



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2010 r.

KGP-4100-01-01/2010
P/09/048

**Pan
Waldemar Pawlak**

**Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki² kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 20 *Gospodarka*.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 21 kwietnia 2010 r., oraz w związku z niektórymi wynikami kontroli realizacji planu finansowego Polskiej Organizacji Turystycznej³, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie w 2009 r. budżetu państwa w części 20 *Gospodarka*.

1. W *ustawie budżetowej na rok 2009*⁴ ustalono dochody budżetowe w części 20 *Gospodarka* w wysokości 73 714 tys. zł. W ciągu roku nie były one zmieniane. Faktycznie, to jest po zbilansowaniu dochodów i zwrotów z rachunku dochodów, dysponent główny wykazał stratę w kwocie 365 322,3 tys. zł. Powstała ona w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2009 r., na mocy którego Agencja Rezerw

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² Dalej: MG lub Ministerstwo.

³ Dalej: POT.

⁴ *Ustawa budżetowa z dnia 9 stycznia 2009 r. na rok 2009* - Dz. U. Nr 10, poz. 58, zmieniona *ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009* - Dz. U. Nr 128, poz. 1057.

Materiałowych (jednostka podległa Ministrowi Gospodarki) zobowiązana została do zwrotu Spółce J&S Energy S.A. kwoty 454 053,5 tys. zł z tytułu niezasadnie nałożonej kary pieniężnej, którą Spółka uiszczyła w 2008 r. Z uwagi na fakt, że kwota kary ARM wpłynęła na rachunek dochodów budżetowych, Agencja realizując wyrok NSA otrzymała stosowne środki również z dochodów budżetowych. W ocenie NIK było to działanie prawidłowe, zgodne z postanowieniami art. 139 ust. 1 obowiązującej w 2009 r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵ oraz § 10 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁶.

Uzyskane w ciągu roku wpływy zaliczone do dochodów (w łącznej wysokości 88 731,2 tys. zł) stanowiły 120,4% planu. Nie w pełni zrealizowano dochody w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo*. Z zaplanowanych 2 120 tys. zł uzyskano jedynie 688,3 tys. zł, tj. 32,5%. Dochody w tym dziale są trudne do precyzyjnego zaplanowania. Ich źródłem są bowiem zwroty dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości. W 2009 r. zwroty te były niższe od przewidywań.

Większe niż planowano dochody, przede wszystkim z tytułów niezależnych wprost od działań Ministra Gospodarki, tj. zwrotów dotacji, odsetek oraz innych rozliczeń z przedsiębiorcami, uzyskano głównie w działach:

- 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 15 718,4 tys. zł wobec planowanych 12 003 tys. zł (o 31% więcej);
- 500 *Handel* - 1 663,8 tys. zł wobec 1 322 tys. zł, tj. więcej o 25,9% (po wyeliminowaniu z rachunku zwrotu kary na rzecz spółki J&S Energy S.A.);
- 750 *Administracja publiczna* - 43 345,6 tys. zł wobec 31 546 tys. zł, tj. więcej o 37,4%.

Zgodnie z planem zrealizowano dochody w dziale 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*. Z tytułu dywidendy uzyskano łącznie 25 000 tys. zł, w tym od firmy Węglkokoks S.A. 14 000 tys. zł oraz od Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A. 11 000 tys. zł.

Dochody nieplanowane, w kwocie 357,2 tys. zł, uzyskane w dziale 710 *Działalność usługowa*, stanowiła nadwyżka finansowa Polskiego Centrum Akredytacji za 2008 r.

Szczegółowej kontroli poddano dowody i zapisy księgowe dotyczące dochodów w wysokości 21 408,7 tys. zł (24,1% łącznej kwoty pozyskanych w ciągu roku dochodów).

⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 116 poz. 784 ze zm.

Wykazała ona, że zbadane dochody były rzetelnie ustalane, pobierane i terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

2. W ustawie budżetowej na rok 2009 (po zmianach) ustalono wydatki w części 20 *Gospodarka* w wysokości 1 848 489 tys. zł. W ciągu roku, na podstawie 38 decyzji Ministra Finansów, zwiększono je o 733 481,6 tys. zł (tj. o 39,7%) do ostatecznej wysokości 2 581 970,6 tys. zł. Minister Gospodarki, zgodnie z art. 154 ust. 1 pkt 2 *ufp*, decyzją z dnia 23 grudnia 2009 r. zablokował planowane wydatki na kwotę 26 339,8 tys. zł. Blokada środków była wynikiem oszczędności powstałych w trakcie realizowanych zadań, w tym finansowanych w ramach *Programów Operacyjnych - Innowacyjna Gospodarka* (dalej: *PO IG*) oraz *Infrastruktura i Środowisko* (dalej: *PO IS*). Faktycznie w 2009 r. wydatkowano 2 492 416,7 tys. zł, co stanowiło 96,5% planu po zmianach.

2.1. Nie zostały zakończone prace legislacyjne nad projektem *ustawy o rezerwach strategicznych*, która, zgodnie z założeniami, będzie obligować do opracowania wieloletniego, *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych* (dalej: *Program*). Na celowość przygotowania takiego programu NIK po raz pierwszy zwróciła uwagę prawie 3 lata temu⁷.

W wystąpieniu wystosowanym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., zawarty został wniosek o podjęcie niezbędnych działań w celu przyspieszenia prac nad programem rezerw państwowych oraz projektem ustawy o rezerwach strategicznych⁸. Tymczasem w 2009 r. wciąż trwały uzgodnienia międzyresortowe projektu tej ustawy, aczkolwiek miał on trafić pod obrady Rady Ministrów jeszcze w I połowie 2009 r. Wejście w życie *ustawy o rezerwach strategicznych* jest warunkiem rozpoczęcia prac nad *Programem*. Jego brak oznaczał w praktyce, że w 2009 r. (podobnie jak w latach 2007-2008) gospodarowanie rezerwami prowadzono jedynie w perspektywie rocznej, a nie długookresowej.

2.2. W ocenie NIK brak kompleksowego programu dotyczącego rezerw państwowych negatywnie wpływał na racjonalność gospodarki zasobami rezerw państwowych gospodarczych. Realizacja znaczących transakcji (zakupów na potrzeby rezerw), bez wcześniejszego ustalenia – w odpowiednim programie wieloletnim – ich docelowej struktury i poziomu w poszczególnych segmentach, stwarza realne zagrożenie dokonywania niecelowych wydatków budżetowych.

⁷ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemów: państwowych rezerw gospodarczych i zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w Polsce w latach 2003-2006 (P/06/048 KGP 41013/06 Nr ewid. 124/2007/P/06048/KGP) zatwierdzona przez Prezesa NIK w dniu 6 lipca 2007 r.

⁸ Pismo: P/08/052 KGP/41000-1/09 z dnia 18 kwietnia 2009 r.

Ocenę taką NIK wyraziła w 2007 r., wobec dokonanego wówczas zakupu półtuszy wieprzowych do rezerw żywnościowych, za kwotę 120 000 tys. zł. Przy jego przygotowaniu nie została zachowana przejrzystość co do celu zgromadzenia tych rezerw (zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego kraju czy też interwencja rynkowa). Już wtedy NIK zwróciła uwagę, że tylko jednoznaczny dokument programowy, określający docelowy poziom i strukturę rezerw żywnościowych, wyeliminowałby powyższe wątpliwości. Było to o tyle istotne, że rezerwy w segmencie żywnościowym – tworzone suwerenną decyzją poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej – obejmowały asortyment, w tym półtusze wieprzowe, podlegający zasadom i ograniczeniom wynikającym ze Wspólnej Polityki Rolnej.

Przejrzystość ta ponownie nie została zachowana przy tworzeniu w 2009 r. rezerwy państwowej mobilizacyjnej maszyn budowlanych za kwotę 59,5 mln zł. W ocenie NIK, celowość ich zakupu budzi wątpliwości z punktu widzenia funkcji, jakie spełniają rezerwy państwowe, a okoliczności podjęcia tej decyzji wskazują, że mogła ona mieć na celu przede wszystkim regulację podaży na wybrane produkty, a poprzez to udzielenie pomocy ekonomicznej ich producentowi. Powyższe ustalenie, pomimo relatywnie wysokiej kwoty niecelowego wydatku, nie stało się podstawą do wyrażenia ogólnej negatywnej oceny wykonania budżetu w części 20, ze względu na jednostkowy charakter tej transakcji.

Koncepcja zakupu maszyn budowlanych do rezerw gospodarczych była inicjatywą Huty Stalowa Wola SA (dalej: HSW SA lub Spółka), a nie Ministra Gospodarki, odpowiedzialnego za tworzenie tych rezerw. We wniosku skierowanym w styczniu 2009 r. do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów oraz do Ministra Gospodarki⁹ Zarząd Spółki zaproponował utworzenie, w drodze wykupu, rezerwy maszyn budowlanych o wartość 70 mln zł netto, w celu ograniczenia negatywnych skutków kryzysu, przejawiających się (w odniesieniu do Spółki) gwałtownym spadkiem zapotrzebowania na maszyny budowlane. Wniosek ten był jednym z pism postulujących podjęcie przez państwo działań interwencyjnych wobec HSW SA¹⁰ (wprowadzenie programów osłonowych, udzielenie przez rząd kredytów celowych państwu zainteresowanym kupnem maszyn budowlanych w celu podtrzymania kontraktów eksportowych). Zarząd Spółki jako podstawę prawną utworzenia rezerwy zaproponował art. 3 ust. 1 pkt. 2 *ustawy o r. p.*¹¹ (łagodzenie zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń

⁹ Pismo: DG/170/2009 z dnia 5 lutego 2009 r.

¹⁰ Pisma w tej sprawie, sygnowane przez Zarząd oraz przez związki zawodowe, skierowane zostały także do Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów.

¹¹ *Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594 ze zm.).

i okoliczności). Spółka wskazała we wniosku konkretne typy i ilości maszyn budowlanych, które podlegałyby zakupowi do rezerw (spycharki gaśnicowe – 32 szt.; ładowarki kołowe – 31 szt. i układarki rur – 23 szt.). Powołując się na prognozy co do cyklu koniunkturalnego w sektorze maszyn budowlanych, HSW SA proponowała bezpłatne¹² utrzymywanie maszyn w rezerwach przez 24 miesiące, a po tym czasie odkupienie sprzętu po cenach rynkowych (w okresie kolejnych 12 miesięcy).

Pan Dariusz Bogdan – Podsekretarz Stanu w MG¹³ wyjaśnił m.in.,...*że utworzenia rezerw maszyn nie można w żaden sposób zaliczyć do transakcji koniunkturalnych, natomiast procedura zakupu do rezerw nie destabilizowała mechanizmów rynkowych i nie była ukierunkowana na stabilizację cen. Decyzja o utworzeniu rezerw maszyn była warunkowana prawdopodobieństwem ryzyka wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, w szczególności wystąpienia klęsk żywiołowych (...). Minister Gospodarki, zdecydował o utworzeniu konkretnego rodzaju rezerw, kierując się prawdopodobieństwem ryzyka zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz ewentualną koniecznością eliminowania zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa...*”.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że inicjatorem utworzenia rezerwy nie był Minister Gospodarki, jako organ odpowiedzialny za tworzenie rezerw, lecz zainteresowany tym przedsiębiorca. Ministerstwo Gospodarki, przed datą wpłynięcia wniosku Spółki, nie dysponowało dokumentami wskazującymi na rzeczywiste ryzyko wystąpienia zjawisk i zagrożeń, o których mowa w wyjaśnieniu.

W części 20 budżetu państwa nie zaplanowano środków na utworzenie rezerwy maszyn, w związku z czym jej sfinansowanie mogło nastąpić wyłącznie ze środków rezerw celowych lub rezerwy ogólnej. Taką propozycję wysunął *Zespół do spraw działań mających na celu wsparcie HSW SA* (dalej: *Zespół*), powołany zarządzeniem Nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 marca 2009 r., którego przewodniczącym został Prezes Agencji Rozwoju Przemysłu SA. *Zespół* zaproponował Prezesowi Rady Ministrów zmianę przeznaczenia części kwoty 70 mln zł z rezerw celowych wymienionych w cz. 83 budżetu państwa i utworzenie nowej rezerwy celowej, pod nazwą *Realizacja zakupu do rezerw państwowych gospodarczych maszyn i urządzeń z HSW SA*. W uzasadnieniu, obok skutków ekonomicznych i budżetowych, wskazano również konsekwencje społeczne ewentualnej upadłości Spółki. Pismo skierowane

¹² Bez pobierania opłat za utrzymanie rezerw.

¹³ Wyjaśnienia z dnia 12 lutego 2010 r.

do Prezesa Rady Ministrów zawierało załącznik, z którego wynikało, że w okresie od maja do lipca 2009 r. deficyt środków finansowych HSW SA wyniesie 60 mln zł.

Na wniosek Ministra Finansów, złożony w trybie art. 133 ust. 5 *ustawy finansach publicznych*, Sejmowa Komisja Finansów Publicznych w dniu 2 czerwca 2009 r. pozytywnie zaopiniowała propozycję utworzenia rezerwy państwowej maszyn i urządzeń umożliwiającej łagodzenie zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej¹⁴. Wprawdzie w uchwale Komisji nie zostało użyte sformułowanie "rezerwy państwowej gospodarczej", lecz Komisja, poprzez określenie celu utworzenia rezerwy maszyn („łagodzenie zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej”), faktycznie wskazała, że ma to być rezerwa państwowa gospodarcza. Zgodnie bowiem z art. 3 ust.1 pkt 2 *ustawy o r. p.* „łagodzenie zakłóceń...” jest jednym z celów tworzenia rezerw państwowych gospodarczych.

Uruchomienie środków rezerwy celowej nastąpiło w dniu 29 czerwca 2009 r., a w dniu 2 lipca 2009 r. Minister Gospodarki wydał decyzję¹⁵ w sprawie utworzenia państwowej rezerwy mobilizacyjnej maszyn budowlanych. W decyzji określony został asortyment rezerwy i liczba poszczególnych produktów wchodzących w jej skład.

W ocenie NIK nierzetelnością w działaniu Ministra Gospodarki było dokonanie, wbrew stanowisku Komisji Sejmowej, zmiany rodzaju utworzonej rezerwy z gospodarczej na mobilizacyjną. W świetle przepisów *ustawy o r. p.* rezerwy gospodarcze i rezerwy mobilizacyjne to dwie odrębne kategorie rezerw państwowych, o odmiennych funkcjach, tworzenie których podlega różnym procedurom. Utworzenie rezerwy maszyn w segmencie rezerw gospodarczych wymagało, stosownie do postanowień art. 4 ust. 4 *ustawy o r. p.*, wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia upoważniającego do tworzenia w tym segmencie asortymentów innych niż wymienione w *ustawie o r. p.* i zobowiązującego inny niż Minister Gospodarki organ do ich tworzenia. Rozporządzenie takie nie zostało wydane.

Aczkolwiek stanowisko *Zespołu* i uchwała Komisji Sejmowej wskazywały jednoznacznie, że maszyny mają stanowić rezerwy gospodarcze, Ministerstwo Gospodarki, w korespondencji związanej z utworzeniem rezerw, wskazywało jako podstawę prawną przepis art. 3 ust. 1 *ustawy o r. p.* (definiujący rodzaje rezerw) oraz używało nieprecyzyjnego sformułowania „rezerwa państwowa maszyn i urządzeń”.

Pan Dariusz Bogdan – Podsekretarz Stanu w MG w wyjaśnieniach z dnia 12 lutego 2010 r. stwierdził m.in.: „(...) *W trakcie prac Zespołu rozważano ogólnie możliwość*

¹⁴ Poprzez zmniejszenie rezerw w poz. 4 *Kredyty i środki krajowe na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*.

¹⁵ Nr O-33/R/09.

finansowania utworzenia rezerw bez określenia ich rodzaju. Zespół (...) nie miał intencji utworzenia określonego rodzaju rezerw ani nie posiadał w tym obszarze kompetencji (...)”

Wykonanie decyzji Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2009 r. powierzono ARM, z którą MG podpisało stosowną umowę¹⁶. W listopadzie 2009 r. Prezes Agencji przesłał Ministrowi Gospodarki sprawozdanie zawierające rozliczenie finansowe otrzymanej dotacji. Agencja, zgodnie z przeznaczeniem, wykorzystwała 59 476,2 tys. zł, natomiast pozostałą część dotacji (523,8 tys. zł), zwrócono do MG wraz z odsetkami. W styczniu 2010 r. sprawozdanie to zostało zaakceptowane przez Ministra Gospodarki.

Rezerwa, o której mowa, utworzona została faktycznie bez uprzedniego uzyskania jednoznacznego stanowiska Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) czy jej utworzenie pozostaje w zgodności z unijnymi zasadami udzielania pomocy publicznej.

Prezes UOKiK - Pani Małgorzata Krasnodębska -Tomkiel, w piśmie skierowanym do Ministra - Członka Rady Ministrów - Pana Michała Boniego, opiniując projekt zarządzenia powołującego *Zespół*, zwracała uwagę na negatywne konsekwencje związane z ewentualnym uznaniem wsparcia udzielonego HSW SA za pomoc publiczną. Dokonując wstępnej oceny instrumentów wsparcia rozważanych przez *Zespół*, Prezes UOKiK wskazała, iż działanie polegające na utworzeniu rezerwy gospodarczej maszyn budowlanych w drodze ich wykupu ze składów Spółki może wiązać się z udzieleniem wsparcia stanowiącego pomoc publiczną, chyba, że utworzenie rezerwy odbędzie się w procedurze otwartego, przejrzystego i bezwarunkowego przetargu. Zakup rezerw w takiej procedurze nie został przeprowadzony.

Jedyna pisemna opinia UOKiK w powyższej sprawie zawarta jest w notatce podpisanej przez Panią Prezes UOKiK oraz przez Dyrektora Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej Urzędu - Pana Piotra Pełkę. Stwierdzono w niej, że „...*wydaje się, iż dokonywanie przedmiotowych zakupów nie będzie wiązało się z udzielaniem pomocy publicznej...*”. Notatka powstała w wyniku spotkania w UOKiK w dniu 21 maja 2009 r., kiedy to przedstawiciel MG - Pan Przemysław Ligenza przedstawił zasady tworzenia rezerw i dokonywania zakupów na ich potrzeby. W późniejszym okresie Minister Gospodarki nie występował już do UOKiK o wyrażenie jednoznacznej opinii w sprawie zgodności utworzenia rezerwy z przepisami dotyczącymi udzielenia pomocy publicznej.

Kwestia legalności decyzji o utworzeniu rezerwy maszyn z punktu widzenia zasad udzielania pomocy publicznej jest bardzo istotna. W dniu 20 grudnia 2006 r. Komisja

¹⁶ Umowa Nr IV/26/50003/2800/DSO/09 z dnia 22 lipca 2009 r.

Europejska wydała pierwszą decyzję zatwierdzającą pomoc na restrukturyzację dla HSW SA. W związku z tym, że przed wydaniem tej decyzji, w listopadzie 2006 r., Spółka zmieniła plan restrukturyzacji, Komisja uznała, iż decyzja przez nią podjęta opierała się na nieprawidłowych informacjach i dlatego w dniu 10 października 2007 r. ponownie wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające, zakończone wydaniem decyzji zatwierdzającej z dnia 10 marca 2010 r. Zdaniem Prezesa UOKiK niepoinformowanie Komisji Europejskiej przed wydaniem decyzji o trudnej sytuacji ekonomicznej Spółki może zostać uznane za celowe wprowadzenie jej w błąd i stanowić podstawę do unieważnienia decyzji.

W dniu 24 września 2009 r. Komisja Europejska wystąpiła do władz polskich o przedstawienie wyjaśnień związanych m.in. z utworzeniem powyższej rezerwy. Stanowisko strony polskiej w tej sprawie, przygotowane przy udziale Ministerstwa Gospodarki, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów przekazał w dniu 23 października 2009 r.¹⁷ wskazując, że w przypadku dokonywania zakupów na potrzeby rezerw państwowych od przedsiębiorców, nie dochodzi to udzielania im pomocy publicznej oraz deklarując (w trybie niejawnym) przedstawienie uzupełniających wyjaśnień.

3. Kierownicy Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP oraz kierownicy Wydziałów/Zespołów w Stałych Przedstawicielstwach przy Organizacjach Międzynarodowych niewłaściwie realizowali procedury dokonywania zmian w planach finansowych tych placówek.

W 2009 r. Minister Gospodarki udzielił upoważnienia kierownikom placówek do dokonywania przeniesień w planach finansowych, z wyłączeniem zmian w wydatkach majątkowych oraz zwiększeń wydatków na uposażenia i wynagrodzenia. Roczne wykazy dokonanych przeniesień kierownicy zobowiązani byli przekazać do wiadomości Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa (dalej: DNP) w terminie do 20 grudnia 2009 r.¹⁸. Kierownicy 12 spośród 51 placówek przesłali roczne korekty planów po terminie określonym przez DNP, w tym 9 placówek po zakończeniu roku. W konsekwencji kwoty planowanych wydatków wykazane w *Planie finansowym placówek zagranicznych na rok 2009*, zatwierdzonym przez Ministra Gospodarki w dniu 31 grudnia 2009 r., różniły się istotnie od kwot planu po zmianach, wykazanych w sprawozdaniach: *Rb-28 PL kwartalne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych placówki od początku roku do końca IV kwartału 2009 r. z dnia 3 marca 2010 r.* oraz *Rb-28 roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od początku roku do*

¹⁷ Pismo: DDO-0850-15(59)/07/IK z dnia 23 października 2009 r.

¹⁸ Pismo Zastępcy Dyrektora DNP, znak: DNP-II-63190-Og-WS/09 z dnia 4 maja 2009 r.

dnia 31 grudnia 2009 r. z dnia 11 marca 2010 r. Różnice dotyczyły 19 spośród 27 paragrafów wydatków. Łączna kwota zmian wyniosła 1 426,7 tys. zł. W 14 paragrafach plan wydatków został zmniejszony, a w 5 paragrafach zwiększony.

Zastępca Dyrektora DNP - Pan Jerzy Bartosik wyjaśnił, że w ciągu roku, najczęściej przed sporządzeniem sprawozdania kwartalnego lub w miarę potrzeb, dokonywana jest analiza zmian w planach jednostkowych wprowadzonych przez kierowników placówek oraz przez dysponenta głównego. Na podstawie łącznego zestawienia wprowadzonych zmian, dokonuje się ostatecznych przeniesień pomiędzy paragrafami wydatków.

NIK przyjmuje powyższe wyjaśnienia, wskazując jednak, że upoważnienie kierowników placówek do dokonywania przeniesień w ramach planów finansowych było decyzją, której konsekwencje są istotne z punktu widzenia prawidłowości gospodarki finansowej placówek, a co za tym idzie także zachowania dyscypliny finansów publicznych. W ocenie NIK celowe jest więc podjęcie przez Ministra Gospodarki działań dyscyplinujących kierowników placówek w zakresie przestrzegania ustalonych procedur dokonywania zmian i powiadamiania o tym dysponenta głównego.

4. W ocenie NIK, nierzetelne, ze względu na stworzone ryzyko niegospodarności, były zapisy umowy z dnia 18 listopada 2009 r.¹⁹ zawartej przez Ministra Gospodarki z Komisarjatem do spraw Energii Atomowej²⁰ (dalej: CEA) na przeprowadzenie szkolenia z zakresu energetyki jądrowej dla 20 etatowych pracowników polskich szkół wyższych i instytutów badawczych. CEA zobowiązała się do przeprowadzenia szkoleń w okresie od dnia 1 listopada 2009 r. do dnia 12 grudnia 2009 r. za kwotę 659,1 tys. zł, stanowiącą równowartość 170 tys. euro. Zapisy umowy zobowiązywały Ministerstwo do przekazania Wykonawcy wynagrodzenia w terminie do 7 dni od doręczenia MG prawidłowo wystawionej faktury, bez zastrzeżenia, że przed dokonaniem płatności zostanie zweryfikowane należyte wykonanie zobowiązania. Taki kształt umowy był niezgodny z § 16 *zarządzenia Dyrektora Generalnego MG w sprawie procedur planowania kontroli finansowej oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w MG*²¹. Zgodnie z tym przepisem, przed wypłatą wykonawcy należnych środków powinna nastąpić weryfikacja czy usługa została wykonana terminowo i zgodnie z umową. Pozytywny wynik kontroli dokumentuje się zapisem „*Sprawdzono pod względem merytorycznym*”, umieszczonym na kontrolowanym dokumencie. Biuro Prawne MG, opiniując projekt umowy, zwracało uwagę na brak zapisu warunkującego zapłatę faktury od akceptacji sprawozdania z przeprowadzonego szkolenia, jednakże w podpisanym

¹⁹ Umowa nr IV/92/15095/4300/DEJ/09.

²⁰ Francuska instytucja publiczna o charakterze naukowym, technicznym i przemysłowym.

²¹ Zarządzenie nr 6 Dyrektora Generalnego MG z dnia 23 marca 2009 r.

dokumencie nie wprowadzono stosownej korekty. Ustalono tylko, że w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, w tym niezrealizowania pełnego zakresu przedmiotowego szkolenia, CEA miał zapłacić MG karę umowną w wysokości 10% wynagrodzenia.

Podsekretarz Stanu w MG Pani Hanna Trojanowska - Pełnomocnik Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej stwierdziła²², że skoro strona francuska zaangażowała w organizację szkolenia 50 tys. euro oraz rozpoczęła szkolenie przed zawarciem umowy, a więc „wykazała maksimum dobrej woli oraz zaufania, podejmując się rozpoczęcia szkolenia przed zawarciem formalnej umowy z MG (...), to (...) wymóg zapłaty po wykonaniu szkolenia świadczyłby o braku zaufania do kwalifikacji i wiarygodności strony francuskiej.”

W ocenie NIK, tego rodzaju argument jest niewątpliwie słuszny, lecz nie w kontekście zlecenia kosztownych usług opłacanych ze środków publicznych, kiedy to kwestia zaufania ma drugorzędne znaczenie w stosunku do obowiązku należytego zabezpieczenia interesów dysponenta tych środków. Zapis o karze umownej interesu tego nie zabezpieczał, gdyż w skrajnym przypadku nieprzeprowadzenia szkoleń w ogóle, Ministerstwo i tak zobligowane byłoby do zapłacenia kontrahentowi 90% kwoty wynagrodzenia.

Wykorzystując zapisy umowne, w dniu 19 listopada 2009 r., a więc następnego dnia po zawarciu umowy, CEA przysłał fakturę opiewającą na pełną kwotę należności za szkolenie. Naruszeniem wskazanych powyżej przepisów wewnętrznych było zaakceptowanie do zapłaty tej faktury (aczkolwiek konieczność taka wynikała z zapisów umownych) i opatrzenie jej adnotacją „sprawdzono pod względem merytorycznym”. Termin realizacji zadania upływał bowiem dopiero w dniu 12 grudnia 2009 r. i w dacie akceptacji faktury poświadczanie zgodności wykonanej pracy z umową było nierzetelnością.

Wykonawca wywiązał się z podstawowych zobowiązań wynikających z umowy. Jednakże do dnia 17 grudnia 2009 r. CEA miał przekazać sprawozdanie potwierdzające wykonanie pracy wraz z zakresem tematycznym szkolenia z rozbiciem na poszczególne ośrodki szkoleniowe oraz podziałem godzinowym. W terminie, tj. do dnia 16 grudnia 2009 r., wykonawca przesłał do MG tylko wykaz uczestników szkoleń, a pełne sprawozdanie przekazano z miesięcznym opóźnieniem, tj. w dniu 18 stycznia 2010 r.

5. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych przez Ministerstwo. Ujawniono natomiast uchybienia, polegające na nieprzestrzeganiu

²² Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu Hanny Trojanowskiej, znak: DEJ-091-01-MP/09 z dnia 12 marca 2010 r.

obowiązującego w 2009 r. *Regulaminu udzielania zamówień publicznych w MG* (dalej: *Regulamin*). I tak:

- Zgodnie z § 5 pkt. 8 *Regulaminu*, dyrektorzy komórek organizacyjnych MG byli zobowiązani do przekazania do Biura Dyrektora Generalnego szczegółowych planów zamówień publicznych do dnia 16 marca 2009 r. Terminu tego nie dotrzymano 6 dyrektorów.
- Wbrew postanowieniom § 12 pkt. 2 *Regulaminu*, w przypadku zamówień nieujętych w planie zamówień publicznych komórka organizacyjna powinna sporządzić notatkę zawierającą wyjaśnienie przyczyny nieujęcia zamówienia w planie. W 4 spośród 5 zbadanych notatek, przyczyny takie nie zostały wykazane.

Pan Andrzej Krupiński - Dyrektor Biura Administracyjnego wyjaśnił, że niepełna treść notatek była konsekwencją przeoczenia.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia rzetelność ksiąg rachunkowych Ministerstwa Gospodarki. Ocena ta uwzględnia ustalenia dotyczące skuteczności funkcjonowania procedur kontroli finansowej, wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości budżetowej oraz poprawność formalną dowodów księgowych. Sformułowano ją na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania losowo wybranej próby dowodów księgowych.

Z ogólnej liczby 973 zarejestrowanych w księgach rachunkowych „resortu” (po stronie Ma w dziennikach częściowych „D_1-Zobowiązania Przetwórstwo Przemysłowe, D_2-Zobowiązania Handel, DZ_1-Dokument Zastępczy Górnictwo Kopalnictwo, Hutnictwo oraz D_ISPO-Zobowiązania Sektorowy Program Operacyjny) zapisów księgowych²³ dokumentujących operacje o łącznej wartości 1 122 034 tys. zł, do kontroli wylosowano metodą monetarną²⁴ 79 dowodów i odpowiadających im 79 zapisów księgowych, na kwotę 897 351,2 tys. zł.

W badanej próbie stwierdzono błędne zaksięgowanie wydatku na koncie analitycznym 454 zamiast 469 (które należało utworzyć) dowodu zastępczego dotyczącego zobowiązania na kwotę 140 586,6 tys. zł (równowartość w dniu księgowania 32 361 tys. euro) z tytułu składki za rok 2009 do Funduszu Badawczego Węgla i Stali²⁵ (dalej: ECSC). Błąd ten

²³ O wartości bezwzględnej większej niż 50 zł.

²⁴ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

²⁵ Dalej: ECSC.

wpływał na bieżącą i roczną sprawozdawczość budżetową w części 20, co szczegółowo przedstawiono w punkcie 7 niniejszego *Wystąpienia*.

7. W wyniku badania przeniesień danych z ksiąg rachunkowych do sprawozdań budżetowych w Ministerstwie, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23), o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za okres od początku roku do końca IV kwartału 2009 r. (Rb-N) oraz kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z po korekcie) zostały sporządzone terminowo i prawidłowo²⁶, na podstawie danych z ewidencji księgowej.

W jednostkowym rocznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków (Rb-28) „resortu” oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-28 w części 20 budżetu wykazano wprawdzie kwoty poniesionych wydatków zgodne z ewidencją księgową, ale zaistniałe błędy doprowadziły do zmiany obrazu danych zawartych w tych sprawozdaniach, gdyż nie odzwierciedlały prawidłowej struktury wydatków. Było to konsekwencją nieprawidłowego zadekretowania oraz zaksięgowania wydatku w kwocie 135 964,1 tys. zł z tytułu składki do ECSC²⁷. Wykazano go błędnie w § 4540 *Składki do organizacji międzynarodowych*²⁸, zamiast wprowadzić do planu w § 4690 *Składki do organizacji międzynarodowych, w których uczestnictwo związane jest z członkostwem w Unii Europejskiej* i tam wykazać ten wydatek²⁹. Składka do ECSC wynika bowiem z art. 31 *Traktatu o Przystąpieniu RP do UE*. Do czasu zakończenia kontroli MG nie sporządziło korekty powyższych sprawozdań Rb-28.

Skorygowanymi uchybieniami w sporządzaniu sprawozdawczości było natomiast błędne wykazanie w jednostkowym sprawozdaniu Rb-Z „resortu” (w pozycjach E, E4 i E 4.1.) zobowiązań wymagalnych w kwocie 626,3 tys. zł. Dotyczyły zobowiązań, których termin płatności nie upłynął, w związku z czym nie powinny być one prezentowane. Korektę sprawozdania Rb-Z „resortu” sporządzono w trakcie kontroli. Uwzględniając powyższe ustalenia Najwyższa Izba Kontroli wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami dotyczącą rzetelności łącznej sprawozdawczości budżetowej sporządzonej przez dysponenta części 20 budżetu państwa.

²⁶ Zasady sporządzania sprawozdań zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).

²⁷ Ostateczna kwota składki wynikająca z przeliczenia euro na złote po bieżących kursach w dniach płatności.

²⁸ W dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe*, rozdział 15095 *Pozostała działalność*.

²⁹ Zgodnie z załącznikiem 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych - Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.

8. W ramach przeprowadzonej w I kwartale 2010 r. kontroli wykonania planu finansowego Polskiej Organizacji Turystycznej badaniami kontrolnymi objęto m.in. wydatki poniesione w ramach Pomocy Technicznej działania 6.4 *PO IG* w wysokości 1 315 tys. zł.

W sprawozdaniu z realizacji planu finansowego POT wykazano, że na zadania w ramach Pomocy Technicznej Programu *PO IG* (Priorytet IX) wydatkowano 1 315 tys. zł, to jest 78% planu po zmianach. Pełnego zakresu prac nie wykonano w żadnym z trzech zaplanowanych działań, to jest w działaniach 9.1 *Wsparcie zarządzania*, 9.2 *Wyposażenie instytucji* oraz 9.3 *Informacja i promocja*. Nie osiągnięto m.in. planowanej liczby ocen projektów złożonych przez beneficjentów, zakupu planowanej ilości sprzętu komputerowego i telefonów, szkoleń dla beneficjentów, ogłoszeń reklamowych, materiałów promocyjnych, konferencji informacyjnych oraz kontroli.

Przyczynami braku pełnej realizacji zadań związanych z Pomocą Techniczną *PO IG* były relatywnie późne podpisanie umów o dofinansowanie POT jako Instytucji Wdrażającej *PO IG* (umowy z Ministrem Gospodarki podpisano dopiero w dniu 9 kwietnia 2009 r.) oraz fakt, że spośród 7 złożonych wniosków o dofinansowanie, w 5 przypadkach potencjalni beneficjenci złożyli je w terminie uniemożliwiającym w 2009 r. sporządzenie stosownych ocen (wnioski złożone w drugiej połowie grudnia 2009 r.).

Umowy z Ministrem Gospodarki z kwietnia 2009 r. zostały rozwiązane w dniu 12 sierpnia 2009 r. z wsteczną mocą obowiązującą od dnia 1 sierpnia 2009 r. Przyczyną ich rozwiązania była zmiana systemu realizacji *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007 – 2013*. NIK uznała za nierzetelność fakt, że dokonując rozliczenia wykonania tych umów według stanu na dzień 31 lipca 2009 r. POT dokonała niezgodnego z rzeczywistym przebiegiem ich realizacji dostosowania planów działań do faktycznego wykonania.

W dniu 12 sierpnia 2009 r. wytworzono w POT dokumenty zatytułowane *Plan działań*, wpisując do nich - jako planowane - te wartości, które odpowiadały faktycznej realizacji. W dokumentach tych, odrębnie dla działań 9.1, 9.2 i 9.3, określono przewidywaną datę zakończenia realizacji projektu na dzień 31 lipca 2009 r. „Zaplanowane” wskaźniki realizacji projektu (określające docelowe wykonanie w ujęciu rzeczowym) oraz kwoty planowanych wydatków kwalifikowanych na realizację poszczególnych zadań, były tożsame z wnioskami o płatność, obejmującymi okres od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 lipca 2009 r.

Wiceprezes POT wyjaśnił, że potrzeba sporządzenia nowej wersji Planów Działań Pomocy Technicznej za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 lipca 2009 r. wynikała z wezwania

skierowanego w tej sprawie do POT przez Naczelnika Wydziału Pomocy Technicznej w Ministerstwie Gospodarki.

NIK wskazała, że żadne okoliczności nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla przedstawionych powyżej działań, tym bardziej, jeśli były one prowadzone na podstawie uzgodnień pomiędzy pracownikami jednostek państwowych, to jest POT i Ministerstwa Gospodarki. W ich wyniku bowiem *post factum* wykreowana została sytuacja, w której na dzień rozwiązania umów plan działań wykonany został w 100%.

9. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia definiowanie przez Ministra Gospodarki celów, zadań i podzadań budżetu państwa w układzie zadaniowym realizowanych w części 20 *Gospodarka* oraz dobór mierników ich wykonania.

Zgodnie z dyspozycją art. 124 pkt 9 *ufp* oraz przepisem § 2 ust.2 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009*³⁰ dysponent główny w cz. 20 *Gospodarka*, opracował projekt budżetu na rok 2009 i lata 2010 - 2011 w układzie zadaniowym oraz terminowo przedłożył go Ministrowi Finansów.

Do priorytetów strategicznych Ministerstwa Gospodarki należało wspieranie przedsiębiorczości, innowacyjności i konkurencyjności, lepsze regulacje prawne, partnerstwo dla rozwoju gospodarczego, aktywność na rynku międzynarodowym, bezpieczeństwo gospodarcze kraju oraz sprawna administracja. Ministerstwo realizowało swoje zadania w 4 funkcjach, to jest nr 6 *Koordinacja polityki gospodarczej kraju*, nr 11 *Działalność na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i nienaruszalności granic*, nr 15 *Prowadzenie polityki zagranicznej* oraz nr 22 *Tworzenie i koordynacja polityki*. W ramach tych funkcji przyjęto do wykonania łącznie 5 zadań oraz 18 podzadań.

Badaniom poddano realizację zadania 6.1 *Wzrost konkurencyjności gospodarki*, podzadania 6.1.5 *Rozwój systemu wsparcia inwestorów*. Celem realizacji tego podzadania był wzrost liczby miejsc pracy oraz wartości nakładów inwestycyjnych w wyniku realizacji programów wieloletnich, a miernikiem ilość miejsc pracy utworzonych w wyniku inwestycji. W ocenie NIK jest to miernik adekwatny do celu podzadania i ściśle z nim powiązany, gdyż umowy zawierane w ramach wieloletnich programów finansowego wsparcia inwestorów przewidują przekazanie inwestorom określonych kwot, w zamian za utworzenie i utrzymanie przez wyznaczony czas ustalonej liczby miejsc pracy. Zgodnie z umowami, w sytuacji nieosiągnięcia przez beneficjenta przyjętego na dany rok poziomu miernika, kwota dotacji

³⁰ Dz. U. Nr 87, poz. 537.

należnej w danym roku zostaje proporcjonalnie obniżona (o ile obniżenie wartości miernika mieści się w dozwolonych granicach) lub też całość dotychczas wypłaconej dotacji podlega zwrotowi wraz z odsetkami, w przypadku gdy obniżenie wartości docelowej miernika wykracza poza dopuszczalny poziom. Analogiczna reguła dotyczy miernika docelowego. Wartość miernika na 2009 r. ustalono na poziomie ok. 20 tysięcy natomiast jego wykonanie wyniosło 24,3 tys. W 2009 r. realizowano 40 wieloletnich programów wsparcia. Na realizację podzadania zaplanowano ostatecznie 135 424 tys. zł, a wydatkowano 133 640 tys. zł.

Szczegółowej kontroli poddano realizację dwóch programów wieloletnich, tj. Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez TPV Displays Polska Sp. z o.o. w Gorzowie Wielkopolskim pod nazwą Fabryka Telewizorów plazmowych i paneli LCD w latach 2007 – 2010 oraz Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez LG Electronics Wrocław Sp. z o.o. w Kobierzycach pod nazwą Fabryka Telewizorów LCD, w latach 2008 – 2011.

Program wieloletniego wsparcia inwestycyjnego dla TPV Displays Polska Sp. z o.o. ustanowiono w 2007 r. Przewidywał on udzielenie dotacji celowej na utworzenie nowych miejsc pracy, w łącznej kwocie 9 360 tys. zł. W okresie od dnia rozpoczęcia inwestycji do dnia 31 grudnia 2009 r. TPV Displays Polska Sp. z o.o. utworzyła, zgodnie ze składanymi sprawozdaniami potwierdzonymi wynikami kontroli Ministerstwa, 1674 miejsca pracy wobec wymaganych umową minimum 800 nowych miejsc.

Program wsparcia dla LG Electronics Wrocław Sp. z o.o. w Kobierzycach jest realizowany od 2006 r. Przewidywana kwota wsparcia do 2011 r. to 13 052 tys. zł. Do końca 2009 r. Spółka utworzyła 898 nowych miejsc pracy wobec wymaganych umową co najmniej 560 miejsc.

Dla budżetu zadaniowego w systemie księgowym QREZUS prowadzona była ewidencja księgowa, w ten sposób, że rozszerzona została ewidencja analityczna o klasyfikację działań budżetowych w ujęciu zadaniowym. Na bieżąco ewidencjonowane były wszystkie wydatki realizowane w 2009 r., poprzez powiązanie planu rzeczowo – finansowego Ministerstwa z planem w układzie zadaniowym.

10. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1.** Podjęcie wszelkich należących do kompetencji Ministra Gospodarki działań w celu możliwie szybkiego ukończenia prac legislacyjnych nad projektem *ustawy o rezerwach strategicznych*.

2. Skuteczne egzekwowanie od kierowników placówek terminowego informowania dysponenta głównego o dokonywanych przeniesieniach w planach finansowych placówek.
3. Podjęcie działań eliminujących przypadki naruszania wewnętrznych procedur dokumentowania udzielanych zamówień publicznych oraz błędów w klasyfikowaniu wydatku z tytułu składek do organizacji międzynarodowej.
4. Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w sprawie sposobu rozwiązania umów z Polską Organizacją Turystyczną dotyczących Pomocy Technicznej w ramach *PO IG* oraz poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli o wynikach tego postępowania.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Premiera o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Stanisław Jarosz