 519,0 tys. zł, w związku z niższymi niż planowano kosztami z tego tytułu;
 - c) usług obcych zwiększono o 4937,0 tys. zł, głównie w wyniku zwiększenia wydatków niemajątkowych z otrzymanej dotacji celowej, a także przeniesiono część wydatków z dotacji podmiotowej²⁰, w związku z rezygnacją z zagranicznych podróży służbowych i o 768,0 tys. zł zwiększono kwotę planowanych kosztów zakupu usług w projektach unijnych²¹;
 - d) wynagrodzeń zwiększono o 359,0 tys. zł, głównie w związku z podpisanymi umowami na realizację nowych projektów;
 - e) pozostałych kosztów funkcjonowania zmniejszono o 1598,0 tys. zł, głównie w wyniku ograniczenia planowanych kosztów podróży służbowych.
3. Kwotę planowanych dotacji (500,0 tys. zł) zwiększono łącznie o 13 500,0 tys. zł, z tego o 10 700,0 tys. zł na inwestycje i zakupy inwestycyjne, o 2800,0 tys. zł na koszty bieżące²², głównie w wyniku pozyskania dotacji celowej w kwocie 14 000,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 202-342, 354-358, 401-423)

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego Agencji za IV kwartał 2020 r., na koniec 2020 r. wystąpiły należności krótkoterminowe

¹⁶ Zmiany te zostały zaakceptowane odpowiednio: przez Ministra Rozwoju po pozytywnym ich zaopiniowaniu przez Komisję Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (pismo nr DIN-V.070.19.2020 z 30 lipca 2020 r.) i Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (pismo DBF-I.3114.11.11.2020 z 8 grudnia 2020 r.).

¹⁷ Umowa z dnia 29 czerwca 2020 r. zawarta z Ministrem Rozwoju nr II/165/P/15080/2800/20/DIN z aneksami z 10 listopada 2020 r. i 21 grudnia 2020 r.

¹⁸ Plan amortyzacji istniejących środków trwałych przekazanych w grudniu 2019 r.

¹⁹ Głównie na projekt SAT4Envi „System operacyjnego gromadzenia udostępniania i promocji cyfrowej informacji satelitarnej o środowisku” realizowany w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020.

²⁰ Jednocześnie zmniejszając planowane koszty podróży służbowych.

²¹ Głównie na projekt: Dostarczanie i przetwarzanie danych obserwacyjnych na potrzeby realizacji kampanii obserwacyjnych w ramach Grantu 1SST.

²² Na realizację celów w ramach: krajowego systemu świadomości sytuacyjnej w przestrzeni kosmicznej SSA-PL, organizacji stanowisk wystawienniczych na wydarzeniach zagranicznych i uruchomienie pilotażowego programu zamawianych aplikacji dla administracji publicznej.

w wysokości 59,7 tys. zł (nie wystąpiły należności długoterminowe). Dotyczyły one głównie: dostaw towarów i usług 34,0 tys. zł, należności z tytułu składek ZUS 13,9 tys. zł i należności od Urzędu Skarbowego 11,3 tys. zł. Środki Agencji na rachunkach bankowych prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosły 818,4 tys. zł.

Nie wystąpiły należności przeterminowane, umorzone, odroczone lub rozłożone na raty przez Agencję.

(akta kontroli str. 12-28, 92-93, 100-101, 359-368)

Plan dochodów i wydatków (po zmianach) na 2020 r. obejmował dochody w wysokości 36 344,0 tys. zł i wydatki w wysokości 31 940,0 tys. zł, natomiast wykonanie dochodów wyniosło 20 722,8 tys. zł, tj. 57,0% planu po zmianach, przy czym najwyższe „niewykonanie” planu dochodów wystąpiło w poz. środki otrzymane z Unii Europejskiej (gdzie wykonano tylko 122,9 tys. zł z zaplanowanych 9771,0 tys. zł) oraz w poz. dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne (wykonano 6686,0 tys. zł z zaplanowanych 11 200,0 tys. zł), przy czym niewykorzystane środki przeznaczone na inwestycje i zakupy inwestycyjne zostały ujęte w wysokości 4514,0 tys. zł w wykazie wydatków niewygasających w 2020 r. z upływem roku budżetowego, co opisano w dalszej części wystąpienia.

Prezes wyjaśnił, że w trakcie 2020 r. nie dokonano zmian w planie dochodów w poz. środki otrzymane z Unii Europejskiej, ponieważ Agencja oczekiwała, że zgodnie z zawartymi umowami, otrzyma środki na realizację grantów europejskich. Jednak w związku z przedłużającymi się procedurami po stronie Unii Europejskiej, środki te wpłynęły na konto Agencji dopiero w 2021 r. Pod koniec 2020 r. Agencja nie była w stanie przewidzieć tej zmiany i wprowadzić zmian w planie. Niedokonywanie zmian w planie przychodów i dochodów Agencji w zakresie objętym badaniem było uzasadnione, a środki otrzymane z Unii Europejskiej, w przypadku ich niewykorzystania w roku budżetowym nie podlegałyby zwrotowi.

(akta kontroli str. 12-28, 100-101, 354-358, 369-372, 424-429)

Agencja zrealizowała wniosek z przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., dotyczący dokonywania zmian w planie przychodów Agencji na podstawie aktualnych danych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

Koszty Agencji oraz wydatki majątkowe w 2020 r. wyniosły łącznie 25 268,9 tys. zł i były niższe o 7002,1 tys. zł, tj. o 21,7% od planu po zmianach (32 271,0 tys. zł) i wyższe o 9035,7 tys. zł, tj. o 55,7% od kosztów i wydatków majątkowych Agencji poniesionych w 2019 r. (16 233,2 tys. zł).

W 2020 r., tak samo jak w 2019 r., na koszty Agencji składały się wyłącznie koszty jej funkcjonowania²³, które wyniosły 18 582,9 tys. zł i były niższe o 2488,1 tys. zł, tj. o 11,8% od planu po zmianach (21 071,0 tys. zł) i wyższe o 8083,0 tys. zł, tj. o 77,0% od kosztów Agencji poniesionych w 2019 r. (10 499,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 12-28, 100-101, 373-377, 893-933, 936-961)

²³ Nie ponoszono kosztów realizacji zadań, ani pozostałych kosztów (według szczegółowości określonej w planie finansowym Agencji).

Na koszty Agencji wykonane w 2020 r. składały się głównie²⁴:

- koszty wynagrodzeń – 6915,9 tys. zł,
- koszty usług obcych – 7050,2 tys. zł,
- amortyzacja – 2470,6 tys. zł,
- składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy – 1092,0 tys. zł,
- pozostałe koszty funkcjonowania – 463,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 12-28, 100-101, 373-377)

W porównaniu do 2019 r. wzrosły w szczególności koszty:

- wynagrodzeń (o 1267,9 tys. zł, tj. o 22,4%) co wynikało ze wzrostu zatrudnienia w przeliczeniu na etaty o 17 etatów i wzrostu przeciętnego wynagrodzenia o 409,3 zł;
- amortyzacji (o 2173,5 tys. zł, tj. o 731,6%) co wynikało z przyjęcia do używania szeregu środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych w grudniu 2019 r., których amortyzację naliczano od stycznia 2020 r.;
- usług obcych (o 4853,2 tys. zł, tj. o 220,9%), głównie w wyniku: adaptacji pomieszczeń nowej siedziby Agencji (868,1 tys. zł) oraz wzrostu kosztów usług związanych z pozyskiwaniem i przetwarzaniem danych dotyczących obiektów kosmicznych.

(akta kontroli str. 12-28, 100-101, 373-377)

Koszty wynagrodzeń osobowych w 2020 r. wyniosły 6747,2 tys. zł (tj. 36,3% kosztów Agencji) i były niższe o 629,8 tys. zł, tj. o 8,5% od planu po zmianach (7377,0 tys. zł) i wyższe o 1613,2 tys. zł, tj. o 31,4% od wykonania w 2019 r. (5134,0 tys. zł).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 10 261,92 zł brutto i było wyższe o 409,30 zł, tj. o 4,2% od wynagrodzenia w 2019 r.

Przeciętne zatrudnienie w 2020 r. wyniosło 63,3 osoby w przeliczeniu na pełne etaty, z tego zarządu 2,8 osób, a pracowników administracji²⁵ 60,5 osób. Przeciętne zatrudnienie w 2020 r. w przeliczeniu na pełne etaty zwiększyło się o 17 osób w porównaniu do 2019 r., w którym wyniosło 46,17 osób.

Koszty wynagrodzeń bezosobowych w 2020 r. (łącznie dziewięciu osób) wyniosły 168,7 tys. zł (tj. 0,9% kosztów Agencji) oraz były niższe o 36,3 tys. zł, tj. o 17,7% od planu po zmianach (205,0 tys. zł) i niższe o 20,5 tys. zł, tj. o 10,8% od wykonania w 2019 r. (189,2 tys. zł, osiem osób).

(akta kontroli str. 12-28, 100-101, 343-353, 359-368)

Dotację z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne wykorzystano w kwocie 6496,3 tys. zł²⁶, tj. niższej o 189,7 tys. zł niż środki otrzymane na te zakupy (6686,0 tys. zł). Wydatki majątkowe w łącznej kwocie 6496,3 tys. zł przeznaczono i wydatkowano m.in. na zakupy sprzętu komputerowego, wyposażenia multimedialnego, sprzętu optycznego, profesjonalnego sprzętu astronomicznego, zakup oprogramowania na potrzeby Narodowego Centrum Operacyjnego w ramach m.in.:

²⁴ Według rodzaju kosztów wyodrębnionych w sprawozdaniu Rb-40.

²⁵ Wszyscy pozostali: pracownicy biurowi i merytoryczni, w tym dyrektorzy i ich zastępcy oraz kierownicy, bez pracowników obsługi technicznej.

²⁶ Saldo na koniec roku 2020 wyniosło 189,7 tys. zł.

- zadania „Utworzenie kompleksowego informatycznego systemu Narodowego Centrum Operacyjnego na potrzeby Narodowego Centrum Operacyjnego Polskiej Agencji Kosmicznej, poprzez opracowanie i wdrożenie oprogramowania do zadań SSA, w oparciu o oprogramowanie AGI Systems Tool Kit (STK) i AGI Orbital Determination Tool Kit (ODTK) funkcjonujące obecnie w Polskiej Agencji Kosmicznej” (2915,1 tys. zł)²⁷;
- zadania „Dostawa automatycznych systemów obserwacyjnych SST wraz z oprogramowaniem” (2692,9 tys. zł)²⁸;
- zakup sprzętu komputerowego dla pracowników w związku z koniecznością wykonywania pracy zdalnej (laptopów dla zespołu SSA, za kwotę 86,3 tys. zł)²⁹.

(akta kontroli str. 12-28, 100-101, 936-961, 1095-1199)

Łącznie w 2020 r. z tytułu przyznanych dotacji z budżetu państwa Agencja wykorzystwała:

- 10 701,3 tys. zł z przyznanej i otrzymanej kwoty 12 066,0 tys. zł dotacji podmiotowej, a niewykorzystaną kwotę dotacji podmiotowej w wysokości 1364,7 tys. zł zwrócono na rachunek Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii 31 grudnia 2021 r.;
- 8710,5 tys. zł (6496,3 tys. zł na wydatki majątkowe i 2214,2 tys. zł na wydatki bieżące) z przyznanej kwoty 14 000,0 tys. zł dotacji celowej (na wydatki majątkowe 11 200,0 tys. zł i na wydatki bieżące 2800,0 tys. zł), kwotę niewykorzystaną w wysokości 675,5 tys. zł zwrócono na rachunek Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii³⁰, a kwotę 4514,0 tys. zł ujęto w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2020 (4414 tys. zł wydatki majątkowe i 100,0 tys. zł wydatki bieżące).

Środki otrzymane z Unii Europejskiej wykorzystano w 2020 r. w kwocie 2278,5 tys. zł, natomiast stan tych środków na koniec 2020 r. wyniósł 139,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 12-28, 97-101, 373-377, 383-400, 424-429, 893-933)

Na wniosek Prezesa Agencji z dnia 30 listopada 2020 r.³¹ w wykazie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego³² ujęto m.in. wnioskowane przez Agencję kwoty wydatków w części 20. Gospodarka w wysokości 4514,0 tys. zł, z tego: wydatki majątkowe na kwotę 4414,0 tys. zł (na zakup specjalistycznego oprogramowania dla Centrum Operacyjnego SSA 2600,0 tys. zł, na dostawę elementów sieci sensorycznej 850,0 tys. zł, na zakupy sprzętu komputerowego 464,0 tys. zł i na zakupy inwestycyjne dla realizacji pilotaży i testów aplikacji dla administracji publicznej 500,0 tys. zł) i wydatki bieżące na kwotę 100,0 tys. zł (na zakup sprzętu komputerowego).

Prezes Agencji wyjaśnił, że w wykazie wydatków niewygasających znalazły się zadania pierwotnie planowane do realizacji w roku 2020, co do których na etapie opracowywania materiałów planistycznych do ustawy na rok 2021 Agencja nie posiadała wiedzy o braku możliwości ich całkowitego zrealizowania.

²⁷ Umowa nr PAK/U/106/2020/SSA/AM.

²⁸ Umowa nr PAK/U/77/SSA/ACH.

²⁹ Umowa PAK/U/42/2020/BO/JN.

³⁰ W dniach 4 stycznia 2021 r. (644,8 tys. zł) i 12 stycznia 2021 r. (30,7 tys. zł).

³¹ Pismo nr PAK/834/2020/WAW.

³² Dz. U. poz. 2422.

Jako przyczyny niewykorzystania tych środków w 2020 r. Prezes Agencji wskazał:

- odnośnie zakupu specjalistycznego oprogramowania dla Centrum Operacyjnego SSA - w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na: „Dostawę oprogramowania do planowania obserwacji, przekazywania planów obserwacyjnych do sensorów oraz analiz realizacji planów obserwacyjnych i przekazanych danych dla Narodowego Centrum Operacyjnego Polskiej Agencji Kosmicznej (SSAC-PL)”, do dnia upływu terminu składania ofert w (tj. do dnia 20 listopada 2020 r.) nie została złożona żadna oferta i w związku z tym postępowanie unieważniono. W przypadku powtórzenia tego postępowania, należałoby zmienić termin realizacji zamówienia (który pierwotnie przypadał na dzień 20 grudnia 2020 r.), co w praktyce oznaczałoby wskazanie terminu realizacji na styczeń lub luty 2021 r. W zakresie dostawy komponentów specjalistycznego oprogramowania dla Centrum Operacyjnego SSA planowano procedurę z zastosowaniem przepisów w zakresie trybu z wolnej ręki, jednak prace przygotowawcze nad procedurą tego postępowania przedłużyły się w związku m.in. z koniecznością wszechstronnego rozeznania rynku podmiotów zajmujących się tego typu zamówieniami, w szczególności, czy istnieje w ogóle możliwość technicznego wykorzystania innych rozwiązań;
- odnośnie dostawy elementów sieci sensorycznej – w ogłoszonym 21 października 2020 r. przetargu nieograniczonym na „Dostawę sensorów o bardzo szerokim polu widzenia do triangulacji optycznej, przeznaczonych do obserwacji obiektów SST na orbitach w reżimie HLEO” z terminem składania ofert na dzień 25 listopada 2020 r., w postępowaniu tym, podzielonym na trzy części złożono tylko po jednej ofercie na każdą z nich. Wykonawca złożył stosowne dokumenty i wyjaśnienia, do których został wezwany w dniu 02 grudnia 2020 r. Ustawowy minimalny termin na złożenie dokumentów na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu wynosił 10 dni, wobec czego Agencja wyznaczyła termin na ich złożenie do dnia 14 grudnia 2020 r. Po złożeniu stosownych dokumentów i wyjaśnień Komisja Przetargowa wznowiła swoje prace oraz dokonywała ich analizy. Z uwagi na złożoność i charakter dokumentów analiza uwzględniała również konsultację z radcą prawnym Agencji. Prace Komisji Przetargowej zakończyły się 21 grudnia 2020 r. W związku z brakiem możliwości rozstrzygnięcia z uwagi na brak środków na sfinansowanie zamówienia pochodzących ze środków niewygasających, zwrócono się do Wykonawcy o przedłużenie terminu związania ofertą oraz ważności wniesionego wadium. Wykonawca wyraził zgodę, wobec czego wybór najkorzystniejszej oferty mógł się dokonać w przypadku przyznania środków niewygasających;
- odnośnie zakupów sprzętu komputerowego – Agencja przeprowadziła przetarg na zakup sprzętu komputerowego, w wyniku którego nie wpłynęły oferty na wyposażenie serwerowni oraz urządzeń komputerowych. Brak zgłoszenia się wykonawców mógł być spowodowany problemami branży IT i brakami magazynowymi na koniec roku, w związku z dużym zainteresowaniem zakupem sprzętu komputerowego przez firmy w 2020 roku, w związku z sytuacją pandemiczną;

- odnośnie zakupów inwestycyjnych dla realizacji pilotaży i testów aplikacji dla administracji publicznej – w 2020 roku po otrzymaniu dotacji celowej Agencja przystąpiła do realizacji zadania „Uruchomienie pilotażowego programu zamawianych aplikacji dla administracji publicznej”. Przeprowadzono Dialog Techniczny z udziałem administracji, która wskazała potrzeby w wykorzystaniu zastosowań z użyciem danych satelitarnych. Dodatkowo, prowadzono rozmowy z administracją publiczną (spotkania otwarte, w dużych grupach lub pojedyncze) i analizę potrzeb wyrażonych w studiach wykonalności, raportach projektowych oraz pismach dot. Krajowego Programu Kosmicznego. W ramach dotacji celowej dokonano części inwestycji oraz zakupu usług. Jednak ze względu na opóźnienia w pozyskaniu informacji od urzędów gmin i urzędów marszałkowskich województw wytypowanych do pilotażu na temat wykorzystania technologii satelitarnych do weryfikacji aktualności klasyfikacji gruntów, zadanie zostało wykonane w 90%. Nie odbyło się testowanie aplikacji z partnerami społecznymi. Ze względu na krótki termin realizacji testy mapy pokrycia terenu również będą planowane w roku 2021. W związku z tym, prace nad kolejnymi postępowaniami będą kontynuowane w 2021 r.

(akta kontroli str. 343-353, 424-429)

Jak wyjaśnił Prezes Agencji w związku z ujęciem ww. wydatków w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku 2020 w planie finansowym Agencji na 2020 r. nie dokonano zmian związanych z ujęciem tych środków w wykazie, ponieważ ww. rozporządzenie Rady Ministrów zostało wydane dopiero 28 grudnia 2020 r., a opublikowane 30 grudnia 2020 r.

Dokonano jednak stosownych zmian w aneksie nr 2 do umowy o dotację celową z dnia 21 grudnia 2020 r. dodając zapisy, że w przypadku uwzględnienia w rozporządzeniu w przedmiocie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego wydatków w kwocie 4514,0 tys. zł planowanych do sfinansowania ze środków tej dotacji, a objętych wnioskiem o środki niewygasające, wydatki te zostaną ujęte w umowie o dotację celową dla Agencji na 2021 r. i wydatkowane zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu, a w przypadku niewydania rozporządzenia lub w przypadku wydania rozporządzenia i nieujęcia w nich wnioskowanej kwoty, dotacja przyznana na 2020 r. w kwocie 14 000,0 tys. zł ulegnie zmniejszeniu o 4514,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 109-156, 343-353)

Szczegółowym badaniem objęto koszty/wydatki w łącznej kwocie 10 935,1 tys. zł, tj. 58,8% i 46,4% odpowiednio kosztów i wydatków Agencji, w tym 4466,3 tys. zł dotyczyło kosztów/wydatków bieżących, a 6468,8 tys. zł wydatków majątkowych. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających kosztom/wydatkom Agencji. Próba 73 dowodów o łącznej wartości 10 803,0 tys. zł została wylosowana metodą monetarną (MUS³³), a trzech dowodów o łącznej wartości 132,1 tys. zł dobrana w sposób celowy.

W wyniku przeprowadzonych badań próby stwierdzono, że wydatki ponoszono w ramach realizacji ustawowych zadań Agencji, nie zawsze zgodnie z planem finansowym i obowiązującymi przepisami. Nie stwierdzono wydatków niecelowych i niegospodarnych. W badanej próbie wydatków pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania upzp, poza zleceniem prac wykończeniowych powierzchni SSA na podstawie umowy najmu

³³ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

powierzchni biurowej z dnia 26 października 2020 r. z pominięciem upzp, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 755-774, 1021-1094, 2025-2029, 2167-2232)

Dotację podmiotową (1620,2 tys. zł, 36 dowodów) wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na wydatki bieżącej działalności Agencji, w tym czynsz, szkolenia pracowników, delegacje służbowe, wsparcie w zakresie przetwarzania danych, usługi doradcze, prawne i akcje promocyjne.

Dotację celową (8195,8 tys. zł, 26 dowody) wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem określonym umowami, z tego:

- 1726,9 tys. zł (11 dowodów) na wydatki bieżące, w tym: usługi dostarczania przetworzonych danych, szkolenia, opracowanie analiz, przeprowadzenie demonstracji, a także „prace wykończeniowe” w pomieszczeniach SSA (które ze względu na charakter inwestycyjny winny być poniesione z wydatków majątkowych);
- 6468,9 tys. zł (15 dowodów) na wydatki majątkowe, w tym zakup systemów obserwacyjnych, sprzętu komputerowego, licencji, dostawę specjalistycznego oprogramowania.

Środki z funduszy Unii Europejskiej, projektu Sat4Envi i Grantu 1SST (łącznie 1119,1 tys. zł, 14 dowodów) dotyczyły: szkoleń, dostawy danych obserwacyjnych i przebiegów kosztów.

W wyniku analizy pięciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych (łącznie kwota wydatków w 2020 r. – 3233,6 tys. zł, z ww. próby wydatków), z tego dwóch z zastosowaniem upzp w trybie przetargu nieograniczonego (3093,5 tys. zł) i trzech, do których nie zastosowano trybów określonych w upzp (140,1 tys. zł) – na podstawie art. 4 pkt 8 upzp, nie stwierdzono naruszenia przepisów w zakresie udzielania zamówień – upzp i wewnętrznych regulaminów³⁴. Natomiast w przypadku zlecenia „prac wykończeniowych” w pomieszczeniach SSA na podstawie umowy najmu powierzchni biurowej z dnia 27 października 2020 r. – stwierdzono naruszenie upzp.

(akta kontroli str. 545-588, 759-854, 1002-1094, 1021-1094, 2025-2029, 2167-2232)

Zgodnie z art. 98 upzp Agencja sporządziła i przekazała Prezesowi UZP w terminie do dnia 1 marca 2021 r. roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2020. Zakres informacji zawartych w tym sprawozdaniu, jego wzór oraz sposób przekazywania był zgodny z określonym w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania³⁵.

(akta kontroli str. 855-892)

Na dzień 31 grudnia 2020 r. zobowiązania Agencji wyniosły 1424,5 tys. zł i były wyższe o 929,4 tys. zł, tj. o 187,7% niż w 2019 r. (495,1 tys. zł) i obejmowały: zobowiązania z tytułu dostaw i usług na kwotę 901,2 tys. zł, zobowiązania wobec budżetów 30,8 tys. zł, zobowiązania z tytułu ubezpieczeń i innych świadczeń 155,1 tys. zł, zobowiązania z tytułu wynagrodzeń 294,2 tys. zł i pozostałe zobowiązania 43,2 tys. zł.

³⁴ Wprowadzonych Zarządzeniem Nr 2/2018 Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej z dnia 22 stycznia 2018 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych i Zarządzeniem Nr 8/2019 Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej z dnia 25 lutego 2019 r. zmieniającym ww. Zarządzenie.

³⁵ Dz. U. poz. 2038.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 12-28, 100-101)

Dnia 17 lutego 2020 r.³⁶ Agencja wystąpiła do Ministra Rozwoju o przyznanie dotacji celowej w wysokości 14 000,0 tys. zł, z której kwota 1000,0 tys. zł miała być przeznaczona na wydatki majątkowe związane z adaptacją pomieszczeń Agencji (usługa wykonania prac budowlano-remontowych na bazie projektu funkcjonalno-użytkowego). Agencji przyznano te środki na podstawie zawartej dnia 29 czerwca 2020 r. z Ministrem Rozwoju umowy o dotację celową³⁷. W piśmie z dnia 2 października 2020 r.³⁸ Agencja wnioskowała o przesunięcie tych wydatków z kategorii majątkowe na bieżące „w związku z planowaną zmianą lokalizacji warszawskiego Oddziału Agencji”. Agencja miała zlecić zewnętrznemu podmiotowi usługi polegające na wykonaniu prac remontowo-wykończeniowych powierzchni biurowej dla potrzeb zaaranżowania powierzchni dla Narodowego Centrum Operacyjnego SSA. Dodatkowo pismem z 26 października 2020 r. Agencja zwróciła się o wykreślenie z pkt 7 harmonogramu realizacji zadania sformułowania „na bazie projektu funkcjonalno-użytkowego”. W wyniku ww. wniosków Agencji w sporządzonym aneksie nr 1 do ww. z dnia 10 listopada 2020 r. i w aneksie nr 2 z 21 grudnia 2020 r. dokonano zmian wnioskowanych przez Agencję. W celu realizacji ww. adaptacji pomieszczeń Agencja zawarła w dniu 27 października 2020 r. umowę najmu, w której określono, jakie prace mają zostać wykonane.

(akta kontroli str. 109-156, 401-423, 2167-2232)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Agencja ze środków dotacji celowej, zaplanowanych na wydatki bieżące, z przeznaczeniem na adaptację pomieszczeń (w kwocie 1000 tys. zł), w rzeczywistości dokonała wydatków majątkowych na to zadanie (w kwocie 868,1 tys. zł). Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁹, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

(akta kontroli str. 109-156, 401-423, 936-961, 1778-1783, plik 039 i 042, 1934-1944, 1975-2004, 2024-2055, 2111-2247, 2293-2323, 2359-2366)

Jak wynika z wyjaśnień Prezesa Agencji i Głównej Księgowej zakres prac, jakie miał zlecić wynajmujący wskazywał, że nie jest to inwestycja w obcy środek trwały. Do zakresu prac weszły takie czynności jak „wymiana, zamiana oraz malowanie”. Prezes Agencji wskazał przykładowo, że wymiana drzwi nie stanowi zwiększenia środka trwałego i przywołał definicję remontu z art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane⁴⁰ (dalej: „Prawo budowlane”). Wyjaśnił, że za remont należy uznać wszystkie nakłady związane z podtrzymaniem bądź odtworzeniem wartości użytkowej środka trwałego - stanu pierwotnego, poprzez np. naprawę czy wymianę zużytych elementów, o ile nie zmienia to charakteru oraz funkcji danego środka trwałego. Remont pomieszczeń nie zmienił funkcji wynajmowanej powierzchni.

(akta kontroli str. 369-372, 2005-2012)

³⁶ Pismo nr PAK/125/2020/WAW.

³⁷ Umowa nr II/165/P/15080/2800/20/DIN.

³⁸ Pismo nr PAK/667/2020/WAW.

³⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 305.

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm. Dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

Zdaniem NIK prace związane z adaptacją pomieszczeń Agencji miały charakter inwestycyjny (inwestycja w obcy środek trwały), a nie bieżący. W związku z tym, nie mogły być sfinansowane ze środków dotacji celowej na wydatki bieżące. O inwestycyjnym charakterze tych wydatków świadczy fakt, że miały one na celu zmianę układu wynajmowanej powierzchni i dostosowanie jej do potrzeb Zespołu SSA m.in. poprzez spełnienie wymogów dla kancelarii tajnej, postawienie nowych ścian działowych i zewnętrznych, zamontowanie nowych drzwi, w tym antywłamaniowych, a także zamontowanie systemu kontroli dostępu do tych pomieszczeń. W rzeczywistości wykonane prace miały na celu dostosowanie pomieszczeń Agencji do specyficznych potrzeb Zespołu SSA, a w ich wyniku podwyższono wartość użytkową wynajmowanych przez Agencję pomieszczeń. Agencja poprzez przebudowę dokonała ulepszenia obcego środka trwałego w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴¹ (dalej: „uor”), co szerzej opisano w punkcie 2.2 wystąpienia „Księgi rachunkowe”, a wydatki poniesione na to ulepszenie winny być sfinansowane z wydatków majątkowych.

2. Agencja zawierając w dniu 27 października 2020 r. umowę najmu powierzchni biurowej, faktycznie udzieliła również zamówienia publicznego na roboty budowlane w zakresie „prac wykończeniowych” dotyczących pomieszczeń SSA, które nie podlegały wyłączeniu ze stosowania upzp. Wartość tych robót określono na kwotę 720,7 tys. zł netto⁴², za które Agencja ostatecznie zapłaciła 868,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 2025-2049, 2167-2232)

Była Dyrektor Biura Organizacyjnego Agencji, która podpisała ww. umowę najmu wyjaśniła, że Polska Agencja Kosmiczna zawarła w dniu 27 października 2020 r. umowę najmu powierzchni biurowej po przeprowadzeniu szczegółowej analizy prawnej, w tym pod kątem prawa zamówień publicznych, a w dokumentach znajduje się stosowna opinia prawna, z której wynika, że w stosunku do ww. umowy stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych jest wyłączone. Były Prezes Agencji wyjaśnił tożsamo.

(akta kontroli str. 2367-2370, 2375-2383)

Prezes Agencji wyjaśnił m.in., że od 2015 r. dla potrzeb warszawskiego oddziału Polska Agencja Kosmiczna wynajmowała powierzchnię biurową, zlokalizowaną na terenie Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR) w Warszawie. Pomieszczenia wynajmowane na terenie COAR umiejscowione były w budynku, który nie spełniał wymagań technicznych, a wykonany w 2020 r. audyt bezpieczeństwa wykazał niedostosowanie budynku do przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „tajne”. Kwestie bezpieczeństwa były zasadniczym powodem podjęcia decyzji o poszukiwaniu nowej lokalizacji. W czerwcu 2020 r. Agencja zawarła z Ministerstwem Rozwoju umowę dotacji celowej, która miała zostać zrealizowana i rozliczona do końca roku 2020. Jedno z zadań ujętych w umowie, dotyczyło adaptacji pomieszczeń (usługa wykonania prac budowlano-remontowych) dla potrzeb realizacji projektu SSA (na ten cel zabezpieczono w umowie kwotę 1 mln zł). W związku z tym podjęto decyzję, że Agencja pokryje koszty wykonania aranżacji dla części SSA, które następnie rozliczy w ramach umowy dotacji celowej. Przyjęty podział nie miał wpływu na wysokość partycypacji Agencji w kosztach wykończenia powierzchni. Zgodnie z art. 4 pkt 3 lit. i) upzp, ustawy nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są nabycie

⁴¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁴² Na podstawie aneksu nr 1 z dnia 14 grudnia 2020 r. – PLN 720 671,63 netto.

własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości. Pokreślenia wymaga fakt, że zwolnienie odnosi się wyłącznie do istniejących budynków lub nieruchomości. W opinii Agencji w stosunku do przedmiotowej umowy stosowanie upzp jest wyłączone. Za tym wyłączeniem przemawiają następujące argumenty:

- wynajmowane pomieszczenia znajdują się w istniejącym budynku,
- adaptacja nie była głównym celem umowy, a jedynie miała na celu dostosowanie istniejącego lokalu do potrzeb najemcy (Agencji),
- adaptacja nie spowodowała zmian konstrukcyjnych budynku, a jedynie zmianę aranżacji powierzchni użytkowej.

(akta kontroli str. 2371-2374)

NIK nie podziela powyższych argumentów w zakresie wyłączenia ze stosowania przepisów upzp. Przepisy dotyczące takich wyłączeń określają wyjątki, które nie powinny być interpretowane rozszerzająco, skoro zaś dotyczą istniejącego obiektu to wyłączenie dotyczy jedynie najmu nieruchomości z gotowym już obiektem budowlanym, który nie został przebudowany na polecenie zamawiającego. Powyższa umowa najmu z dnia 27 października 2020 r. zawiera natomiast również zamówienie publiczne na roboty budowlane, gdyż wynajmujący zawierając tą umowę faktycznie zobowiązał się do wykonania robót budowlanych, bez których najem nie miałby miejsca.

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Na dzień 31 grudnia 2020 r. Agencja posiadała środki pieniężne na rachunkach bankowych w łącznej kwocie 889,3 tys. zł, z tego 34,4 tys. zł stanowiły środki uzyskane z tytułu grantu EU SST (zaliczki), 644,8 tys. zł – dotacja celowa, 25,0 tys. zł – dotacja podmiotowa, 6,6 tys. zł – środki na obsługę programu Future Space (oraz środki na obsługę tego projektu - w kwocie 64,3 tys. zł - równowartość tej kwoty w euro), 9,5 tys. środki UE, środki na obsługę projektu PARASPERA 33,9 tys. zł, środki na rachunku VAT - 5,8 tys. zł, wadła 43,3 tys. zł i 21,7 tys. zł – środki Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Z lokat typu „overnight” od przychodów z działalności uzyskano odsetki na łączną kwotę 0,3 tys. zł. Obowiązek lokowania wolnych środków z tytułu zrealizowanych przychodów z prowadzonej działalności (tj. wolnych środków, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu) wynikał z art. 48 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 12-28, 100-101, 343-353, 373-377)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.4 Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

W ramach budżetu zadaniowego Agencji na 2020 r. ustalono dwa cele i trzy mierniki, którym przypisano wszystkie koszty/wydatki Agencji w 2020 r. Agencja przedstawiała informacje o osiągniętych wartościach mierników w 2020 r. Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii, a za I półrocze 2020 r. Ministrowi Rozwoju. Na podstawie danych wynikających z rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) w 2020 r. Agencja w ramach funkcji państwa 6. Polityka gospodarcza kraju, zadania 6.1.W Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, realizowała jedno podzadanie 6.1.9. „Badanie i rozwój technologii kosmicznych oraz ich zastosowanie dla celów naukowych,

gospodarczych i obronnych" i jedno działanie o tej samej nazwie – 6.1.9.1., których celami było zapewnienie:

- stabilnych i sprzyjających rozwojowi warunków funkcjonowania przedsiębiorców i jednostek badawczo-naukowych;
- wiarygodnych informacji o rozwoju badań, stanie edukacji oraz kształcenia na studiach wyższych w obszarze technologii kosmicznych.

W 2020 r. osiągnięto następujące, przewidywane, mierniki realizacji tych celów:

- liczbę podmiotów gospodarczych i jednostek naukowo-badawczych, którym udzielono wsparcia (pomoc de minimis, konsultacje, ekspertyzy, udział w seminariach, warsztatach i spotkaniach informacyjnych) – 55 (zaplanowano co najmniej 40);
- liczbę projektów wdrożonych do realizacji pod kierunkiem Agencji w ramach Polskiej Strategii Kosmicznej – dwa (zaplanowano co najmniej dwa);
- realizację usług na potrzeby administracji, podmiotów krajowych i UE z zakresu świadomości sytuacyjnej w kosmosie – jedna (zaplanowano co najmniej jedną usługę).

(akta kontroli str. 94-96, 448-449)

W ramach zadań określonych w art. 3 ustawy o PAK Agencja ujęła w „Planie działalności Polskiej Agencji Kosmicznej na rok 2020” 24 zadania służące realizacji celów Agencji, z których 21 zrealizowano. Pozostałe zadania zostały zrealizowane częściowo (dwa), a jedno nie zostało zrealizowane.

W zakresie zadań, których celem było zapewnienie stabilnych i sprzyjających rozwojowi warunków funkcjonowania przedsiębiorców i jednostek badawczo-naukowych m.in.:

- przeprowadzono badanie polskiego sektora kosmicznego dla określenia potencjału i specjalizacji polskiej branży kosmicznej, w tym m.in. ankietowanie przedsiębiorców oraz wizyty w firmach;
- współorganizowano spotkania informacyjno-konsultacyjne;
- opracowano raporty „Potrzeby polskiego środowiska naukowego w zakresie badania i eksploracji przestrzeni kosmicznej z pomocą misji satelitarnych” oraz „Polski sektor kosmiczny 2020. Analiza stanu obecnego, trendów i technologii w ujęciu krajowym i na tle międzynarodowym”;
- opracowano publikację „Analiza sektora kosmicznego wybranych państw”;
- realizowano projekty międzynarodowe: ENTRUSTED, którego celem jest identyfikacja potrzeb i wymagań użytkowników końcowych bezpiecznej łączności satelitarnej i Strategiczny Klaster Badawczy w Robotyce kosmicznej oraz PERASPERA, którego celem jest wspieranie kompetencji europejskiego przemysłu w zakresie robotyki planetarnej i orbitalnej, a także testowanie w przestrzeni kosmicznej kluczowych technologii związanych z tymi dwoma obszarami działalności.

W zakresie zadań, których celem było upowszechnienie wykorzystania danych satelitarnych i aplikacji, dostarczanie informacji i usług z zakresu świadomości sytuacyjnej przestrzeni kosmicznej oraz podniesienie świadomości korzyści z ich wykorzystania m.in.:

- rozwijano Krajowy System Świadomości Sytuacyjnej w Przestrzeni Kosmicznej (KSSSA), w tym m.in. w celu zapewnienia odbioru i przesyłania danych

- niezbędnych do funkcjonowania tego systemu;
- współpracowano w ramach Konsorcjum EUSST;
- uruchomiono platformę e-learningową;
- prowadzono szkolenia dla administracji publicznej i opracowano podręcznik;
- zamówiono wykonanie usługi w zakresie potrzeb i możliwości absorpcji technik satelitarnych;
- prowadzono testy i konsultacje z partnerami z administracji publicznej.

W zakresie zadań, których celem był wzrost świadomości społeczeństwa o istotnym wpływie działalności kosmicznej na życie codzienne, m.in.:

- realizowano międzynarodowy projekt edukacyjny Future Space, którego celem jest edukacja z zakresu przedmiotów ścisłych z wykorzystaniem tematyki kosmicznej oraz inspiracja do rozwoju zawodowego w sektorze;
- przeprowadzono konkurs dla dzieci ze szkół podstawowych;
- powołano Radę Studentów przy Prezesie Agencji;
- przeprowadzono III edycję konkursu na najlepszą studencką pracę dyplomową z zakresu inżynierii kosmicznej;
- zorganizowano Studencką Konferencję Kosmiczną;
- wspierano inicjatywy oddolne – spotkania dla studentów i młodych profesjonalistów (osiem inicjatyw oraz wydarzenia o charakterze edukacyjnym i informacyjno-promocyjnym).

(akta kontroli str. 450-519, 934-935)

Z uwagi na sytuację epidemiczną Agencja nie zrealizowała w pełni:

- zadania polegającego na organizacji i współorganizacji wydarzeń targowych, wystawienniczych, misji gospodarczych oraz spotkań informacyjno-konsultacyjnych. W 2020 r. odwołano szereg imprez targowych i wystawienniczych i dlatego nie doszło do skutku przygotowanie stoisk Agencji na targach: w Holandii, Zjednoczonych Emiratach Arabskich i w Niemczech;
- zadania polegającego na uruchamianiu projektów w ramach umów o współpracy bilateralnej, w związku z utrudnionym prowadzeniem spotkań i negocjacji międzynarodowych, co przyczyniło się do tego, że nie uruchomiono w 2020 r. żadnego nowego projektu umowy bilateralnej, jednak prowadzono współpracę w ramach dwóch umów o współpracy bilateralnej zawartych przed 2020 r.

Ponadto nie opracowano raportu dotyczącego analizy potrzeb polskiego środowiska naukowego w obszarze badań i eksploracji przestrzeni kosmicznej z pomocą misji satelitarnych. Raport ten został przygotowany w 2020 r. jednak ostateczna jego wersja została opracowana w lutym 2021 r.

(akta kontroli str. 516-519)

W 2020 r. nie prowadzono w Agencji audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznych. Zlecono natomiast kompleksowy audyt bezpieczeństwa, który obejmował m.in. audyt systemów teleinformatycznych, testy bezpieczeństwa systemów i aplikacji, audyt zabezpieczeń środowiskowych i fizycznych budynków Agencji, badania antypodsłuchowe, zabezpieczenia kryptograficzne, organizację bezpieczeństwa informacji. Ponadto Minister Rozwoju przeprowadził w Agencji kontrolę w zakresie wykorzystania środków dotacji przekazanych przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w 2019 r., która nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 343-353, 359-368, 430-447)

W celu monitoringu i oceny stanu realizacji zadań kierownicy komórek organizacyjnych Agencji zobowiązani zostali do przedstawiania Prezesowi Agencji kwartalnych sprawozdań z podległych im komórek.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 8 ustawy o PAK, Prezes Agencji przedstawił Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii Sprawozdanie z działalności Agencji w 2020 r., w terminie do końca marca 2020 r.

(akta kontroli str. 343-353, 613-762)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Agencji za 2020 r. w zakresie zrealizowanych przychodów oraz negatywnie w zakresie realizacji kosztów i wydatków. Agencja zrealizowała zgodnie z planem działalności szereg zadań, a wydatki ponoszone w ramach tych zadań, z wyjątkiem „prac wykończeniowych” dotyczących pomieszczeń SSA, ponoszono zgodnie z planem finansowym oraz obowiązującymi przepisami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły poniesienia wydatków majątkowych ze środków dotacji celowej w kwocie 868,1 tys. zł, pomimo iż środki te ujęto w planie finansowym z przeznaczeniem na wydatki bieżące. Ponadto wydatki te poniesiono z naruszeniem przepisów upzp tj. bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Nie stwierdzono wydatków niecelowych i niegospodarnych. Agencja zrealizowała wniosek z przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. o dokonywanie zmian w planie przychodów Agencji na podstawie aktualnych danych.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Agencję sprawozdań za 2020 r.:

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2020 r. planu finansowego agencji wykonawczej (Rb-40),
- 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).

Wszystkie sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, z wyjątkiem nieprawidłowości polegających na:

- niezgodnym z przepisami zaokrągleniu w sprawozdaniu Rb-BZ2 za 2020 r. kwot do tysięcy złotych;
- wykazaniu w sprawozdaniu Rb-40 za IV kwartał 2020 r. w niewłaściwej pozycji wydatków z paragrafu 4700 „Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej”, w wyniku zaplanowania tych wydatków w niewłaściwej pozycji planu finansowego Agencji na 2020 r.;
- ujęciu w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2020 r., w układzie podmiotowym, należności od spółek z ograniczoną odpowiedzialnością w niewłaściwej kolumnie;

- wykazaniu w niewłaściwych pozycjach sprawozdań Rb-35 i Rb-40 za IV kwartał 2020 r. kwot wydatków oraz zawyżeniu w sprawozdaniu Rb-40 kwot kosztów, w wyniku niewłaściwego zakwalifikowania w księgach rachunkowych wydatków poniesionych na ulepszenie w obcym środku trwałym.

Sprawozdania z operacji finansowych oraz sprawozdania budżetowe za IV kwartał 2020 r. i roczne sprawozdanie z wykonania budżetu w układzie zadaniowym (z wykonania wydatków oraz kosztów) zostały sporządzone i przekazane do właściwych odbiorców terminowo.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o przychodach i dochodach, a także o należnościach i zobowiązaniach, natomiast niewiarygodne dane w zakresie kosztów i wydatków.

Stosowany w Agencji system kontroli zarządczej nie w pełni, w sposób racjonalny zapewniał prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. W Agencji w 2020 r. funkcjonowały pisemne procedury sporządzania sprawozdań budżetowych oraz z operacji finansowych. Zakładowy plan kont pozwalał na sporządzenie sprawozdań w wymaganej szczegółowości. Funkcjonowały również pisemne procedury zarządzania ryzykiem oraz dokonano identyfikacji ryzyk w obszarze sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych, wprowadzając mechanizm „dwóch par oczu”. Od kwietnia 2020 r. Agencja zatrudniała osobę do spraw kontroli finansowego, w tym m.in. do nadzoru nad poprawnością prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań⁴³. Przyjęte rozwiązania nie były jednak w pełni skuteczne, ponieważ nie zapobiegły wystąpieniu stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości.

Agencja, w wyniku działań podjętych w ramach sprawowanego nadzoru przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii⁴⁴, dokonała korekty uprzednio przekazanych sprawozdań Rb-35⁴⁵ i Rb-40⁴⁶. Działania te polegały na pozyskaniu od Agencji wyjaśnień lub dokonaniu uzgodnień kwot wykazanych w wybranych pozycjach. Dotyczyło to m.in. pozostałych dochodów i dotacji podmiotowej. Ponadto sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2020 r. i Rb-BZ2 za 2020 r. zostały skorygowane⁴⁷ w wyniku ustaleń kontroli, w zakresie opisanym w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 12-21, 74-89, 92-96, 229-233, 282-284, 327-338, 1454-1487, 1663-1679, 1681-1682, 1686-1691, 1701-1727, 1740-1741, 1832, 1834-1956, 1961-1974)

Agencja zrealizowała wnioski z przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., dotyczące:

- planowania we właściwych pozycjach planu finansowego przychodów i dochodów dotyczących środków otrzymanych na realizację projektu i wykazywanie ich we właściwych pozycjach w sprawozdaniu Rb-40,
- wykazywania w sprawozdaniach Rb-35 i Rb-40 kwot dochodów z prowadzonej działalności w wysokościach wynikających z ewidencji księgowej,

⁴³ Najpierw na podstawie umowy o świadczenie usług z 14.04.2020 r., a od 01.07.2020 r. jako pracownik Agencji.

⁴⁴ Pismo nr DBF-III.0322.1.2021 z 26.02.2021 r.

⁴⁵ Korekta sprawozdania Rb-35 za IV kwartał 2020 r. sporządzona w dniu 26.02.2021 r.

⁴⁶ Korekta sprawozdania Rb-40 za IV kwartał 2021 r. sporządzona w dniu 01.03.2021 r.

⁴⁷ Korekty sprawozdań Rb-N za IV kwartał 2020 r. i Rb-BZ2 za 2020 r. sporządzone w dniu 14.04.2021 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

- wykazywania w sprawozdaniu Rb-40 przychodów z grantu z Unii Europejskiej we właściwych okresach sprawozdawczych, z uwzględnieniem zasady współmierności przychodów i kosztów.

W toku niniejszej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

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

1. W sprawozdaniu Rb-BZ2 za 2020 r.⁴⁸ (dalej: Rb-BZ2) wykazano kwoty zaokrąglone do tysięcy, zamiast w złotych i groszach. Dotyczyło to kwot wykazanych w kolumnach: nr 2 „Plan wg ustawy budżetowej”, nr 3 „Plan po zmianach”, nr 4 „Wykonanie” i nr 5 „Zobowiązania” – zarówno w zakresie kosztów, jak i wydatków⁴⁹.

Zgodnie § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵⁰, sprawozdania jednostkowe sporządza się na podstawie ksiąg rachunkowych, w złotych i groszach.

(akta kontroli str. 92-96G, 1746-1783)

Prezes Agencji wyjaśnił, że taka prezentacja danych wynikała z zastosowania analogii do tworzonych planów zarówno w układzie tradycyjnym jak i zadaniowym. Wyjaśnił również, że Agencja w związku z tym sporządziła korektę Rb-BZ2 według kosztów i według wydatków z wykazaniem kwot w złotych i groszach.

(akta kontroli str. 94-96, 1925-1927)

2. W sprawozdaniu Rb-40 za IV kwartał 2020 r. w kolumnach: plan wg ustawy budżetowej (kol. 4), plan po zmianach (kol. 5) oraz wykonanie (kol. 6) w części B, poz. III.1.2. (wydatki – usługi obce) zawyżono kwoty odpowiednio o 128,0 tys. zł (kol. 4), 408,0 tys. zł (kol. 5) i 349,2 tys. zł (kol. 6)⁵¹, zaniżając jednocześnie odpowiednio kwoty w poz. III.1.8 (wydatki – pozostałe wydatki na funkcjonowanie). Powyższe stanowiło konsekwencję błędnego ujęcia w planie finansowym Agencji na 2020 r. oraz w planie finansowym po zmianach wydatków na szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej (uwzględnionych w paragrafie 4700) w części B.III „Wydatki”, w poz. 1.2 „usługi obce”, zamiast w poz. 1.8 „Pozostałe wydatki na funkcjonowanie”.

Zgodnie ze wzorem projektu planu finansowego agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej oraz niektórych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych z dodatkowymi informacjami uzupełniającymi (PF-OSPR), stanowiącym załącznik nr 31 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej⁵² (dalej: „rozporządzenie w sprawie projektu ustawy budżetowej”) wydatki na szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej powinny być wykazywane w części B.III poz. 1.8 „Pozostałe wydatki na funkcjonowanie” nie

⁴⁸ Roczne sprawozdanie Rb-BZ2 sporządzone w dniu 12.03.2021 r.

⁴⁹ I tak odpowiednio: w Rb-BZ2 sporządzonym w zakresie kosztów: w kol. 2 „Plan wg ustawy budżetowej” wykazano kwotę 16 697,00 zł, zamiast 16 697 000,00 zł; w kol. 3 „Plan po zmianach” wykazano kwotę 21 071,00 zł, zamiast 21 071 000,00 zł; w kol. 4 „Wykonanie” wykazano kwotę 18 577,00 zł, zamiast 18 582 861,21 zł; w kol. 5 „Zobowiązania” wykazano kwotę 1 425,00 zł, zamiast 1 424 541,05 zł; w Rb-BZ2 sporządzonym w zakresie wydatków: w kol. 2 „Plan wg ustawy budżetowej” wykazano kwotę 15 797,00 zł, zamiast 15 797 000,00 zł; w kol. 3 „Plan po zmianach” wykazano kwotę 31 940,00 zł, zamiast 31 940 000,00 zł; w kol. 4 „Wykonanie” wykazano kwotę 23 576,00 zł, zamiast 23 575 851,32 zł; w kol. 5 „Zobowiązania” wykazano kwotę 1 425,00 zł, zamiast 1 424 541,05 zł.

⁵⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 704 ze zm.

⁵¹ 128 000,00 zł (kol. 4), 408 000,00 zł (kol. 5) i 349 231,28 zł (kol. 6).

⁵² Dz. U. poz. 183 ze zm.

zaś w poz. 1.2 „usługi obce”. W konsekwencji taka prezentacja danych powinna być uwzględniona również w sprawozdaniu Rb-40.

W PF-OSPR w części B w poz. III.1.2. (Wydatki na funkcjonowanie – usługi obce) podane zostały paragrafy 400⁵³ i 427. W przypisie nr 1 PF-OSPR zdanie ostatnie wskazano, że właściwy paragraf należy wstawić w kolumnie „Paragraf” w wierszach, w których brak jest symbolu paragrafu. W ramach wydatków na funkcjonowanie, paragraf 4700 nie jest wymieniony także w innych pozycjach, przy czym dla poz. 1.8 „Pozostałe wydatki na funkcjonowanie” nie wskazano paragrafu. Z tego względu w tej pozycji powinno się ujmować pozostałe wydatki na funkcjonowanie, niewymienione w innych pozycjach, w tym także wydatki z paragrafu 4700.

NIK wskazuje jednocześnie, że zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵⁴ (dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej”) paragraf 4700 obejmuje wszystkie koszty związane ze szkoleniem (nie tylko usługi).

(akta kontroli str. 12-18, 229-233, 282-284, 327-338)

Prezes Agencji wyjaśnił, że paragraf 4700 został zakwalifikowany do usług obcych, ze względu na przyjęty w Agencji taki sposób prezentacji danych.

(akta kontroli str. 1868-1879)

Główny Specjalista w Biurze Organizacyjnym Agencji, która sporządziła w dniu 01.03.2020 r. w imieniu Prezesa Agencji⁵⁵ korektę sprawozdania Rb-40 za IV kwartał 2020 r., złożył wyjaśnienia zbieżne z wyjaśnieniami Prezesa Agencji. Wskazała dodatkowo przykładowe koszty szkoleń ujęte w paragrafie 4700.

(akta kontroli str. 1945-1951)

Główna księgowa Agencji wyjaśniła, m.in., że przyjęcie wydatków z paragrafów 470 do pozycji „usługi obce”, wynikało z tego, że usługi były głównym wydatkiem księgowanym na tym paragrafie. W kolejnych latach paragraf 470 będzie planowany i rozliczany w pozycji „pozostałe koszty funkcjonowania”.

(akta kontroli str. 1952-1956)

Zdaniem NIK prezentacja danych powinno być zgodna z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie projektu ustawy budżetowej.

3. W sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2020 r., w poz. N5 i N5.1 (Pozostałe należności – z tytułu dostaw i usług), w zakresie prezentacji danych w układzie podmiotowym, kwotę 31,0 tys. zł stanowiącą należności od spółek z ograniczoną odpowiedzialnością z tytułu dostaw i usług, wykazano niezgodnie ze stanem faktycznym w kolumnie 13 (gospodarstwa domowe), zamiast w kolumnie 12 (przedsiębiorstwa niefinansowe).

(akta kontroli str. 86-93, 1864-1867, 1888-1900)

Jak wyjaśnił Prezes Agencji, sposób prezentacji danych wynikał z przyjętej przez Agencję interpretacji instrukcji do sprawozdania.

(akta kontroli str. 1880-1886)

⁵³ Zgodnie z §6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie projektu ustawy budżetowej, paragraf 400 służy do planowania środków klasyfikowanych następnie w paragrafach: 421, 422, 426, 428, 430, 434, 436, 438, 439 i 440 (z odpowiednimi czwartymi cyframi). Przy czym wydatki na usługi uwzględniają paragrafy 428, 430, 434, 436, 438, 439 i 440 (paragrafy 421, 422, 426 powinny zostać uwzględnione w pozycji dot. wydatków na materiały i energię).

⁵⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.

⁵⁵ Pełnomocnictwo nr PAK/95/2020 z 13.05.2020 r.

Zdaniem NIK w kolumnie 13 nie należało wykazywać spółek, w tym spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Wynika to wprost z § 13 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 załącznika nr 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵⁶. Zgodnie z tymi przepisami do przedsiębiorstw niefinansowych, reprezentowanych w kolumnie 12, zalicza się jednostki, których główną działalnością jest produkcja dóbr i obrót dobrami lub świadczenie usług niefinansowych, w szczególności (...) spółki (...). Natomiast do sektora „gospodarstwa domowe”, reprezentowanego w kolumnie 13, zaliczane są osoby fizyczne, w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek zatrudniające do 9 osób włącznie oraz rolnicy indywidualni, niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej oraz szkoły niepubliczne prowadzone przez osoby fizyczne, o ile zatrudniają do 9 osób włącznie (bez względu na wymiar etatu).

W dniu 14.04.2021 r. Agencja sporządziła korektę sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2020 r. polegającą na wykazaniu kwoty 31,0 tys. zł stanowiącej należności od spółek z ograniczoną odpowiedzialnością z tytułu dostaw i usług we właściwej kolumnie.

4. Agencja wykazała w niewłaściwych pozycjach sprawozdań Rb-35 i Rb-40 za IV kwartał 2020 r. kwotę wydatków oraz zawyżyła w sprawozdaniu Rb-40 kwotę kosztów, w wyniku zakwalifikowania w księgach rachunkowych wydatków w wysokości 868,1 tys. zł poniesionych na ulepszenie w obcym środku trwałym, jako wydatków bieżących i jednocześnie odpowiednio kosztów okresu bieżącego, a nie wydatków majątkowych (co zostało szczegółowo opisane w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w nieprawidłowości nr 1). Kwota ta stanowiła odpowiednio 3,7% wydatków wykazanych w sprawozdaniach Rb-35 i Rb-40 oraz 4,7% kosztów wykazanych w sprawozdaniu Rb-40.

(akta kontroli str. 1778-1783, plik 039 i 042, 1934-1944, 1975-2004, 2024-2055, 2111-2247, 2296-2323, 2359-2366)

2.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta dokumentacja opisująca zasady rachunkowości spełniała wymogi określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁷ (dalej: „uor”), w tym wskazuje program do prowadzenia ksiąg rachunkowych dopuszczony przez Prezesa Agencji.

W obowiązujących w Agencji procedurach jednoznacznie określono zakres obowiązków poszczególnych pracowników, wdrożono system przydzielania uprawnień do systemu, tworzono rezerwowe kopie danych (na dwóch serwerach). Ponadto w Agencji funkcjonowała instrukcja obiegu i kontroli dokumentów oraz instrukcja inwentaryzacyjna. Funkcjonowały również pisemne procedury zarządzania ryzykiem oraz dokonano identyfikacji ryzyk w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych, wprowadzając mechanizm „dwóch par oczu”. Od kwietnia 2020 r. Agencja zatrudniała osobę do spraw kontrolingu finansowego, w tym m.in. do nadzoru nad poprawnością prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań⁵⁸. Jednak przyjęte rozwiązania nie były w pełni skuteczne, gdyż nie zapobiegły wystąpieniu stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości.

⁵⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

⁵⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.

⁵⁸ Patrz przypis 43.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzono na próbie 73 zapisów księgowych dotyczących wydatków o łącznej wartości 10 803,0 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁵⁹, która została uzupełniona trzema zapisami o łącznej wartości 132,1 tys. zł oraz próbie zapisów księgowych dotyczących dochodów o łącznej wartości 6 tys. zł⁶⁰, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz osądu kontrolera.

Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym z wyjątkiem nierzetelnego opisu jednego dokumentu OT stwierdzającego przyjęcie składnika aktywów trwałych (licencji).

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących przychodów i kosztów, jak i wydatków majątkowych oraz związanych z nimi zobowiązań, księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań Agencji, prowadzone były nieprawidłowo, z wyjątkiem nieprawidłowego ujęcia jednej operacji gospodarczej w księgach rachunkowych na niewłaściwych kontach, tj. ujęcia wartości ulepszenia w obcym środków trwałym jako koszt Agencji, a nie wydatek majątkowy.

Analiza ksiąg rachunkowych wykazała, że możliwe było jednoznaczne powiązanie zapisów w dzienniku ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami. Zapisy księgowe dokonane w sposób trwały zawierały elementy wymagane art. 23 ust. 2 uor. Zdarzenia gospodarcze ujęto we właściwym okresie sprawozdawczym, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności.

(akta kontroli str. 520-538, 1002-1023, 1240-1453, 1488-1680, 1683-1831, 1934-1960, 1975-2004, 2024-2055, 2111-2247, 2296-2323, 2359-2366)

Agencja zrealizowała wnioski z przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., dotyczące:

- dokonywania trwałych zapisów księgowych dotyczących wszystkich danych podlegających wykazywaniu w sprawozdaniach budżetowych,
- prawidłowego klasyfikowania dochodów i wydatków dotyczących projektu dofinansowanego w części ze środków z budżetu środków europejskich i w części z budżetu państwa oraz prawidłowe wykazywanie ich w sprawozdaniu Rb-35,
- ujmowania w księgach rachunkowych Agencji, jako międzyokresowe rozliczenia przychodów, otrzymanych zaliczek na realizację usług określonych w umowie, której termin realizacji przypada na przyszłe okresy sprawozdawcze,
- klasyfikowania wydatków z tytułu kosztów usług prawnych dotyczących postępowań sądowych, szkoleń oraz zakupu rocznych licencji na oprogramowanie we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej,
- ewidencjonowania operacji rozliczeń z kontrahentami oraz z urzędami skarbowymi na właściwych kontach, zgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości i treścią ekonomiczną,
- wyeliminowania przypadków ujmowania dowodów księgowych w niewłaściwych miesiącach.

⁵⁹ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁶⁰ Kwota netto. Dochody udokumentowane ww. dwoma dowodami stanowiły w 2020 r. jedynie wpływy z usług w związku z prowadzoną przez Agencję działalnością.

W toku niniejszej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Natomiast nie został zrealizowany wniosek dotyczący wyksięgowania z wartości niematerialnych ww. rocznych licencji, które nie spełniały jednego z warunków określonego w art. 3 ust. 1 pkt 14 uor do uznania ich za wartości niematerialne (tj. przewidywanego okresu ekonomicznej użyteczności dłuższego niż rok).

(akta kontroli str. 1902-1905)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wartość prac adaptacyjnych stanowiących ulepszenie w obcym środku trwałym w wyniku dokonanej modernizacji, w łącznej kwocie 868,1 tys. zł wynikającej z dwóch faktur VAT⁶¹, w księgach rachunkowych Agencji ujęta została jako koszty na koncie 402 „Usługi obce” z paragrafem 4720 „Zakup usług remontowych” zamiast na koncie 011 „Środki trwałe”⁶² z paragrafem właściwym dla wydatków majątkowych⁶³. Faktury te dotyczyły adaptacji powierzchni przeznaczonej na potrzeby działającego w ramach Agencji Zespołu do realizacji działań związanych z utworzeniem i eksploatacją krajowego systemu SSA⁶⁴ (dalej: „Zespół SSA”)⁶⁵. Powierzchnia ta stanowiła część z wynajętej powierzchni biurowej dla Polskiej Agencji Kosmicznej Oddział Terenowy w Warszawie (dalej: „Pomieszczenia SSA”)⁶⁶, na podstawie umowy najmu z 27 października 2020 r. (dalej: „Umowa najmu”).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. c uor środkami trwałymi są rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności ulepszenia w obcych środkach trwałych.⁶⁷

Jednocześnie z art. 31 ust. 1 uor wynika (pośrednio), że ulepszenie polega na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji powodując, że wartość użytkowa środka trwałego po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową, mierzoną okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszanego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami.

(akta kontroli str. 1778-1783, plik 039 i 042, 1934-1944, 1975-2004, 2024-2055, 2111-2247, 2296-2323, 2359-2366)

⁶¹ Tj. faktury: nr CP/2020/0848 z 15.12.2020 r. na kwotę brutto 814 665,69 zł i nr CP/2020/0850 z 29.12.2020 r. na kwotę brutto 53 432,43 zł wystawione przez wynajmującego na rzecz Agencji, stanowiące refaktury wykonawcy prac wystawionych na rzecz Wynajmującego (faktura F 129/2020 z 15.12.2020 r. na kwotę brutto 814.665,69 zł i F 131/2020 z 29.12.2020 r. na kwotę brutto 53 432,43 zł).

⁶² Z uwzględnieniem księgowień pośrednich na koncie 080 „Środki trwałe w budowie” dla niezakończonych zadań inwestycyjnych.

⁶³ Zasady kwalifikacji prac jako remont lub ulepszenie środka trwałego określone w uor są zbieżne z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.) – dalej „Ustawa pdop”, wskazanej w opisie do paragrafu 614 załącznika nr 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej. Z zastrzeżeniem, niewpływającym na opisane ustalenia, że Ustawa pdop w ramach ulepszeń środków trwałych rozróżnia modernizację i adaptację (uor nie posługuje się pojęciem adaptacji).

⁶⁴ SSA - (ang. Space Situational Awareness Programme) program Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) budowy systemu świadomości sytuacyjnej w przestrzeni kosmicznej. Źródło: "Ocena rozwoju badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej w Polsce 2019", str. 3,

https://polsa.gov.pl/images/docs//Ocena_rozwoju_badan_i_uzytkowania_przestrzeni_kosmicznej_w_Polsce_2019.pdf

⁶⁵ Powołanego zarządzenie Prezesa Agencji nr 10/2019 z 05.04.2019 r. w sprawie powołania Zespołu do realizacji działań związanych z utworzeniem i eksploatacją krajowego systemu SSA, w tym m.in. związanych z udziałem Polskiej Agencji Kosmicznej w Konsorcjum EU SST.

⁶⁶ Zgodnie z Umową najmu, łączna powierzchnia wynajmowanej powierzchni biurowej wynosiła 753,98 m², z tego część określona jako „Pomieszczenia Agencji” wynosiła 602,93 m², a część określona jako „Pomieszczenia SSA” wynosiła 151,05 m².

⁶⁷ W tym zakresie przepisy uor są zgodne z Międzynarodowym Standardem Rachunkowości nr 16 „Rzeczowe aktywa trwałe”.

Prezes Agencji wyjaśnił, że sposób ujęcia w księgach wynikał z zakresu prac określonych w Umowie najmu. Zakres prac ewidentnie wskazywał, że nie jest to inwestycja w obcy środek trwały. Do zakresu prac weszły takie czynności jak „wymiana, zamiana oraz malowanie”. Prezes Agencji wskazał przykładowo, że wymiana drzwi nie stanowi zwiększenia środka trwałego i przywołał definicję remontu z art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶⁸ (dalej: „Prawo budowlane”). Wyjaśnił, że za remont należy uznać wszystkie nakłady związane z podtrzymaniem bądź odtworzeniem wartości użytkowej środka trwałego - stanu pierwotnego, poprzez np. naprawę czy wymianę zużytych elementów, o ile nie zmienia to charakteru oraz funkcji danego środka trwałego. Remont pomieszczeń nie zmienił funkcji wynajmowanej powierzchni.

(akta kontroli str. 2005-2008)

Główna księgowa oraz osoba potwierdzająca sprawdzenia przedmiotowych faktur pod względem formalno-rachunkowym, złożyły wyjaśnienia zbieżne co do treści z wyjaśnieniami Prezesa Agencji.

(akta kontroli str. 1945-1951, 2009-2012)

Zdaniem NIK wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Jak wynika z załącznika „F” i „E” do Umowy najmu oraz m.in. dokumentacji powykonawczej, wskazane w tej umowie „prace wykończeniowe”, miały na celu zmianę układu wynajmowanej powierzchni z jednoczesnym dostosowaniem do konkretnych, szczególnych wymagań Zespołu SSA, tak, aby mógł on realizować swoje zadania. Zgodnie z wymaganiami przedstawionymi przez Agencję m.in. część pomieszczeń musiała spełniać wymogi niezbędne dla przetwarzania informacji niejawnych, w tym dwa o klauzuli tajne. Zdemontowano wszystkie istniejące poprzednio ściany działowe i postawiono nowe, z czego ściany zewnętrzne Pomieszczeń SSA⁶⁹ i ściany czterech z ośmiu pomieszczeń zostały wykonane w standardzie ścian antywłamaniowych. Zamontowano też nowe drzwi. Pięć z dziewięciu drzwi (w tym wejściowe do Pomieszczeń SSA) musiały spełniać wymogi antywłamaniowe o określonej przez Agencję klasie (dotyczyło to również przejścia do Pomieszczeń SSA z korytarza pozostałych pomieszczeń Agencji). Zamontowano także system kontroli dostępu niezależny od pozostałych pomieszczeń Agencji. Poza tym wykonano szereg innych prac w celu dostosowania do potrzeb i wymagań Zespołu SSA, w tym m.in. wykonano lub zmodernizowano podłogi, sufity, zabudowę meblową, instalację elektryczną, instalację IT itp.

Wykonane prace nie odpowiadały zatem definicji remontu, gdyż w ich wyniku nie odtworzono stanu pierwotnego.

Agencja dostosowała obcy środek trwały, w tym m.in. poprzez polepszenie jego parametrów z zakresu ochrony informacji niejawnych, do standardów niezbędnych dla działalności Zespołu SSA. Wykonane prace skutkowały podwyższeniem wartości użytkowej wynajmowanej przez Agencję „Powierzchni SSA”. Tym samym Agencja dokonała ulepszenia w obcym środku trwałym w rozumieniu uor.

Jednocześnie charakter prac należy oceniać biorąc pod uwagę całościowy ich zakres. Zatem wykonanie w ramach tych prac takich czynności jak malowanie czy wymiana niektórych istniejących już elementów nie może przesądzać o tym, że był to remont. Przy modernizacji mogą występować prace uznawane za

⁶⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

⁶⁹ Przy czym były to ściany działowe wewnątrz budynku.

remontowe. Jednakże skoro z zakresu prac wynika, że ich celem była faktycznie modernizacja, to występujące niejako „przy okazji” lub wymuszone zakresem prac - prace remontowe - stanowią tylko jeden jej elementów.

Ujmując powyższe zdarzenie w księgach rachunkowych, charakter prac należy oceniać przede wszystkim z punktu widzenia uor, nie zaś Prawa budowlanego. Świadczy o tym chociażby to, że pojęcie modernizacji, jakim posługuje się uor, nie występuje w Prawie budowlanym. Wykonane prace zmieniły parametry użytkowe, co zgodnie z uor kwalifikuje je do uznania za modernizację.

W ramach wykonywanych remontów (w rozumieniu uor) można stosować materiały odpowiadające aktualnym standardom technologicznym. Jednak w takim przypadku wymiana zużytych elementów środka trwałego na nowe powinna mieć charakter odtworzeniowy, przywracający jedynie jego pierwotną wartość użytkową i niezmieniający jego charakteru. Zatem i w tym kontekście zakresu opisanych wyżej prac nie można uznać za remont (również w rozumieniu Prawa budowlanego).

W konsekwencji powyższego:

- w sprawozdaniu Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków Agencji za IV kwartał 2020 r. w części B, w § 4270 wykonanie wydatków (kol. 8) zawyżono kwotę o 868,1 tys. zł i jednocześnie w tej samej wysokości zaniżono paragraf właściwy dla wydatków majątkowych;
 - w sprawozdaniu Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej planu finansowego Agencji za IV kwartał 2020 r., w kolumnie wykonania planu (kol. 6), w części A, w poz. III.1.3. (koszty funkcjonowania – usługi obce) i w części B, w poz. III.1.2 (wydatki na funkcjonowanie – usługi obce) zawyżono kwotę o 868,1 tys. zł oraz jednocześnie w tej samej wysokości zaniżono w części B w poz. III.2 (wydatki majątkowe).
2. W sporządzonym dokumencie OT nr OTWN/7 z 31.12.2020 r. (nr księgowy ST/2020/12/7) stwierdzono przyjęcie do ewidencji wartości niematerialnych i prawnych „licencję do aplikacji SAT4EST” o wartości nabycia 15,4 tys. zł, w sytuacji gdy wydatek ten dotyczył nabycia licencji do demonstracji aplikacji opartej na danych satelitarnych wspierającej realizację zadań publicznych. Licencja została nabyta w związku z realizacją umowy PAK/U/102/2020/DE/KG⁷⁰. Powyższe skutkowało wprowadzeniem do ewidencji księgowej na koncie 020 „wartości niematerialne i prawne” zapisu na ww. kwotę, zwiększającego wartość aktywów z nierzetelnym opisem operacji.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 3 uor dowód księgowy powinien zawierać, co najmniej opis operacji. Natomiast zgodnie z art. 22 ust. 1 uor dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują.

(akta kontroli str. 520-538, 1002-1023, 1778-1783, plik 039 i 042, 1812-1816, 1957-1960)

Prezes Agencji wyjaśnił, że sposób opisu na dokumencie OT wynikał z ograniczeń związanych z ilością znaków, ale dokument ten wymaga korekty.

(akta kontroli str. 1823-1828)

⁷⁰ Zgodnie z § 4 ust. 1 tej umowy.

Osoba, której zgodnie z dokumentem OT powierzono pieczę nad ww. składnikiem aktywów trwałych wyjaśniła, że dokument ten wymaga korekty.

(akta kontroli str. 520-529)

Główna księgowia Agencji złożyła wyjaśnienia o zbieżnej treści, dodając, że dowody księgowe w Agencji są rzetelne i zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji, jednak ograniczenia ilości znaków nie pozwalają czasami wszystkiego zapisać.

(akta kontroli str. 1952-1956)

Zdaniem NIK niezależnie od ograniczeń systemu finansowo-księgowego dowód księgowy powinien zawierać opis faktycznego zdarzenia. W przypadku dokumentów OT powinien określać możliwie precyzyjnie faktycznie przyjęty składnik aktywów trwałych, w szczególności właściwe określenie jego rodzaju. Niezależnie od powyższego NIK zauważa, że Agencja sporządzała dokumenty OT o znacznie większej liczbie znaków, jak np. OT o nr OTWN/8 z 31.12.2020 r.⁷¹

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie sporządzone przez Agencję sprawozdania budżetowe Rb-35 i Rb-40 za IV kwartał 2020 r. Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości, które spowodowały zniekształcenie danych zaprezentowanych w tych sprawozdaniach. Natomiast sprawozdania Rb-BZ2 za 2020 r. oraz sprawozdania z operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2020 r.) NIK opiniuje pozytywnie.

V. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż pomimo podjęcia w Agencji szeregu działań, nadal nie zapewniono adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie sprawozdawczości budżetowej i ksiąg rachunkowych. Przyjęte procedury nie zapewniały w pełni realizacji celu, o którym mowa w art. 68 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych – wiarygodności sprawozdań.

Wnioski

- 1) Zapewnienie ponoszenia wydatków na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym.
- 2) Zapewnienie prawidłowego dokonywania wyłączeń ze stosowania przepisów upzp.
- 3) Planowanie we właściwej pozycji planu finansowego wydatków ujmowanych w paragrafie 4700 „Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej” i wykazywanie ich we właściwej pozycji w sprawozdaniu Rb-40.
- 4) Ujmowanie w księgach rachunkowych Agencji wydatków na ulepszenie w obcym środku trwałym jako wydatki majątkowe i prawidłowe wykazywanie ich w sprawozdaniach budżetowych.
- 5) Dokonanie korekty dokumentu OT stwierdzającego przyjęcie składników aktywów trwałych (licencji), zgodnie z rzeczywistym przebiegiem operacji.

⁷¹ W którym zawarto w sekcji „Nazwa”: „licencja na korzystanie z aplikacji dla administracji publicznej w zakresie wsparcia oceny i weryfikacji aktualizacji”, natomiast w sekcji „charakterystyka”: „licencja na korzystanie z aplikacji dla administracji publicznej w zakresie wsparcia oceny i weryfikacji aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów”.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁷² umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

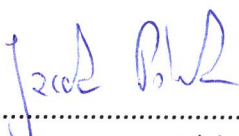
Gdańsk, dnia 23 kwietnia 2021 r.

Kontrolerzy:

Piotr Arendt
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Jacek Polak
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Dariusz Jurczuk
doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor


.....
podpis
p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Tomasz Stępczowski

⁷² Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

