



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KGP.410.011.01.2016
P/16/012

TEKST UJEDNOLICONY

*Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –
przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
(Uchwała Kolegium NIK Nr 9/2017 z dnia 29 marca 2017 r.)*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/012 - Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/39/2016 z dnia 1 sierpnia 2016 r. Piotr Piątkiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/49/2016 z dnia 22 sierpnia 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju ² 00-507 Warszawa, Plac Trzech Krzyży 3/5
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Piechociński – Minister Gospodarki od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 12 listopada 2016 r. Mateusz Morawiecki – Minister Rozwoju od dnia 16 listopada 2015 r. a od dnia 28 września 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-7, 1623)</p>
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2015 r. – 31 grudnia 2015 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ negatywnie działania w zakresie windykacji należności niepodatkowych Skarbu Państwa, podejmowane przez Ministerstwo Gospodarki⁴, a następnie Ministerstwo Rozwoju.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Funkcjonujący w ww. ministerstwach system windykacji należności niepodatkowych nie zapewniał skutecznej egzekucji zaległości. Na ocenę prowadzenia windykacji wpłynęły stwierdzone nieprawidłowości polegające na:

- braku rzetelności działań w dochodzeniu należności na łączną kwotę 41 153 461,77 zł (stan należności na 31 grudnia 2015 r.),
- zaniechaniu windykacji należności od osób trzecich, na które przeszła odpowiedzialność z tytułu należności osoby prawnej wykreślonej z właściwego rejestru osób prawnych (łączna kwota należności na 31 grudnia 2015 r. – 10 212 001,66 zł),
- niespisaniu w 2015 r. z ksiąg rachunkowych należności nieściągalnych o wartości 10 212 001,66 zł od spółek, które wykreślono z Krajowego Rejestru Sądowego.

¹ Dalej: Najwyższa Izba Kontroli lub NIK.

² Dalej: Ministerstwo lub MR.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; opisowa, jeżeli nie zostały spełnione kryteria określone dla oceny pozytywnej ani negatywnej; negatywna.

⁴ Dalej: Ministerstwo lub MG.

NIK zwraca jednocześnie uwagę, że ustalenia poczynione w toku kontroli prowadzą do wniosku, iż zarówno przepisy § 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych, jak i § 6 obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek przez zakres i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich nie chronią w wystarczającym stopniu interesów Skarbu Państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Należyżość i efektywność dochodzenia należności niepodatkowych Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Na 31 grudnia 2015 r. należności długoterminowe resortu, wykazane w sprawozdaniu finansowym za rok 2015, wyniosły 426 422,40 zł i dotyczyły Seamless Sp. z o.o. w Kobyłce zobowiązanej do zwrotu wsparcia otrzymanego w 2006 r. w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na lata 2004-2006 (SPO WKP).

Na 31 grudnia 2015 r. należności krótkoterminowe wykazane w sprawozdaniu finansowym za rok 2015 wyniosły 161 945 403,94 zł, z czego należności z tytułu dostaw i usług 2 060,65 zł. Należności wyceniono w kwocie wymaganej zapłaty, tj. łącznie z odsetkami należnymi na dzień bilansowy.

Z łącznej kwoty pozostałych należności na 31 grudnia 2015 r. kwota 161 011 034,00 zł stanowiła należności z tytułu dochodów budżetowych (*resort*), 158 292,64 zł z tytułu należności państwowego funduszu celowego Fundusz Kredytu Technologicznego (FKT) oraz 776 077,30 zł jako pozostałe należności (*ministerstwo*). W 2015 r. utworzono odpisy aktualizujące wartość należności na kwotę 112 178 187,14 zł (*resort*), 6 221 338,57 zł (FKT) i 138 107,57 zł (*ministerstwo*). Łączny odpis aktualizujący na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniósł 118 399 525,71 zł. Kontroli celowej zostały poddane należności 30 spośród 97 dłużników *resortu* (o łącznej wartości na 31 grudnia 2015 r. 96 701 479,07 zł) wykazanych w księgach rachunkowych na 31 grudnia 2015 r., wszystkich 10 dłużników *ministerstwa* (447 256,80 zł) oraz wszystkich sześciu dłużników FKT (6 253 824,24 zł). Łączna kwota skontrolowanych należności na 31 grudnia 2015 r. wynosiła 103 402 560,11 zł.

(dowód: akta kontroli str. 538-630, 1612-1622)

Windykacja należności Funduszu Kredytu Technologicznego

Minister Gospodarki jako dysponent państwowego funduszu celowego Fundusz Kredytu Technologicznego udzielił pełnomocnictwa Bankowi Gospodarstwa Krajowego do reprezentowania Skarbu Państwa m.in. przed sądami, organami administracji publicznej i organami samorządu terytorialnego. Wycena i windykacja należności FKT odbywała się zgodnie z przepisami i procedurami obowiązującymi w Banku Gospodarstwa Krajowego.

W latach 2011-2015 odzyskano należności od 10 dłużników na kwotę 6 848 959,66 zł. Na 31 grudnia 2015 r. stan należności przeterminowanych od sześciu dłużników wyniósł 6 253 824,24 zł (należność główna, odsetki, koszty). Do lipca 2008 r. BGK udzielił 72 kredytów technologicznych na łączną kwotę 195 665 527,51 zł.

(dowód: akta kontroli str. 165-537, 758-1055)

Windykacja należności FKT prowadzona przez Departament Kredytów Trudnych BGK (DKT) dzięki prawidłowo opracowanym i realizowanym na bieżąco procedurom windykacyjnym doprowadziła do odzyskania większości przeterminowanych należności. Możliwe to było m.in. poprzez stosowanie umów zastawu rejestrowego na rzeczach oznaczonych co do tożsamości oraz stosowaniu kart monitorowania dłużnika w DKT. Działania windykacyjne podejmowane były niezwłocznie, w terminie kilku do kilkunastu dni od powstania przeterminowanej należności.

Windykacja należności ministerstwa

Na 31 grudnia 2015 r. kwota należności od 10 dłużników wynosiła 447 256,80 zł. Pięciu dłużników *ministerstwa* spłaciło zobowiązania w 2016 r. na łączną kwotę 22 297,37 zł. Jedną należność, którą stanowiła kara umowna w wysokości 4 892,54 zł, anulowano. Należność od jednego dłużnika w wysokości 19 090,14 zł (zwrot kosztów postępowania) przekazano do Ministerstwa Energii jako właściwego celem ujęcia w ewidencji. Należność od dłużnika w wysokości 400 516,75 zł (kara umowna) przekazano do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa⁵ celem wszczęcia postępowania sądowego. W przypadku dwóch należności w kwotach 180,00 zł oraz 280,00 zł (zwroty kosztów postępowań kasacyjnych zasądzone wyrokami odpowiednio – z dnia 4 grudnia 2014 r. i z dnia 3 lutego 2015 r.) ich windykacja nie została sfinalizowana do momentu zakończenia kontroli. Istnieją przy tym przesłanki do uznania tych należności za nieściągalne.

(dowód: akta kontroli str. 703-732)

Windykacja należności resortu

20 skontrolowanych należności na kwotę 94 841 118,12 zł dotyczyło wsparcia inwestycyjnego, w tym osiem należności w związku z art. 12 ust. 1 *ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji*⁶, pięć należności w związku ze wsparciem inwestycyjnym udzielonym w ramach SPO WKP, trzy należności w związku ze wsparciem inwestycyjnym udzielonym w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 (dalej POIG), cztery należności w związku ze wsparciem inwestycyjnym udzielonym w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (dalej POIŚ).

Pozostałe skontrolowane 10 należności na kwotę 1 860 360,95 zł dotyczyło pięciu kar pieniężnych nałożonych na kontrahentów w związku z powstaniem niedoboru w stosunku do ewidencyjnego stanu rezerw⁷, trzech wierzytelności przejętych przez Ministra Gospodarki w związku z likwidacją ośrodków badawczo-rozwojowych oraz dwóch należności związanych z umowami z 2000 r. na utrzymywanie potencjału produkcyjnego i remontowego na potrzeby obronności państwa oraz na realizację zadania w zakresie dostosowania mocy produkcyjnych do zadań ujętych w *Centralnym Programie Mobilizacji Gospodarki*.

W dniu 24 czerwca 2016 r. Minister Rozwoju przekazał akta spraw dotyczących kar pieniężnych wymierzonych w związku z *ustawą o zapasach* Ministrowi Energii.

(dowód: akta kontroli str. 733-757, 1056-1622, 1624-1694)

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

Ustalone
nieprawidłowości

⁵ Dalej PGSP.

⁶ Dz. U. Nr 41, poz. 363 i Nr 141, poz. 1177, dalej ustawa o wspieraniu inwestycji.

⁷ Art. 22 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw* (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 197 ze zm.). Dalej: *ustawa o zapasach*.

1. niewystawienie przez Ministerstwo Gospodarki przez ponad 8 lat tytułu wykonawczego, stosowanego w egzekucji należności pieniężnych. Dotyczyło spółki CHEMPOL Sp. z o.o. - wsparcie inwestycyjne udzielone na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o wspieraniu inwestycji (łączna kwota należności na 31 grudnia 2015 r. 951 274,42 zł). Bezczynność Ministerstwa w tym zakresie stanowiła naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁹.

W dniu 26 lutego 2003 r. spółka zawarła z Ministrem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej umowę na dofinansowanie inwestycji w łącznej kwocie 700 565 zł. Prawomocną decyzją Ministra Gospodarki z dnia 14 września 2006 r. spółka została wezwana do zapłaty zaległej części należności w wysokości 350 282,50 zł. Sąd w dniu 31 lipca 2008 r. odrzucił skargę kasacyjną spółki.

W związku z powyższym Minister Gospodarki, jako wierzyciel, powinien wszcząć postępowanie egzekucyjne na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰ (dalej uopewa) oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹. Organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru (art. 26 § 1 uopewa). Ministerstwo nie wystawiło tytułu wykonawczego, a w konsekwencji nie została wszczęta egzekucja administracyjna, mimo że zgodnie z rozdziałem VI pkt 1 ppkt 12 Regulaminu Wewnętrznego Departamentu Budżetu i Finansów (DBF) z października 2007 r. do zadań Wydziału Budżetu Resortu należała windykacja należności budżetowych i realizacja zobowiązań ministra wynikających z zawartych umów.

Po otwarciu likwidacji spółki w dniu 2 kwietnia 2009 r. Ministerstwo nie zgłosiło wierzytelności do likwidatora spółki. W latach 2009-2016 (do końca III kwartału) w Ministerstwie nie podejmowano działań w celu windykacji przedmiotowej należności, za wyjątkiem wystawiania wezwań do zapłaty¹² oraz upomnień¹³.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu Gospodarki Ministerstwa Rozwoju Elżbiety Paradowskiej, która od 2006 r. zajmowała stanowisko Dyrektora DBF MG¹⁴, Departament Budżetu Gospodarki nie odpowiada w Ministerstwie Rozwoju, a wcześniej w Ministerstwie Gospodarki, za egzekwowanie czy dochodzenie należności przysługujących Ministrowi od innych podmiotów. Departament, odpowiadając za obsługę finansowo-księgową, jest zobowiązany do księgowania zgłoszonych należności, do właściwego naliczania odsetek, a także do monitorowania tych należności poprzez ewidencjonowanie ich wpłaty.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uznanie. Wskazać należy, że zgodnie z obowiązującym wówczas *Regulaminem Organizacyjnym Ministra Gospodarki*¹⁵ do zadań Departamentu należało w szczególności prowadzenie

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej uof.

⁹ zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

¹⁰ T. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 599.

¹¹ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 z zm.

¹² M.in. 22.10.2008, 16.01.2009, 23.01.2009, 08.10.2009, 09.06.2011, 22.06.2011.

¹³ M.in. 08.06.2011, 08.08.2016.

¹⁴ Pismo z dnia 10.10.2016 r.; znak: DBG.II.073.67/1/16, IK/12101

¹⁵ Stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 18 Ministra Gospodarki z dnia 16 września 2008 r.

spraw z zakresu finansów publicznych¹⁶. Niedoprecyzowanie w regulaminach wewnętrznych zadań poszczególnych komórek organizacyjnych w zakresie windykacji należności nie usprawiedliwia odstąpienia od wszczęcia egzekucji administracyjnej przez Ministerstwo.

Zgodnie z art. 42 ust. 3 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁷ egzekucja należności, z wyjątkiem należności cywilnoprawnych, następuje w trybie i na zasadach określonych w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Wskazać należy, że tytuł wykonawczy stosowany w egzekucji należności pieniężnych został wystawiony dopiero w dniu 10 października 2016 r., co, w ocenie NIK, bezzasadnie wydłuża, a może nawet uniemożliwić jej skuteczną windykację.
(dowód: akta kontroli str. 1698-1702, 1710 -1732, 1853, 1939-1950)

2. niewystąpienie przez Ministerstwo do komornika sądowego o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, mimo posiadanego wyroku Sądu wraz z nadaną klauzulą wykonalności, w sprawach dotyczących spółek:

- Centrum Rekreacyjno-Konferencyjne Jurajski Park Wodny Sp. z o.o. (JPW Sp. z o.o.), w przypadku której łączna kwota należności na 31 grudnia 2015 r. wyniosła 3 551 101,00 zł,
- PPHU „EOL” Sp. z o.o., w przypadku której łączna kwota należności wynosiła 594 241,80 zł.

Bezczyńność Ministerstwa w dochodzeniu tych należności stanowiła naruszenie art. 42 ust. 5 *uof*.

W dniu 5 marca 2003 r. JPW Sp. z o.o. zawarła z Ministrem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej umowę na dofinansowanie inwestycji w łącznej kwocie 2 120 390 zł. W dniu 19 grudnia 2004 r. Minister wniósł pozew do Sądu o zapłatę kwoty głównej 1 427 328,80 zł wraz z odsetkami. Nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym wydany w dniu 13 lipca 2004 r. został utrzymany w mocy wyrokiem z dnia 26 czerwca 2006 r. W dniu 20 marca 2007 r. wyrokowi została nadana klauzula wykonalności.

W dniu 9 lipca 2007 r. Biuro Prawne Ministerstwa skierowało do przedsiębiorcy wezwanie przedegzekucyjne do zapłaty informując, że niedokonanie zapłaty we wskazanym terminie (7 dni od dnia doręczenia) spowoduje wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Spółka w wyznaczonym terminie nie dokonała zapłaty należności, lecz mimo to nie podjęto w MG odpowiednich działań. § 23 ust. 2 obowiązującego wówczas Zarządzenia nr 33 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 6 czerwca 2007r. w sprawie wykonywania zastępstwa procesowego, parafowania decyzji administracyjnych oraz wydawania opinii prawnych w Ministerstwie Gospodarki stanowił, że w razie braku zapłaty pełnomocnik z Biura Prawnego niezwłocznie wysyła wniosek o wszczęcie egzekucji do właściwego komornika sądowego przesyłając kopię wniosku do DBF. W latach 2008-2015 w Ministerstwie nie podejmowano jakichkolwiek działań w celu windykacji przedmiotowej należności.

Osobą odpowiedzialną za powyższe zaniechanie była ówczesna Dyrektorka Biura Prawnego MG Urszula Kulisiewicz, która zgodnie z obowiązującym wówczas regulaminem wewnętrznym Biura Prawnego¹⁸ nadzorowała całokształt pracy Biura,

¹⁶ § 24 ust. 2 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki.

¹⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 249 poz. 2104.

¹⁸ Rozdział IV pkt 1 ppkt 1 i 2 Regulaminu Wewnętrznego Biura Prawnego z października 2007 r.

kierowała jego pracą i sprawowała bezpośredni nadzór nad działalnością podległych zespołów (w tym Zespołu Radców Prawnych).

Dopiero w dniu 28 sierpnia 2015 r.¹⁹, w odpowiedzi na zapytanie o stan sprawy w postępowaniu egzekucyjnym lub upadłościowym, Departament Prawny poinformował DBF, iż przeciwko spółce nie jest prowadzone postępowanie egzekucyjne z uwagi na fakt, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych oraz dlatego, że spółka nie posiada żadnego majątku.

(dowód: akta kontroli str.: 1673-1680, 1734-1752, 1917-1927)

W dniu 22 sierpnia 2003 r. PPHU EOL Sp. z o.o. zawarła z Ministrem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej umowę na dofinansowanie inwestycji w kwocie 450 000 zł. W dniu 9 sierpnia 2006 r. Minister wniósł pozew do Sądu o zapłatę kwoty głównej 579 778,80 zł wraz z odsetkami. Nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym wydany w dniu 21 sierpnia 2006 r., został następnie utrzymany w mocy wyrokiem z dnia 9 czerwca 2009 r.

W dniu 2 grudnia 2009 r. złożony został wniosek o nadanie klauzuli wykonalności. W dniu 24 grudnia 2009 r. BP przekazało do DBF nakaz zapłaty oraz wyrok Sądu utrzymujący w mocy nakaz zaopatrzonej w klauzulę wykonalności.

W dniu 16 kwietnia 2010 r. DBF zwrócił się do BP z prośbą o wszczęcie egzekucji informując m.in., że dłużnik nie dokonał zapłaty. Biuro Prawne nie wystąpiło do komornika o egzekucję. W latach 2010-2015 w Ministerstwie, za wyjątkiem wysyłania wezwań do zapłaty, nie podejmowano działań w celu windykacji przedmiotowej należności.

Odpowiedzialnym za zaniechanie w tej sprawie była ówczesna Dyrektorka Biura Prawnego MG Leokadia Krystyna Kręcińska, której podlegał Zespół Radców Prawnych²⁰. Departament Prawny o braku wystąpienia o wszczęcie postępowania egzekucyjnego poinformował dopiero w dniu 27 sierpnia 2015 r., tj. po ponad 5 latach od dnia, w którym DBF zwrócił się o wszczęcie postępowania.

Przytoczone wyżej dwa przypadki beczynności Departamentu Prawnego odpowiedzialnego za windykację należności stanowią przykłady braku rzetelnego nadzoru bezpośrednich przełożonych nad pracownikami odpowiedzialnymi za windykację należności.

(dowód: akta kontroli str.: 1673, 1705, 1804-1822, 1917, 1919)

3. przewlekłe i nieefektywne dochodzenie należności (łącznie kwota takich należności na 31 grudnia 2015 r. wynosiła 11 386 378,85 zł).

Nieprawidłowość dotyczy zobowiązań następujących podmiotów: M. K.²¹ w związku z realizacją umowy cywilnej (łącznie kwota należności na 31 grudnia 2015 r. 335 827,58 zł); Zakładów Środków Opatrunkowych PASO SA – kara nałożona na spółkę w 2004 r. (kwota 140 227,81 zł); Ekoprofit Sp. z o.o. z siedzibą w Piasecznie - wsparcie inwestycyjne udzielone w 2003 r. na podstawie ustawy o wspieraniu inwestycji (w 2013 r. umorzenie postępowania egzekucyjnego przeciwko spółce, rozpoczęcie windykacji od członków zarządu spółki w 2016 r., kwota 946 704,30 zł); EKO-REK Sp. z o.o. z siedzibą w Dąbrowie Górniczej – wsparcie inwestycyjne udzielone w 2003 r. na podstawie

¹⁹ Pismo DP-III-027-43-1/07.

²⁰ § 3 pkt 2 ppkt 4 Regulaminu Wewnętrznego Biura Prawnego z maja 2010 r.

²¹ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 (zwanej dalej: uodip). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

ustawy o wspieraniu inwestycji (wykreślenie z KRS w 2012 r., rozpoczęcie windykacji od członków zarządu spółki w 2015 r., kwota 5 476 539,16 zł) oraz King-Plast Sp. z o.o. - wsparcie inwestycyjne udzielone w 2002 r. na podstawie ustawy o wspieraniu inwestycji (wykreślenie z KRS w marcu 2014 r., rozpoczęcie windykacji od członków zarządu spółki w październiku 2015 r. w związku z kontrolą NIK, kwota 4 487 080,00 zł). Przedstawione przypadki przewlekłej windykacji stanowią naruszenie art. 42 ust. 5 *uof*, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz podejmowania czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Należność od M. K.²² wynikała z zawartej w dniu 4 kwietnia 2000 r. umowy z Ośrodkiem Badawczo-Rozwojowym Gospodarki Remontowej Energetyki we Wrocławiu (dalej Ośrodek). Sąd Okręgowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 28 maja 2003 r. zasądził od pozwanego na rzecz Ośrodka łączną kwotę 109 064,72 zł z ustawowymi odsetkami. W związku z likwidacją Ośrodka w 2007 r. Minister Gospodarki przejął w imieniu Skarbu Państwa powyższą wierzytelność. W dniu 6 lipca 2007 r. Sąd postanowił o nadaniu wyrokowi wydanemu w dniu 28 maja 2003 r. klauzuli wykonalności. Postanowieniem z dnia 28 listopada 2008 r. komornik postanowił umorzyć postępowanie egzekucyjne w związku z bezskutecznością egzekucji. W latach 2009-2015 w Ministerstwie nie podejmowano jakichkolwiek działań w celu windykacji przedmiotowej należności. W ocenie NIK bezskuteczność postępowania egzekucyjnego nie oznaczała konieczności rezygnacji z dochodzenia zapłaty należności. W tym celu można było podjąć czynności zmierzające do wyjawienia majątku dłużnika zgodnie z art. 913-920 *kpc*²³ lub ponownie, z zachowaniem odstępu czasowego, wystąpić z wnioskiem o wszczęcie egzekucji do komornika sądowego na podstawie wyroku Sądu opatrzonego klauzulą wykonalności. O beczynności komórki prawnej w tej sprawie, a także o braku jakiegokolwiek współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa świadczy ponadto brak odpowiedzi Biura Prawnego (a następnie Departamentu Prawnego) na pisma²⁴ kierowane z DBF MG z prośbą o informację dotyczącą ewentualnej możliwości dalszego dochodzenia należności. Odpowiedzialnym za zaniechania w tej sprawie jest ówczesny Dyrektor BP MG Ryszard Taradejna oraz jego następcy Leokadia Kręcińska i Monika Studzińska. Do zadań Biura Prawnego, a następnie Departamentu Prawnego należało zastępstwo procesowe w postępowaniach sądowych oraz cywilnych postępowaniach egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str.: 104-110, 1673-1680, 1823-1835, 1917, 1978-2013)

Należność od PASO SA wynikała z kary, jaką Minister Gospodarki nałożył na tę spółkę w 2004 r. w związku z powstaniem niedoboru waty opatrunkowej stanowiącej rezerwy państwowe na podstawie umowy z ARM z dnia 21 lutego 2001 r. W 2006 r. Ministerstwo rozważało umorzenie należności, przygotowano projekt decyzji w tej sprawie, ale ostatecznie nie doszło do jej podpisania. Od 30 listopada 2005 r. spółka jest w likwidacji, ale prowadzi działalność gospodarczą. W dniu 1 września 2005 r. Ministerstwo wystawiło tytuł wykonawczy i w dniu 2 września 2005 r. przekazało do właściwego naczelnika urzędu skarbowego. W dniu 22 września 2006 r. komornik sądowy wydał postanowienie o braku możliwości za-

²² Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 *uodip*. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

²³ Jeżeli zajęty w egzekucji majątek dłużnika nie rokuje zaspokojenia należności cywilnoprawnych lub jeśli wierzyciel wykaże, że na skutek prowadzonej egzekucji nie uzyskał w pełni zaspokojenia swojej należności, może on żądać zobowiązania dłużnika do złożenia wykazu jego majątku.

²⁴ Pisma z dnia: 14.02.2012, 05.04.2012, 22.10.2012, 27.11.2013.

spokożenia wierzytelności. Postanowieniem z dnia 22 lutego 2012 r. komornik sądowy umorzył postępowanie egzekucyjne przeciwko spółce. DBF, po uzyskaniu od Departamentu Prawnego opinii prawnej o możliwych dalszych krokach postępowania, nie podjął jakichkolwiek działań w celu dochodzenia przedmiotowej należności. Nie wystąpił do departamentu merytorycznego (Departament Bezpieczeństwa Gospodarczego) o podjęcie decyzji w sprawie ponownego wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie egzekucji lub sporządzenia oświadczenia wierzyciela o zwolnienie dłużnika z długu. Dyrektorem DBF była wówczas Elżbieta Paradowska.

(dowód: akta kontroli str.: 1698 -1702, 1837-1848, 1969-1977)

Departament Prawny zdaniem NIK powinien bez zbędnej zwłoki reagować w sprawach wpływających do niego w związku z windykacją należności SP. Tymczasem departament ten nie udzielał odpowiedzi innym departamentom lub udzielał ich po kilku miesiącach.

Przewlekłe działania Ministerstwa naruszały przepis § 1 *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych*²⁵, na podstawie którego wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 1056-1622, 1624-1694)

4. niewystąpienie do Sądu w sprawie nadania klauzuli wykonalności wyciągowi z listy wierzytelności, a w konsekwencji braku wystąpienia o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w sprawie dotyczącej spółki Rafineria Nafty GLIMAR SA. Spółce tej udzielono wsparcia inwestycyjnego na podstawie art. 12 ust. 1 *ustawy o wspieraniu inwestycji* (kwota należności na 31 grudnia 2015 r. wynosiła 17 571 287,70 zł).

W dniu 8 listopada 2002 r. spółka zawarła z Ministrem Gospodarki umowę na dofinansowanie inwestycji w łącznej kwocie 8 000 000 zł. W dniu 19 stycznia 2005 r. Sąd Rejonowy wydał postanowienie o ogłoszeniu upadłości spółki obejmującej likwidację majątku. W dniu 2 maja 2005 r. Ministerstwo zgłosiło Sądowi wierzytelność z tytułu realizacji umowy, w tym należność główną w kwocie 8 000 000 zł. W dniu 11 marca 2008 r. postępowanie upadłościowe wobec spółki zostało umorzone z powodu braku środków na prowadzenie postępowania. Zgodnie z art. 264 ust. 1 *ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe*²⁶ po zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego wyciąg z zatwierdzonej przez sędziego komisarza listy wierzytelności, zawierający oznaczenie wierzytelności oraz sumy otrzymanej na jej poczet przez wierzyciela, jest tytułem egzekucyjnym przeciwko upadłemu, zaś zaopatrzony w klauzulę wykonalności umożliwia wszczęcie i prowadzenie postępowania egzekucyjnego. W latach 2008-2015 Biuro Prawne, a następnie Departament Prawny MG, nie wystąpiły do Sądu w sprawie nadania klauzuli wykonalności wyciągowi z listy wierzytelności. Postanowienie Sądu z dnia 11 marca 2008 r. wpłynęło do DBF MG i nie zostało przekazane ani do komórki merytorycznej czyli Departamentu Wdrażania Programów Operacyjnych (DPO), ani do Biura Prawnego. Dyrektorem DBF MG była wówczas Elżbieta Paradowska. Dyrektor DPO powzięła informację o umorzeniu postępowania upadłościowego dopiero z przekazanego w dniu 24 kwietnia 2015 r. wystąpienia pokontrolnego NIK²⁷, czyli po siedmiu latach. Dyrektor Departamentu

²⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 656.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 233 ze zm.

²⁷ Pismo o sygn. DPO-VII-40632-1/2/15 z dnia 18 września 2015 r.

mentu Prawnego sprawą przedmiotowej należności zajął się dopiero od września 2015 r., bowiem wcześniej nigdy nie było ze strony innych komórek organizacyjnych MG próby do DP o podjęcie działań mających za przedmiot dochodzenie należności²⁸.

NIK zauważa, że Dyrektor DBF Elżbieta Paradowska w latach 2005-2008 wchodziła w skład Rady Wierzycieli w postępowaniu upadłościowym Rafinerii Nafty „GLIMAR” SA, a więc była zaznajomiona na bieżąco z trwającym postępowaniem upadłościowym.

W ocenie NIK powyższe zaniechanie skutkujące beczynnością komórek organizacyjnych Ministerstwa w windykacji przedmiotowej należności przez prawie osiem lat jest wynikiem braku procedury windykacji należności wraz z jasno określonym podziałem kompetencji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa. Beczynność Ministerstwa w przedmiocie dochodzenia tej należności stanowi naruszenie art. 42 ust. 5 *uof*;

(dowód: akta kontroli str. 1673, 1674, 1698-1702, 1707, 1753-1800, 1939-1950)

5. nie złożono w prokuraturze zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 286 § 1, w związku z art. 294 § 1 Kodeksu Karnego, dotyczącego spółki Widok Bio-Energia Sp. z o.o., której udzielono wsparcia inwestycyjnego w ramach POiŚ 2007-2013 (łącznie kwota należności na 31 grudnia 2015 r. wynosiła 7 099 178,00 zł).

W dniu 15 września 2011 r. spółka zawarła z Ministrem Gospodarki umowę na dofinansowanie projektu *Budowa elektrociepłowni na biomasę* w ramach działania 9.4 *Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych*. Beneficjentowi przekazano zaliczkę w wysokości 5 000 000 zł. Beneficjent nie realizował projektu zgodnie z umową, a otrzymaną zaliczkę przeznaczył na zakup obligacji korporacyjnych spółek należących do wspólnej grupy kapitałowej, co stanowiło wykorzystanie środków europejskich niezgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 207 ust.1 pkt 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. W dniu 23 lipca 2013 r. Instytucja Pośrednicząca (IP) rozwiązała umowę ze skutkiem natychmiastowym, a beneficjent został wezwany do zwrotu dofinansowania. W dniu 19 listopada 2013 r. Minister Gospodarki wydał decyzję w sprawie zwrotu, utrzymaną następnie w mocy decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 14 marca 2014 r.

Pismem z dnia 24 stycznia 2014 r. Departament Funduszy Europejskich Ministerstwa (DFE) zwrócił się do Departamentu Prawnego MG m.in. z prośbą o opinię w zakresie konieczności zawiadomienia organów ścigania w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości o charakterze nadużycia finansowego oraz o przekazanie informacji na temat przyjętego trybu procesowania. W piśmie DFE poinformował, że w dniu 18 listopada 2013 r. do MG wpłynęła prośba skierowana przez Prokuraturę Rejonową w Gdańsku o przekazanie dokumentów w sprawie dofinansowania udzielonego spółce w związku z prowadzonym postępowaniem przygotowawczym nadzorowanym przez ten organ m.in. w sprawie podejrzenia wyłudzenia dotacji z funduszy unijnych przez Widok Bio-Energia. Departament Prawny nie odpowiedział na pismo.

W ocenie NIK Departament Prawny powinien niezwłocznie podjąć działania w celu przygotowania zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa

²⁸ Pismo o sygn. DP.I.024.573.2016 z dnia 10.10.2016 r.

z art. 286 § 1 Kodeksu Karnego, w związku z art. 294 § 1 Kodeksu, po otrzymaniu odpowiednich informacji od departamentu merytorycznego.

Konieczność powiadomienia organów ścigania w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości o charakterze finansowym wynikała także z treści pkt 3 lit. b)²⁹ podrozdziału 5.3 *Wytycznych w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013*.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego Bożena Łukasik³⁰ na podstawie posiadanych akt nie była w stanie przedstawić przyczyn braku zawiadomienia do prokuratury w przedmiotowej sprawie. Również Krzysztof Kłopotowski Dyrektor Biura Prawnego Ministerstwa Energii³¹, we właściwości którego jest prowadzenie sprawy dłużnika Widok-Bio Energia Sp. z o.o., nie wyjaśnił przyczyn tego zaniechania.

(dowód: akta kontroli str.1145-1454, 1624-1694, 1664-1680, 1697, 1708,1852-1873)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zabezpieczenia obowiązujące w umowach podpisywanych przez Ministerstwo z beneficjentami na łączną kwotę 9 522 885,26 zł w związku z udzielonym wsparciem finansowym okazały się niewystarczające. Dotyczyło to spółek: Alfa Sp. z o.o. (kwota udzielonego wsparcia 3 656 297,86 zł), EKO-REK Sp. z o.o. (kwota 2 748 866,00 zł), Ekoprofit Sp. z o.o. (kwota 751 400,00 zł), King-Plast Sp. z o.o. (kwota 1 739 899,00 zł) oraz Seamless Sp. z o.o. (kwota 626 422,40 zł).

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego Bożeny Łukasik³² wybór rodzaju zabezpieczenia z określonego przepisami katalogu zabezpieczeń stosowanych na wypadek niewykonania umowy o dofinansowanie należał do komórki merytorycznej. Tylko ona, dysponując dokumentacją dotyczącą beneficjenta, mogła dokonać oceny w zakresie właściwego w danej sprawie sposobu zabezpieczenia należytego wykonania umowy o dofinansowanie.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Innowacji Patrycji Zeszutek³³ pomoc finansowa dla wymienionych podmiotów gospodarczych była przyznawana i zabezpieczana zgodnie z zasadami udzielania pomocy dla poszczególnych programów. Zabezpieczeniem był potwierdzony notarialnie weksel własny in blanco, opłacony do kwoty przyznanego dofinansowania wraz z deklaracją wekslową.

Zdaniem NIK zarówno przepisy § 10 *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych*³⁴, jak i § 6 obecnie obowiązującego *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich*³⁵ nie chronią w wystarczającym stopniu interesów Skarbu Państwa. Celowym byłoby zatem wypracowanie rozwiązań zwiększających zakres ochrony interesu Skarbu Państwa w umowach o udzielenie wsparcia finansowego.

²⁹ Zostało popełnione naruszenie prawa krajowego lub wspólnotowego mające skutek finansowy w wysokości co najmniej 10 000 EUR obciążający budżet Wspólnoty (...) i występuje podejrzenie nadużycia finansowego (oszustwa).

³⁰ Pismo z dnia 10 października 2016 r.

³¹ Zgodnie z porozumieniem zawartym w dniu 27.01.2016 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju a Ministrem Energii, to Minister Energii wstąpił we wszystkie prawa i obowiązki dotychczasowego Ministra Gospodarki pełniącego rolę IP w sprawie systemu realizacji POIS 2007-2013.

³² Pismo z dnia 10 października 2016 r.

³³ Pismo z dnia 10 października 2016 r.

³⁴ Dz. U. Nr 175 poz. 1232 ze zm.

³⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1161.

(dowód: akta kontroli str. 1455-1545, 1624-1694)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób dochodzenia należności niepodatkowych Skarbu Państwa wykazywanych w księgach rachunkowych *ministerstwa i resortu*.

Opis stanu faktycznego

2. Współpraca Ministerstwa z Prokuratorią Generalną Skarbu Państwa w zakresie windykacji należności niepodatkowych Skarbu Państwa

W 2015 r. w ramach zastępstwa procesowego PGSP dochodziła należności niepodatkowych SP części 20 w związku z niewykonaniem umowy o dofinansowanie projektów od dwóch firm: Termet S.A. (kwota 1 192 504,42 zł plus odsetki) i Eko-Petrol-Recykler Sp. z o.o. (kwota 2 408.060,32 zł plus odsetki). W obu sprawach Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelacje SP. Oznacza to, wobec wcześniejszego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie oddalającego powództwo w całości, utrzymanie tego wyroku.

W dniu 30 marca 2016 r. PGSP w opinii prawnej przekazanej do Ministerstwa Rozwoju wskazała na brak podstaw do wnoszenia skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego dotyczącego należności od spółki Termet S.A. W związku z tym we wrześniu 2016 r. Ministerstwo Rozwoju wyksięgoowało z ksiąg rachunkowych tę należność.

W dniu 15 marca 2016 r. Departament Prawny poinformował PGSP, że rozważa dalsze dochodzenia należności od spółki Eko-Petrol-Recykler Sp. z o.o. W dniu 19 lipca 2016 r. Departament Innowacji MR poinformował DBG, że w związku z uprawomocnieniem wykreślenia spółki z KRS brak jest podstaw do dalszego dochodzenia należności.

Analiza dokumentacji i korespondencji pomiędzy Ministerstwem a PGSP w powyższych sprawach wykazała, że informacje, dokumenty i inne dowody wymienione w ramach współdziałania PGSP i Ministerstwem przekazywane były w formie i sposób określony w § 5 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa z właściwymi podmiotami przy wykonywaniu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa i zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz przy wydawaniu opinii prawnych*³⁶. Dochowywano terminów umożliwiających PGSP zapoznanie się z nimi i podjęcie niezbędnych czynności wynikających z przepisów prawa lub wyznaczonych przez sąd.

Po zakończeniu wykonywania przez PGSP zastępstwa procesowego Skarbu Państwa właściwa jednostka organizacyjna Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa zwracała Ministerstwu przekazane materiały.

(dowód: akta kontroli str. 643-676, 702-707, 758-768, 1674, 2122-2134)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie współpracę Ministerstwa z Prokuratorią Generalną Skarbu Państwa w zakresie windykacji należności niepodatkowych Skarbu Państwa.

³⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 190, poz. 1477, ze zm.

3. Wycena niepodatkowych należności Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Kwoty należności głównych były zgodne i wynikały z odpowiedniego tytułu prawnego: umowy, decyzji, faktury itp. Kwota należności obejmowała również należne odsetki, inne należne koszty uboczne (koszty upomnień, koszty postępowań sądowych itp.). Wartość bilansowa należności korygowana była o odpisy aktualizujące ich wartość. Na 31 grudnia 2015 r. należności wykazane w sprawozdaniu finansowym za rok 2015 wyniosły ogółem 162 371 826,34 zł. Spośród nich skontrolowano należności na łączną kwotę 103 402 560,11 zł, tj. 63,7%.

W Ministerstwie opracowano formalne procedury tworzenia odpisów aktualizujących wartość należności, które uwzględniały postanowienia art. 35b *ustawy o rachunkowości* oraz postanowienia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 4 – Utrata wartości aktywów. Ministerstwo przeprowadziło na dzień bilansowy procedurę szacowania odpisów aktualizujących wartość należności. W ich wyniku ustalono odpisy aktualizujące wartość należności w kwocie 118 399 525,71 zł.

W przypadku przekazania należności – celem zastępstwa procesowego – do PGSP występowano do tej jednostki z wnioskiem o przekazanie informacji (dla potrzeb szacowania ewentualnego odpisu aktualizującego) o stanie zaawansowania procesu windykacji. Kwota utworzonych przez Ministerstwo odpisów aktualizujących była wystarczająca i odpowiednia do stopnia prawdopodobieństwa zapłaty należności.

(dowód: akta kontroli str. 631-642)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wycenę niepodatkowych należności Skarbu Państwa.

4. Ewidencja należności niepodatkowych Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Księgi rachunkowe zawierające należności niepodatkowe Skarbu Państwa dla dysponenta części 20 budżetu państwa „Gospodarka” (dalej: *resort*) oraz dysponenta trzeciego stopnia części 20 budżetu państwa „Gospodarka” (dalej: *ministerstwo*³⁷) prowadzone były w oparciu o aktualną dokumentację, o której mowa w art. 10 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*³⁸. Opisane są w niej przyjęte przez MG i MR zasady (polityka) rachunkowości, instrukcje i zarządzenia wewnętrzne³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 103-134)

Ministerstwo przeprowadziło roczną inwentaryzację należności za 2015 r. zgodnie z Planem Inwentaryzacji MG z dnia 4 grudnia 2015 r. Terminy i częstotliwość przeprowadzenia inwentaryzacji, określone w art. 26 ust. 1 i 3 *uor* zostały zachowane, a sposób jej przeprowadzenia zgodny był ze sposobem określonym w art. 26 ust. 1 *uor*. Należności niepodatkowe Skarbu Państwa zinwentaryzowano poprzez uzyskanie potwierdzeń lub w drodze weryfikacji.

³⁷ Główny Księgowy Ministerstwa w Biurze Dyrektora Generalnego.

³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm. Dalej: *uor* lub *ustawa o rachunkowości*.

³⁹ Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Gospodarki, Zarządzenie Nr 21 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie procedur planowania i realizacji budżetu, kontroli finansowej oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w Ministerstwie Gospodarki, Zarządzenie Nr 22 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 20 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji inwentaryzacyjnej w Ministerstwie Gospodarki, Zarządzenie Nr 36 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 19 marca 2013 r. w sprawie wykonywania zastępstwa procesowego, parafowania decyzji administracyjnych oraz wydawania opinii prawnych w Ministerstwie Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 135-154)

Plan kont oraz przyjęta polityka (zasady) rachunkowości w zakresie należności dostosowane były do specyfiki działalności jednostki oraz spełniały wymogi określone w *uor*. Ewidencja szczegółowa do kont zespołu 2 prowadzona była według podziałek klasyfikacji budżetowej i umożliwiała wyodrębnienie poszczególnych grup rozrachunków, rozliczeń, ustalenie przebiegu ich rozliczeń oraz stanu należności, rozliczeń i roszczeń spornych z podziałem według kontrahentów. Przy rozliczaniach środków europejskich również odpowiednio w podziale na programy lub projekty. Należności księgowano na prawidłowym koncie syntetycznym i analitycznym oraz przypisywano do właściwego okresu sprawozdawczego.

W Ministerstwie na koniec 2015 r. występowały należności bieżące oraz zaległe. W 2015 r. nie wystąpiło spisanie należności jako nieściągalnych, umorzenie, odroczenie płatności oraz spisanie należności jako przedawnionych. Na raty rozłożono należności od dwóch dłużników: Polskiej Izby Cła, Logistyki i Spedycji – kwota 15 932,58 zł (spłacono w 2016 r.) i obywatela Włoch Germano Angeloni – kwota 626 422,40 zł (dłużnik nie spłaca zadłużenia).

Ustalono nieprawidłowości

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

Nie spisano z ksiąg rachunkowych resortu występujących na 31 grudnia 2015 r. należności nieściągalnych od czterech spółek, które wykreślono z Krajowego Rejestru Sądowego. Wartość niespisanych należności wyniosła 10 212 001,66 zł. Dotyczyło to spółek: EKO-REK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka z o.o. – kwota 5 476 539,16 zł, data uprawomocnienia się wykreślenia z Krajowego Rejestru Sądowego - 03.04.2012 r., KING-PLAST Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w likwidacji Spółka z o.o. – kwota 4 487 080,00 zł, 29.03.2014 r., „ŚNIEŻKA” Chłodnia w Częstochowie S.A. – kwota 216 399,76 zł, 04.02.2015 r., AMER - GLASS Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w likwidacji Spółka z o.o. – kwota 31 982,74 zł, 27.10.2009 r.

Brak spisania tych należności NIK stwierdziła już podczas kontroli P/15/015 w 2015 r. Zaniechanie to naruszało postanowienia art. 20 ust. 1 *uor* stwierdzającego, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Stanowiło to także naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 3 *uof* stwierdzającego, że należności mogą być umarzone w całości, jeżeli osoba prawna została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie.

Zdaniem NIK windykacja należności od wspólników i członków zarządów w/w spółek jest nierealna m.in. z uwagi na upływ czasu. Sądy liczą trzyletni termin przedawnienia od dnia powzięcia informacji przez powoda, tj. Ministerstwa o szkodzie wynikającej z braku możliwości zaspokojenia z majątku spółki. Wiedzę taką w stosunku do ww. czterech spółek Ministerstwo posiada znacznie dłużej niż przez okres trzech lat. Do czasu kontroli NIK w 2015 r.⁴⁰ Ministerstwo nie występowało o ustalenie przejścia odpowiedzialności z tytułu należności czterech ww. osób prawnych wykreślonych z właściwego rejestru osób prawnych na osoby trzecie.

⁴⁰ P/15/015 - Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej, dalej kontrola NIK

Według wyjaśnień Pani Elżbiety Paradowskiej Dyrektor DBG trwają prace nad zmianą polityki rachunkowości w MR, polegające na dodaniu konta pozabilansowego, na które przeksięgowywane będą należności od dłużników, tj. spółek wykreślonych z KRS, w celu dalszego ich dochodzenia od osób trzecich.

(dowód: akta kontroli str. 540-565, 1612-1615)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W opinii NIK podczas inwentaryzacji Ministerstwo powinno było spisać ze stanu należności kwoty należne od spółek, które wykreślono z rejestru. Zdaniem NIK opracowanie i wdrożenie odpowiednich procedur uporządkowałoby proces windykacji należności. Według wyjaśnień Bożeny Łukasik Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie trwają prace nad nowymi procedurami, w tym w zakresie dochodzenia należności.

(dowód: akta kontroli str. 155-164, 1671)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ewidencjonowanie należności niepodatkowych Skarbu Państwa.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁴¹, wnosi o:

- 1) zweryfikowanie sald i ustalenie aktualnego stanu należności ewidencjonowanych na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* oraz dokonanie stosownych korekt;
- 2) opracowanie procedur windykacji należności oraz określenie zasad postępowania w stosunku do członków zarządów i wspólników spółek, które nie dotrzymały warunków podpisanych z Ministerstwem umów o udzielenie wsparcia finansowego;
- 3) doprecyzowanie w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa, która jednostka organizacyjna jest odpowiedzialna za windykację należności i w jakim zakresie;
- 4) niezwłoczne wszczęcie postępowania windykacyjnego wobec spółek Chempol Sp. z o.o. oraz JPW Sp. z o.o.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

⁴¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Dalej: *ustawa o NIK*.

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2017 r.

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

/-/ Sławomir Grzelak