

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W GDAŃSKU

LGD.430.001.02.2018

Nr ewid. 131/2018/P/18/001/LGD

Informacja
o wynikach kontroli
wykonania w 2017 r. planu finansowego
Polskiej Agencji Kosmicznej

Warszawa, maj 2018 r.

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*

**Informacja
o wynikach kontroli
wykonania w 2017 r. planu finansowego
Polskiej Agencji Kosmicznej**

Dyrektor Delegatury


Ewa Jasiurska-Kluczek

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski


Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 30.V. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

I. Wprowadzenie.....	4
II. Ocena kontrolowanej działalności	6
1. Ocena ogólna	6
2. Uwagi i wnioski.....	8
III. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej	9
1. Wykonanie planu finansowego agencji	9
1.1. Wykonanie planu przychodów	9
1.2. Wykonanie planu kosztów	10
1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami	14
1.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności.....	14
2. Sprawozdania.....	17
3. Księgi rachunkowe.....	18
V. Informacje dodatkowe.....	22
Załączniki	24

I. Wprowadzenie

Polska Agencja Kosmiczna została utworzona na mocy ustawy z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej¹ (dalej: „ustawa o PAK”) i jest agencją wykonawczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych².

Siedzibą Agencji zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o PAK jest miasto Gdańsk, a w myśl art. 1 ust. 4 ustawy Agencja może posiadać również oddziały terenowe. W statucie Agencji³ (§ 4 ust. 3), w strukturze wewnętrznej, wyodrębniono dwa oddziały terenowe, w Warszawie oraz w Rzeszowie.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o PAK Agencja realizuje zadania w zakresie badań i rozwoju techniki kosmicznej, w tym inżynierii satelitarnej oraz ich zastosowania dla celów użytkowych, gospodarczych, obronnych, bezpieczeństwa państwa oraz naukowych. Katalog tych zadań określono w art. 3 ust. 2 tej ustawy.

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

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

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

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

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

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

W załączniku nr 11 do ustawy budżetowej na 2017 r.⁴ zaplanowano przychody i koszty Agencji w kwocie 10.966,0 tys. zł, a ich wykonanie wyniosło odpowiednio 9.631,4 tys. zł i 9.590,6 tys. zł,

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 601.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Kosmicznej (Dz. U. poz. 861).

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

tj. ok. 87,5% planu. Otrzymana w 2017 r. z budżetu państwa dotacja podmiotowa wyniosła 9.566 tys. zł⁵, którą wykorzystano w 86,7%.

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

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶.

⁵ Pozostałą część przychodów stanowiła równowartość odpisów amortyzacyjnych w kwocie 1.400 tys. zł.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna⁷

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

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

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

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

W ocenie NIK kierowanie Agencją przez osobę nieposiadającą legitymacji do pełnienia funkcji kierownika jednostki oraz dokonywanie czynności z tym związanych stwarzało ryzyko m.in. w zakresie uznania ważności i skuteczności zawartych umów cywilnoprawnych. W przypadku niemożności powołania Prezesa Agencji w sposób określony w art. 8 ust. 1 ustawy o PAK, przepisy prawa pozwalały na podjęcie działań zmierzających do wyłonienia organów osoby prawnej, w sytuacji gdy osoba prawna nie może prowadzić swoich spraw z braku powołanych do tego organów. Zgodnie z art. 42 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁹ w takim przypadku sąd ustanawia dla niej kuratora.

Od dnia 14 marca 2018 r. Prezesem Agencji jest Grzegorz Brona.

Zdaniem reprezentującego organ nadzoru zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sposób kierowania Agencją od 12 kwietnia 2017 r., był prawidłowy¹⁰.

Inne stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- niezachowaniu należytej staranności przy ustaleniu szacunkowej wartości zamówienia, wskutek czego zamówienia o łącznej wartości 170,0 tys. zł (40,7 tys. euro) udzielono z pominięciem ustawy

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

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

⁹ Dz. U. z 2017 poz. 459, ze zm.

¹⁰ Pismo do NIK nr DP.17.65.2018.MT(4) z 22 marca 2018 r.

- Prawo zamówień publicznych¹¹ – na podstawie tego zamówienia w 2017 r. poniesiono koszty i wydatki w łącznej kwocie 55,0 tys. zł, tj. 0,6% kosztów i wydatków majątkowych;
- sporządzeniu sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań z operacji finansowych za IV 2017 r. na podstawie nietrwałych zapisów księgowych za grudzień 2017 r.¹²;
- zaklasyfikowaniu wydatku w łącznej kwocie 6,0 tys. zł (0,1% kosztów i wydatków majątkowych) do wydatków majątkowych, zamiast wydatków bieżących, co miało wpływ na sprawozdawczość roczną w zakresie kosztów i wydatków;
- ujęciu w niewłaściwych miesiącach dowodów księgowych o łącznej wartości 167,1 tys. zł (1,7% kosztów i wydatków majątkowych);
- powstaniu na koniec 2017 r. zobowiązania wymagalnego w kwocie 6,0 tys. zł (0,1% kosztów i wydatków majątkowych);
- sprawowaniu niewystarczającego nadzoru nad terminowym przedkładaniem rachunków przez zleceniobiorców (39,8 tys. zł, tj. 0,4% kosztów i wydatków majątkowych).

W 2017 r. Agencja realizowała zadania określone w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o PAK, chociaż nie wszystkie zaplanowane w ramach ich realizacji działania określone w planie działania Agencji na 2017 r. zostały zrealizowane (opisane w pkt 1.4. informacji). Natomiast tak samo jak w 2016 r. jednego zadania polegającego na prowadzeniu rejestru obiektów w przestrzeni kosmicznej na zasadach określonych w Konwencji o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną¹³ nie realizowała, z powodu braku przepisów określających treść rejestru oraz sposób jego prowadzenia. Niemniej jednak w 2017 r. podjęto działania mające na celu realizację tego zadania i został opracowany projekt ustawy o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych, który zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji był na etapie konsultacji publicznych oraz opracowano projekty aktów wykonawczych do tej ustawy.

W 2017 r. nie opracowano Krajowego Programu Kosmicznego – jak wynika z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji m.in. z powodu ponad rocznego opóźnienia w ogłoszeniu Polskiej Strategii Kosmicznej¹⁴ oraz konieczności wykonania w celu jego opracowania szeregu niezbędnych analiz i badań rynku kosmicznego. Nie opracowano również systemu wdrażania tego programu – jak wynika z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji m.in. z powodu braku środków finansowych na ten cel oraz konieczności wprowadzenia zmian w statucie i strukturze organizacyjnej Agencji – propozycje takich zmian przekazano do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w czerwcu 2017 r.

W 2017 r. Agencja m.in. opracowała założenia i projekt dokumentu pt. „Krajowy Program Kosmiczny” oraz przekazała ten projekt do konsultacji społecznych, które rozpoczęły się 19 grudnia 2017 r.

W ramach realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym Agencja udzieliła wsparcia w postaci pomocy *de minimis*, konsultacji i ekspertyz¹⁵ 43 podmiotom gospodarczym, tj. trzem więcej niż zaplanowano. Na etapie prac nad projektem planu finansowego Agencji na 2018 r. – 16 października 2017 r. przekazano dyrektorowi Biura Budżetowo-Finansowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów propozycję drugiego miernika w ramach planu finansowego Agencji w układzie zadaniowym, którym była liczba opracowanych raportów z zakresu badań naukowych i edukacji kosmicznej w Polsce¹⁶.

¹¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).

¹² Łączna kwota niezatwierdzonych dotyczących kosztów wyniosła 2.952,5 tys. zł, a wydatków – 2.807,0 tys. zł, tj. niemal 30% kosztów i wydatków majątkowych.

¹³ Dz. U. z 1979 r. Nr 5 poz. 22.

¹⁴ W lutym 2017 r. – uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Polskiej Strategii Kosmicznej.

¹⁵ Polegającego m. in. na: przedstawieniu zasad udziału w Programie Wsparcia Polskiego Przemysłu oraz programach opcjonalnych Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA).

¹⁶ Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że z roboczej korespondencji z pracownikiem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że propozycja miernika została zaakceptowana – nie otrzymano żadnej oficjalnej korespondencji, w której zatwierdzono propozycję tego miernika.

Sporządzone w Agencji sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania z operacji finansowych, co do zasady, przekazywały prawdziwy obraz przychodów, kosztów i wydatków, a także należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2017 r.

Powyższe sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁷.

Ustalone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych, nie spowodowały istotnego zniekształcenia danych wykazanych w badanych sprawozdaniach i księgach za 2017 r. Stosowany w Agencji system kontroli zarządczej był nieadekwatny do ryzyka w obszarze sprawozdawczości i ksiąg rachunkowych i nieskuteczny, ponieważ nie opracowano procedur ograniczających te ryzyka, a istniejące mechanizmy kontrolne nie zapewniały prawidłowego i rzetelnego sporządzania sprawozdań oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Szczegółowym badaniem objęto koszty/wydatki w łącznej kwocie 2.301,1 tys. zł, tj. 23,0% kosztów i wydatków majątkowych Agencji w 2017 r.

W dniu 31 grudnia 2017 r. Agencja nie posiadała środków pieniężnych na rachunkach bankowych z wyjątkiem rachunku Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej przedstawiona została **w załączniku 2 do niniejszej informacji**.

2. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków o charakterze systemowym. Uwagi i wnioski pokontrolne skierowane do Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej opisano w rozdziale IV Informacje dodatkowe.

¹⁷ Rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773) oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

III. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej

1. Wykonanie planu finansowego agencji

1.1. Wykonanie planu przychodów

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

Głównym źródłem przychodów Agencji od początku jej funkcjonowania, tj. od 2015 r. była dotacja podmiotowa w budżetu państwa, której wykorzystanie w poszczególnych latach 2015–2017 wyniosło odpowiednio 2.747,2 tys. zł, 8.101,2 tys. zł i 8.290,4 tys. zł.

Udział tej dotacji w przychodach ogółem w 2015 r. wyniósł 99,6%¹⁸, a w 2016 r. i 2017 r. – 86,1%¹⁹ przychodów ogółem²⁰.

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

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

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

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że Agencja nie ma ustawowego obowiązku pozyskiwania przychodów z innych tytułów niż dotacje z budżetu państwa, a jej działania nie są nastawione na zysk, lecz na wsparcie podmiotów działających w obszarze sektora kosmicznego. Niemniej jednak wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że podjęto działania w celu uzyskania środków z budżetu Unii Europejskiej – Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu „System operacyjnego gromadzenia, udostępniania i promocji cyfrowej informacji satelitarnej o środowisku (Sat4Envi)”, którego Agencja była jednym z partnerów. Umowa o partnerstwie została podpisana 27 marca 2017 r., a umowa o dofinansowanie – 31 października 2017 r.²¹

Na koniec 2017 r. (również 2016 r.) nie wystąpiły należności.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące przychodów Agencji przedstawiono w załączniku 1 do niniejszej informacji.

¹⁸ 2.747,2 tys. zł z 2.756,9 tys. zł.

¹⁹ 8.101,2 tys. zł i 8.290,4 tys. zł odpowiednio z 9.414,3 tys. zł i 9.631,4 tys. zł.

²⁰ Pozostałe przychody Agencji stanowiła amortyzacja, a w 2017 r. również kara za nieterminową realizację umowy przez wykonawcę.

²¹ Agencja nie była stroną umowy o dofinansowanie, natomiast była stroną podpisanego porozumienia.

1.2. Wykonanie planu kosztów

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

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

Od początku działania Agencji koszty jej funkcjonowania (z wyłączeniem kosztów dotyczących inwestycji) w poszczególnych latach 2015-2017 wyniosły odpowiednio 2.840,5 tys. zł, 9.722,1 tys. zł i 9.590,6 tys. zł.

Znaczny (ponad trzykrotny) wzrost tych kosztów w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. wynikał z tego, iż 2016 r. był pierwszym pełnym rokiem obrotowym funkcjonowania Agencji oraz nastąpił planowany wzrost zatrudnienia. Natomiast koszty w 2017 r. były na zbliżonym poziomie jak w 2016 r. – o 1,4% niższe niż w 2016 r.

Na koszty funkcjonowania Agencji w 2017 r. składały się głównie:

- koszty wynagrodzeń w kwocie 4.638,5 tys. zł, w tym koszty wynagrodzeń osobowych – 4.208,9 tys. zł,
- koszty usług obcych – 1.903,9 tys. zł,
- amortyzacja – 1.338,3 tys. zł,
- pozostałe koszty funkcjonowania – 725,7 tys. zł,
- składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy – 643,5 tys. zł.

Przyczyną niepełnego wykorzystania limitu kosztów było głównie niższe o:

- 986,5 tys. zł wykonanie planu po zmianach kosztów z tytułu wynagrodzeń, w tym niższe o 741,1 tys. zł wykonanie kosztów z tytułu wynagrodzeń osobowych i niższe o 135,4 tys. zł kosztów z tytułu wynagrodzeń bezosobowych,
- 244,5 tys. zł wykonanie planu po zmianach kosztów składek, w tym niższe o 213,4 tys. zł wykonanie kosztów składek na ubezpieczenia społeczne.

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że:

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

- niepełne wykonanie planu kosztów wynagrodzeń bezosobowych wynikało z rezygnacji ze zlecenia ekspertom zewnętrznym konsultacji dotyczących opracowywanego przez Agencję Krajowego Programu Kosmicznego.

Wiceprezes ds. obronnych Agencji stwierdził ponadto, iż w celu opracowania Programu niezbędne było również wykonanie analiz i badań dotyczących sektora kosmicznego, których nie opracowało ówczesne Ministerstwo Rozwoju na etapie tworzenia Polskiej Strategii Kosmicznej, której narzędziem realizacji jest Krajowy Program Kosmiczny. Opracowanie takich analiz i badań wiązało się z kosztami niezaplanowanymi przez Agencję i znacznie przekraczającymi jej możliwości finansowe. Aby uniknąć dalszego opóźnienia w opracowaniu tego Programu (wynikającego m.in. z tego, iż Polska Strategia Kosmiczna została ogłoszona z ponad rocznym opóźnieniem) podjęto decyzję o samodzielnym wykonaniu wszystkich niezbędnych czynności zmierzających do prawidłowego i rzetelnego opracowania tego Programu.

Otrzymane w 2017 r. dotacje z budżetu państwa Agencja wykorzystwała w kwocie 8.694,9 tys. zł, tj. niżej o 1.371,1 tys. zł (o 13,6%) od planu (10.066,1 tys. zł), ale wyższej o 519,0 tys. zł, tj. o 6,3% od wykonania w 2016 r. (8.175,9 tys. zł). Dotację podmiotową wykorzystano w kwocie 8.290,4 tys. zł, a dotację na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 404,6 tys. zł.

Dotacja podmiotowa została przeznaczona zarówno w 2017 r. (jak i 2016 r.) na funkcjonowanie Agencji. Wyższe wydatki w 2017 r. aniżeli w 2016 r., wynikały głównie z ich wzrostu na:

- czynsz najmu pomieszczeń Agencji w Oddziale Terenowym w Warszawie, co spowodowane było zwiększeniem wynajmowanej powierzchni (choć wynegocjowano niższą stawkę za m²) w związku z planowanym wzrostem zatrudnienia, przeniesieniem pracowników Biura Organizacyjnego z Centrali Agencji do tego oddziału oraz utworzeniem pomieszczenia do przetwarzania informacji niejawnych i pomieszczenia do pełnienia funkcji laboratorium komputerowego, w którym znajdowały się specjalistyczne komputery i oprogramowanie;
- wyjazdy służbowe zagraniczne w związku ze zwiększeniem ich liczby spowodowanej przede wszystkim negocjacjami w sprawie przystąpienia Polski do Europejskiego Konsorcjum SST²².

Szczegółowym badaniem objęto koszty/wydatki w łącznej kwocie 2.301,1 tys. zł, tj. 23,0% kosztów Agencji w 2017 r. łącznie z wydatkami majątkowymi, w tym 1.896,5 tys. zł dotyczyło kosztów/wydatków bieżących, a 404,6 tys. zł wydatków majątkowych (100% wydatków majątkowych). Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających kosztom/wydatkom Agencji. Próba 148 dowodów o łącznej wartości 2.253,6 tys. zł została wylosowana metodą monetarną (MUS²³), a dziewięciu dowodów o łącznej wartości 47,5 tys. zł dobrana w sposób celowy²⁴.

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

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

²² Space Surveillance and Tracking – System obserwacji i śledzenia kosmosu.

²³ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁴ Na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz osądu kontrolera.

- dokonano wydatków w łącznej kwocie 55,0 tys. zł na podstawie sprawozdań z działań w ramach umowy cywilnoprawnej, w których wskazano głównie udział w spotkaniach podczas gdy przedmiotem tej umowy było świadczenie doradztwa eksperckiego;
- trzech wykonawców umów cywilnoprawnych złożyło osiem rachunków po upływie terminów określonych w tych umowach.

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

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

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

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

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

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

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

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

Zatem po uwzględnieniu wszystkich składników całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy bez podatku od towarów i usług, szacunkowa wartość tego zamówienia winna wynosić 170,0 tys. zł, tj. 40,7 tys. euro²⁵ (120,0 tys. zł²⁶, tj. 28,7 tys. euro oraz 50,0 tys. zł²⁷, tj. 12,0 tys. euro). W wyniku ustalenia wartości szacunkowej w nieprawidłowej wysokości, powyższe zamówienie zostało udzielone z pominięciem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji wynika, że:

- wniosek o udzielenie zamówienia przedstawia szacunkową wartość zamówienia nieprzekraczającą wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro, a przedmiotowa umowa została zawarta z poszanowaniem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych,
- niezasadne jest sumowanie maksymalnej wartości „dodatkowego wynagrodzenia” z wartością maksymalnego „podstawowego wynagrodzenia”, gdyż zapisy aneksu dają jedynie możliwość przyznania „dodatkowego wynagrodzenia” i dopiero na etapie wniosku o przyznanie tego wynagrodzenia, który należy traktować, jako wniosek o udzielenie zamówienia, można mówić o udzielaniu zamówienia publicznego i konieczności sumowania jego wartości netto,
- mając jednak na uwadze wątpliwości zgłoszone w ramach niniejszej kontroli chcąc rozwiązać wszelkie wątpliwości interpretacyjne Agencja niezwłocznie zawrze kolejny aneks, który uporządkuje przedmiotową sprawę i jednoznacznie określi proces przyznawania „dodatkowego wynagrodzenia” oraz wskaże w sposób niebudzący wątpliwości, że przyznanie dodatkowego wynagrodzenia nie może powodować przekroczenia progu, o którym mowa w przepisie art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

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

Dodać również należy, iż w ramach realizacji przedmiotu powyższej umowy zamawiający przyjął sprawozdania z działalności w danym miesiącu²⁸, w których zleceniobiorca wskazał, że głównie uczestniczył w różnego rodzaju spotkaniach (m.in. z parlamentarzystami, młodzieżą, przedstawicielami administracji rządowej oraz samorządowej i kadrami naukową) oraz wspierał działania związane z przestrzenią kosmiczną. Sprawozdania te nie zawierały żadnych informacji na temat świadczonych „usług doradztwa eksperckiego”.

Z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji wynika, że:

- wskazane w sprawozdaniach czynności były opisem szczegółowym, sporządzanym na polecenie zleceniodawcy działań podjętych przez zleceniobiorcę związanych z realizacją zawartej umowy,

²⁵ Licząc po kursie złotego w stosunku do euro obowiązującym w dniu ustalenia wartości zamówienia (27 lutego 2017 r.), tj. 4,1749, określonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2254).

²⁶ 5,0 tys. zł * 24 m-ce (okres obowiązywania umowy).

²⁷ 5,0 tys. zł * 2 (maksymalna kwota dodatkowego wynagrodzenia) * 5 (liczba kwartałów do końca obowiązywania umowy).

²⁸ Za poszczególne miesiące od marca do grudnia 2017 r.

- wykazywanie tych czynności było zgodne z przyjętą przez Agencję koncepcją doradztwa eksperckiego w znaczeniu szerokim, obejmującym nie tylko doradztwo sensu stricto tj. konsultowanie z Prezesem Agencji lub pracownikiem Agencji odpowiedzialnym za koordynację umowy czynności opisanych w § 1 umowy, ale także wszystkie działania faktyczne, podejmowane przed przeprowadzeniem konsultacji, a niezbędne do ich przeprowadzenia – takie działania zostały opisane w sprawozdaniach,
 - efektem wskazanych w sprawozdaniach czynności były konsultacje osobiste bądź telefoniczne.
2. W Agencji nie zapewniono prawidłowego nadzoru nad realizacją trzech umów cywilnoprawnych²⁹, skutkiem czego było nieprzedłożenie przez Zleceniobiorców rachunków za poszczególne miesiące realizacji umowy, w wyznaczonych umownie terminach.

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

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

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

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

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

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

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

1.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2017 r. Agencja zrealizowała wydatki majątkowe w łącznej kwocie 404,6 tys. zł, co stanowiło zrealizowanie planu (500,0 tys. zł) w 80,9%. Wydatki poniesiono na zakup sprzętu komputerowego – zestawy komputerowe, komputery i laptopy (233,9 tys. zł), urządzeń biurowych (85,5 tys. zł), innych środków na wyposażenie (ekspresy do kawy, defibrylatory, kamera video, aparat fotograficzny i teleskop astronomiczny) – 68,5 tys. zł oraz oprogramowania 16,7 tys. zł. Większość wydatków majątkowych (275,1 tys. zł, czyli 68% wydatków majątkowych) dokonano w grudniu 2017 r., z tym że 230,2 tys. zł w wyniku udzielenia zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego. Wydatki

²⁹ Nr PAK/U/8/2017/WAW/DO z 1 marca 2017 r. i aneks nr 1 z 4 października 2017 r., nr PAK/U/26/2017/BO/RW z 2 czerwca 2017 r. i aneks nr 1 z 25 sierpnia 2017 r., nr PAK/U/2/2017/BO/EP z 20 stycznia 2017 r.

były ujęte w planie zamówień publicznych, a w przypadku, gdy nie zostały w nim ujęte, sporządzono wnioski o ich dokonanie wraz z uzasadnieniem zakupu, które zostały zatwierdzone przez wiceprezesa ds. obronnych Agencji.

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

W budżecie w układzie zadaniowym Agencja realizowała w 2017 r. jedno podzadanie nr 6.1.9. i jedno działanie nr 6.1.9.1. – Badanie i rozwój technologii kosmicznych oraz ich zastosowanie dla celów naukowych, gospodarczych i obronnych (w ramach funkcji państwa nr 6 – Polityka gospodarcza kraju, zadania nr 6.1.W – „Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki”), których celem było zapewnienie stabilnych i sprzyjających rozwojowi warunków funkcjonowania przedsiębiorców.

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

Wniosek z przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., dotyczący podjęcia działań zapewniających odzwierciedlenie w budżecie w układzie zadaniowym, zadań realizowanych przez Agencję, został zrealizowany. W ramach prac nad projektem planu finansowego Agencji na 2018 r. – 16 października 2017 r. przekazano dyrektorowi Biura Budżetowo-Finansowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów propozycję drugiego miernika w ramach działania 6.1.9.1. którym była liczba raportów z zakresu badań naukowych i edukacji kosmicznej w Polsce (algorytm wyliczenia wartości miernika zakładał ustalenie liczby opracowanych raportów).

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

W 2017 r. Agencja m.in.:

- opracowała założenia i projekt dokumentu pt. „Krajowy Program Kosmiczny” oraz przekazała ten projekt do konsultacji społecznych, które rozpoczęły się 19 grudnia 2017 r. W 2017 r. nie opracowano tego Programu – jak wynika z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji m.in. z powodu ponad rocznego opóźnienia w ogłoszeniu Polskiej Strategii Kosmicznej oraz konieczności wykonania w celu jego opracowania szeregu niezbędnych analiz i badań rynku kosmicznego. Nie opracowano również zasad wdrażania tego programu – jak wynika z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji m.in. z powodu braku środków finansowych na ten cel oraz konieczności wprowadzenia zmian formalno-prawnych w statucie i strukturze organizacyjnej

Agencji – propozycje takich zmian przekazano do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w czerwcu 2017 r.,

- uczestniczyła w charakterze delegata/doradcy w pracach niektórych rad programowych i grup roboczych Europejskiej Agencji Kosmicznej, Organizacji Narodów Zjednoczonych, Komisji Europejskiej, Europejskiej Organizacji Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju,
- uczestniczyła w wydarzeniach targowo-wystawienniczych, organizowała lub współorganizowała spotkania branżowe, spotkania informacyjne/konsultacje dla przedsiębiorstw, konferencje oraz organizowała wykłady,
- realizowała zadania dotyczące uruchomienia Krajowego Systemu SST, w tym opracowano i przekazano Komisji Europejskiej wniosek Aplikacyjny Polski do Konsorcjum SST EU³⁰ – z wyjaśnień Wiceprezesa ds. Obronnych Agencji wynika, że z uwagi m.in. na złożoność zadania nie zakończono w 2017 r. wszystkich działań umożliwiających uruchomienie tego systemu, w tym dotyczących utworzenia Centrum Operacyjnego SST, zawarcia umów, w tym z właścicielami/operatorami urządzeń SST i będą one kontynuowane w 2018 r.,
- zorganizowała wizytę przedstawicieli Komisji Europejskiej ds. GovSatCom³¹ w Agencji, w której udział wzięli przedstawiciele administracji i przedsiębiorstw zainteresowanych inicjatywą – celem wizyty było wsparcie uczestnictwa podmiotów naukowo-badawczych i przemysłowych w programie Komisji Europejskiej GovSatCom,
- współuczestniczyła w uruchomieniu i realizacji kierunku studiów Technologie Kosmiczne i Satelitarne na Politechnice Gdańskiej/Akademii Morskiej w Gdyni/Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni, poprzez udział w pracach Rady Programowej studiów, działaniach promocyjnych kierunku oraz prowadzeniu wybranych wykładów,
- opracowała i wydała pierwszą publikację Agencji, skierowaną głównie do polskich przedsiębiorców związanych z sektorem kosmicznym oraz osób zainteresowanych tematyką kosmiczną.

Nie opracowano określonego w planie działania Agencji na 2017 r. studium wykonalności lekkiej rakiety nośnej i nie uczestniczono w kursie Tabletop Exercises SSA³² – jak wynika z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji ze względu na zmiany kadrowe.

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

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

³⁰ Funkcjonującego na podstawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 541/2014/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającej ramy wsparcia obserwacji i śledzenia obiektów kosmicznych.

³¹ Governmental Satellite Communication – Wspólnotowa Łączność Satelitarne dla Celów Rządowych, której celem jest tworzenie niezależnego, autonomicznego i bezpiecznego systemu łączności satelitarnej dla rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej.

³² Udział w ćwiczeniach miał na celu pozyskanie wiedzy i zdobycie kompetencji w zakresie funkcjonowania SSA (Space Situational Awareness) – Świadomość sytuacyjna w przestrzeni kosmicznej oraz określenie korzyści wynikających z funkcjonowania systemów SSA dla potrzeb narodowych.

2. Sprawozdania

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

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2017 r. planu finansowego agencji wykonawczej (Rb-40 za IV kwartał 2017 r.)³³,
- z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej (Rb-35 za IV kwartał 2017 r.),
- z wykonania planu finansowego agencji wykonawczej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2 roczne za 2017 r.),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z za IV kwartał 2017 r.),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N za IV kwartał 2017 r.).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi ujętymi w informatycznym systemie finansowo-księgowym. Niemniej jednak sprawozdania te zostały sporządzone na podstawie nietrwałych zapisów księgowych za grudzień 2017 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, z wyjątkiem sporządzenia ich przez kierownika jednostki, który nie posiadał legitymacji do pełnienia tej funkcji.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że ustalone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości (opisane w dalszej części informacji), nie spowodowały istotnego zniekształcenia danych wykazanych w sprawozdaniach za 2017 r. Zatem sprawozdania te co do zasady, przekazywały prawdziwy obraz przychodów, kosztów i wydatków majątkowych, a także należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2017 r.

W Agencji w 2017 r., pomimo ustaleń z poprzedniej kontroli NIK:

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

Wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, iż nieopracowanie pisemnych procedur sporządzania sprawozdań budżetowych oraz z operacji finansowych spowodowane było rozwiązaniem z dniem 31 sierpnia 2017 r. stosunku pracy z Głównym Księgowym Agencji, któremu powierzono ich opracowanie oraz trudnościami z obsadzeniem tego stanowiska w 2017 r. (dwukrotna zmiana na tym stanowisku). Jak wyjaśnił wiceprezes ds. obronnych Agencji powyższe procedury powiązane były z identyfikacją i oszacowaniem ryzyk w zakresie sprawozdawczości i ksiąg rachunkowych oraz opracowano projekt takiej procedury, która zostanie niezwłocznie wdrożona. Ponadto wiceprezes ds. obronnych Agencji wyjaśnił, że zamierzano opracować powyższe procedury w 2017 r. i wprowadzić je od 1 stycznia 2018 r. (jak wskazano w informacji do NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań³⁴) niemniej jednak m.in. dwukrotnie unieważniono zapytanie ofertowe na przygotowanie pełnej polityki rachunkowości z uwagi na brak ofert.

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

³³ Kontroli poddano korektę sprawozdania przekazaną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 26 lutego 2018 r.

³⁴ PAK/621/2017/WAW z 3 lipca 2017 r.

W działalności Agencji dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sprawozdania:

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

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

Należy podkreślić, że zapis dokonany w ewidencji księgowej, który może ulec jakiegokolwiek modyfikacji, nie może stanowić podstawy do sporządzenia sprawozdań, gdyż nie posiada wymaganego od ksiąg rachunkowych charakteru trwałości – zapis taki może być dowolnie modyfikowany. Na kwestie trwałości wskazuje art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości³⁵, zgodnie z którym zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany.

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

W ocenie NIK usuwanie błędów w systemie finansowo-księgowym nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla sporządzenia wskazanych sprawozdań na podstawie nietrwałych zapisów księgowych, gdyż zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów, dokonywane tylko zapisami dodatnimi albo tylko ujemnymi. Zatem nie kwestionując konieczności dokonania niezbędnych zmian w tym systemie, NIK wskazuje, że dokonanie trwałych zapisów księgowych nie jest równoznaczne z zamknięciem danego miesiąca, które powoduje wykluczenie możliwości dokonywania zapisów lub ich korekty w danym miesiącu.

2. Sprawozdania:

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

zostały sporządzone z naruszeniem § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdań z operacji finansowych i § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym tj. nie przez kierownika jednostki, ponieważ wiceprezes ds. obronnych nie posiadał legitymacji do pełnienia tej funkcji.

3. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzono na próbie 157 zapisów księgowych o łącznej wartości 2.301,1 tys. zł, w tym 148 o łącznej wartości 2.253,6 tys. zł wylosowanych metodą

³⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.).

monetarną³⁶ i dziewięciu o łącznej wartości 47,5 tys. zł wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz osądu kontrolera.

Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych (z wyjątkiem niżej opisanych).

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

- zatwierdzenia zapisów księgowych dotyczących dowodów księgowych obejmujących zdarzenia i operacje gospodarcze grudnia 2017 r. dopiero w dniu 23 marca 2018 r., tj. po sporządzeniu sprawozdań budżetowych i z operacji finansowych za 2017 r.
- opisanego poniżej niewłaściwego zaklasyfikowania wydatku oraz ujęcia dowodów w niewłaściwych miesiącach.

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

- prawidłowym klasyfikowaniem wydatków oraz ujmowaniem dowodów księgowych w ewidencji księgowej, we właściwych miesiącach;
 - zatwierdzaniem dowodów księgowych do wypłaty oraz dokonywaniem ich wstępnej kontroli,
- zostały zrealizowane częściowo, gdyż w wyniku niniejszej kontroli stwierdzono przypadki niewłaściwego klasyfikowania wydatków oraz ujęcia dowodów księgowych w niewłaściwych miesiącach, pomimo iż zostały poddane kontroli i dyspozycji środkami pieniężnymi i zatwierdzone do wypłaty.

W działalności Agencji w zakresie ksiąg rachunkowych stwierdzono niżej opisane nieprawidłowości.

1. Wydatek na zakup czterech licencji w łącznej kwocie 6,0 tys. zł i jednostkowej ich wartości 1,5 tys. zł zaklasyfikowano w § 6140 – Wydatki na zakupy inwestycyjne pozostałych jednostek, zamiast w § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia, co było niezgodne z zapisami załącznika nr 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁷.

Zdaniem wiceprezesa ds. obronnych Agencji powyższa nieprawidłowość wynikała z faktu, iż na jednym z protokołów odbioru tych licencji widniał ich jeden numer seryjny.

W ocenie NIK, choć licencje posiadały jeden numer seryjny, były to oddzielne licencje o jednostkowej wartości początkowej nieprzekraczającej 3,5 tys. zł, zatem wydatek poniesiony na ich zakup powinien być zaklasyfikowany do wydatków bieżących a nie majątkowych.

W konsekwencji o 6,0 tys. zł zawyżono w sprawozdaniu Rb-35 za IV kwartał 2017 r. wydatki w § 6140 i zaniżono o tą kwotę wydatki w § 4210, a w sprawozdaniu Rb-40 za IV kwartał 2017 r. zawyżono wydatki majątkowe i zaniżono wydatki na zakup materiałów i energii.

2. Spośród objętych badaniem dowodów księgowych – 10 faktur, na łączną kwotę 167,1 tys. zł ujęto do okresu rozliczeniowego (miesiąca) z naruszeniem zasady określonej w części III pkt 18 polityki

³⁶ Na podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów na koncie 131 dotyczących wydatków bieżących i majątkowych poniesionych przez Agencję w 2017 r., pomniejszonych o wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych, wynagrodzenia osobowe, pochodne od wynagrodzeń, wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz o transakcje o relatywnie niewielkiej wartości – poniżej wartości bezwzględnej 500 zł. Losowania dokonano przy założeniach, że: dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości – 1,5% wartości populacji podlegającej ocenie, ryzyko wydania opinii pozytywnej pomimo występujących nieprawidłowości – 8,0%, istotność wykonawcza – 0,75 progu istotności.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

rachunkowości Agencji³⁸ polegającej na ujmowaniu dowodów, które wpłyną do piątego dnia następnego miesiąca, a dotyczą poprzedniego okresu rozliczeniowego, do okresu którego dotyczą.

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

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

Z wyjaśnień wiceprezesa ds. obronnych Agencji wynika, że:

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

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

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

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

W ocenie NIK należy odróżnić miejsce prowadzenia ksiąg rachunkowych od miejsca ich przechowywania. Księgi rachunkowe są przechowywane przy wykorzystaniu serwera i nie jest on

³⁸ Zarządzenie nr 8/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej w sprawie wprowadzenia zasad polityki rachunkowości, ze zm.

miejszem ich prowadzenia. Zatem przechowywanie ksiąg rachunkowych Agencji przy wykorzystaniu serwera, który znajdował się w Centrali Agencji w Gdańsku nie zwalniało z obowiązku poinformowania właściwego urzędu skarbowego o prowadzeniu ksiąg rachunkowych poza siedzibą Centrali Agencji.

V. Informacje dodatkowe

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 kwietnia 2018 r. skierowanym do Polskiej Agencji Kosmicznej, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała poniżej opisane uwagi.

1. W 2017 r. dokonano wydatku w łącznej kwocie 122,9 tys. zł, na opracowanie studium wykonalności pt. „Przyszłościowe techniki i technologie kosmiczne”, na podstawie podpisanej w dniu 11 października 2016 r. umowy z Konsorcjum złożonego m.in. z podmiotów³⁹, w których byli zatrudnieni lub pełnili funkcje kierownicze⁴⁰ członkowie Rady Agencji, a w dwóch przypadkach członkowie tej Rady wchodzili w skład zespołu wykonawczego studium, opracowanie którego było przedmiotem umowy. Wyboru tego wykonawcy dokonano w dniu 2 września 2016 r.⁴¹.

Zdaniem NIK sposób zlecenia powyższego opracowania stwarzał ryzyko zaistnienia konfliktu interesów, bowiem Rada Agencji jest jej organem nadzorczym i doradczym, do której zadań należy m.in. sprawowanie nadzoru nad gospodarką finansową Agencji i ustalanie wysokości wynagrodzenia Prezesa i wiceprezesów Agencji.

NIK zauważa, że z uwagi na rolę i zakres ustawowych zadań Rady Agencji, zasadne byłoby podjęcie działań w celu niezlecania zamówień podmiotom, w których jakiegokolwiek zadania wykonywałyby lub pełnili jakiegokolwiek funkcje członkowie tej Rady.

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

W Oddziale Terenowym Agencji w Warszawie oraz w Rzeszowie nadal nie utworzono wydziałów, zespołów ani samodzielnych stanowisk (§ 4 ust. 4 statutu Agencji), a w oddziałach tych prace wykonywały osoby, których bezpośrednimi przełożonymi nie byli dyrektorzy tych oddziałów (z wyjątkiem jednego pracownika w Oddziale Terenowym w Rzeszowie), a właściwi dyrektorzy departamentów Agencji, a w Oddziale Terenowym w Warszawie również Dyrektor Biura Organizacyjnego. Przyczyną takiego stanu w 2017 r. było dokonywanie uzgodnień w zakresie przyjęcia koncepcji docelowej struktury organizacyjnej PAK, pomiędzy osobami z kierownictwa Agencji a organem nadzoru.

Ponadto, zdaniem wiceprezesa ds. obronnych, problemy z zatrudnianiem nowych pracowników wynikały również z przyjęcia określonych kwot w planie finansowym PAK na 2017 r., a także z uzyskiwaniem zgody na jego zmianę.

3. NIK zauważa potrzebę zakończenia procesu opracowywania procedur sporządzania sprawozdań budżetowych oraz z operacji finansowych i identyfikacji ryzyk wpływających na realizację zadań w obszarze sprawozdawczości i prowadzenia ksiąg rachunkowych, mając na uwadze stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości oraz zapisy komunikatu Nr 23 Ministra Finansów⁴², w którym we wstępie do części B wskazano, że proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany, a zgodnie ze standardem nr 10 tego Komunikatu, procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej.

Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o podjęcie działań mających na celu:

- 1) zapewnienie prawidłowego szacowania wartości zamówień,
- 2) zapewnienie nadzoru nad prawidłową realizacją umów cywilnoprawnych,
- 3) ponoszenie wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,

³⁹ Czterech z siedmiu konsorcjantów.

⁴⁰ Członek zarządu, dyrektor generalny.

⁴¹ W tym dniu Prezesem Agencji był prof. Marek Banaszkiwicz.

⁴² Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. U. MF z 2009 r. poz. 84, ze zm.).

- 4) sporządzanie sprawozdań budżetowych i z operacji finansowych na podstawie trwałych zapisów księgowych,
- 5) prawidłowe klasyfikowanie wydatków,
- 6) ujmowanie dowodów księgowych w ewidencji księgowej, we właściwych okresach rozliczeniowych.

Prezes Polskiej Agencji Kosmicznej w dniu 11 maja 2018 r. wniósł zastrzeżenia do powyższego wystąpienia pokontrolnego. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po rozpatrzeniu tych zastrzeżeń w dniu 23 maja 2018 r., podjęło uchwałę nr 30/2018, w wyniku której zostały one oddalone.

Załączniki

Załącznik 1. Wykonanie planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej

Tabela 1. Wykonanie planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej

Część A Plan finansowy w układzie memoriałowym

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017			4:3	6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie					
		tys. zł								%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
I	Stan na początek roku:									
1	Środki obrotowe, w tym:	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.1	Środki pieniężne	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.2	Należności krótkoterminowe, w tym:	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.3	Zapasy	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Należności długoterminowe, w tym:	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Zobowiązania, w tym:	83,5	0,0	0,0	364,1	-	436,0	-	-	-
3.1	z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.2	Wymagalne	-	-	-	-	-	-	-	-	-
II	Przychody ogółem	9 414,3	10 966,0	10 966,0	9 631,4	116,5	102,3	87,8	87,8	
1	Przychody z prowadzonej działalności	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Dotacje z budżetu państwa	8 101,2	9 566,0	9 566,0	8 290,4	118,1	102,3	86,7	86,7	
3	Środki otrzymane z Unii Europejskiej	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Środki od innych jednostek sektora finansów publicznych	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Pozostałe przychody, z tego:	1 313,1	1 400,0	1 400,0	1 341,1	106,6	102,1	95,8	95,8	
5.1	odsetki (np. z tytułu udzielonych pożyczek), w tym:	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.1.1	odsetki od depozytów u Ministra Finansów lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.2	Środki otrzymane od jednostek spoza sektora finansów publicznych	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.3	Równowartość odpisów amortyzacyjnych	1 313,1	1 400,0	1 400,0	1 338,3	106,6	101,9	95,6	95,6	
III	Koszty ogółem	9 722,1	10 966,0	10 966,0	9 590,6	112,8	98,6	87,5	87,5	
1	Koszty funkcjonowania	9 722,1	10 966,0	10 966,0	9 590,6	112,8	98,6	87,5	87,5	
1.1	Amortyzacja	1 313,1	1 400,0	1 400,0	1 338,3	106,6	101,9	95,6	95,6	
1.2	Materiały i energia	400,5	510,0	352,0	340,0	127,3	84,9	66,7	96,6	
1.3	Usługi obce	1 592,8	1 400,0	1 949,0	1 903,9	87,9	119,5	136,0	97,7	
1.4	Wynagrodzenia, z tego:	5 088,3	5 026,0	5 625,0	4 638,5	98,8	91,2	92,3	82,5	
1.4.1	Osobowe	4 372,5	4 326,0	4 950,0	4 208,9	98,9	96,3	97,3	85,0	
1.4.2	Bezosobowe	422,3	300,0	300,0	164,6	71,0	39,0	54,9	54,9	
1.4.3	Pozostałe	293,5	400,0	375,0	265,0	136,3	90,3	66,3	70,7	
1.5	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1,5	0,0	15,0	0,3	-	20,0	-	2,0	
1.6	Składki, z tego na:	673,1	939,0	888,0	643,5	139,5	95,6	68,5	72,5	
1.6.1	ubezpieczenia społeczne	592,5	816,0	777,0	563,6	137,7	95,1	69,1	72,5	
1.6.2	Fundusz Pracy	80,6	123,0	111,0	79,9	152,6	99,1	65,0	72,0	
1.6.3	Fundusz Emerytur Pomostowych	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.7	Płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.8	Podatki i opłaty, z tego:	0,2	20,0	3,0	0,2	10 000	100,0	1,0	6,7	
1.8.1	podatek akcyzowy	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.8.2	podatek od towarów i usług (VAT)	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.8.3	opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	0,2	5,0	1,0	0,2	2 500,0	100,0	4,0	20,0	
1.8.4	podatki stanowiące źródło dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego	0,0	5,0	1,0	0,0	-	-	-	-	
1.8.5	opłaty na rzecz budżetu państwa	-	10,0	1,0	0,0	-	-	-	-	
1.9	Pozostałe koszty funkcjonowania	652,5	1 671,0	734,0	725,7	256,1	111,2	43,4	98,9	
2	Koszty realizacji zadań, w tym	-	-	-	-	-	-	-	-	

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017			4:3	6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie					%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
2.1	środki przekazane innym podmiotom	-	-	-	-	-	-	-	-	
3	Pozostałe koszty, w tym:	-	-	-	-	-	-	-	-	
3.1	środki na wydatki majątkowe	-	-	-	-	-	-	-	-	
IV	Wynik brutto (II - III)	-307,7	0,0	0,0	40,9	-	-	-	-	
V	Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.	Podatek dochodowy od osób prawnych	-	-	-	-	-	-	-	-	
2.	Pozostałe obciążenia wyniku finansowego	-	-	-	-	-	-	-	-	
2.1	Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)	-	-	-	-	-	-	-	-	
VI	Wynik netto (IV - V)	-307,7	0,0	0,0	40,9	-	-	-	-	
VII	Dotacje z budżetu państwa									
1.	Dotacje ogółem, z tego:	8 175,9	10 066,0	10 066,0	8 694,9	123,1	106,3	86,4	86,4	
1.1.	Podmiotowa	8 101,2	9 566,0	9 566,0	8 290,4	118,1	102,3	86,7	86,7	
1.2.	Przedmiotowa	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.3.	Celowa	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.4.	celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE – bieżące	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.4.1.	w tym: na współfinansowanie	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.5.	celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE – majątkowe	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.5.1.	w tym: na współfinansowanie	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.6.	na inwestycje i zakupy inwestycyjne	74,7	500,0	500,0	404,6	669,3	541,6	80,9	80,9	
VIII	Środki na wydatki majątkowe	74,7	500,0	500,0	404,6	669,3	541,6	80,9	80,9	
IX	Środki przyznane innym podmiotom	-	-	-	-	-	-	-	-	
X	Stan na koniec roku:									
1.	Środki obrotowe, w tym:	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.1.	środki pieniężne	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.2.	należności krótkoterminowe, w tym:	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.2.1.	z tytułu udzielonych pożyczek	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.2.2.	od jednostek sektora finansów publicznych	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.3.	Zapasy	-	-	-	-	-	-	-	-	
2.	Należności długoterminowe, w tym:	-	-	-	-	-	-	-	-	
2.1.	z tytułu udzielonych pożyczek	-	-	-	-	-	-	-	-	
2.2.	od jednostek sektora finansów publicznych	-	-	-	-	-	-	-	-	
3.	Zobowiązania, w tym:	364,1	520,0	520,0	334,0	142,8	91,7	64,2	64,2	
3.1.	z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów	-	-	-	-	-	-	-	-	
3.2.	Wymagalne	-	-	-	6,0	-	-	-	-	

Część B Plan finansowy w układzie kasowym

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017			4:3	6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie					%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
I	Stan środków pieniężnych na początek roku	-	-	-	-	-	-	-	-	
II	Dochody	8 175,9	10 066,0	10 066,0	8 697,2	123,1	106,4	86,4	86,4	
1	Dotacje z budżetu państwa ogółem, z tego	8 175,9	10 066,0	10 066,0	8 697,2	123,1	106,4	86,4	86,4	
1.1.	Podmiotowa	8 101,2	9 566,0	9 566,0	8 292,6	118,1	102,4	86,7	86,7	
1.2.	Przedmiotowa	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.3.	Celowa	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.4.	celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE - bieżące,	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.4.1.	w tym na współfinansowanie	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.5.	celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE - majątkowe,	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.5.1.	w tym na współfinansowanie	-	-	-	-	-	-	-	-	
1.6.	na inwestycje i zakupy inwestycyjne	74,7	500,0	500,0	404,6	669,3	541,6	80,9	80,9	
2	Środki otrzymane z Unii Europejskiej	-	-	-	-	-	-	-	-	
3	Środki otrzymane od innych jednostek sektora finansów publicznych	-	-	-	-	-	-	-	-	
4	Pozostałe dochody, z tego:	-	-	-	-	-	-	-	-	

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017			4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie				
			tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4.1	odsetki (np. z tytułu udzielonych pożyczek), w tym:	-	-	-	-	-	-	-	-
4.1.1	odsetki od depozytów u Ministra Finansów lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych	-	-	-	-	-	-	-	-
4.2	środki otrzymane o jednostek spoza sektora finansów publicznych	-	-	-	-	-	-	-	-
III	Wydatki	8 175,9	10 066,0	10 066,0	8 697,2	123,1	106,4	86,4	86,4
1	Wydatki na funkcjonowanie, z tego:	8 101,2	9 566,0	9 566,0	8 292,6	118,1	102,4	86,7	86,7
1.1	materiały i energia	398,2	510,0	352,0	342,1	128,1	85,9	67,1	97,2
1.2	usługi obce	1 604,5	1 490,0	2 038,0	1 906,4	92,9	118,8	127,9	93,5
1.3	Wynagrodzenia	4 815,9	4 956,0	5 550,0	4 665,8	102,9	96,9	94,1	84,1
1.3.1	Osobowe	4 345,3	4 326,0	4 950,0	4 211,1	99,6	96,9	97,3	85,1
1.3.2	Bezosobowe	422,3	300,0	300,0	161,1	71,0	38,1	53,7	53,7
1.3.3	Pozostałe	48,3	330,0	300,0	293,5	683,2	607,7	88,9	88,9
1.4	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1,5	0,0	15,0	0,3	-	20,0	-	2,0
1.5	Składki, z tego:	628,5	926,0	874,0	645,5	147,3	102,7	69,7	73,9
1.5.1	na ubezpieczenia społeczne	552,8	805,0	765,0	565,2	145,6	102,2	70,2	73,9
1.5.2	na Fundusz Pracy	75,6	121,0	109,0	80,3	160,1	106,2	66,4	73,7
1.5.3	na Fundusz Emerytur Pomostowych	-	-	-	-	-	-	-	-
1.5.4	Pozostałe	-	-	-	-	-	-	-	-
1.6	Płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań	-	-	-	-	-	-	-	-
1.7	Podatki i opłaty, z tego:	0,3	20,0	3,0	0,2	6 666,7	66,7	1,0	6,7
1.7.1	podatek akcyzowy	-	-	-	-	-	-	-	-
1.7.2	podatek od towarów i usług (VAT)	-	-	-	-	-	-	-	-
1.7.3	podatek CIT	-	-	-	-	-	-	-	-
1.7.4	opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	0,2	5,0	1,0	0,2	2 500,0	100,0	4,0	20,0
1.7.5	podatki stanowiące źródło dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego	0,0	5,0	1,0	0,0	-	-	-	-
1.7.6	opłaty na rzecz budżetu państwa	-	10,0	1,0	-	-	-	-	-
1.8	Pozostałe wydatki na funkcjonowanie	652,3	1 664,0	734,0	732,2	255,1	112,2	44,0	99,8
2	Wydatki majątkowe	74,7	500,0	500,0	404,6	669,3	541,6	80,9	80,9
3	Wydatki na realizację zadań, z tym:	-	-	-	-	-	-	-	-
3.1	Środki przyznane innym podmiotom	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Pozostałe wydatki	-	-	-	-	-	-	-	-
IV	Kasowo zrealizowane przychody	-	-	-	-	-	-	-	-
1	Zaciągnięte kredyty i pożyczki	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Przychody z prywatyzacji	-	-	-	-	-	-	-	-
V	Kasowo zrealizowane rozchody	-	-	-	-	-	-	-	-
1	Splata kredytów i pożyczek	-	-	-	-	-	-	-	-
VI	Stan środków pieniężnych na koniec roku (I + II - III + IV - V)	-	0,0	-	-	-	-	-	-
VII	Zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty	44,3	60,0	60,0	40,0	135,6	90,4	66,7	66,7

Część C Dane uzupełniające

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017			4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie				
			tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Zobowiązania zaliczane do państwowego długu publicznego wg wartości nominalnej, z tego:	-	-	-	6,0	-	-	-	-
1.1	papiery wartościowe	-	-	-	-	-	-	-	-
1.2	kredyty i pożyczki, w tym zaciągnięte od:	-	-	-	-	-	-	-	-
	sektora finansów publicznych	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pozostałych	-	-	-	-	-	-	-	-
1.3	depozyty przyjęte przez jednostkę	-	-	-	-	-	-	-	-
1.4	zobowiązania wymagalne	-	-	-	-	6,0	-	-	-

Załącznik 2. Kalkulacja oceny ogólnej w Polskiej Agencji Kosmicznej

Oceny wykonania planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej dokonano stosując kryteria⁴⁷ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku⁴⁸.

Przychody: 9.631,4 tys. zł

Koszty (łącznie z wydatkami majątkowymi): 9.995,2 tys. zł

Łączna kwota G: 19.626,6 tys. zł (kwota przychodów + kwota kosztów)

Waga przychodów w łącznej kwocie Wp = P : G = 0,4907

Waga kosztów (łącznie z wydatkami majątkowymi) w łącznej kwocie: Wk = K : G = 0,5093

Nieprawidłowości w przychodach nie stwierdzono.

Ocena cząstkowa przychodów: pozytywna (5).

Nieprawidłowości w kosztach (łącznie z wydatkami majątkowymi) na łączną kwotę 1.965,9 tys. zł, tj. 19,67 % kosztów ogółem w 2017 r. (łącznie z wydatkami majątkowymi):

- dokonywanie wydatków i zaciąganie zobowiązań przez wiceprezesa ds. obronnych płk. Piotra Suszyńskiego, który nie posiadał legitymacji do pełnienia funkcji kierownika jednostki (1.954,9 tys. zł);
- niezachowanie należytej staranności przy ustaleniu szacunkowej wartości zamówienia, wskutek czego zamówienia (na podstawie, którego w 2017 r. poniesiono koszty/wydatki w łącznej kwocie 55,0 tys. zł⁴⁹) udzielono z pominięciem ustawy – Prawo zamówień publicznych;
- powstanie na koniec 2017 r. zobowiązania wymagalnego w kwocie 6,0 tys. zł;
- sprawowanie niewystarczającego nadzoru nad terminowym przedkładaniem rachunków przez zleceniobiorców (39,8 tys. zł)⁵⁰.

Ocena cząstkowa kosztów (łącznie z wydatkami majątkowymi): negatywna (1).

Łączna ocena przychodów i kosztów ŁO: $5 \times 0,4907 + 1 \times 0,5093 = 2,9628$.

Ocena ogólna została obniżona o jeden punkt z uwagi na:

- sporządzenie sprawozdań budżetowych oraz z operacji finansowych za IV kwartał 2017 r., przez wiceprezesa ds. obronnych płk. Piotra Suszyńskiego, który nie posiadał legitymacji do pełnienia funkcji kierownika jednostki;
- sporządzenie sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań z operacji finansowych za IV 2017 r. na podstawie nietrwałych zapisów księgowych za grudzień 2017 r.;
- zaklasyfikowaniu wydatku w łącznej kwocie 6,0 tys. zł do wydatków majątkowych, zamiast wydatków bieżących, co miało wpływ na sprawozdawczość roczną w zakresie kosztów i wydatków.

Ocena końcowa: negatywna.

⁴⁷ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁴⁸ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>.

⁴⁹ Kwota 50,0 tys. zł znajduje się w kwocie 1.954,9 tys. zł.

⁵⁰ Kwota znajduje się w kwocie 1.954,9 tys. zł.

Załącznik 3. Wykaz podmiotów, 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. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
8. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
9. Sejmowa Komisja Obrony Narodowej
10. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
11. Minister Finansów
12. Prezes Polskiej Agencji Kosmicznej
13. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
14. Rzecznik Praw Obywatelskich