



KGP.410.006.00.2016

Nr ewid. 9/2017/P/16/017/KGP

Informacja o wynikach kontroli

**GOSPODAROWANIE ŚRODKAMI FUNDUSZY
CELOWYCH
BĘDĄCYCH W DYSPOZYCJI
MINISTRA SKARBU PAŃSTWA**

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Gospodarowanie środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa

Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Sławomir Grzelak

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1	Założenia kontroli.....	7
2	Podsumowanie wyników kontroli.....	7
2.1	Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2	Synteza wyników kontroli	8
2.3	Uwagi i wnioski	10
3	Ważniejsze ustalenia kontroli.....	12
3.1	Fundusz Reprywatyzacji	12
3.2	Fundusz Rekompensacyjny.....	16
3.3	Fundusz Skarbu Państwa.....	18
3.4	Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	21
4	Informacje dodatkowe	27
5	ZAŁĄCZNIKI	29
5.1	Dane finansowe dotyczące funduszy	29
5.2	Charakterystyka stanu prawnego	32
5.3	Wykaz jednostek objętych kontrolą	37
5.4	Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	38

Objaśnienie pojęć i skrótów

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
Decyzja KE	Dokument informujący o zgodności (lub nie) projektu w sprawie udzielenia pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym. Decyzja KE wydawana jest w ciągu 2 miesięcy (lub 20 dni roboczych w procedurze uproszczonej), od otrzymania kompletu informacji i dokumentów.
FR	Fundusz Reprywatyzacji
FRk	Fundusz Rekompensacyjny
FRP	Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców
FSP	Fundusz Skarbu Państwa
KE	Komisja Europejska
jsfp	Jednostki sektora finansów publicznych
Mały i średni przedsiębiorca	<p>Kryteria, określone w <i>ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej</i>¹:</p> <p>mały przedsiębiorca – w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych zatrudniał średniorocznie mniej niż 50 pracowników oraz osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 10 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 10 milionów euro;</p> <p>średni przedsiębiorca – w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych zatrudniał średniorocznie mniej niż 250 pracowników oraz osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 50 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 milionów euro.</p>
MSP	Ministerstwo Skarbu Państwa
Notyfikacja	Przekazanie (zgłoszenie) Komisji Europejskiej, zgodnie z art. 108 ust. 3 <i>Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)</i> ² , projektu pomocy indywidualnej na ratowanie lub projektu pomocy indywidualnej na restrukturyzację wraz z informacjami niezbędnymi dla oceny zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym.

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.

² Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm. (Aktualny tekst wersji skonsolidowanej niniejszego Traktatu oraz jego załączników, protokołów i deklaracji opublikowano również w Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010).

Plan restrukturyzacyjny	Plan zatwierdzany przez właściwy organ przedsiębiorcy, który powinien określać działania mające na celu przywrócenie przedsiębiorcy długookresowej zdolności do konkurencyjności na rynku, w oparciu o restrukturyzację majątkową, finansową, organizacyjną, zatrudnienia lub mającą na celu modernizację lub racjonalizację produkcji, w tym zmianę profilu produkcyjnego. Istotne jest, aby planowana restrukturyzacja opierała się na realistycznych założeniach, a jej efekty nastąpiły w możliwie krótkim czasie.
Pomoc na ratowanie	Ograniczone w czasie wsparcie finansowe w formie pożyczki, w celu umożliwienia przedsiębiorcy prowadzenia działalności gospodarczej przez czas niezbędny do dokonania koniecznych analiz oraz opracowania planu restrukturyzacji albo likwidacji działalności na podstawie planu likwidacji.
Pomoc na restrukturyzację	Pomoc przewidziana w planie restrukturyzacji, udzielana przedsiębiorcy w celu realizacji tego planu, ograniczona do minimum niezbędnego do przywrócenia długookresowej zdolności do konkurencyjności na rynku. Może ona przybierać różne formy np. dotacji, pożyczki, dopłaty, podwyższenia kapitału zakładowego poprzez objęcie akcji lub udziałów, zmiany terminów spłaty zobowiązań wobec ministra, konwersji pożyczki na ratowanie na kapitał zakładowy, a od dnia 27 września 2011 r. także na udziały lub akcje przedsiębiorcy, udział w podwyższeniu kapitału zakładowego poprzez podwyższenie wartości nominalnej dotychczasowych udziałów lub akcji, objęcie obligacji. Każdy projekt pomocy tego typu podlega notyfikacji przez KE.
Przedsiębiorstwo zagrożone, znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej	Przedsiębiorstwo, które przy pomocy środków własnych lub środków, które mogłyby uzyskać od właścicieli/akcjonariuszy/udziałowców lub wierzycieli, nie jest w stanie powstrzymać strat, które bez zewnętrznej interwencji władz publicznych prawie na pewno doprowadzą to przedsiębiorstwo do zniknięcia z rynku w perspektywie krótkookresowej lub średniookresowej ³ . Tę definicję stosuje się także do przedsiębiorstwa kwalifikującego się do objęcia postępowaniem upadłościowym i naprawczym ze względu na niewypłacalność - zgodnie z <i>ustawą z dnia 18 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe</i> ⁴ .
SP	Skarb Państwa
Umowa o pomoc publiczną	Umowa zawarta przez Ministra Skarbu Państwa z przedsiębiorcą, na podstawie której przedsiębiorca realizuje plan finansowany w ramach środków z FRP.

³ Wg pkt. 9 (uszczegółowienie w pkt. 10-11) *Komunikatu Komisji Europejskiej Wytoczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw* (Dz.U. UE C 244 z 1.10.2004, str. 2- - dalej „Wytoczne KE”) nieaktualne z dniem 1-08-2014 r., (które były stosowane do 9 października 2012 r. stosownie do Komunikatu Komisji w sprawie przedłużenia okresu ważności Wytocznych KE (Dz.Ur. UE C 156 z 9.07.2009, str. 3) i Komunikatu Komisji dotyczącego przedłużenia okresu ważności wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw z dnia 1 października 2004 r. (Dz.Ur. UE C 296 z 2.10.2012, str.3).

⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 2171, ze zm. - z uwagi na spełnienie przesłanek, o których mowa w pkt 11 *Wytocznych KE*.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami	<i>ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵</i>
Ustawa o kip	<i>ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁶</i>
Ustawa o NIK	<i>ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷,</i>
Ustawa zmieniająca ustawę o kip	<i>ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁸</i>
Ustawa zabużańska	<i>ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁹</i>
Wniosek o pomoc na ratowanie i/lub restrukturyzację	Wniosek składany przez przedsiębiorcę o dofinansowanie realizacji projektu ze środków FRP, stanowiący załącznik do umowy o pomoc publiczną.
ZWRSP	Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

⁵ Dz.U. z 2016, poz. 2147, ze zm.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 981, ze zm. Od dnia 1 stycznia 2017 r. – tytuł ustawy został zmieniony na: *ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników*. W niniejszej Informacji o wynikach kontroli do zdarzeń mających miejsce przed datą zmiany tytułu ustawy używa się nazwy *ustawa o kip*.

⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 2260.

⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 2042, ze zm.

1 Założenia kontroli

Kontrola Gospodarowanie środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa (P/16/017) została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Głównym celem kontroli była ocena zasadności funkcjonowania funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa. Cele szczegółowe kontroli odnosiły się do oceny realizacji celów ustawowych, dla których fundusze zostały ustanowione, a także czy realizacja celów poprzez fundusze była optymalna.

Minister Skarbu Państwa w kontrolowanym okresie był dysponentem czterech funduszy celowych. Fundusz Reprywatyzacji służył wypłacie odszkodowań wynikających z wyroków i ugód sądowych oraz decyzji administracyjnych, wydanych w związku z bezprawną nacjonalizacją mienia. Środki Funduszu Skarbu Państwa były przeznaczone na pokrycie kosztów prywatyzacji, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i innych kosztów, ustawowo określonych zadań Ministra Skarbu Państwa. Z Funduszu Rekompensacyjnego wypłacano odszkodowania za tzw. mienie zabużańskie. Przeznaczeniem Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców była pomoc w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców oraz na udzielanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną.

Głównym źródłem przychodów trzech pierwszych funduszy były odpisy z przychodów z prywatyzacji, natomiast na Fundusz Rekompensacyjny przekazywano środki pochodzące ze sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Skontrolowano Ministerstwo Skarbu Państwa, Mazowiecki Urząd Wojewódzki oraz trzy spółki, którym została udzielona pomoc z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Kontrolę w MSP oraz w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* stosując kryteria legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. Spółki będące beneficjentami pomocy – na podstawie art. 2 ust. 3 *ustawy o NIK* z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3, tj. legalności i gospodarności.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r., z uwzględnieniem zdarzeń poza tym okresem, które miały wpływ na działalność objętą kontrolą.

2 Podsumowanie wyników kontroli

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Fundusze celowe będące w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa służyły realizacji celów ustawowych. Minister Skarbu Państwa wydatkował środki Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Skarbu Państwa i Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców zgodnie z przeznaczeniem, określonym w art. 56 ust. 1 pkt 1, 2, 3 *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji* oraz Funduszu Rekompensacyjnego zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 16 ust. 1 *ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*.

NIK ocenia, że realizacja celów założonych dla funduszy: Reprywatyzacji, Rekompensacyjnego była optymalna. NIK nie zgłasza również istotnych zastrzeżeń do realizacji celów przyjętych dla Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Środki gromadzone na rachunkach funduszy, z których wypłacano odszkodowania, pozwalały na zaspokojenie roszczeń osób pokrzywdzonych. Ministerstwo SP podejmowało celowe działania ograniczające wysokość wypłacanych odsetek ustawowych od wyroków za bezprawnie przejęte mienie. Ministerstwo przyznawało wsparcie przedsiębiorcom

zgodnie z obowiązującymi przepisami i rzetelnie monitorowało jego wykorzystanie. Kontrolując beneficjentów NIK stwierdziła, że środki przekazane na wsparcie wydatkowane były zgodnie z umowami. Nieprawidłowości i opóźnienia stwierdzono w Nitro-Chem SA, nie miały one jednak wpływu na realizację finansowanego projektu.

W ocenie NIK pokrywanie wydatków równoległe ze środków Funduszu Skarbu Państwa i z części budżetowej 36 – Skarb Państwa, choć zgodne z prawem - było niecelowe i prowadziło do braku transparentności gospodarki finansowej MSP. Realizacja celów ustawowych FSP nie była optymalna, a NIK oceniła dalsze funkcjonowanie Funduszu Skarbu Państwa jako nieuzasadnione.

Wobec malejących wpływów z prywatyzacji, będących źródłem przychodów Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, likwidacja tego funduszu i skonsolidowanie środków przeznaczonych na pomoc przedsiębiorcom powinna przyczynić się do optymalizacji realizacji zadań dotyczących ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorców.¹⁰

Konkluzje NIK są zbieżne ze zmianami wprowadzonymi w trakcie przeprowadzania kontroli - *ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym*¹¹.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Minister Skarbu Państwa jako dysponent Funduszu Reprywatyzacji prawidłowo realizował zadania związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa. Wyплаты odszkodowań dokonywane były bez zbędnej zwłoki. Ministerstwo podejmowało celowe działania zmierzające do ograniczenia kosztów odsetek ustawowych od wyroków. Minister SP w latach 2014 i 2015 udzielił miastu stołecznemu Warszawie dotacji z Funduszu Reprywatyzacji w wysokości 370,5 mln zł na zaspokajanie roszczeń i wypłat odszkodowań ustalonych decyzjami Prezydenta m.st. Warszawy na podstawie art. 215 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. Dotacje zostały rozliczone prawidłowo na podstawie wniosków, do których dołączano wymagane umową dokumenty. Minister SP przeprowadził w 2016 r. w Urzędzie m.st. Warszawy kontrolę wydatkowania tych dotacji, jednak objął nią tylko dotację przekazaną w 2015 r. Po zakończeniu tej kontroli Minister SP wnioskował m.in. wprowadzenie sformalizowanej procedury ujętej w jednym, wewnętrznym akcie prawnym dotyczącej ustalania odszkodowań, utworzenie i prowadzenie centralnego rejestru wniosków o przyznanie odszkodowania. Na zasadność przeprowadzenia takiej kontroli NIK wskazywała¹² w 2015 i 2016 r. [str. 15]. NIK wskazała, że kalkulacja roszczeń reprywatyzacyjnych dokonana przez MSP miała charakter rozpoznania ich skali, a nie kalkulacji prawdopodobnej wartości roszczeń. [str.12].

W badanym okresie łączne przychody FR wyniosły 585 mln zł, a koszty (wydatki) 1 105 mln zł.

Na koniec 2016 r. stan Funduszu wynosił 4 790 mln zł (wyłącznie środki pieniężne)

2. Środki Funduszu Rekompensacyjnego były prawidłowo wydatkowane na wypłatę świadczeń pieniężnych z tytułu rekompensat za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz na pokrycie kosztów związanych z obsługą wypłaty tych świadczeń. MSP rzetelnie dokonywało formalnej weryfikacji danych i przekazywało BGK wykazy

¹⁰ Por. Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji przedsiębiorców finansowanych ze środków funduszu restrukturyzacji przedsiębiorców z 2013 roku (Nr ewid. 178/2012/P/12/052/KGP).

¹¹ Dz.U.poz.2260 – opublikowany w dniu 30 grudnia 2016 r. – weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r.

¹² Patrz: Informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części 36 – Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz planów wykonania funduszy celowych w roku 2014 (Nr ewid. 57/2015/P/15/001/KGP) oraz w roku 2015 (Nr ewid. 98/2016/P/16/001/KGP).

osób uprawnionych do wypłaty rekompensat. Osiągnięte przychody Funduszu Rekompensacyjnego w kolejnych latach pozwalały na wypłatę przez Bank wszystkich świadczeń pieniężnych. NIK zwróciła uwagę, że przewidywane przychody Funduszu Rekompensacyjnego w latach 2017-2026, tj. w okresie, w którym planowane jest zakończenie rozpatrywania złożonych wniosków o potwierdzenie prawa do rekompensaty, mogą być niewystarczające na zaspokojenie wypłat w prognozowanej wysokości. Do rozpatrzenia pozostało ok. 47 tys. wniosków o potwierdzenie prawa do rekompensaty.

Analizując wysokość środków potrzebnych na realizację rekompensat NIK zwróciła również uwagę, że *ustawa zabużańska* nie ograniczyła czasu, w jakim osoby posiadające potwierdzone prawo do rekompensaty na podstawie odrębnych przepisów, zobowiązane były o wystąpienia do wojewodów z wnioskiem o ujawnienie tego prawa w rejestrach wojewodów. Zatem należy wziąć pod uwagę okoliczność, że osoby takie nie wystąpiły jeszcze do wojewodów z wnioskami o ujawnienie ich praw do rekompensat. a w konsekwencji możliwy jest znaczny wzrost wartości waloryzacji rekompensaty.

Umowa, na podstawie której Bank Gospodarstwa Krajowego obsługiwał rachunek FRk uprawniała Ministra SP do przeprowadzania kontroli jej realizacji przez BGK. W latach 2013-2016 Minister SP nie skorzystał z prawa do przeprowadzenia kontroli realizacji tej umowy przez BGK. Ministerstwo SP nie kontrolowało m.in. wartości wskaźników, w oparciu o które Bank wylicza waloryzację, o której mowa w art. 17 ust. 5 *ustawy zabużańskiej* oraz kwoty waloryzacji. Ministerstwo SP w planach finansowych, księgach rachunkowych oraz sprawozdaniach z wykonania planu finansowego FRk podawało wielkości świadczeń pieniężnych wypłaconych osobom uprawnionym przez BGK bez podziału na kwoty świadczeń wynikające z decyzji potwierdzających prawo do rekompensat oraz na kwoty waloryzacji dokonywanej przez Bank.

W badanym okresie łączne przychody FRk wyniosły 1 146 mln zł, a koszty (wydatki) 1 605 mln zł.

Na koniec 2016 r. stan Funduszu wynosił 873 mln zł, w tym środki pieniężne 771 mln zł.

3. Wydatki z **Funduszu Skarbu Państwa**, w znacznej części dotyczyły bieżących wydatków związanych z funkcjonowaniem urzędu obsługującego Ministra Skarbu Państwa, stanowiąc dodatkowe, równoległe źródło ich finansowania, obok części budżetowej 36 – Skarb Państwa. Choć wydatki tego rodzaju były zgodne z przeznaczeniem Funduszu określonym w *ustawie o kip*, finansowanie tych samych rodzajów wydatków prowadziło do braku transparentności gospodarki finansowej MSP. Izba nie dostrzega uzasadnienia dla dalszego wyodrębnienia rachunku Funduszu Skarbu Państwa. NIK zwróciła również uwagę na wysoką opłatę wnoszoną przez kandydatów na członków rad nadzorczych podmiotów z udziałem SP. Opłata ta jest wyższa od przeciętnych kosztów związanych z przeprowadzaniem egzaminów. Ponadto, Minister SP nie dokonał dogłębnej analizy i wyjaśnienia przyczyn zmiany stanu należności z trudnościami do wymagalnych dokonanej przez Wojewodę Mazowieckiego. Zmiana ta wpłynęła na podwyższenie stanu środków obrotowych netto w sprawozdaniach¹³ na kwotę m.in. 312 949,0 tys. zł. NIK ocenia, że ze względu na nieuzasadnioną zmianę statusu należności i odpisu aktualizującego sprawozdania te były mało wiarygodne. [str.18]

W badanym okresie łączne przychody FSP wyniosły 1 034 mln zł., a koszty (wydatki) na realizację zadań 604 mln zł.

Na koniec 2016 r. stan Funduszu wynosił 425 mln zł, w tym środki pieniężne 41 mln zł.

4. Środki **Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców**, zgodnie z przeznaczeniem, wydatkowane były na wsparcie dla przedsiębiorców. Ze złożonych przez przedsiębiorców 61

¹³ Rb-33, Rb-40.

wniosków Minister SP pozytywnie rozpatrzył 13. Wykorzystano 60,4% kwoty (2 323,2 mln zł) planowanej na udzielenie wsparcia (3 845,4 mln zł). Ministerstwo publikowało, na swojej stronie internetowej, regulacje i udzielało szczegółowych informacji o możliwości korzystania ze środków FRP. Odmowy udzielenia wsparcia były uzasadnione. MSP na bieżąco monitorowało wykorzystanie wsparcia przez przedsiębiorców, analizując ich sprawozdania, roczne raporty biegłych rewidentów oraz opinie rad nadzorczych, a także przeprowadzało kontrole u beneficjentów. Udzielanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną było przedmiotem audytu wewnętrznego. [str. 21]

Spośród trzech skontrolowanych beneficjentów FRP nieprawidłowości stwierdzono w Zakładach Chemicznych NITRO-CHEM SA. Realizacja projektu była opóźniona zarówno w zakresie rzeczowym jak i finansowym. Nieprawidłowości w realizacji polegały na braku rozliczenia zaliczki wypłaconej wykonawcy ze środków dotacji, nieujęciu w części umów z wykonawcami klauzul zapewniających odpowiednią ochronę interesów SP. Jako nieprawidłowe NIK oceniła również brak zachowania formy pisemnej zmiany umowy w zakresie terminu jej obowiązywania. [str. 25]

NIK w Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji przedsiębiorców finansowanych ze środków funduszu restrukturyzacji przedsiębiorców z 2013 roku¹⁴ uznała za niezbędne rozważenie przez Ministra Skarbu Państwa celowości dalszego, bezpośredniego udzielania pomocy przedsiębiorcom według dotychczasowych zasad i przesunięcia zwolnionych w ten sposób środków na wsparcie prorozwojowe, niestanowiące pomocy publicznej. Rozwiązaniem alternatywnym w przypadku uznania, że zasadne jest kontynuowanie tego rodzaju pomocy, mogłoby być powierzenie realizacji tego zadania wyspecjalizowanej w tym zakresie Agencji Rozwoju Przemysłu SA, jednak wymagałoby to dokonania stosownych zmian ustawowych. Wniosek Izby został wdrożony; a zmiany wynikające z ustawy wprowadzającej ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym przekazują udzielenie pomocy przedsiębiorstwom Agencji Rozwoju Przemysłu SA i stanowi jego realizację¹⁵.

W badanym okresie łączne przychody FRP wyniosły 1 072 mln zł, a koszty (wydatki) 2 354 mln zł.

Na koniec 2016 r. stan Funduszu wynosił 575 mln zł, w tym środki pieniężne 319 mln zł.

2.3 Uwagi i wnioski

Z dniem 1 stycznia 2017 roku weszła w życie ustawa *Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym*. Na mocy tej ustawy likwidacji uległy Fundusz Skarbu Państwa i Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Dysponentem Funduszu Rekompensacyjnego został minister właściwy do spraw administracji publicznej, natomiast Funduszu Reprywatyzacji minister właściwy do spraw finansów publicznych.

W związku z powyższym NIK wnosi do:

1. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o:

- rozważenie ograniczenia okresu, w jakim osoby posiadające prawo do rekompensaty potwierdzone na podstawie odrębnych przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy zabużańskiej, mogą występować z wnioskami o ujawnienie w rejestrach wojewodów;
- dokonanie rzetelnej weryfikacji szacunków wielkości środków potrzebnych na wypłatę rekompensat z tytułu mienia pozostawionego poza granicami Rzeczypospolitej i możliwych do uzyskania ze źródeł wskazanych w ustawie zabużańskiej;
- skontrolowanie prawidłowości realizacji umowy o wypłatę rekompensat.

¹⁴ Nr ewid. 178/2012/P/12/052/KGP.

¹⁵ Patrz przypis 10.

2. Ministra Rozwoju i Finansów o wykonanie kalkulacji dotyczących zapotrzebowania w długim okresie na środki z Funduszu Reprywatyzacji z tytułu u wypłat odszkodowań za bezprawnie przejęte mienie. Ograniczenie możliwości pozyskiwania zasilania FR z przychodów z prywatyzacji spółek, w których Skarb Państwa posiada udziały spowodowało poważne ograniczenie przychodów FR. W konsekwencji będzie to mogło skutkować ograniczeniem środków na realizację zobowiązań SP. NIK zauważa, że przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym rozszerzyły katalog dopuszczalnych źródeł zasilania tego funduszu. Jednak brak kalkulacji prawdopodobnej wartości roszczeń stwarzać może poczucie niepewności co do adekwatności posiadanych przez Państwo środków niezbędnych do ich zaspokojenia.

3 Ważniejsze ustalenia kontroli Fundusz Reprywatyzacji

Szacowanie wielkości środków potrzebnych na realizację celów FR

W latach 2013-2016 MSP corocznie określało planowane przychody FR na podstawie założeń planów prywatyzacji oraz dochodów z lokat wolnych środków. Głównym i jedynym planowanym źródłem przychodów były wpływy ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji oraz odsetki od tych środków. Malejące wpływy z tytułu prywatyzacji spółek i niewykonanie planu przychodów z prywatyzacji powodowało, że planowane i uzyskane przychody Funduszu miały tendencję malejącą.

Trend ten rozpoczął się, gdy w 2013 r. zaplanowano przychody w wysokości 520 mln zł, a wykonano 282 mln zł, w 2014 r. 141 mln zł wpłynęło 133 mln zł, to w 2015 r. zaplanowano już pozyskanie 172 ml zł, a w rzeczywistości na konto Funduszu wpłynęło 118 mln zł. W tym z prywatyzacji w 2013 r. wpłynęło 46 mln zł, w 2014 r. 3 mln zł, a w 2015 z tytułu prywatyzacji nie pozyskano żadnych środków.

MSP przygotowując plan finansowy, występowało do organów reprezentujących SP w sporach sądowych o informacje dotyczące szacunkowych wartości kwot z tytułu wypłat odszkodowań dla byłych właścicieli mienia bezprawnie przejętego przez Skarb Państwa na podstawie dekretów i ustaw nacjonalizacyjnych. Informacje zawierały m.in. przybliżone kwoty planowanych odszkodowań wypłacanych ze środków FR i zakres szacunków lub wartości przedmiotu sporu wynikające z toczących się postępowań reprivatyzacyjnych. Mając na uwadze toczące się postępowania sądowe, możliwość zgłoszenia się kolejnych byłych właścicieli znacjonalizowanego mienia szacunki sporządzone przez MSP na podstawie tych danych należy uznać jako bardzo ogólne. Np.

Prokuratura Generalna Skarbu Państwa¹⁶ informowała MSP o roszczeniach według wartości przedmiotu sporów, w sprawach z zakresu reprivatyzacji, w których wykonywała zastępstwo procesowe Skarbu Państwa.

Niektóre organy informowały m. in., że „nie jest możliwe udzielenie wiążącej odpowiedzi na powyższe zapytanie” lub że organ „nie dysponuje danymi, które mogłyby być przydatne przy przygotowywaniu planu”.

Ministerstwo podejmowało próby oszacowania łącznej bieżącej wartości roszczeń reprivatyzacyjnych na podstawie uzyskanych informacji od właściwych organów. Sporządzono projekt *Informacji o zgłoszonych roszczeniach reprivatyzacyjnych oraz zwrocie na rzecz byłych właścicieli i ich następców prawnych mienia znacjonalizowanego przez państwo polskie*. Jednak w ocenie MSP dokument miał charakter roboczy, ze względu na niekompletność przekazywanych danych.

Planowane wydatki z FR wynosiły od 720,7 mln zł w 2013 r. do 920,7 mln zł w kolejnych latach. Największą kwotę wydatkowano w 2014 r. – 415 mln zł. Kwota ta zawiera dotację dla m.st. Warszawy.

Wypłaty odszkodowań z Funduszu Reprivatyzacji

W sprawach reprivatyzacyjnych Skarb Państwa był reprezentowany przez właściwe organy lub Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa¹⁷, wykonującą zastępstwo procesowe. Po uprawomocnieniu się wyroku i przekazaniu go do MSP, Ministerstwo dokonywało wypłat

¹⁶ Obecnie Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. poz. 2261.

¹⁷ Patrz przypis 16.

zasądzonych kwot bez zbędnej zwłoki. Wszystkie wypłaty z FR dokonywane były na cele przewidziane *ustawą o kip*.

Rosły koszty wypłat odszkodowań w postaci odsetek. W 2014 r. tytułem odsetek z Funduszu wypłacono 29 391,6 tys. zł, podczas gdy w 2013 r. 18 732,8 tys. zł. Na każde 100,0 zł wypłaconego odszkodowania w 2014 r. przypadało 13,8 zł odsetek, natomiast w 2013 r. było to 10,6 zł. Odsetki powstały w związku z długotrwałością postępowań sądowych, ale również z upływem czasu od daty prawomocnego wyroku do momentu wypłaty odszkodowania. NIK zauważyła problem polegający na długotrwałym kompletowaniu wniosków o wypłatę odszkodowania i przekazywania ich do MSP przez inne organy reprezentujące Skarb Państwa (ministrów i wojewodów)¹⁸. Np.:

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim wprowadzono uregulowania wewnętrzne dotyczące prowadzenia spraw związanych z realizacją roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa. Obowiązujące procedury oraz przyjęte rozwiązania organizacyjne zapewniały terminowe przygotowanie i przekazywanie do MSP wniosków o wypłatę odszkodowań wynikających z prawomocnych wyroków sądowych, wydanych w związku z nacjonalizacją mienia. Znaczne opóźnienia w przekazywaniu dokumentów do MSP (w badanej próbie wnioski stanowiące 60% kwoty objętej badaniem były przekazane do 14 dni od otrzymania informacji o uprawomocnieniu się wyroku sądowego) były wynikiem spóźnionego przekazywania informacji przez powodów lub ich pełnomocników.

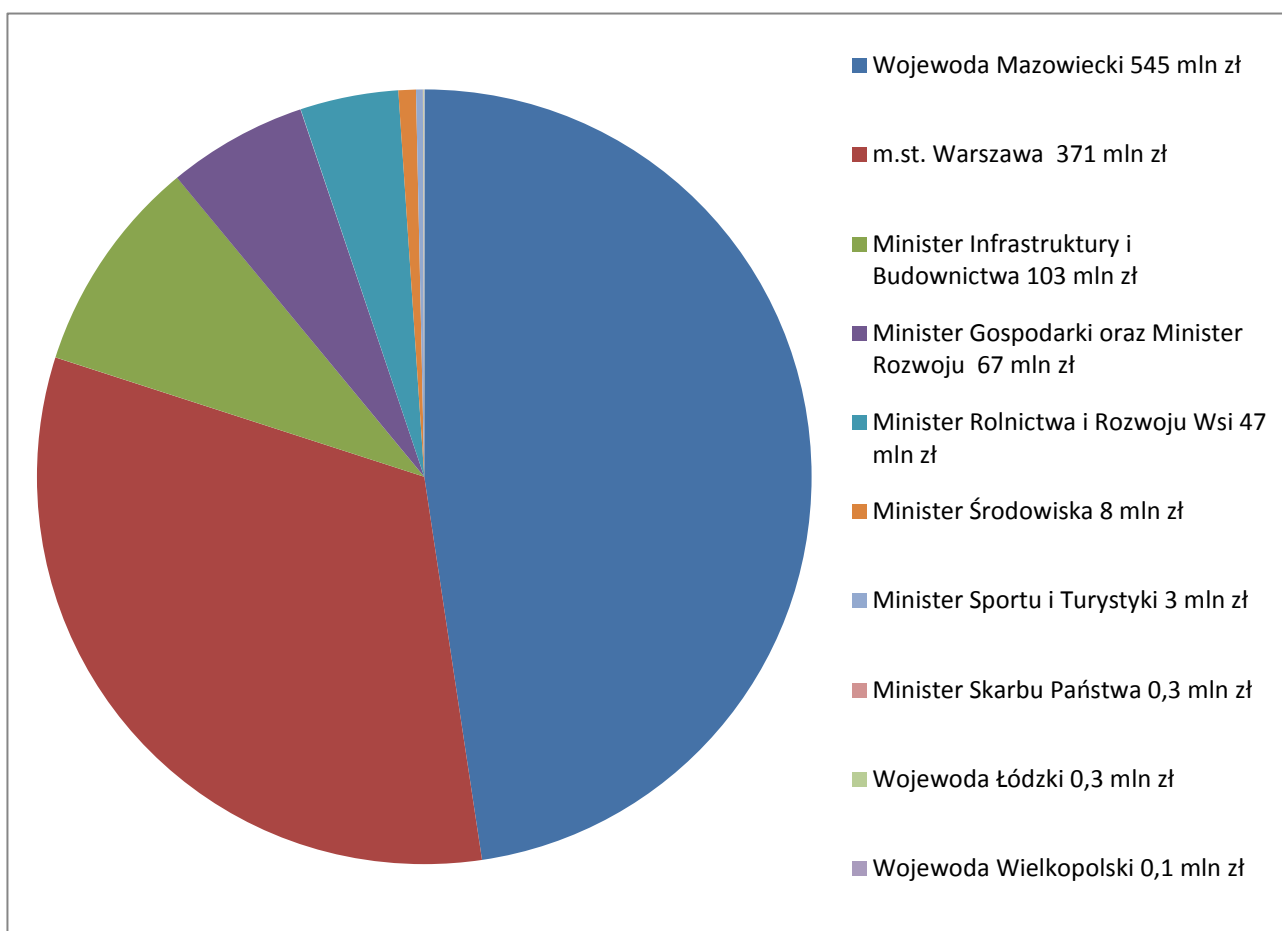
W trzech sprawach spośród 42 zbadanych NIK stwierdziła brak należytej staranności w przygotowaniu wniosków dotyczących odszkodowań. W konsekwencji poprawianie wniosków wydłużyło czas ich przygotowania od 4 do 7 dni.

W celu ograniczenia kosztów odsetek ponoszonych w związku z ustalonymi odszkodowaniami, MSP występowało do organów administracji rządowej o niezwłoczne przekazywanie kompletnych wniosków oraz dołożenie szczególnej staranności w terminowym kompletowaniu dokumentacji stanowiącej podstawę realizowanych wypłat. Ministerstwo wymieniło wszystkie dokumenty (m.in.: oryginał decyzji administracyjnej, uwierzytelniony odpis wyroku sądowego lub ugody sądowej wraz z klauzulą prawomocności, uaktualnione dane osób uprawnionych do odszkodowania, dane do przelewów), które powinny być dołączone do wniosku o pokrycie wydatków z FR, przekazywanych przez organy administracji państwowej reprezentujące SP. NIK oceniła to działanie jako celowe.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. MSP zrealizowało wypłatę odszkodowań o łącznej wartości 1 144 613,4 tys. zł. Największa kwota wypłat dotyczyła spraw prowadzonych przez Wojewodę Mazowieckiego (545 mln zł) i Prezydenta m.st. Warszawy (371 mln zł).

¹⁸ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 36 – Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2014 r. i ich rozdysponowania, a także wykonania planów finansowych funduszy celowych (57/2015/P/15/001/KGP).

Rozdysponowanie środków FR



Dotacje dla m.st. Warszawy

W latach 2014-2015 ze środków FR MSP łącznie wypłaciło dotację celową w wysokości 370 542,9 tys. zł, w tym 170 542,9 tys. zł. w 2014 r. oraz 200 000,0 tys. zł. w 2015 r.

Zgodnie z umowami pomiędzy Prezydentem m. st. Warszawy i Ministrem SP MSP ustalało każdorazowo wysokość dotacji na podstawie wniosków przedłożonych przez Prezydenta m.st. Warszawy. MSP, po zweryfikowaniu, zatwierdziło protokoły rozliczenia dotacji celowej za lata 2014 i 2015 udzielonej m. st. Warszawie ze środków FR .

Z uwagi na znaczące wsparcie udzielone dla m.st. Warszawy w ramach dotacji przyznanej w latach 2014-2015 oraz konieczność zabezpieczenia środków finansowych na inne zobowiązania o charakterze reprivatyzacyjnym MSP dwukrotnie odmówiło udzielenia dotacji dla m.st. Warszawy w 2016 r. Podsekretarz stanu w MSP wyjaśnił, że nieudzielenie wnioskowanej dotacji na rzecz samorządu warszawskiego pozwoliło na zabezpieczenie środków w analogicznej kwocie dla realizacji dotacji w trybie znowelizowanych przepisów, na rzecz wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Jednak NIK ustaliła, że do 17 października 2016 r. nie wpłynęły wnioski o udzielenie dotacji od innych samorządów. Druga odmowa została uzasadniona tym, że dotychczasowe działania Urzędu m.st. Warszawy nie dawały rękojmi należytego wydatkowania środków publicznych na reprivatyzację.

W 2016 r. Biuro Audytu i Kontroli MSP przeprowadziło w Urzędzie m.st. Warszawy kontrolę prawidłowości wydatkowania przez Prezydenta m.st. Warszawy dotacji celowej udzielonej przez Ministra SP w 2015 r. ze środków FR w wysokości 200 000 tys. zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie wypłat odszkodowań, o których mowa w art. 215 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*.

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

MSP wniosło m.in. o:

- wprowadzenie w Urzędzie m. st. Warszawy sformalizowanej procedury ujętej w jednym, wewnętrznym akcie prawnym Urzędu, dotyczącej ustalania odszkodowań uwzględniającej dobór kolejności rozpatrywania wniosków, niejednoosobowego odbioru operatów szacunkowych oraz wprowadzenie w procesie sporządzania operatów szacunkowych możliwości zlecenia kontrwyceń,
- utworzenie i wprowadzenie centralnego rejestru wniosków o przyznanie odszkodowania, o zwrot nieruchomości lub o odszkodowanie za utracone korzyści oraz o dokładniejsze prowadzenie postępowania dowodowego,
- w przypadku występowania w przyszłości o przyznanie dotacji celowej, składany wniosek powinien zawierać uzasadnienie potrzeby zaangażowania środków obcych w realizacji zadań własnych m.st. Warszawy, w tym kwotę dotacji i udział procentowy środków własnych w realizacji dotowanego zadania.

Na zasadność przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania środków dotacji udzielonej m.st. Warszawie NIK wskazywała¹⁹ w kwietniu 2015 r., argumentując, że MSP w 2014 r. jedynie weryfikował przesłaną dokumentację. Analogiczne stwierdzenie w odniesieniu do roku 2015 zostało przywołane w kolejnym wystąpieniu pokontrolnym²⁰.

NIK zauważa, że kontrola prawidłowości wydatkowania przez Prezydenta m.st. Warszawy dotacji celowej udzielonej przez Ministra SP, przeprowadzona przez MSP w Urzędzie m.st. Warszawy w 2016 r., dotyczyła wyłącznie roku 2015. Plany kontroli przedłożone do zatwierdzenia Ministrowi SP nie zawierały propozycji przeprowadzenia takiej kontroli za rok 2014. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę, że Ministerstwo SP na podstawie umowy podpisanej z Prezydentem m.st. Warszawy przekazywało w latach 2014-2015 ze środków FR znaczące kwoty oraz fakt, że zagadnienie to nie było wcześniej przedmiotem kontroli, postępowanie kontrolne w zakresie prawidłowości wydatkowania przez Prezydenta m.st. Warszawy dotacji celowej powinno, mając na względzie efektywność postępowania kontrolnego, uwzględniać także rok 2014.

Działania zapewniające efektywność wykorzystania środków FR

FR dysponował środkami obrotowymi, których wielkość przewyższała bieżące potrzeby finansowania realizowanych zadań.

¹⁹ Wystąpienie pokontrolne sformułowane po kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2014 r., a także wykonania planów finansowych funduszy celowych.

²⁰ Wystąpienie pokontrolne sformułowane po kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 36 – Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2015 r., a także wykonanie planów finansowych funduszy celowych.

Stosownie do zapisów *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie*²¹ wolne środki FR znajdowały się w zarządzaniu terminowym Ministra Finansów. Na rachunku bieżącym Funduszu w BGK znajdowały się środki niezbędne dla pokrycia bieżących zobowiązań wymagalnych z tytułu prawomocnych wyroków sądowych. W latach 2013-2016 (I połowa) łączne przychody z tytułu odsetek od środków FR wyniosły 527 373,6 tys. zł.

3.2 Fundusz Rekompensacyjny

Szacowanie wielkości środków potrzebnych na realizację celów Funduszu

MSP w latach 2013-2016 szacowało przychody FRk w perspektywie czterech lat w oparciu o: coroczne plany finansowe Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Agencja Nieruchomości Rolnych obliczała zasilenie FRk jako odsetek przewidywanego wpływu ze sprzedaży gruntu wraz z nieruchomościami oraz przewidywane odsetki od środków zgromadzonych na rachunku FRk.

Ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP wstrzymana została sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład ZWRSP do 30 kwietnia 2021 r. Spowodowało to ograniczenie głównego źródła przychodów FRk.

Analiza wpływu *ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP* na przyszłe przychody FRk zawarte w *Ocenie Skutków Regulacji*, wykazała zmniejszenie o 1 499,3 mln zł przychodów FRk w latach 2016-2020 pochodzących ze sprzedaży nieruchomości z ZWRSP.

Według danych przekazanych przez wojewodów do MSP²², do rozpatrzenia pozostało 46 932 wnioski w sprawach dotyczących potwierdzenia prawa do rekompensaty za pozostawione mienie zabużańskie, złożonych na podstawie art. 5 *ustawy zabużańskiej*. Oznaczało to, że zaspokojenie wszystkich roszczeń rekompensacyjnych może zostać zakończone około 2026 r. oraz że do zakończenia procesu wypłat rekompensat niezbędne będą środki finansowe w wysokości dodatkowych 4,5 mld zł, przy stanie Funduszu 0,624 mld zł na koniec czerwca 2016 r.

Wartość przychodów wg prognozy planu finansowego FRk: [w mln zł]				
	2016 r.	w 2017 r.	2018 r.	2019 r.
z 31 lipca 2015 r. na lata 2016-2019	647,0	618,2	528,7	534,5
z 23 września 2016 r. na lata 2016-2017 ²³	389,14	328,7	-	-

Źródło: ustalenia kontroli NIK

Biorąc pod uwagę prognozowane zmniejszone przychody, MSP szacowało, że w zależności od przyjętego scenariusza ujemne saldo na rachunku FRk może się pojawić już w roku 2020.

Wypłaty odszkodowań z Funduszu Rekompensacyjnego

Koszty Funduszu ujęte w planach finansowych Funduszu Rekompensacyjnego na lata 2013-2016 obejmowały 3 000,0 tys. zł rocznie na pokrycie kosztów obsługi rachunku bankowego i wsparcia technicznego oraz wypłaty rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

²¹ Dz.U. poz. 1864, weszło w życie 1 stycznia 2015 r. Przed wejściem w życie *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r.* kwestie te były regulowane *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez ministra finansów w depozyt lub zarządzanie* (Dz.U. Nr 81, poz. 443), które weszło w życie 1 maja 2011 r., a zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.

²² Według stanu na 30 czerwca 2016 r.

²³ Po wejściu w życie *ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP*.

Od rozpoczęcia prowadzenia wypłat rekompensat z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej do końca czerwca 2016 r. Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków FRk wypłacił 64 963 rekompensat²⁴ o łącznej wartości 3 878 554,0 tys. zł.

W latach 2013-2016 (I półrocze) wojewodowie z rejestrów wojewódzkich przekazali do rejestru centralnego prowadzonego w MSP sprawy dotyczące wypłat świadczeń pieniężnych (rekompensat) dla 16 288 osób o łącznej wartości 1 450 391,1 tys. zł. Po usunięciu przez wojewodów stwierdzonych w MSP niezgodności²⁵ wszystkie sprawy zostały przekazane do BGK w celu realizacji wypłat.

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

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

Starosta Powiatu Pruszkowskiego w dniu 5 stycznia 2001 r. wydał zaświadczenie potwierdzające prawo do otrzymania ekwiwalentu za mienie pozostawione poza granicą państwa, wartość pozostawionego mienia zabużańskiego wynosiła 155 998,6 tys. zł, a wysokość należnej rekompensaty 31 199,7 tys. zł. Wysokość wypłaconego świadczenia pieniężnego wyniosła 43 430,0 tys. zł, w tym waloryzacja 12 230,3 tys. zł, tj. 39,2% wartości rekompensaty.

Kierownik Urzędu Rejonowego w Gdyni w dniu 1 grudnia 1998 r. wydał zaświadczenie potwierdzające prawo do otrzymania ekwiwalentu za mienie pozostawione poza granicami państwa. Wartość pozostawionego mienia zabużańskiego wynosiła 34 766,0 tys. zł, a wysokość należnej rekompensaty 6 953,2 tys. zł. Wysokość wypłaconego świadczenia pieniężnego wyniosła 11 702,2 tys. zł, w tym waloryzacja 4 749,0 tys. zł, tj. 68,3% wartości rekompensaty.

Analizując wysokość środków potrzebnych na realizację rekompensat NIK zwróciła uwagę, że *ustawa zabużańska* nie ograniczyła czasu, w jakim osoby posiadające potwierdzone prawo do rekompensaty na podstawie odrębnych przepisów, zobowiązane były o wystąpienia do wojewodów z wnioskiem o ujawnienie tego prawa w rejestrach wojewodów. Oznacza to, że osoby te mogą złożyć wnioski w dowolnym czasie. Jest to czynność niezależna od organów Państwa potwierdzających prawo do rekompensaty. Zatem należy wziąć pod uwagę ryzyko, że osoby takie nie wystąpiły jeszcze do wojewodów z wnioskami o ujawnienie ich praw do rekompensat. W konsekwencji możliwy jest znaczny wzrost wartości waloryzacji rekompensaty, jak w przytoczonych sprawach z 2014 r.

Bank Gospodarstwa Krajowego obsługiwał rachunek FRk, na podstawie m.in. umowy z MSP²⁶. Umowa uprawniała Ministra SP do przeprowadzania kontroli jej realizacji przez BGK. W latach 2013-2016 Minister SP nie skorzystał z prawa do przeprowadzenia kontroli realizacji tej umowy przez BGK. NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo SP nie kontrolowało wartości wskaźników, w oparciu o

²⁴ Jako rekompensata rozumiane jest świadczenie wypłacane pojedynczej osobie.

²⁵ W latach 2013-2016 (I półrocze) Ministerstwo SP zwróciło do uzupełnienia przez wojewodów 638 spraw.

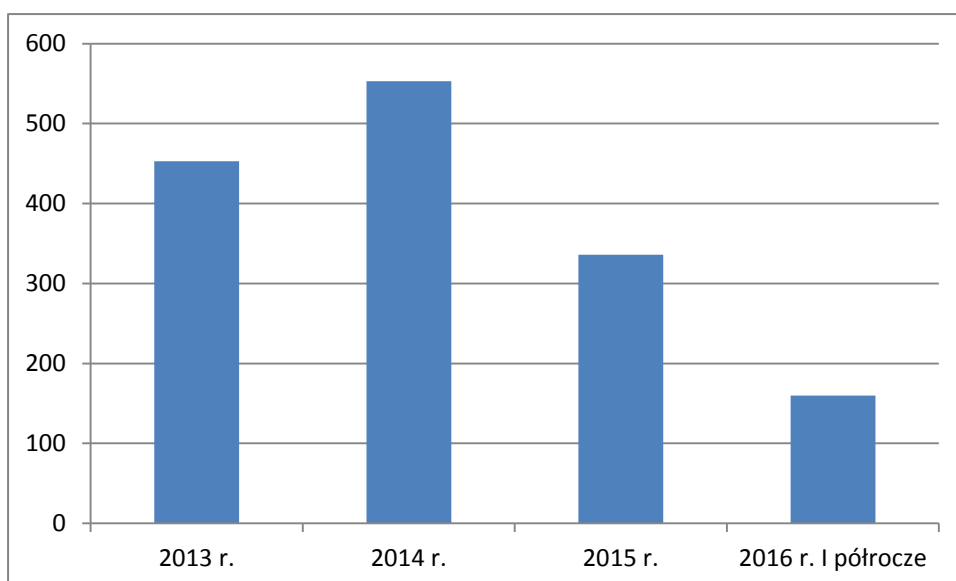
²⁶ Umowa nr MSP/DBiF/97/FRk/2016 z dnia 20 kwietnia 2006 r., wraz z aneksami z 10 lipca 2008 r. i 22 kwietnia 2016 r., dotycząca powierzenia Bankowi wypłat świadczeń pieniężnych, wynikających z realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

które Bank wylicza waloryzację, o której mowa w art. 17 ust. 5 ustawy zabużańskiej oraz prawidłowości wyliczonej waloryzacji.

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

Wypłaty rekompensat z FRk

w mln zł



W latach 2013-2016 (I półrocze) łączna wartość waloryzacji wypłacanych rekompensat wyniosła 17 278,4 tys. zł i stanowiła 1,15% wartości świadczeń pieniężnych wypłaconych przez Bank w tym okresie. Waloryzacja wyniosła: 0,24% w 2013 r. oraz 3,05% w 2014 r., w kolejnych latach wartość waloryzacji była ujemna.

Celowym było – w ocenie NIK – wyodrębnienie w ewidencji przychodów i kosztów FRk pozycji dotyczących wielkości rekompensat wynikających z decyzji potwierdzających prawo do rekompensaty oraz wielkości waloryzacji wyliczonej przez Bank wypłacający rekompensatę.

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

3.3 Fundusz Skarbu Państwa

Szacowanie wielkości środków potrzebnych na realizację celów FSP

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

NIK ocenia, że plan wydatków FSP w niektórych obszarach wydatków rodzajowych był przeszacowany. Sprzyjał temu fakt, że stan FSP na początku roku, bez uwzględnienia przychodów bieżących (za wyjątkiem 2016 r.), znacznie przewyższał planowane koszty realizacji zadań FSP. Np.:

Biuro Ministra złożyło do projektu planu FSP na 2016 r. wniosek obejmujący koszty podróży służbowych zagranicznych w wysokości 600,0 tys. zł, wobec 146,0 tys. zł kosztów poniesionych w 2015 r. W pierwszym półroczu 2016 r. wydatkowano jedynie 3,0 tys. zł. Odpowiednio na 2015 r. planowano 800,0 tys. zł wobec wydatkowania 123,8 tys. zł, na 2014 r. planowano 800,0 tys. zł, wobec wydatkowania 573,3 tys. zł w 2013 r.

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

NIK w kontrolach wykonania budżetu część 36 – Skarb Państwa oraz wykonania planów finansowych funduszy celowych dysponowanych przez Ministra Skarbu Państwa w roku 2014 i 2015²⁷, wykazała iż planowanie niektórych pozycji wydatków FSP było nierzetelne. Dotyczyło to nadmiernego planowania wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem Ministerstwa przez Biuro Dyrektora Generalnego, nadmiernego planowania wydatków na podróże służbowe zagraniczne przez Biuro Ministra, zwiększenia planu wydatków przez Departament Budżetu i Finansów ponad wielkości oszacowane przez komórki organizacyjne MSP, bez wskazania zadań na realizację których zwiększano plan. Ocenę tę potwierdzają ustalenia niniejszej kontroli.

Przepis art. 56 ust. 1 pkt 3 *ustawy o kip* w zakresie przeznaczenia środków FSP, w tym na pokrycie kosztów „innych ustawowo określonych zadań, w szczególności wynikających z *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*” pozwał do 31 grudnia 2016 r. Ministrowi Skarbu Państwa planować wydatki z FSP na finansowanie różnych obszarów swojej działalności. NIK ocenia, że w planie finansowym rezerwowane były jednak środki ponad zdefiniowane na etapie planowania potrzeby lub bez związku z wyodrębnionymi zadaniami.

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

Wydatkowanie środków z Funduszu Skarbu Państwa

Analiza celowości wydatków/kosztów ponoszonych w związku z *Zadaniami wynikającymi z ustawy tworzącej fundusz celowy*²⁸ była utrudniona, ponieważ MSP nie prowadziło wyodrębnionej ewidencji kosztów realizowanych zadań, w szczególności zadań określonych w sprawozdaniu Rb-40 jako

²⁷ Kontrola: P/15/001 oraz P/16/001 wykonania budżetu państwa w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. ich rozdysponowania, a także wykonania planów finansowych funduszy celowych.

²⁸ Sprawozdania z wykonania planu finansowego Funduszu Skarbu Państwa (Rb-40).

„wydatki na pokrycie innych ustawowo określonych zadań”. Podstawowa ewidencja prowadzona była według układu klasyfikacji budżetowej grupując wydatki według rodzajów, a nie ich przypisania do realizowanych zadań. Ewidencja prowadzona dla potrzeb sprawozdawczości zarówno w układzie budżetu zadaniowego oraz sprawozdań Rb-33 i Rb-40²⁹, tylko częściowo zapewniała wyodrębnienie zadań, których źródłem finansowania mogły być środki FSP.

Analiza kosztów rodzajowych FSP oraz omówiony powyżej sposób planowania wskazują, iż Ministerstwo SP ze środków Funduszu finansowało różne koszty związane z wykonywaniem zadań przez Ministra SP oraz funkcjonowaniem urzędu obsługującego tego Ministra. Finansowanie wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem MSP częściowo było uwzględnione w planie finansowym części budżetowej 36 – Skarb Państwa, a częściowo – w planie finansowym Funduszu Skarbu Państwa. Np. ze środków FSP finansowano budowę i utrzymanie systemów informatycznych przy minimalnym finansowaniu tego rodzaju wydatków z części 36 budżetu.

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

Według szczegółowości celów wymienionych w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego FSP (Rb-40), najwyższą pozycją w każdym roku były „Inne zadania”.

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

Egzaminy dla kandydatów na członków rad nadzorczych

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

W pierwszym półroczu 2016 r. przychody netto (bez podatku VAT) wyniosły 427,7 tys. zł, natomiast poniesione koszty 222,0 tys. zł, co oznacza, że koszty stanowiły około 52% przychodów. Najwyższy udział w kosztach miały wynagrodzenia członków komisji (191,2 tys. zł). W 2015 r. koszty stanowiły około 62%, a w 2014 r. około 90% przychodów. W 2016 r. Minister SP *zarządzeniem Nr 3 z 22 stycznia 2016 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie organizacji i przeprowadzania egzaminów*³⁰ ustalił wynagrodzenie dla członków komisji egzaminacyjnej kwotowo³¹, istotnie obniżając jego poziom, natomiast wnoszoną opłatę egzaminacyjną pozostawił na niezmiennym poziomie.

Ustawa o kip nie zakazuje finansowania z opłat wnoszonych przez osoby przystępujące do egzaminu innych celów FSP, jednak w ocenie NIK, wysokość wnoszonej opłaty powinna być dostosowana do poziomu średnich kosztów.

Stan środków obrotowych FSP

W 2015 r. do przychodów FSP zaliczono należności przekazane wojewodzie mazowieckiemu w związku z zakończeniem procesu likwidacji Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego, których główną pozycję stanowiły zasądzone należności w kwocie 312 949,0 tys. zł (z odsetkami).

²⁹ Rb-33; Rb-40 sprawozdania z wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych.

³⁰ Dz.Urz. MSP poz. 3.

³¹ Dla przewodniczącego 2 700 zł, członka komisji 2 000 zł, członka sekretariatu technicznego 1 300 zł, członka obsługi technicznej 600 zł.

Wojewoda mazowiecki w raporcie za listopad 2015 r. wskazał, że są to należności trudnościamiagalne. MSP utworzyło w ciężar kosztów FSP odpis aktualizujący te należności. W raporcie za miesiąc czerwiec 2016 r. wojewoda mazowiecki dokonał korekty polegającej na wykazaniu w pozycji raportu *należności trudnościamiagalne* tylko na kwotę 13 120,2 tys. zł mimo, iż MSP nie uzyskało informacji, że nastąpiła zapłata lub inna okoliczność wpływająca na zmianę statusu należności uznanych uprzednio za trudnościamiagalne. MSP uznało za zasadne dokonanie korekty odpisu aktualizującego. Kwota korekty 342 404,3 tys. zł, zwiększyła przychody FSP.

Wprowadzenie tych zapisów do ksiąg rachunkowych MSP spowodowało, że według sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu Skarbu Państwa (Rb-33 i Rb-40) stan środków obrotowych netto³² FSP na 30 czerwca 2016 r. osiągnął wartość 403 295,1 tys. zł.

W ocenie NIK korekty odpisu aktualizującego dokonano pośpiesznie, bez dogłębnego wyjaśnienia przyczyn zmiany statusu należności, uznanych uprzednio za trudnościamiagalne, co spowodowało, że dane o „stanie środków” FSP zawarte w sprawozdaniach były niewiarygodne. W związku z tym powinna zostać dokonana ocena zasadności korekty odpisu aktualizującego należności Funduszu Skarbu Państwa, sporządzona w oparciu o dane Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego za czerwiec 2016 r.

Wolne środki FSP były przekazywane w zarządzanie Ministrowi Finansów. W latach 2013 – 2016 (I półrocze) FSP osiągał przychody w łącznej wysokości 23 252,5 tys. zł: 16 512,9 tys. zł w 2013 r.; 5 326,0 tys. zł w 2014 r.; 1 106,1 tys. zł w 2015 r. oraz 307,6 tys. zł w 2016 r. (I półrocze).

3.4 Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców

Szacowanie wielkości środków potrzebnych na realizację celów poszczególnych funduszy

W latach 2013-2016 (I połowa) następowało zmniejszenie przychodów FRP, których głównym źródłem były odpisy z przychodów z prywatyzacji. Było to spowodowane malejącymi przychodami z prywatyzacji. Podczas gdy w 2013 r. przychody Funduszu planowano na 780 mln zł, a zrealizowano 767 mln zł to w roku 2015 planowano uzyskać 229 mln zł, a zrealizowano tylko 59 mln zł. Udział wykonanych przychodów z prywatyzacji w przychodach FRP wynosił 64,3% w 2014 r. i 11,1% w 2015 r., podczas gdy jeszcze w 2013 r. wynosił 85,1% .

Niskie wykonanie kosztów realizacji zadań FRP w 2013 r. i 2015 r. było spowodowane brakiem wniosków przedsiębiorców o wsparcie, negatywnym rozpatrzeniem przez Ministra SP złożonych wniosków oraz oczekiwaniem na decyzję Komisji Europejskiej. Zaplanowane na lata 2013-2015 koszty realizacji zadań zostały wykonane odpowiednio w 34,1% (wykonanie wyniosło 253 961 tys. zł), 97,9% (1 381 784 tys. zł) oraz 53,7% (485 524 tys. zł). Koszty realizacji zadań FRP poniesione w pierwszym półroczu 2016 r. wynosiły 233 556,3 tys. zł, co stanowiło 29,8% planu rocznego.

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

- nie było możliwości sfinansowania ze środków FRP wszystkich przedłożonych projektów,
- aktualny stan środków oraz przewidywane wpływy FRP w kolejnych latach nie pozwolą na realizację zadań Ministra SP w zakresie udzielania wsparcia i pomocy publicznej na podobnym poziomie jak w latach poprzednich,

³² Środki pieniężne minus zobowiązania plus należności.

- w celu zapewnienia dalszej możliwości udzielania wsparcia oraz pomocy publicznej z FRP, na podobnym poziomie jak w latach ubiegłych, konieczne było znalezienie nowego źródła przychodów.

MSP rozważało zaproponowanie zmian w *ustawie o kip*, tak by zwiększeniu uległa kwota przekazywana na zasilanie FRP. Było to spowodowane malejącymi przychodami z prywatyzacji powodującymi zmniejszenie środków gromadzonych na rachunku FRP. Po zapowiedzi likwidacji MSP prace nad zmianą *ustawy o kip* nie były kontynuowane.

Udzielanie pomocy przedsiębiorcom

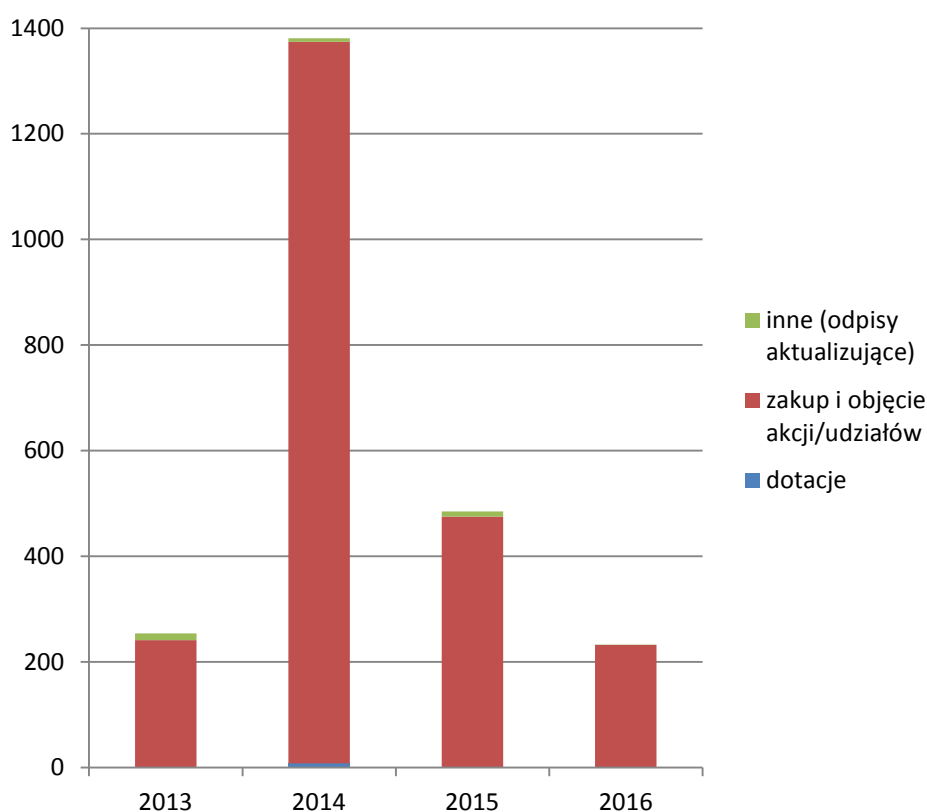
Środki FRP zgodnie z *ustawą o kip* MSP wydatkowało na pomoc w celu ratowania przedsiębiorców (mającą zapewnić przedsiębiorcy funkcjonowanie do czasu opracowania planu restrukturyzacji) i restrukturyzacji przedsiębiorców (mającą przywrócić przedsiębiorcy pełną zdolność do funkcjonowania na rynku), obligatoryjne podniesienie kapitału ARP SA oraz na wsparcie niebędące pomocą publiczną.

Na stronie internetowej MSP³³ zostały opublikowane regulacje prawne oraz szczegółowe informacje³⁴ o możliwości korzystania ze środków FRP. Umożliwiło to uzyskanie przez przedsiębiorców informacji o zasadach aplikowania o środki Funduszu. Zainteresowani mogli pobrać na stronie internetowej MSP akty prawne oraz wzory formularzy. W MSP opracowano zasady rozpatrywania wniosków w sprawie przyznania pomocy publicznej oraz wsparcia niebędącego pomocą publiczną.

Pracownicy MSP, na prośbę zainteresowanych, udzielali telefonicznie lub drogą mailową szczegółowych informacji dotyczących możliwości ubiegania się o środki FRP, organizowali w siedzibie MSP spotkania z nimi. Udzielano przedsiębiorcom również wyjaśnień w sprawach wypełniania wniosków.

W latach 2013-2016 złożono 61 wniosków o udzielenie wsparcia z FRP. Minister SP pozytywnie rozpatrzył 13 wniosków i udzielił pomocy przedsiębiorcom. Najczęściej przyczyną odmowy było: brak

Wydatki FRP w latach 2013 - I poł. 2016



³³ www.msp.gov

³⁴ M.in. Wytyczn.

spełnienia wymogów formalnych, rezygnacja przez przedsiębiorców z ubiegania się o pomoc, nieuzupełnienie dokumentacji. W ocenie NIK wnioski były rozpatrywane rzetelnie.

Siedmiu przedsiębiorcom, których wnioski rozpatrzono w 2014 roku pozytywnie, udzielono wsparcia niebędącego pomocą publiczną w formie podwyższenia kapitału zakładowego³⁵. Spośród wniosków złożonych w 2015 r. pozytywnie rozpatrzono pięć³⁶. Pozytywne decyzje o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną dotyczyły wsparcia na łączną kwotę 538 574,8 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli Minister podjął trzy decyzje negatywne, natomiast trzy wnioski z 2016 r. o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną były nadal w trakcie rozpatrywania. Do końca października 2016 r. nie zostały podjęte decyzje dotyczące czterech wniosków złożonych w 2015 r.

W latach 2013-2016 (I półrocze) wydatki FRP wynosiły³⁷ odpowiednio: w 2013 r. 15 500 tys. zł (wsparcie niebędące pomocą publiczną na podwyższenie kapitału zakładowego), w 2014 r. 834 268,6 tys. zł (698 847,5 tys. zł wsparcie niebędące pomocą publiczną na podwyższenie kapitału zakładowego, 135 421,1 tys. zł pomoc publiczną na restrukturyzację), w 2015 r. 642 303,3 tys. zł (wsparcie niebędące pomocą publiczną na podwyższenie kapitału zakładowego) oraz w 2016 r. 159 984,2 tys. zł (wsparcie niebędące pomocą publiczną na podwyższenie kapitału zakładowego).

Wydatki FRP zrealizowane w latach 2013 – 2016 dla Uzdrowiska Krynica-Żegiestów SA (15 500 tys. zł w 2013 r., 9 960 tys. zł w 2014 r.), Alumast SA (4 771,1 tys. zł w 2014 r.), PKS Ostrów Wielkopolski Sp. z o.o. (3 650 tys. zł w 2014 r.), PGZ SA³⁸ (74 071 tys. zł w 2015 r.) dotyczyły wniosków o wsparcie złożonych przed 2013 r.

Szczegółowym badaniem działań MSP objęto siedem postępowań dotyczących wniosków o wsparcie siedmiu przedsiębiorców³⁹ rozpatrzonych pozytywnie, zakończonych wydatkiem poniesionym w okresie objętym kontrolą. Sprawy do kontroli wybrano celowo, przyjmując jako kryterium najwyższą wartość udzielonego wsparcia, z wyłączeniem postępowań wcześniej kontrolowanych przez NIK. Badaniem objęto również postępowania dotyczące 14 wniosków o udzielenie pomocy publicznej i wsparcia niebędącego pomocą publiczną rozpatrzonych negatywnie, złożonych w MSP przez czterech przedsiębiorców. Łączna kwota zbadanych wydatków FRP wynosiła 1 213 902,6 tys. zł (73,5% łącznej kwoty wydatków FRP w latach 2013-2016 (I półrocze), wynoszącej 1 652 056,1 tys. zł).

Udzielone wsparcie ze środków FRP było zgodne z obowiązującymi rozporządzeniami Ministra SP w sprawie udzielania wsparcia niebędącego pomocą publiczną oraz będącego pomocą publiczną. Nie stwierdzono przypadków przekazania pomocy publicznej przed uzyskaniem zgody KE. Merytoryczna ocena zgodności wniosków o wsparcie z warunkami kwalifikującymi przedsiębiorcę do uzyskania wsparcia nie budzi uwag NIK. MSP w uzasadnionych przypadkach występowało do przedsiębiorców o poprawienie lub uzupełnienie wniosków. Zbadane umowy zawierały postanowienia: zapewniające zwrot wsparcia w przypadku wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, zabezpieczające udzielone wsparcie w formie dotacji i pożyczek wekslem in blanco

³⁵ Środki zostały przyznane dla: Mesko SA, Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK, Huty Stalowa Wola, Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Sp. z o.o., Grupy Lotos SA, Zakładów Chemicznych Nitrochem SA, Węglkoksu SA.

³⁶ PGZ SA, Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi, Instytut Pomnik Centrum Zdrowia Dziecka w Warszawie, ZC Bolesławiec Sp. z o.o., Jastrzębskie Zakłady Remontowe Sp. z o.o.

³⁷ Uwzględniając wnioski złożone przed 2013 r.

³⁸ Umowa z d. Bumar, obecnie PHO.

³⁹ Alumast SA (pomoc publiczna w formie dotacji na restrukturyzację w kwocie 4 771,1 tys. zł), Lotos SA (wsparcie niebędące pomocą publiczną w formie podwyższenia kapitału zakładowego w kwocie 529 481,5 tys. zł), Nitrochem SA (wsparcie niebędące pomocą publiczną w formie podwyższenia kapitału zakładowego w kwocie 30 000 tys. zł), Węglkoksu SA (wsparcie niebędące pomocą publiczną w formie podwyższenia kapitału zakładowego w kwocie 500 000 tys. zł), PKS w Ostrowie Wielkopolskim (pomoc publiczna w formie dotacji na restrukturyzację w kwocie 3 650 tys. zł), Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna Sp. z o.o. (wsparcie niebędące pomocą publiczną w formie podwyższenia kapitału zakładowego w kwocie 46 000 tys. zł), Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki (wsparcie niebędące pomocą publiczną w formie pożyczki w kwocie 100 000 tys. zł).

z klauzulą bez protestu, umożliwiające Ministrowi SP dokonywanie u przedsiębiorcy kontroli wykorzystania udzielonego wsparcia oraz uzyskanych efektów.

W okresie objętym kontrolą MSP udzieliło pomocy publicznej ze środków FRP jedynie w 2014 r. Była to pomoc na restrukturyzację. Wartość pomocy publicznej udzielonej w 2014 r. wynosiła 608 421 tys. zł⁴⁰.

W dniu 28 kwietnia 2016 r. zawarto aneks nr 2 do umowy wsparcia zawartej pomiędzy Ministerstwem SP a Węglkoksem SA z dnia 19 grudnia 2014 r., w którym zmniejszono wysokość wsparcia dla spółki z 600 000 tys. zł do 500 tys. zł oraz że przewidywana ostatnia transza wsparcia w kwocie 100 000 tys. zł nie będzie wypłacana. Pomimo aneksu z 28 kwietnia 2016 r., w ewidencji księgowej Funduszu wg stanu na dzień 24 października 2016 r. (ujęcie memoriałowe) nadal istniało zobowiązanie FRP na rzecz Węglkoksu SA w kwocie 100 000 tys. zł. MSP przez pomyłkę nie wyksięgowało zobowiązania FRP na 2016 r. w kwocie 100 000 tys. zł, jednak nie miało to wpływu na funkcjonowanie wsparcia przedsiębiorców. W ocenie NIK, należy usunąć z ewidencji księgowej nieistniejące już zobowiązanie w kwocie 100 000 tys. zł wobec spółki Węglkoks SA.

Monitorowanie wsparcia

W latach 2013-2016 obowiązywały procedury monitorowania efektywności finansowania zadań ze środków FRP sformułowane w *Instrukcji w sprawie sposobu monitorowania i rozliczania pomocy publicznej udzielanej ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców* oraz *Instrukcji w sprawie sposobu monitorowania i rozliczania wsparcia niebędącego pomocą publiczną udzielanego ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców*. Zostały szczegółowo wymienione elementy, które powinny zawierać przekazywane do MSP sprawozdania przedsiębiorców (kwartalne i roczne) z wykorzystania wsparcia, roczne raporty biegłych rewidentów oraz opinie Rady Nadzorczej spółek podjęte w formie uchwały.

Monitorując wykorzystanie wsparcia z FRP MSP analizowało sprawozdania beneficjentów, roczne raporty biegłych rewidentów oraz opinie rad nadzorczych spółek korzystających ze wsparcia. Minister SP otrzymywał oceny wykorzystania przekazanych środków oraz realizacji planów restrukturyzacji w przypadku pomocy publicznej, a w przypadku wsparcia niebędącego pomocą publiczną oceny efektywności przedsięwzięcia i stopnia realizacji celów.

Ministerstwo przeprowadziło dwie kontrole prawidłowości udzielenia, wykorzystania i realizacji wsparcia niebędącego pomocą publiczną:

- w 2014 r. MSP przeprowadziło kontrolę w spółce Uzdrowisko Krynica-Żegiestów SA⁴¹. Wykorzystanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną udzielonego Uzdrowisku Krynica-Żegiestów zostało ocenione pozytywnie z zastrzeżeniami. Zastrzeżenia dotyczyły rozważenia możliwości wzmocnienia kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych w celu eliminacji błędów i zmniejszenia ryzyka wystąpienia istotnych nieprawidłowości w przyszłości, mogących skutkować niedochowaniem terminów realizacji lub przekroczeniem planowanych kwot wydatków inwestycyjnych.
- w 2016 r. MSP przeprowadziło kontrolę w Instytucie Centrum Zdrowia Matki Polki⁴². Wyniki kontroli wykazały prawidłowość wydatkowania środków wsparcia. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 października 2016 r. nie sformułowano zaleceń.

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

⁴⁰ Dla: Alumast SA 4 771,1 tys. zł, PKS Ostrów Wielkopolski 3 650 tys. zł, PLL LOT SA 127 000 tys. zł i 473 000 tys. zł (konwersja pożyczki na ratowanie na akcje spółki).

⁴¹ Umowa wsparcia została podpisana w dniu 5 października 2011 r.

⁴² Umowa wsparcia z dnia 16 listopada 2015 r.

pomocą publiczną. Badaniem objęto wnioski siedmiu przedsiębiorców złożone w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 15 września 2014 r. Wyniki audytu były pozytywne. Zalecenia polegające m.in. na:

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

zostały zrealizowane.

Wykorzystanie wsparcia z FRP przez przedsiębiorców

Grupa LOTOS SA

Grupa LOTOS SA pozyskała środki z FRP na inwestycję w instalację opóźnionego koksowania, umożliwiającą bardziej zaawansowany przerób ropy naftowej. Dzięki inwestycji ciężkie pozostałości procesu rafinacji będą mogły być przerobione na wysoko marżowe produkty: olej napędowy i paliwo lotnicze. Jednocześnie ograniczone zostanie wytwarzanie produktów o niskich marżach (asfalty oraz ciężkie oleje opałowe).

Zgodnie z założeniami, realizacja Inwestycji o planowanej wartości ok. 2 343 000 tys. zł, pozwoli podnieść marżę rafineryjną o dodatkowe 2 USD na każdej baryłce przerobionej ropy. Założono, że Grupa LOTOS SA uzyska elastyczność w zakresie optymalizowania produkcji w zależności od cen rynkowych surowców i produktów - od całkowitego zaniechania wytwarzania produktów ciężkich w okresie niskich marż, do produkowania znacznych ilości asfaltu.

Grupa LOTOS SA w badanym okresie uzyskała wsparcie niebędące pomocą publiczną w wysokości 529 482 tys. zł na realizację projektu opóźnionego koksowania wraz z infrastrukturą towarzyszącą, zachowując przy tym wszystkie formalne warunki do jego uzyskania. Wniosek o udzielenie wsparcia został przez beneficjenta przygotowany poprawnie i zawierał wszystkie wymagane informacje oraz załączniki, a planowany wkład własny jakim dysponowała Grupa LOTOS SA (2 038 841 tys. zł) stanowił istotny udział w kosztach realizacji inwestycji.

Pozyskane przez Grupę LOTOS SA środki wsparcia zaplanowano wykorzystać do końca I półrocza 2018 r. Do 30 czerwca 2016 r. fundusze wydatkowane były na realizację projektu zgodnie z załączonym do umowy biznesplanem i harmonogramem działania. Wystąpiły odchylenia od harmonogramu płatności, które w ocenie NIK, nie stanowiły zagrożenia dla jego realizacji i nie miały istotnego wpływu na osiągnięcie kolejnych etapów i na końcowy termin wykonania Inwestycji.

Środki związane z realizacją Inwestycji gromadzono na wyodrębnionych rachunkach bankowych i księgowano na osobnych kontach księgowych.

Przekazywane Ministrowi sprawozdania z wykorzystania wsparcia były rzetelne i przygotowane terminowo.

ALUMAST SA

Spółka złożyła do Ministra SP rzetelnie przygotowany wniosek o udzielenie wsparcia na restrukturyzację w formie dotacji, a wskazany w nim cel wynikał z rzeczywistych potrzeb przedsiębiorstwa.

Otrzymane z Funduszu wsparcie w formie dotacji (4 771,1 tys. zł) zostało wykorzystane zgodnie z zawartą umową na spłatę zobowiązań objętych restrukturyzacją w łącznej wysokości 4 762,9 tys. zł (w tym objętych układem sądowym, porozumieniami, zobowiązań poza układem oraz bieżących z

tytułu dostaw i usług), co stanowiło 99,8% otrzymanej dotacji oraz na współfinansowanie kosztów emisji akcji w 2014 r. w kwocie 8,3 tys. zł (0,2% dotacji).

W proces restrukturyzacji zaangażowano środki własne Spółki w wysokości 1 708,3 tys. zł, z których 1 647,6 tys. zł (96,4%) pochodziło z podwyższenia kapitału zakładowego.

Wszystkie działania restrukturyzacyjne określone w Planie Restrukturyzacji były przez Spółkę realizowane terminowo, zgodnie z harmonogramem, a założone cele zostały osiągnięte w trakcie realizacji umowy. Przeprowadzono zmiany restrukturyzacyjne w najważniejszych obszarach funkcjonowania Spółki zgodnie z Planem Restrukturyzacji i Decyzją Komisji Europejskiej. Uregulowano wszystkie zobowiązania Spółki objęte restrukturyzacją, zredukowano zbędne aktywa, otwarto nowe kanały dystrybucji, zrestrukturyzowano zatrudnienie.

Oddłużenie Spółki i wdrożenie zaplanowanych działań restrukturyzacyjnych umożliwiło odtworzenie kapitału obrotowego, podwyższenie kapitałów własnych i zwiększenie rentowności Spółki oraz miało wpływ na znaczną poprawę jej wyników finansowych. Przy czym pełna ocena trwałości efektów wykorzystanej pomocy, w tym przywrócenia Spółce długookresowej zdolności do konkurencyjności na rynku, będzie możliwa po upływie założonego w Planie Restrukturyzacji terminu osiągnięcia tego celu.

W latach 2014-2016 (I półrocze) Spółka spełniła zawarte w umowie zobowiązania dotyczące środków wyrównawczych oraz wywiązywała się z wynikających z umowy obowiązków sprawozdawczych z wykorzystania otrzymanej pomocy.

Zakłady Chemiczne NITRO-CHEM SA

Spółka przygotowała wniosek o sfinansowanie projektu „Modernizacja technologii produkcji trotylu, heksogenu i oktogenu” zgodnie z wymaganiami. Spółka otrzymała środki na sfinansowanie 100% kosztów realizacji projektu wobec uznania, że służy on ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa RP. Do końca III kwartału 2016 r. wydatkowano łącznie 10 038,9 tys. zł (33,5%) kwoty wsparcia. Spółka prawidłowo wywiązywała się z nałożonych umową obowiązków dotyczących dokumentowania operacji finansowych oraz sprawozdawczości.

Realizację projektu rozpoczęto z opóźnieniem i stan ten utrzymywał się aż do dnia zakończenia kontroli, zarówno w zakresie finansowym, jak i rzeczowym.

1. Do 27 października 2016 r. Spółka nie rozpoczęła rozliczania zaliczki z tytułu faktury proforma z 20 sierpnia 2015 r. na kwotę 310 tys. zł (netto) wynikającej z umowy. Kwota ta miała być przeznaczona na realizację wyszczególnionych zadań. Rozliczenia zaliczki nie dokonano, pomimo że do końca II kw. 2016 r. kontrahent przedłożył Spółce 19 faktur na łączną kwotę 1 233,3 tys. zł, za które Spółka zapłaciła.

Działanie to stanowiło naruszenie § 4 pkt. 3 umowy ramowej, z którego wynikało, iż „zaliczka udzielona na wykonanie robót w kwocie 310 tys. zł zostanie zaliczona proporcjonalnie na poczet zapłaty przez Zamawiającego tytułem wynagrodzenia należnego Wykonawcy z umów szczegółowych na podstawie wystawionych faktur Wykonawcy (potrącenie proporcjonalnie do wystawionych faktur) za wykonane prace”.

W ocenie NIK Spółka powinna rozpocząć proporcjonalne potrącenie zaliczki już od pierwszych rozliczeń należnego wykonawcy wynagrodzenia, a odkładanie potrąceń „na koniec wykonania zadania” jest niezgodne z zawartą umową ramową i stanowi formę nieoprocentowanej pożyczki udzielonej przez Spółkę Wykonawcy.

2. Spółka, pomimo obowiązku wskazanego w Umowie z 19 grudnia 2014 r. o udzielenie wsparcia inwestycji (pomoc niebędąca pomocą publiczną) zawartej z MSP, nie zapewniła w podpisanych umowach z wykonawcami odpowiedniej ochrony interesów Spółki i Skarbu Państwa, poprzez zapisanie klauzul o zapłacie kar umownych i odszkodowań na zasadach

ogólnych. NIK zauważa, że klauzule dotyczące kar umownych nie dotyczą wyłącznie opóźnień w realizacji przedmiotu umowy, lecz także prawidłowości i dotrzymania odpowiednich standardów w jej wykonaniu. Kara umowna jako środek zabezpieczenia wykonania umowy pełni nie tylko funkcję kompensacyjną ale i prewencyjną motywując stroną umowy do należytego wywiązania się z przyjętych zobowiązań i stanowiąc tym samym gwarancję trwałości umowy.

3. W umowie dotyczącej nadzoru inwestorskiego w branży sanitarnej określono, że obowiązuje ona do 30 września 2015 r. Wykonawca realizował swoje obowiązki po tym terminie ze względu na niezakończenie robót przez inną firmę. Stwierdzona nieprawidłowość o charakterze formalnym polegała na nieaneksowaniu umowy w zakresie terminu jej obowiązywania. Zgodnie z umową, zmiany umowy wymagały zachowania formy pisemnej.
4. NIK sformułowała uwagę, która dotyczyła przyjętego sposobu realizacji dwóch zadań dotyczących modernizacji gospodarki wodno-ściekowej, który doprowadził do wydatkowania kwoty 150 tys. zł na koncepcję, która nie została przez Spółkę wykorzystana. Spółka nie dysponowała analizą z której wynikałoby, jakie rozwiązania w zakresie uporządkowania gospodarki ściekowej dla Zakładów Chemicznych NITRO-CHEM SA są możliwe do wykonania. Taka analiza stanowiłaby racjonalną podstawę wyboru najlepszego rozwiązania i zlecenia jego opracowania w formie koncepcji. Natomiast Spółka pozyskała od razu dwie koncepcje - nie mając wiedzy o innych możliwych, być może lepszych dla Zakładów, rozwiązaniach - a następnie droższą z nich (ponad 3-krotnie) uznała za mniej korzystną i tym samym Spółce zbędną. Taki sposób postępowania budzi wątpliwości co do wydajności wykorzystania zasobów finansowych.
5. Uwaga NIK dotyczyła również nierzetelnego opisu jednej faktury polegającego na błędnym wskazaniu, że kwota wydatku dotyczy tylko jednego zadania, gdy faktycznie wydatek dotyczył dwóch zadań.

4 Informacje dodatkowe

Kontrola została zrealizowana w okresie od 12 sierpnia 2016 r. do 29 grudnia 2016 r.

Jednostką koordynującą kontrolę był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, który skontrolował Ministerstwo Skarbu Państwa. W kontroli wzięły udział 4 Delegatury NIK w: Gdańsku, Katowicach, Bydgoszczy i Warszawie. Wykaz jednostek objętych kontrolą i jednostek organizacyjnych NIK biorących udział w kontroli zamieszczono w Załączniku 5.3. Skontrolowano MSP jako dysponenta środków funduszy. Przy doborze kontrolowanych beneficjentów pomocy kierowano się największymi kwotami środków otrzymanych przez przedsiębiorców z FRP, a podmiotów reprezentujących SP w sporach sądowych - opóźnieniami w przekazywaniu do Ministra SP wyroków sądowych w celu wypłaty zasądzonych kwot.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich podmiotów objętych kontrolą wystąpienia pokontrolne, w których zawarte zostały oceny i uwagi dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień w obszarach działalności objętych badaniami NIK.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie 3 wnioski pokontrolne.

We wnioskach skierowanych do Zarządu Zakładów Chemicznych Nitro-Chem SA NIK wносиła o stosowanie w umowach z wykonawcami odpowiednich klauzul zabezpieczających interesy SP i Spółki oraz o rozliczenie zaliczki zgodnie z umową. Do czasu sporządzenia niniejszej informacji nie upłynął termin udzielenia NIK informacji o sposobie realizacji wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Ważniejsze ustalenia kontroli

Do wojewody mazowieckiego NIK wnioskowała o podjęcie działań zapewniających wyeliminowanie przypadków błędnego sporządzania wniosków o wypłatę odszkodowań z Funduszu Reprywatyzacji. Wojewoda mazowiecki zrealizował wniosek poprzez wprowadzanie odpowiednich wzorców formularzy i procedur eliminujących skutki pomyłek.

Do wystąpienia skierowanego do Zakładów Chemicznych „NITRO-CHEM” SA w Bydgoszcy kierownik jednostki złożył pięć zastrzeżeń. Jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione w części, cztery zostały oddalone w całości.

5 ZAŁĄCZNIKI

5.1 Dane finansowe dotyczące funduszy

Tabela 1

Roczne plany przychodów FR i ich realizacja w ujęciu memoriałowym

Rok	Plan			Wykonanie*				
	Ogółem [w tys. zł]	w tym [w tys. zł]:		Ogółem [w tys. zł]	% planu	w tym [w tys. zł]:		
		przychody z prywatyzacji	przychody z odsetek			przychody z prywatyzacji	przychody z odsetek	pozostałe dochody różne**
2013	520 022,0	330 022,0	190 000,0	282 234,9	54,3%	45 958,0	231 335,3	4 941,7
2014	141 274,0	37 274,0	104 000,0	133 022,7	94,2%	3 071,9	128 254,8	1 696,0
2015	171 711,0	77 711,0	94 000,0	118 355,9	68,9%	0,0	118 355,9	0,0
2016	77 839,0	11 387,0	66 452,0	51 594,6	66,3%	414,4	49 791,3	1 389,0

* Wykonanie w 2016 r. obejmuje tylko I półrocze.

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

Tabela 2

Roczne plany wydatków FR i ich realizacja w ujęciu memoriałowym

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

* Realizacja w 2016 r. obejmuje tylko I półrocze.

Tabela 3

Rozdysponowanie środków na wypłatę odszkodowań

1	Wojewoda Mazowiecki	545 002,7 tys. zł
2	Minister Gospodarki oraz Minister Rozwoju	66 682,1 tys. zł
3	Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Minister Infrastruktury i Rozwoju oraz Minister Infrastruktury i Budownictwa	103 275,7 tys. zł
4	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	46 869,5 tys. zł
5	Minister Środowiska	8 341,7 tys. zł
6	Minister Skarbu Państwa	255,7 tys. zł
7	Minister Sportu i Turystyki	3 234,4 tys. zł
8	Wojewoda Łódzki	320,7 tys. zł
9	Wojewoda Wielkopolski	87,9 tys. zł
10	m.st. Warszawa (dotacja)	370 542,9 tys. zł

Tabela 4

Plany przychodów FRk i ich realizacja w ujęciu memoriałowym w latach 2013-2016 (I półrocze)

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

Tabela 5

Plan kosztów FRk i ich realizacja w ujęciu memoriałowym w latach 2013-2016 (I półrocze)

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

Tabela 6

Wypłaty rekompensat przez BGK

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

Tabela 7

Relacja planu wydatków FSP do stanu funduszu na początku okresu oraz planowanych przychodów

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

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

Tabela 8

Wydatki według szczegółowości celów wymienionych w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego FSP

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

Tabela 9

Przychody i wydatki FRP w układzie memoriałowym

wyszczególnienie [tys. zł]	2013 r.		2014 r.		2015 r.		2016 r.*	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Przychody:	780 09 6	767 033	627 404	234 601	228 60 0	58 663	293 199	12 202
w tym:								
środkami z prywatyzacji	750 09 6	653 024	555 000	150 756	180 00 0	6 539	33 199	3 926
Odsetki**	30 000	110 609	40 404	83 600	20 000	19 559	10 000	7 785
przychody ze spłat pożyczek	0	0	32 000	0	28 600	0	250 000	0
różne przychody	0	3 400	0	7	0	5 291	0	302
inne zwiększenia	0	0	0	238	0	27 274		189
Koszty realizacji zadań:	745 07 2	253 961	1 412 06 8	1 381 784	903 37 7	485 524	784 851	233 556
w tym:								
dotacje	49 790	0	13 622	8 421	0	0	0	0
zakup i objęcie akcji/udziałów	656 68 2	240 908	1 386 17 5	1 366 448	703 37 7	475 280	534 851	232 134
udzielone pożyczki/kredyty	38 600	0	12 271	0	200 00 0	0	250 000	0
inne (odpisy aktualizujące)	0	13 053		6 915	0	10 244	0	1 422

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

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

5.2 Charakterystyka stanu prawnego

Prawo europejskie

Zgodnie z art. 107 ust. 1 *TFUE*⁴³, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzykanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Zgodnie z art. 108 ust. 3 *TFUE* Komisja powinna być informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Pomoc na ratowanie lub restrukturyzację może zostać udzielona przedsiębiorcy znajdującemu się w trudnej sytuacji ekonomicznej.

Jedyną podstawą prawną, na której pomoc dla przedsiębiorców zagrożonych może być uznana za dopuszczalną jest art. 107 *TFUE*, na podstawie którego KE ma prawo zezwolić na pomoc przeznaczoną na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych, o ile nie zmieni ona

⁴³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana – Dz.Urz. UE C 115 z 9.05.2008, str. 47 (Aktualny tekst wersji skonsolidowany niniejszego Traktatu oraz jego załączników, protokołów i deklaracji opublikowano również w Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010).

warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Taki przypadek może mieć miejsce wtedy, gdy pomoc jest potrzebna w celu wyrównania różnic spowodowanych przez wady rynku lub aby zapewnić spójność gospodarczą i społeczną.

Pomoc na ratowanie powinna być przyznawana tylko jeden raz, aby zapobiec niesprawiedliwemu udzielaniu pomocy przedsiębiorcom, którzy mogą działać wyłącznie dzięki wielokrotnie udzielanej pomocy państwa. Ta sama zasada dotyczy przedsiębiorstwa, które już otrzymało pomoc na restrukturyzację.

Zgodnie z art. 108 *TFUE*, jeśli Komisja stwierdzi, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, że pomoc przyznana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu artykułu 107, lub że pomoc ta jest nadużywana, decyduje o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane państwo w określonym terminie. Jeśli dane państwo nie zastosuje się do tej decyzji w wyznaczonym terminie, Komisja lub każde inne zainteresowane Państwo może wnieść sprawę bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości.

Prawo krajowe⁴⁴

Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców był państwowym funduszem celowym utworzonym na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 *ustawy o kip*. Dysponentem funduszu zgodnie z art. 56 ust. 2 *ustawy* był minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.

Na rachunku funduszu gromadzonych było 15% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym⁴⁵ oraz odsetki od tych środków, z przeznaczeniem na pomoc na ratowanie i pomoc na restrukturyzację przedsiębiorców, w tym przeznaczonych do prywatyzacji.

Środki FRP przeznaczone były na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców oraz udzielanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną, jak o tym stanowi art. 56 ust. 1 w pkt 2 *ustawy o kip*, a także art. 2 pkt 8a *ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*. Minister Skarbu Państwa zatwierdzał plany restrukturyzacji przedsiębiorców, w przypadku gdy plany te przewidywały udzielenie pomocy na restrukturyzację przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa albo tego ministra z innymi podmiotami, stosownie do *art. 2 pkt 8b ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*.

Procedurę składania wniosków o udzielenie pomocy na ratowanie lub restrukturyzację rozpoczynał Minister Skarbu Państwa zamieszczając ogłoszenie o rozpoczęciu naboru w dzienniku ogólnopolskim oraz na stronie internetowej ministerstwa.

W przypadku stwierdzenia, że:

- umowa, na podstawie której udzielono pomocy, została zawarta w oparciu o nieprawdziwe dane, przekazane przez przedsiębiorcę korzystającego z pomocy, lub
- udzielona przedsiębiorcy pomoc publiczna jest wykorzystywana lub została wykorzystana niezgodnie z jej przeznaczeniem;

Minister, zgodnie z postanowieniami umów o udzielenie pomocy na ratowanie lub restrukturyzację, powinien żądać zwrotu kwoty stanowiącej równowartość udzielonej pomocy wraz odsetkami na zasadach określonych w *rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589*⁴⁶.

⁴⁴ Przytoczone przepisy w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2017 r. W dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie *ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260)*

⁴⁵ Przychody z prywatyzacji obejmują: dochody ze sprzedaży akcji lub udziałów skomercjalizowanych przedsiębiorstw, dochody ze sprzedaży przedsiębiorstwa w całości lub w części, dochody z tytułu odpłatności za korzystanie z przedsiębiorstwa.

⁴⁶ Dz. Urz. UE L 140 z 30.04.2004, str. 1.

Z dniem 1 stycznia 2017 roku Fundusz został zlikwidowany⁴⁷. Uprawnienia i obowiązki wynikające z zawartych przez Ministra SP umów wykonuje Agencja Rozwoju Przemysłu SA.

Fundusz Reprywatyzacji był państwowym funduszem celowym działającym na podstawie art. 56 ust. 1 pkt. 1 *ustawy o kip*.

Na rachunku funduszu były gromadzone środki pochodzące ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji, dochody uzyskane z tytułu posiadania akcji nabytych zgodnie z ust. 4c i przychody z tytułu zbycia tych akcji⁴⁸, a także odsetki od tych środków, z przeznaczeniem na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, poprzez:

- wypłatę odszkodowań wynikających z prawomocnych wyroków i ugód sądowych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych, wydanych w związku z nacjonalizacją mienia,
- wypłatę odszkodowań przyznanych na podstawie art. 10 *ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego*⁴⁹,
- realizację porozumień zawieranych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego w sprawie dotacji celowych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na dofinansowanie zaspokajania przez te jednostki roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, w szczególności przez wydanie rzeczy lub wypłatę świadczeń wynikających z prawomocnych wyroków i ugód sądowych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w związku z nacjonalizacją mienia⁵⁰,
- pokrycie kosztów postępowania sądowego i egzekucyjnego, w tym wynagrodzeń biegłych sądowych za sporządzanie ekspertyz, których koszty w wyroku ponosi pozwany - Skarb Państwa,
- pokrycie kosztów zastępstwa procesowego w sprawach prowadzonych poza granicami kraju,
- pokrycie kosztów wynagrodzeń wypłacanych na podstawie umów cywilnoprawnych w zakresie specjalistycznych opinii i analiz, w ramach realizacji celów, o których mowa w lit. a-d.

Minister Skarbu Państwa mógł przekazywać z FR, w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku, na przychody budżetu państwa, nadwyżkę stanowiącą różnicę między przychodami tego Funduszu uzyskanymi w poprzednim roku budżetowym a sumą wydatków poniesionych w poprzednim roku budżetowym oraz planowanych do poniesienia w danym roku budżetowym na cele, o których mowa w *ustawie kip*.

Od 1 stycznia 2017 r. obowiązuje nowe brzmienie przepisu art. 56 ust. 1 *ustawy o kip*⁵¹. Z przychodów uzyskanych ze zbycia akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa tworzy się państwowy fundusz celowy pod nazwą Fundusz Reprywatyzacji, na rachunku którego są gromadzone środki pochodzące ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji, dochody uzyskane z tytułu posiadania akcji nabytych zgodnie z ust. 4c i przychody z tytułu zbycia tych akcji, a także odsetki od tych środków, z

⁴⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. *przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym*. (Dz. U. poz. 2260).

⁴⁸ Fragment przepisu dodany z dniem 5 sierpnia 2016 r.

⁴⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1583, ze zm.

⁵⁰ Przepis dodany z dniem 5 sierpnia 2016 r.

⁵¹ Tytuł: *ustawa o kip* został zmieniony z dniem 1 stycznia 2017 r. na: *ustawa o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników*.

przeznaczeniem na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, poprzez:

- wypłatę odszkodowań wynikających z prawomocnych wyroków i ugód sądowych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w związku z nacjonalizacją mienia,
- wypłatę odszkodowań przyznanych na podstawie art. 10 *ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego*,
- realizację porozumień zawieranych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz jednostki samorządu terytorialnego w sprawie dotacji celowych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na dofinansowanie zaspokajania przez te jednostki roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, w szczególności przez wydanie rzeczy lub wypłatę świadczeń wynikających z prawomocnych wyroków i ugód sądowych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w związku z nacjonalizacją mienia,
- pokrycie kosztów postępowania sądowego i egzekucyjnego, w tym wynagrodzeń biegłych sądowych za sporządzanie ekspertyz, których koszty w wyroku ponosi pozwany - Skarb Państwa,
- pokrycie kosztów zastępstwa procesowego w sprawach prowadzonych poza granicami kraju,
- pokrycie kosztów wynagrodzeń wypłacanych na podstawie umów cywilnoprawnych w zakresie specjalistycznych opinii i analiz, w ramach realizacji celów, o których mowa w pkt 1-5.

Z dniem 1 stycznia 2017 r. dysponentem Funduszu stał się minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Fundusz Skarbu Państwa był państwowym funduszem celowym utworzonym na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3 *ustawy o kip*⁵².

Na rachunku Funduszu Skarbu Państwa gromadzone było:

- 2% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków,
- opłaty z tytułu egzaminów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz odsetki od tych środków,
- środki uzyskane przez wojewodę z tytułu wykonywania zadań, o których mowa w art. 7b ust. 1 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*⁵³.

Środki Funduszu były przeznaczone na:

- pokrycie kosztów prywatyzacji,
- gospodarowania mieniem Skarbu Państwa,
- uzupełnienie środków brakujących na pokrycie kosztów procesów likwidacyjnych i postępowania upadłościowego,
- podwyższenie kapitału zakładowego spółek z udziałem Skarbu Państwa,
- na pokrycie kosztów przeprowadzania egzaminów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa,
- na pokrycie kosztów realizacji wykonywanych przez wojewodów zadań, o których mowa w art. 7b ust. 1 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*,

⁵² Przepis w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2017 r.

⁵³ Dz.U. z 2016 r. poz. 154, ze zm. Ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2017 r. przez art.133 *ustawy z 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym* (Dz.U. poz. 2260).

- na wykonywanie przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa innych ustawowo określonych zadań, w szczególności wynikających z *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*.

Zasady prowadzenia gospodarki finansowej FSP określało *rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 25 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Skarbu Państwa*.

Z dniem 1 stycznia 2017 r. Fundusz został zlikwidowany.

Fundusz Rekompensacyjny działa na podstawie *ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*.

Przychodami Funduszu Rekompensacyjnego były:

- wpływy ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, z ich częściami składowymi, realizowanej w trybach przetargowych, o których mowa w art. 29 *ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*⁵⁴, o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 400 000 ha,
- wpływy z tytułu odpłatnego korzystania z mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w wysokości ustalonej w rocznym planie finansowym Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- odsetki od wolnych środków przekazanych w zarządzanie zgodnie z przepisami o finansach publicznych,
- pożyczki z budżetu państwa udzielane w przypadku niedoboru środków w kwocie określonej w ustawie budżetowej,
- inne przychody.

Środki finansowe Funduszu Rekompensacyjnego mogły być przeznaczane na wypłatę świadczeń pieniężnych z tytułu rekompensat za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz pokrycie kosztów związanych z obsługą wypłat tych świadczeń. Wypłaty świadczeń pieniężnych z tytułu rekompensaty dokonywał Bank Gospodarstwa Krajowego⁵⁵ na podstawie umowy zawartej pomiędzy ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa a Bankiem. Świadczenia pieniężne z tytułu rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej stanowią 20% wartości pozostawionego mienia.

Rekompensaty ze środków FRk z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej wypłacane są dla osób, których prawo do rekompensaty zostało potwierdzone decyzjami wojewodów lub zaświadczeniami wydanymi na mocy odrębnych przepisów. Z Funduszu Rekompensacyjnego finansowane są: wypłaty świadczenia pieniężnego oraz obsługa wypłat tych świadczeń. Termin składania wniosków w sprawie rekompensaty za mienie zabużańskie pierwotnie upływał 31 grudnia 2008 r. Na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego *ustawa zabużańska* została zmieniona⁵⁶. Poszerzono krąg osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty i wydłużono do 27 sierpnia 2014 r. termin składania wniosków.

Z dniem 1 stycznia 2017 r. dysponentem Funduszu stał się minister właściwy do spraw administracji publicznej.

⁵⁴ Dz.U. z 2016 r. r. poz. 1491, ze zm.

⁵⁵ Dalej także: Bank lub BGK.

⁵⁶ *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*. (Dz.U. z 2014 r. poz. 195).

5.3 Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa jednostki	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		Jednostka NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Skarbu Państwa	Minister Skarbu Państwa	Henryk Kowalczyk Dawid Jackiewicz Andrzej Czerwiński Włodzimierz Karpiński Mikołaj Budzanowski	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
2.	Alumast SA	Prezes Zarządu	Zbigniew Szkopek	Delegatura NIK w Katowicach
3.	Zakłady Chemiczne Nitro-Chem SA	Prezes Zarządu	Tomasz Ptaszyński	Delegatura NIK w Bydgoszczy
4.	LOTOS SA	Zarząd	Robert Pietryszyn Paweł Olechowicz Mariusz Machajewski Marcin Jastrzębski Przemysław Marchlewicz Mariusz Bonca	Delegatura NIK w Gdańsku
5.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Wojewoda Mazowiecki	Zdzisław Sipera Jacek Kozłowski	Delegatura NIK w Warszawie

5.4 Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezes Rady Ministrów Minister Rozwoju i Finansów
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
9. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
10. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
11. Rzecznik Praw Obywatelskich
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji