



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

KGP.410.001.01.2021

Jarosław Gowin
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 20-Gospodarka*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, Plac Trzech Krzyży 3/5 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Gowin, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii od 6 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Jadwiga Emilewicz od 9 stycznia 2018 r. do 8 kwietnia 2020 r. Minister Rozwoju, a od 9 kwietnia do 6 października 2020 r. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/4/2021 z 7 stycznia 2021 r. 2. Renata Patkowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/5/2021 z 7 stycznia 2021 r. 3. Jakub Niemczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/15/2021 z 26 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 20-Gospodarka.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: – działania związane z egzekucją dochodów budżetowych, – realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych, – prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych, – nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 <i>ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych</i>², w tym: nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 20-Gospodarka. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm., dalej: *ufp*.

sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- szczegółowa kontrola windykacji zaległości,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 20-Gospodarka w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 20-Gospodarka limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analiza stanu zobowiązań,
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii³ i dla części 20-Gospodarka,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 20-Gospodarka.

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

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 20-Gospodarka wykorzystano również wyniki kontroli wykorzystania dotacji przez Fundację Platforma Przemysłu Przyszłości⁴.

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 20-Gospodarka przez Ministra Rozwoju Pracy i Technologii.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w części 20-Gospodarka minister właściwy do spraw gospodarki⁶ rzetelnie wykonywał zadania dochodzenia należności, a brak efektów podejmowanych przez niego działań wynikał z przyczyn od niego

³ Dalej: Ministerstwo lub MRPiT.

⁴ Dalej: FPPP, Fundacja.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Minister lub Minister Rozwoju lub Minister Rozwoju, Pracy i Technologii.

niezależnych. Wydatków z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich dokonano w sposób legalny i celowy.

W jednym z trzech kontrolowanych zamówień publicznych, wyboru dostawcy dokonano w sposób nierzetelny. Natomiast w przypadku siedmiu umów zlecenia występowały nieprawidłowości związane m.in. z ich nierzetelnym rozliczaniem.

Dane wykazane w sporządzonych przez dysponenta części 20-Gospodarka łącznych sprawozdaniach budżetowych za 2020 r., a także w sprawozdaniach finansowych za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych, były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Dane wykazane w sprawozdaniach łącznych zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Księgi rachunkowe, w zakresie dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, z wyjątkiem dwóch przypadków, były prowadzone prawidłowo.

Dysponent części wywiązywał się z obowiązku sprawowania nadzoru, o którym mowa w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁷.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe – windykacja należności

Opis stanu faktycznego

W *ustawie budżetowej na rok 2020*⁹ ustalono dochody w części 20-Gospodarka w kwocie 56 123 tys. zł. Faktycznie zrealizowane dochody wyniosły 60 307,7 tys. zł, tj. 107,5% kwoty planowanej (89,4% dochodów uzyskanych w 2019 r.). O wyższym niż planowano wykonaniu dochodów zdecydowała wyższa wpłata zysku przez Urząd Dozoru Technicznego¹⁰, zwrot niewykorzystanej dotacji przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości¹¹ oraz zwrot dotacji przez beneficjentów wsparcia polskiego eksportu.

Najwyższe kwotowo dochody uzyskano z tytułu wpłaty zysku przez UDT (34 646,2 tys. zł, 57,4% zrealizowanych dochodów), wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (19 524,8 tys. zł, 32,4% zrealizowanych dochodów) i zwrotów dotacji z udzielonych w *Programie wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030* (2 509,6 tys. zł, 4,2% zrealizowanych dochodów).

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 – *wykonanie planu dochodów budżetowych* na koniec 2020 r. w części 20-Gospodarka pozostały do zapłaty należności na kwotę 712 977,6 tys. zł. W porównaniu do 2019 r. należności były wyższe o 3 335,40 tys. zł (0,5%). Wzrost wynikał głównie z naliczenia w 2020 r. odsetek od wcześniej powstałych zaległości.

Zaległości netto na koniec 2020 r. wyniosły 683 630,8 tys. zł, co stanowi wzrost o 3 251,9 tys. zł (0,5%) w stosunku do zaległości wykazanych na koniec 2019 r. Były to przede wszystkim, podobnie jak w latach ubiegłych, należności wymagalne wraz

⁷ Dz. U. z 2019 poz. 869 ze zm. Dalej: *ufp*.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571 ze zm.). Dalej: *ustawa budżetowa*. Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o *zmianie ustawy budżetowej na rok 2020* (Dz.U. poz. 1919). Dalej *nowelizacja ustawy budżetowej*.

¹⁰ Dalej: UDT.

¹¹ Dalej: PARP.

z odsetkami (603 826,8 tys. zł, 88,3% zaległości netto) przejęte z byłego Ministerstwa Skarbu Państwa, po zlikwidowanym z dniem 1 stycznia 2017 r. Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców¹². Ogółem 97,7% zaległości z tytułu dochodów części 20-Gospodarka powstało przed 1 stycznia 2018 r. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. tylko 2,3% to zaległości nie starsze niż trzy lata (kwota 15 915,4 tys. zł to głównie odsetki od wcześniej powstałych zaległości).

(akta kontroli str. 21-23, 194, 677, 691-699, 740-764)

Wewnętrzne uregulowania dotyczące należności w tym z tytułu dochodów budżetowych.

W Zarządzeniu nr 1 z 28 stycznia 2019 r. w sprawie postępowania z należnościami w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii¹³ określono sposób postępowania komórek organizacyjnych w procesie egzekwowania spłat należności, stosowania ulg, w tym umarzania, a także sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nieściągalności albo przedawnienia należności. Prowadzenie ewidencji księgowej należności określono w *Polityce rachunkowości*¹⁴.

Zgodnie z zarządzeniem nr 1 do zadań właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Ministerstwa należało ustalanie i egzekwowanie należności z tytułu dochodów związanych z ich zadaniami. Wsparcie w tym procesie zapewniały: Departament Budżetu i Finansów¹⁵ odpowiedzialny za ewidencjonowanie i bieżącą aktualizację należności oraz Departament Prawny¹⁶. W oparciu o ewidencję księgową Ministerstwa, DBF sporządzał kwartalne zestawienie sald należności, a następnie przekazywał zestawienia do departamentów oraz odpowiednio do DP lub Biura Dyrektora Generalnego¹⁷, w celu weryfikacji wysokości należności oraz analizy podjętych działań dotyczących ich odzyskiwania. Od 25 października 2019 r. w procesie windykacji należności z tytułu dochodów części 20 pomocniczo wykorzystywano rejestr postępowań sądowych i egzekucyjnych. Comiesięczne uzupełnianie rejestru było wymuszane przez system informatyczny.

Minister właściwy do sprawy gospodarki w 2020 r. nie oceniał efektywności windykacji zaległości z tytułu dochodów dysponenta głównego i wykonywania zadań w tym procesie przez komórki organizacyjne. DBF, ponieważ nie miał takiego obowiązku nie prowadził ewidencji spłaconych zaległości z tytułu dochodów, która potwierdzałaby skuteczność windykacji należności. Z uwagi na zmiany organizacyjne w strukturze organizacyjnej Ministerstwa do końca 2020 r. nie zakończono prac nad zmianą zarządzenia nr 1. Planowane zmiany postępowania z należnościami nie były poprzedzone ewaluacją *ex-post* obowiązujących w Ministerstwie od 2017 r. rozwiązań egzekwowania należności. Przed wprowadzeniem zmian do zarządzenia nr 1 nie oceniono efektywności prowadzenia windykacji przez kilka komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz wywiązywania się przez właściwe merytorycznie departamenty i biura z obowiązków windykacji należności.

W opinii Dyrektora Generalnego¹⁸ monitorowanie zapłaty należności jest najbardziej skuteczne, jeśli sprawę prowadzi komórki merytoryczne Ministerstwa, dysponujące

¹² Dalej: FRP.

¹³ Zarządzenie nr 1 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju i Technologii z 28 stycznia 2019 r., niepublikowane. Dalej: zarządzenie nr 1.

¹⁴ Zarządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości wraz z planem kont w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. Urz. MRPiTz 2020 r. poz. 7).

¹⁵ Dalej: DBF.

¹⁶ Dalej: DP.

¹⁷ Dalej: BDG.

¹⁸ Pismo z dnia 12 marca 2021 r. nr DKT-II.0810.1.2021.

wiedzą o powstaniu należności i pozostające w kontakcie z kontrahentami. Opinię Dyrektora Generalnego potwierdza fakt, że w trakcie 2020 r. nowe należności związane z realizacją zadań Ministra nie stały się należnościami, których termin płatności upłynął. W 2020 r. nie dokonano w skali całego Ministerstwa systemowej oceny skuteczności windykacji należności, w tym zaległości powstałych w latach poprzednich i oceny stanu zaległości, aby zapewnić prezentowanie w bilansowej ewidencji księgowej zaległości nieprzedawnionych, które mogą być źródłem dochodów. Podejmowano działania windykacyjne zaległości, ale nie prowadzono analiz przyczyn, które decydują że od kilku lat zaległości pozostają na niemal niezmiennym poziomie. Nie analizowano również, czy i w jaki sposób możliwe jest bardziej efektywne prowadzenie windykacji, umorzenie lub zwolnienie z długu, aby zmniejszyć kwoty zaległości z tytułu dochodów. Odmienne niż w przypadku dochodów Minister postąpił z należnościami prywatyzacyjnymi, które przejęto z Ministerstwa Skarbu Państwa. W 2018 r. przeprowadzono przegląd należności prywatyzacyjnych wraz z określeniem wszystkich przewidzianych prawem czynności mogących się przyczynić do odzyskania należności.

(akta kontroli str. 17-20, 700-856, 1360-1375, 1454-1458, 1769)

Stosowanie w 2020 r. ulg w spłacie należności, w tym umarzania należności.

W 2020 r. Minister oświadczeniem umorzył cztery należności w kwocie 3 343,9 tys. zł. Umorzenia dokonano na podstawie przesłanek wynikających z art. 56 ust. 1 pkt 2 *ufp* (trzy umorzenia¹⁹) i art. 56 ust. 1 pkt 3 *ufp* (jedno umorzenie²⁰) z zastosowaniem trybu postępowania wynikającego z zarządzenia nr 1. Na wniosek Instytutu Matki i Dziecka²¹ Minister odroczył o trzy lata termin spłaty rat pożyczki z FRP w kwocie 25 500 tys. zł. Spłatę pożyczki odroczone w interesie dłużnika i w interesie publicznym, aby zapewnić nieprzerwane świadczenie usług zdrowotnych.

Minister właściwy do spraw gospodarki w 2020 r. na podstawie art. 59 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*²² uznał za wygasłą przedawnioną należność w kwocie 4 176,2 tys. zł spółki Eko-Rek sp. z o.o. Należność tą wyksięgowano w 2019 r. z ewidencji księgowej Ministerstwa, jako nieściągalną. Następnie, w związku z interpretacją Ministra Finansów z dniem 31 grudnia 2019 r. przywrócono należność do ewidencji księgowej z ewidencji pozabilansowej. Spółkę wykreślono z KRS 3 kwietnia 2012 r. Ministerstwo od wykreślenia spółki z KRS do 15 listopada 2018 r. nie podejmowało działań w celu wyegzekwowania należności od byłych członków Zarządu, którzy po wezwaniu skutecznie podnieśli zarzut przedawnienia należności. Pięcioletni termin przedawnienia zaległej należności spółki Eko-Rek sp. z o.o. upłynął, bowiem w 2016 r. czyli kilka lat przed wykreśleniem zaległości z ewidencji księgowej części 20 z uwagi nieściągalność²³.

NIK zwraca uwagę, że w 2020 r. w ewidencji księgowej do 14 maja 2020 r. ujmowano zaległość spółki wykreślonej z KRS w 2012 r., która była przedawniona, co skutecznie stwierdzono już w 2019 r. Ponadto zaległość Eko-Rek sp. z o.o.

¹⁹ Zaległości przedsiębiorców wykreślonych z KRS, którzy nie posiadali majątku z którego można prowadzić egzekucję, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przeszła z mocy prawa na osoby trzecie tj. zaległość Veri-Service sp z o.o., Komozja SA w upadłości likwidacyjnej, Konselmet sp. z o.o.

²⁰ Zaległość osoby fizycznej, co której zachodziło uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów jej dochodzenia i egzekucji.

²¹ Dalej: IMiD.

²² Dz. U. 1997 nr 137 poz. 926.

²³ W zależności od przyjęcia daty przedawnienia od 13 kwietnia 2005 r. – wezwanie do zapłaty, od 20 grudnia 2011 r. – zakończenie postępowania upadłościowego, od 3 kwietnia 2012 r. – uprawnienie się postanowienia o wykreśleniu Spółki z KRS.

w 2020 r. wyksięgowano z ewidencji księgowej w oparciu o notatkę Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych²⁴ w sprawie wygaśnięcia należności zaakceptowaną przez Ministra Rozwoju.

(akta kontroli str. 857-925, 1376-1382, 1391-1452, 1454-1459, 1628-1631)

Skuteczność podejmowanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki działań windykacyjnych należności, których termin płatności upłynął.

Szczegółowym badaniem objęto pięć należności zaległych²⁵ w kwocie 16 317 tys. zł (tj. 2,4% zaległości netto). Wyboru dokonano w sposób celowy stosując kryteria daty powstania należności i wysokości ich kwot. Proces windykacji tych należności prowadziły cztery komórki organizacyjne Ministerstwa (cztery należności dysponenta głównego i jedna dysponenta III stopnia). W sprawach zaległości objętych szczegółowym badaniem podejmowano działania egzekucyjne: niezwłocznie wzywano dłużników do zapłaty, występowano do komorników o wszczęcie egzekucji i monitorowano działania komorników. Monitorowano również postępowania upadłościowe pozyskując informacje o etapie postępowania upadłościowego, o działaniach syndyka, ujęcie należności Skarbu Państwa na liście wierzytelności i planowanym terminie zakończenia postępowania. W 2020 r. przekazano Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej dokumenty jednej zaległości. Prokuratoria 8 października 2020 r. złożyła pozew w postępowaniu upominawczym.

Proces windykacji trzech należności, których termin płatności upłynął, objętych szczegółowym badaniem w kwocie 16 163,6 tys. zł, trwał dłużej niż 15 lat i nie przyniósł efektów z uwagi na brak majątku dłużników, z którego zaległa należność może być spłacona. NIK zwraca uwagę, że działania windykacyjne Ministra nie przynoszą efektów również z powodu długotrwałego prowadzenia postępowań przez syndyków, likwidatorów i komorników. Zdaniem NIK upływ czasu, brak majątku dłużników i niekompletna dokumentacja wymierzenia kary jednej zaległości (spółki Pronit) mogą spowodować, że egzekucja należności od osób trzecich odpowiadających solidarnie za zobowiązania dłużnika, których jeszcze nie ustalono z uwagi na toczące się postępowania będzie utrudniona lub wręcz niemożliwa.

W ramach badania windykacji należności z tytułu dochodów objęto również kwartalne monitorowanie przez Departament DNP działań windykacyjnych (89,2%²⁶ ogółu zaległości netto) podejmowanych na rzecz Skarbu Państwa przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA²⁷ i Bank Gospodarstwa Krajowego²⁸, do którego NIK nie wnosi uwag. ARP SA i BGK na podstawie porozumień zawartych z Ministrem aktywnie prowadziły odpowiednio windykację należności FRP (kwota 603 826,8 tys. zł²⁹) i umów kredytów udzielonych ze zlikwidowanego Funduszu Kredytu Technologicznego (kwota 6 260,9 tys. zł).

W ramach szczegółowego badania windykacji należności potwierdzono również, że w 2020 r. kontynuowano proces windykacji dwóch należności, których termin

²⁴ Dalej: DNP.

²⁵ Zaległości: Rafinerii Nafty GLIMAR SA (należność z 2005 r.), Zakładów Tworzyw Sztucznych Pronit SA w upadłości (należność z roku 2000 i 2001, dalej: spółka Pronit), Tłoczni Metali Pressta SA w upadłości likwidacyjnej (należność z 2001 r.), Fujitsu Technology Solutions sp. z o.o. (należności z 2020 r.), Grupa MC sp. z o.o. (należność z 2018 r., objęta odpisem aktualizacyjnym).

²⁶ Procentowy udział w zaległościach netto obliczono w porównaniu z zaległościami netto z wyłączeniem jednej zaległości FRP nie ujętej na liście wierzytelności w postępowaniu upadłościowym w kwocie 8 000 tys. zł. ARP SA w 2020 r. podejmowała działania w celu uzyskania zapłaty tej zaległości.

²⁷ Dalej: ARP SA.

²⁸ Dalej: BGK.

²⁹ W tym najwyższa zaległości ujęta w Rb-27, Stoczni Gdynia SA w upadłości likwidacyjnej w kwocie 531 408,5 tys. zł.

płatności upłynął, dysponenta III stopnia w kwocie 547 tys. zł (0,08% zaległości), choć bez efektu spłaty z uwagi na brak majątku dłużników. Zaległości te objęto szczegółowym badaniem w kontroli *wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 20-Gospodarka*.

(akta kontroli str. 926-1000, 1351-1359, 1376-1389, 1391, 1466-1664

Badanie pięciu najstarszych należności, których termin płatności upłynął

Badaniem objęto pięć najstarszych należności z tytułu dochodów w łącznej kwocie 1 363,4 tys. zł (uwzględniając odsetki 0,2% zaległości netto), wyłączając najstarsze należności wybrane do szczegółowego badania procesu windykacji. Termin płatności należności upłynął w latach 1993-2005. Wobec tych należności podejmowano działania windykacyjne lub analizowano możliwość ich windykacji (np. wezwania do zapłaty, odpowiedzialność osób trzecich, uzupełnienia dokumentacji) także, jeśli były już przedawnione.

Dwie z pięciu należności³⁰ objętych badaniem nie były przedawnione i kontynuowano proces ich windykacji, który jednak nie przynosił efektów z uwagi na brak majątku dłużników. Trzy należności w kwocie 276,9 tys. zł (objęte odpisami aktualizującymi ich wartość), które były już przedawnione, pozostawały w ewidencji księgowej Ministerstwa, bowiem komórki merytoryczne nie doprowadziły do ich umorzenia lub uznania za nieściągalne przez Ministra. Dwie należności od osób fizycznych³¹ były przedawnione odpowiednio od 2006 r. i 2018 r. DNP odpowiedzialny za ich windykację po bezskutecznych próbach ich dochodzenia rozważał ich umorzenie lub zawarcie umowy zwolnienia z długu. Trzecia zaległość spółki Handlowy Dom Polski sp. z o.o.³² w likwidacji, według danych DBF na dzień 31 grudnia 2020 r., w kwocie 266 tys. zł była przedawniona od 2009 r. (należność główna 94 tys. zł). W 2020 r. z uwagi na przedawnienie nie prowadzono działań w celu umorzenia należności lub uzyskania spłaty od dłużnika i osób trzecich odpowiadających solidarnie za zobowiązania dłużnika. Likwidację spółki Handlowy Dom Polski sp. z o.o. zakończono 29 listopada 2019 r., spółkę wykreślono z KRS³³ 18 listopada 2020 r. Departament Rozwoju Inwestycji w 2020 r. nie podejmował działań w celu uznania należności przedawnionej za wygasłą na podstawie 59 § 1 pkt 9 ustawy *Ordynacja podatkowa* i wykreśleniu zaległości z ewidencji księgowej. W lutym 2021 r. rozpoczęto proces uzgodnień w celu umorzenia i wykreślenia należności spółki Handlowy Dom Polski sp. z o.o. z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 1410-1422, 1665-1810)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do 31 grudnia 2020 r. nie wykreślono z ewidencji księgowej trzech należności przedawnionych w tym jednej należności spółki, której likwidacja została zakończona w 2019 r., a w 2020 r. wykreślono ją z KRS. Wartość przedawnionych należności przekazanych do egzekwowania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki po likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa, Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Rozwoju wynosiła razem 276,9 tys. zł (0,04% zaległości netto). Zgodnie z zarządzeniem nr 1 na komórki organizacyjne nałożono obowiązek informowania DBF o aktualnym terminie przedawnienia należności (§ 40 ust. 2).

³⁰ Chempol sp. z o.o. w likwidacji i Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe Ryszard i Małgorzata Kicińscy.

³¹ Przedawniona należność osoby fizycznej (kwota 3,1 tys. zł) i przedawniona należność poprzywłaszczażycina z 1993 r. dwóch osób fizycznych (7,8 tys. zł).

³² Zaległość powstała 22 września 2004 r. z tytułu zwrotu dotacji udzielonej przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

³³ <https://ekrs.ms.gov.pl/web/wyszukiwarka-krs/strona-glowna/index.html>

W wyniku tego zaniechania merytorycznych komórek organizacyjnych Ministerstwa wartość konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* w księgach rachunkowych Resortu zawyżono o 276,9 tys. zł oraz zawyżono o tą kwotę wartość konta 290 *Odpisy aktualizujące należności*. Prezentacja w ewidencji przedawnionych należności była niezgodna z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁴ stwierdzającym, że *jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy*. Ujmowanie w ewidencji księgowej przedawnionych zaległości nie wpisywało się również w definicję aktywów z art. 3 ust. 1 pkt 12 *uor*, przez które rozumiane są kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Według informacji DNP i DRI w 2021 r. planowane są działania, których efektem będzie wykreślenie przedawnionych należności z ewidencji księgowej.

(akta kontroli str. 1410-1422, 1665-1698, 1728-1753, 1789-1810)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności.

Minister rzetelnie wykonywał zadania dochodzenia należności, a brak efektów podejmowanych przez niego działań wynikał z przyczyn obiektywnych – braku majątku dłużników oraz długotrwałości postępowań egzekucyjnych i upadłościowych.

W ocenie NIK rozproszenie kompetencji windykacji należności z tytułu dochodów pomiędzy komórki organizacyjne, może być co prawda skuteczne w odniesieniu do należności bieżących. Jednak w przypadku należności, których termin płatności upłynął nawet kilkadziesiąt lat przed ich utworzeniem i rozproszenie ich pomiędzy różne komórki organizacyjne, które wcześniej nie prowadziły tych spraw i często nie dysponują kadrą z wyspecjalizowaną wiedzą prowadzenia procesu windykacji, świadczy o braku systemowego podejścia do tego procesu.

W ocenie NIK systemowe podejście do należności z tytułu dochodów, których termin płatności upłynął pozwoliłby na prezentowanie w ewidencji księgowej należności, które mogą być źródłem dochodów oraz angażowanie zasobów Ministerstwa w windykację zaległości, które mogą być skutecznie odzyskane. Analiza efektywności działań windykacyjnych pozwoliłaby ocenić również aktywność i efektywność działań poszczególnych komórek organizacyjnych podejmowanych w procesie windykacji, skutecznego przerwania biegu przedawnienia należności, monitorowanie terminów przedawnienia oraz bieżącego przekazywania do DBF informacji o należnościach w celu wprowadzenia zmian w ewidencji księgowej. NIK zwraca uwagę, że baza należności z terminami ich przedawnienia wspólna dla komórek organizacyjnych prowadzących egzekucję i DBF pozwoliłaby na bieżące monitorowanie przedawnienia. DBP kwartalnie ustala salda należności (kwota główna wraz z odsetkami) i przekazuje informację do komórek organizacyjnych, ale sfera monitorowania przedawnienia pozostaje w ich wyłącznej kompetencji. Zgodnie z § 40 ust. 2 zarządzenia nr 1 w toku postępowania z należnościami ustalania terminów przedawnienia dokonuje komórka wiodąca, informując każdorazowo DBF o czynności, która wpływa na termin przedawnienia oraz o aktualnym terminie przedawnienia. Rozproszenie kompetencji pomiędzy różne komórki organizacyjne powoduje, że każda z nich w swoim zakresie prowadzi ewidencję przedawnienia

³⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.). Dalej: *uor*.

należności i co potwierdzają ustalenia kontroli nie przekazuje na bieżąco informacji o przedawnieniu do DBF.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej ustalono limit wydatków w części 20-Gospodarka w wysokości 642 897 tys. zł. W ciągu roku, na podstawie decyzji Ministra Finansów i Prezesa Rady Ministrów, limit wydatków po zwiększeniach i zmniejszeniach³⁵ zwiększono *per saldo* o kwotę 5 221,7 tys. zł do ostatecznej wysokości 648 118,7 tys. zł. Limit wydatków budżetu państwa część 20-Gospodarka m.in. zwiększono o kwotę 90 038,9 tys. zł ze środków rezerw celowych. Zwiększenie limitu wydatków było m.in. wynikiem przeniesienia środków z rezerw celowych z przeznaczeniem na sfinansowanie: zobowiązań wobec Polskiego Funduszu Rozwoju SA z tytułu pozyskania zewnętrznego finansowania w tym emisji obligacji na walkę z gospodarczymi skutkami COVID-19 w ramach tarcz finansowych (2 267,8 tys. zł), uzupełnienia drugiej i trzeciej raty składki do Europejskiej Agencji Kosmicznej (14 465 tys. zł), udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju (22 440,7 tys. zł), dotacji celowej dla ARP SA (50 000 tys. zł) przeznaczonej na udzielanie pomocy dla przedsiębiorców w ramach *Polityki Nowej Szansy* w oparciu o ustawę z dnia 16 sierpnia 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców³⁶. Środki z rezerw wykorzystano w kwocie 29 545,9 tys. zł (32,8%), o czym zdecydowały niższa niż zakładano pomoc publiczna dla przedsiębiorców (opisana niżej) i przeniesienie do wydatków, które nie wygasają z upływem 2020 r. kwoty 15 000 tys. zł przeznaczonej na sfinansowanie udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju.

W planach Światowej Wystawy EXPO 2020 w Dubaju była budowa polskiego pawilonu, ekspozycji oraz wydarzenie towarzyszące i udział w inicjatywach organizatora. Z uwagi na epidemię COVID-19 Wystawę przesunięto o rok, zostanie ona zorganizowana w okresie od 1 października 2021 r. do 31 marca 2022 r. Z dotacji planowanej w części 20 Gospodarka na 2020 r. w kwocie 29 440,7 tys. zł wykorzystano 13 424 tys. zł, a 1 575,9 tys. zł zwrócono.

(akta kontroli str. 17-20, 200-250, 501-505, CD1 677-690, 513, 579-582)

Wydatki budżetu państwa w części 20-Gospodarka zostały zrealizowane w kwocie 555 283,6 tys. zł, co stanowiło 85,7% planu po zmianach. W 2020 r. wydatki były niższe o 42 686,1 tys. zł, tj. o 7,1% niż w 2019 r. Wynikało to głównie ze zmniejszenia wydatków na dotacje w dziale 500 *Handel* (Światowa Wystawa EXPO 2020 w Dubaju) oraz zmniejszenia wydatków w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* z tytułu zwrotu niewykorzystanej dotacji celowej przez ARP SA w kwocie 45 235,9 tys. zł.

³⁵ W związku z poleceniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2020 r. wydanym na podstawie art. 153i pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.), w związku z art. 69 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.) o utworzeniu nowej rezerwy celowej poz. 75 pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* (rezerwa poz. 75 tworzona jest z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19) przeniesiono do tej rezerwy kwotę wydatków części 20-Gospodarka w wysokości 74 771,0 tys. zł zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ponadto 27 sierpnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów przeniósł planowane wydatki budżetowe w wysokości 282,5 tys. zł z części 20-Gospodarka do części 55-Aktywa Państwowe.

³⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1298. Dalej: *ustawa o udzielaniu pomocy*.

W 2020 r. nie realizowano wydatków niewygasających.

Wydatki według grup ekonomicznych przedstawiały się następująco (planu po zmianach):

- dotacje 232 507,6 tys. zł, (76,8 % planu),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych 3 939,8 tys. zł (94,4% planu),
- wydatki bieżące jednostek budżetowych 214 425,6 tys. zł (94,5% planu),
- wydatki majątkowe 99 790,1 tys. zł (91,6% planu)
- współfinansowanie projektów z udziałem środków UE 4 620,5 tys. zł (83,0% planu).

Zobowiązania, w całości niewymagalne, na koniec 2020 r. wyniosły 7 100,9 tys. zł, co oznaczało wzrost o 2,7% w porównaniu ze stanem na koniec 2019 r. (6 916,1 tys. zł). Obejmowały one głównie zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych (5 873,0 tys. zł). Zobowiązania z tytułu zakupu towarów i usług zostały uregulowane w styczniu 2021 r. a zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych w lutym i marcu 2021 r. Na koniec 2020 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 614-643, CD 677-690)

Wydatki budżetu państwa przeznaczono w szczególności na:

- dotację celową i podmiotową dla PARP w kwocie 58 008,5 tys. zł,
- wsparcie finansowe inwestycji - dotacje celowe w *Programie wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030* z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleczanych do realizacji jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych w kwocie 87 917,2 tys. zł (m.in. Mercedes-Benz Manufacturing Poland sp. z o.o., EME Aero sp. z o.o. i Umicore Poland sp. z o.o.),
- dotację podmiotową dla Polskiej Agencji Kosmicznej w kwocie 10 699,3 tys. zł,
- promocję eksportu w kwocie 91 016,4 tys. zł,
- składki do organizacji międzynarodowych w kwocie 79 883,6 tys. zł,
- placówki zagraniczne w kwocie 6 647,6 tys. zł,
- dotacje celowe na zadania związane z utrzymaniem mocy rezerwowych ze względu na potrzeby Sił Zbrojnych RP w kwocie 32 502,9 tys. zł (m.in. Polskie Zakłady Lotnicze sp. z o.o., Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego PZL-Świdnik SA, Lubawa SA i Airbus Poland SA),
- sfinansowanie kosztów funkcjonowania Ministerstwa w kwocie 111 720,1 tys. zł,
- sfinansowanie kosztów funkcjonowania działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w kwocie 9 593,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 615-616, CD 677-690)

Wydatki, które nie wygasają z upływem 2020 r.

Decyzją Rady Ministrów³⁷ w części 20-Gospodarka do wydatków, które nie wygasają z upływem 2020 r. przeniesiono kwotę 27 317,7 tys. zł. Wydatki te były przeznaczone na realizację 21 zadań, w tym trzech nowych w kwocie 311 tys. zł³⁸, które nie były planowane na 2020 r., ani w *ustawie budżetowej na 2020 r.*, jak też jej

³⁷ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2422) w części 20-Gospodarka na realizację 21 zadań ustalono kwotę 27 317,7 tys. zł wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego.

³⁸ Numery zadań w rozporządzeniu Rady Ministrów: 85 i 86 *Rozwój energetyki rozproszonej w klastrach energii (Klaster)* w kwocie razem 246 tys. zł oraz 104 *Zakup serwerów* poz. 65 tys. zł.

nowelizacji. Wprowadzenie nowych zadań było wynikiem przekazania Ministrowi wyodrębnionego z działu energia zadania *Rozwój i wykorzystanie energetyki prosumenckiej i rozproszonej* oraz połączenie w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii działu praca i działów gospodarka, turystyka i budownictwo. Finansowanie dwóch zadań *Rozwoju energetyki rozproszonej w klastrach energii (Klaster)* zaplanowano w ramach wydatków przeniesionych 31 grudnia 2020 r.³⁹ z części 47-Energia do części 20-Gospodarka. Na finansowanie zadania zakupu serwerów przeznaczono oszczędności w wydatkach majątkowych. Według stanu na marzec 2021 r. niezagrożone było wykonanie do 30 listopada 2021 r. zadań finansowanych z wydatków niewygasających.

Dyrektor DBF⁴⁰ w sprawie skierowania wniosku o przeniesienie wydatków 2020 r. do wydatków niewygasających wyjaśniła, że (...) *na etapie opracowywania materiałów planistycznych do ustawy budżetowej na rok 2021 r. dysponent nie przewidywał braku możliwości realizacji wskazanych zadań. Ponadto ze względu na brak możliwości przewidzenia dalszych skutków rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19, jego wpływu na ogólnopolskie obostrzenia ogłaszane przez Prezesa Rady Ministrów oraz w związku z ograniczonymi limitami finansowymi przekazanymi do dyspozycji Ministra na rok 2021 r. nie było zasadnym ograniczanie zadań planowanych do realizacji na 2021 r.*

Zdaniem NIK celem przeniesienia wydatków planowanych na 2020 r. do wydatków niewygasających, co potwierdzają wyjaśnienie Dyrektora DBF, było zapewnienie finansowania zadań Ministra w 2021 r., w sytuacji ograniczenia limitu wydatków na następny rok budżetowy. NIK zauważa, że wniosek Dyrektora Generalnego w MRPiT z 4 grudnia 2020 r. do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie ujęcia w wydatkach niewygasających wydatków części 20-Gospodarka nie dla wszystkich zadań zawierał uzasadnienia, które zgodnie z art. 181 ust. 3 *ufp* były podstawą przeniesienia ich na 2021 r. We wniosku dla kwoty 8 034,7 tys. zł⁴¹, w tym wydatków inwestycyjnych 4 487,8 tys. zł nie wskazano precyzyjnie terminów zakończenia procedur wynikających z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴², a w przypadku wydatków inwestycyjnych – zrealizowanego, ale niezafakturowanego zakresu zadań rzeczowych danej inwestycji. Uzasadnienie wniosku dla sześciu zadań⁴³ i kwoty 1 447,8 tys. zł wprost wskazuje, że celem było zapewnienie finansowania w następnym roku bez wykorzystania limitu wydatków na 2021 r.

(akta kontroli str. 1811-1846)

Rezerwa celowa budżetu państwa objęta szczegółowym badaniem

Szczegółową kontrolą objęto wybrane celowo środki przyznane z rezerw celowych budżetu państwa w kwocie 50 000 tys. zł (55,5% środków z rezerw celowych) przeznaczone na finansowanie pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

Ustawą o *udzielaniu pomocy* na Ministra nałożono nowe zadanie udzielania pomocy, którego wykonanie zgodnie z ustawą mógł on powierzyć ARP SA (art. 13). W ww. ustawie na 2020 r. ustalono limit wydatków części 20-Gospodarka w wysokości 120 mln zł na udzielanie pomocy publicznej dla małych i średnich

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych określonych w ustawie budżetowej na 2020 r. (Dz.U. poz. 2423).

⁴⁰ Pismo z 24 lutego 2021 r. nr DBF-I.0810.3.2021.

⁴¹ Numer zadania: 84 i 87 kwota – 100 tys. zł i 4 414 tys. zł; 90 kwota – 1 300 tys. zł, 91 kwota – 952 tys. zł; 96 kwota – 284,7 tys. zł; 97 kwota – 910,2 tys. zł i 101 kwota – 73,8 tys. zł.

⁴² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm. Dalej: *Pzp*. Ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

⁴³ Numery zadania: 83 kwota – 154 tys. zł; 85-86 kwota – 236 tys. zł i 10 tys. zł; 89 kwota – 111,8 tys. zł; 93 kwota – 200 tys. zł; 98 kwota – 580 tys. zł; 101 kwota – 156 tys. zł.

przedsiębiorców, w tym dotkniętych skutkami COVID-19. Wydatki te nie były planowane w wydatkach części 20-Gospodarka. Po uchwaleniu ustawy o udzielaniu pomocy na wniosek Ministra Rozwoju na 2020 r. zagwarantowano w planie finansowym części 20-Gospodarka i rezerwach celowych kwotę 120 mln zł z przeznaczeniem na dotację dla ARP SA. W tym kwotę 50 000 tys. zł w rezerwach celowych (decyzje ministra właściwego do spraw finansów z 1 i 22 września 2020 r.) i kwotę 70 000 tys. zł wygospodarowaną⁴⁴ w ramach przeniesienia wydatków w planie finansowym części 20-Gospodarka zmienionym *nowelizacją ustawy budżetowej*. Kwoty 70 000 tys. zł ostatecznie nie przekazano ARP SA, a dysponent zdecydował o jej zablokowaniu.

Minister korzystający z uprawnień wynikających z ustawy o udzielaniu pomocy umową z 24 września 2020 r. powierzył ARP SA realizację zadania udzielania przedsiębiorcom pomocy. W tym samym dniu na ten cel udzielił Spółce dotacji w kwocie 50 000 tys. zł, którą sfinansowano ze środków rezerw celowych.

ARP SA do 31 grudnia 2020 r. wykorzystła dotację w kwocie 4 764,1 tys. zł (9,5%), a pozostałą kwotę zwróciła. Dotację przeznaczono na pomoc na restrukturyzację dla jednego przedsiębiorcy (4 200 tys. zł) i wydatki Spółki związane z udzielaniem pomocy np. wynagrodzenia pracowników (564,1 tys. zł). O niższym niż planowano wykorzystaniu środków z rezerwy zdecydowało rozpatrywanie wniosków przedsiębiorców według sformalizowanej procedury udzielania pomocy publicznej, co powodowało konieczność ich uzupełnienia i wydłużało procedurę oceny wniosków. Do zakończenia czynności kontrolnych Minister nie zatwierdził sprawozdania ARP SA z realizacji umowy, bowiem termin jego zatwierdzenia jeszcze nie upłynął⁴⁵. Minister nie ocenił więc efektów wydatków na udzielenie pomocy publicznej przedsiębiorcom oraz celowości i gospodarności wydatków związanych z udzielaniem pomocy przez ARP SA. NIK zauważa, że biorąc pod uwagę skalę udzielonej pomocy w okresie pięciu miesięcy od wprowadzenia nowego instrumentu nie osiągnięto w 2020 r. efektu realnego wsparcia przedsiębiorców w ramach *Polityki Nowej Szansy*. W 2021 r. Ministerstwo wraz z ARP SA planują ułatwienia w procesie składania wniosków i kampanię informacyjną skierowaną do przedsiębiorców, aby wypromować nowy środek pomocy restrukturyzacyjnej.

(akta kontroli str. 200-250, 1918-1922)

Blokady wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich części 20-Gospodarka

W części 20 ogółem zablokowano kwotę 89 256,2 tys. zł (10,2% planu finansowego po zmianach na dzień 30 listopada 2020 r.). Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej dwoma decyzjami z 25 i 30 grudnia 2020 r. zmniejszył plan finansowy środków budżetu państwa o kwotę 80 091 tys. zł.

Minister Rozwoju, Pracy i Technologii w trybie art. 177 *ufp* sześcioma decyzjami zablokował środki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w kwocie

⁴⁴ Na mocy ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz.U. poz. 1919) kwotę 70 mln zł przeznaczoną na dotacje w Programie wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030 przeznaczono na dotację dla ARP SA z przeznaczeniem na udzielanie pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację. W 2020 r. zaktualizowano harmonogram wypłat pomocy dla beneficjenta LG Chem Wrocław Energy sp. z o.o. ze środków Programu. Planowaną na 2020 r. wypłatę przeniesiono na 2022 r., bowiem Komisja Europejska w dniu 11 sierpnia 2020 r. wszczęła formalną procedurę dochodzenia w ramach postępowania dotyczącego zatwierdzenia pomocy państwa dla LG Chem Wrocław Energy sp. z o.o.

⁴⁵ Minister powinien zatwierdzić sprawozdanie ARP SA do dnia 30 kwietnia 2021 r., bowiem termin zatwierdzenia przedłużył się w związku ze skierowaniem 17 marca 2021 r. do ARP SA w toku weryfikacji sprawozdania pisma o uzupełnienie sprawozdania i wyjaśnienia.

83 936,2 tys. zł (9,6% planu finansowego po zmianach). Prezes Rady Ministrów⁴⁶ 26 listopada 2020 r. na podstawie art. 31 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*⁴⁷ zablokował kwotę 5 320 tys. zł wydatków budżetu państwa części 20-Gospodarka. Blokada wydatków, która zmniejszyła plan finansowy, nie spowodowała wzrostu zobowiązań i ograniczenia realizacji zadań.

Szczegółowym badaniem objęto wybraną celowo decyzję ministra właściwego do spraw gospodarki, którą do końca roku budżetowego zablokowano wydatki budżetu państwa w kwocie 71 240,4 tys. zł (79,8% blokad w części 20). ARP SA 18 listopada 2020 r. poinformowała, że do końca roku na udzielenie pomocy wykorzysta tylko środki z rezerw celowych. Minister 20 listopada 2020 r. niezwłocznie zablokował całą kwotę 70 000 tys. zł zaplanowaną w części 20-Gospodarka na pomoc publiczną dla przedsiębiorców oraz oszczędności w programie wsparcia konkurencyjności⁴⁸ (489,6 tys. zł) i finansowaniu trzeciej raty składki do Europejskiej Agencji Kosmicznej (750,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 80-143)

Badanie wydatków dotacji udzielonych ze środków budżetu państwa

Szczegółową kontrolą objęto trzy umowy dotacji w łącznej kwocie 37 703,2 tys. zł (16,2% wydatków w grupie ekonomicznej dotacje), na podstawie których dysponent części 20-Gospodarka udzielił dotacji ze środków budżetu państwa:

- FPPP w kwocie 1 031 tys. zł (dotacja celowa na zadania Fundacji) i w kwocie 9 212,8 tys. zł (dotacja podmiotowa na działalność bieżącą),
- Mercedes Benz Manufacturing Poland sp. z o.o. w kwocie 27 459,4 tys. zł.

Na etapie opracowania projektu *ustawy budżetowej na rok 2020* Minister 26 lipca 2019 r. przekazał ministrowi właściwemu do spraw finansów formularz planistyczny OPBW⁴⁹ (wraz z uzasadnieniem), w którym wydatki na dotację podmiotową dla FPPP w kwocie 15 000 tys. zł zaplanowano, jako wydatki na dotację celową dla Fundacji w dziale 150 rozdziale 15095 § 2830 *Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych*. W *ustawie budżetowej* dotację podmiotową dla Fundacji, zgodnie z przekazaniem przez Ministra formularzem OPBW zaplanowano, jako dotację celową w części 20-Gospodarka w rozdziale 15095 paragrafie 2830. Tak samo ujęto dotację dla FPPP w planie finansowym części 20-Gospodarka. Minister decyzją z 20 marca 2020 r. przeniósł wydatki w kwocie 12 227,8 tys. zł z dotacji celowej FPPP na dotację podmiotową dla Fundacji (z działu 150 i rozdziału 15095 z § 2830 do § 2580 *Dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych*). Przeniesienia wydatków dokonano po złożeniu przez FPPP wniosku o dotację podmiotową z 9 marca 2020 r. W wyniku decyzji Ministra w planie finansowym części 20-Gospodarka (plan po zmianach) z 2 kwietnia 2020 r. dotację podmiotową dla FPPP zaplanowano i rozliczono w dziale 150 i rozdziale 15095 § 2580.

⁴⁶ Decyzja Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 26 listopada 2020 r. nr MF/BP2.4143.19.51.2020.BLOK.

⁴⁷ Dz. U. poz. 1842

⁴⁸ Oszczędności w realizacji Programu na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) oraz w instrumentach finansowych programów UE wspierających konkurencyjność przedsiębiorstw w latach 2015-2021 Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 26 listopada 2020 r. nr MF/BP2.4143.19.51.2020.BLOK.

⁴⁹ Formularz *Opracowanie Projektu Budżetu - wydatki* i formularz DPC *Wykaz jednostek dla których zaplanowano dotacje podmiotowe i celowe*, w którym dotację dla FPPP opisano jako dotację podmiotową.

W dniu 26 sierpnia 2020 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju i FPPP zawarta została umowa o dotację celową na realizację zadań Fundacji, o których mowa w ustawie z dnia 17 stycznia 2019 r. o *Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłość*⁵⁰ i we wniosku o udzielenie dotacji celowej. Dotacja wyniosła łącznie 2 072,2 tys. zł (w tym 963,43 tys. zł dotacji celowej oraz 1 108,80 tys. zł dotacji celowej na inwestycje). W związku z brakiem możliwości pełnej realizacji niektórych przedsięwzięć, Minister na wniosek FPPP podpisując aneks w dniu 18 grudnia 2020 r. wyraził zgodę na ograniczenie kwot zaplanowanych na wykonanie pięciu z siedmiu zadań. Ostateczna kwota dotacji (po zmianie) wyniosła 1 031 tys. zł (w tym 702,7 tys. zł na dotację oraz 328,3 tys. zł dotacji na inwestycje). FPPP wydała kwotę 926,9 tys. zł (44,7% pierwotnej przewidzianej kwoty dotacji oraz 89,9% kwoty po zmianach), a niewykorzystaną kwotę dotacji zwróciła. Podsekretarz Stanu w MRPiT 26 marca 2021 r. zaakceptował sprawozdanie roczne z realizacji umowy o dotację celową udzieloną FPPP. Mając na uwadze poziom wykorzystania środków z dotacji Podsekretarz Stanu zwrócił Fundacji uwagę na konieczność właściwego planowania wykorzystania środków.

W związku z wnioskiem FPPP 10 kwietnia 2020 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju i Fundacją zawarto umowę dotacji podmiotowej w kwocie 12 227,8 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie działalności bieżącej. M.in. usług obcych związanych z działalnością FPPP, wynagrodzeń, innych świadczeń na rzecz pracowników i wynajem biura w siedzibie w Warszawie i w Radomiu. Na wniosek FPPP trzema aneksami zmniejszono kwotę dotacji do 10 427,8 tys. zł, którą przekazano na konto Fundacji. FPPP na finansowanie działalności bieżącej wydała 9 212,8 tys. zł (75,3% pierwotnie przewidzianej kwoty i 88,3% kwoty po zmianach). O zmniejszeniu kwot dotacji i niższych niż zakładano wydatkach zdecydowały: sytuacja epidemiczna wpływająca na skalę realizowanych zadań, opóźnienia zaplanowanych postępowań przetargowych i przekazanie Fundacji dotacji w II kwartale 2020 r. FPPP zwróciła niewykorzystaną kwotę dotacji i terminowo do 31 marca 2021 r. przekazała sprawozdanie z wykorzystania dotacji⁵¹.

NIK zwraca uwagę, że Minister z opóźnieniem zaakceptował kwartalne sprawozdania z rozliczenia dotacji, ponieważ sprawozdania przekazane przez FPPP wymagały dodatkowych wyjaśnień i uzupełnień. Minister 25 dni po terminie wynikającym z umowy zaakceptował sprawozdanie z rozliczenia dotacji podmiotowej za I i II kwartał 2020 r. Sprawozdania z rozliczenia dotacji podmiotowej za III kwartał 2020 r. Minister zaakceptował z opóźnieniem 12 dni.

(akta kontroli str. 1874-1917, 1934-1943, 2070-2181)

Umowę wsparcia inwestycji w kwocie do 82 378,1 tys. zł ze środków *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030* minister właściwy do spraw gospodarki zawarł z Mercedes Benz Manufacturing Poland sp. z o.o. 7 grudnia 2016 r. na okres 2019-2021. Dotacja wypłacona Mercedes Benz Manufacturing Poland sp. z o.o. w 2020 r., do rozliczenia której NIK nie wnosi uwag, w całości stanowiła refundację wydatków majątkowych poniesionych w 2019 r. na realizację inwestycji budowy w Jaworze zakładu produkcyjnego komponentów i silników samochodowych.

(akta kontroli str. 1944-1985)

⁵⁰ Dz.U. poz. 229.

⁵¹ Termin zatwierdzenia sprawozdanie z wykorzystania dotacji podmiotowej to 30 dni od jego przekazania.

Realizacja wydatków przez dysponenta III stopnia

Wydatki w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* w wysokości 111 720,1 tys. zł przeznaczone były głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla pracowników Ministerstwa. Stanowiły one 70,5% (78 766,6 tys. zł) wydatków w tym dziale. Ich limit w ciągu roku był trzykrotnie zwiększany i dwukrotnie zmniejszany. Łącznie zmniejszono je o 1 584,2 tys. zł.

Plan wydatków na wynagrodzenia (84 635,4 tys. zł), według Rb-70, zrealizowano w 97,9% (82 881,7 tys. zł). W porównaniu do 2019 r. (79 125,8 tys. zł) wydatki były wyższe o 3 755,9 tys. zł, tj. o 4,7%. Przeciętne zatrudnienie w Ministerstwie w 2020 r. wynosiło 743 osoby w przeliczeniu na pełnozatrudnionych i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2019 r. o pięć osób. Przeciętne zatrudnienie na kierowniczych stanowiskach państwowych w 2020 r. wyniosło sześć osób. Na koniec 2020 r., w związku ze zmianami strukturalno-organizacyjnymi, w tym zmianami w kierownictwie Ministerstwa, według Rb-70 stan zatrudnienia w tej grupie wynosił osiem osób.

Przeciętne wynagrodzenie, wyliczone jako suma wydatków na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym w łącznej kwocie 82 881,7 tys. zł podzielone przez przeciętne zatrudnienie (743), wzrosło o 5,6% z 8 803 zł w 2019 r. do 9 296 zł w 2020 r.

(akta kontroli str.595-605, 616, CD 677-690)

Wydatki majątkowe w dziale 750 *Administracja publiczna* wyniosły 5 378,3 tys. zł, tj. 92,2% kwoty planowanej (5 834,4 tys. zł). Zakupy inwestycyjne były zgodne z planem wydatków i zasadne z punktu widzenia zadań realizowanych przez Ministerstwo.

(akta kontroli str. 537-540, 615)

Badaniem szczegółowym wydatków objęto 44 zapisy księgowe na kwotę ogółem 6 755,5 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych sześciu zapisów na kwotę 2 057,7 tys. zł. Próba została wylosowana metodą monetarną⁵² (MUS). Dodatkowo skontrolowano 26 pozycji wydatków dobranych w sposób celowy na łączną kwotę 3 507,9 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych cztery zapisy na kwotę 1 427,3 tys. zł. Łącznie badaniem objęto 70 zapisów księgowych na łączną kwotę 10 263,4 tys. zł (9,0% ogółu wydatków dysponenta III stopnia w części 20-Gospodarka).

Analiza dokumentacji, obejmująca m.in. planowanie wydatków, zabezpieczenie środków na zakup oraz celowość ich poniesienia, nie wykazała nieprawidłowości. Dowody księgowe objęte badaniem spełniały wymogi formalne oraz były poprawnie opisane. Poniesione wydatki były celowe i zostały rzetelnie skalkulowane. Stwierdzono błędne zakwalifikowanie w księgach rachunkowych kosztów dotyczących odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę.

(akta kontroli str. 530-536, 541-578, 583, 590-594, 606-612)

Umowy zlecenia zawarte w 2020 r., wydatki dysponenta III stopnia.

Szczegółową analizą pod względem rzetelności i legalności zawierania oraz prowadzenia dokumentacji objęto siedem umów zleceń na łączną kwotę 299,6 tys. zł. W badanej próbie uwzględniono umowy zlecenia zawarte z osobami fizycznymi, które nie prowadziły działalności gospodarczej zawarte na okres od jedenastu do dwunastu miesięcy tj.:

⁵² Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem. Z ang. *Monetary Unit Sampling* – MUS.

- jedną umowę na archiwizację zakończonych spraw DP w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii⁵³ (dalej: MPiT) – wartość umowy w kwocie 44,4 tys. zł (dalej: umowa I),
- jedną umowę na prace transportowe i konserwacyjne w budynku MRPiT – wartość umowy w kwocie 44 tys. zł (dalej: umowa II),
- trzy umowy na prace konserwacyjne i rzemieślnicze w budynku MRPiT – wartość umów 74,6 tys. zł (dalej: umowy III, IV, V),
- dwie umowy na prace utrzymania w sprawności portalu internetowego w MRPiT – wartość umów w kwocie 136,5 tys. zł (dalej: umowy VI i VII).

Umowę I zawarł Dyrektor DP, miała ona charakter merytoryczny, bowiem dotyczyła archiwizacji zakończonych spraw DP w byłym MPiT i przekazania ich do archiwum zakładowego. Wynagrodzenie zleceniobiorcy zostało wypłacone w dwunastu miesięcznych ratach w wysokości nie przekraczającej 3,7 tys. zł brutto. Stawka godzinowa wynosiła 30 zł brutto. Do rachunków dołączana była ewidencja przepracowanych przez zleceniobiorcę godzin w stałej miesięcznej liczbie 120. Wyjątek stanowił rachunek z 28 września 2020 r., który opiewał na kwotę 2,4 tys. zł brutto, a w ewidencji wykazano 80 przepracowanych godzin.

Umowa II została zawarta przez Dyrektora Generalnego w dniu 1 lipca 2020 r. na okres od 1 lipca 2020 r. do 31 maja 2021 r. i opiewała na kwotę 44 tys. zł brutto płatną w miesięcznych ratach na podstawie rachunków i ewidencji przepracowanych godzin wystawionych przez zleceniobiorcę. W umowie była określona stawka godzinowa w wysokości 25 zł brutto. W związku z realizacją umowy, zleceniobiorca wystawił w 2020 r. łącznie sześć rachunków na kwotę 24,8 tys. zł. Do rachunków była załączana ewidencja przepracowanych godzin.

Umowy III, IV, V dotyczyły bieżącej działalności Ministerstwa. Zostały zawarte przez Dyrektora Generalnego. Zakres umowy III, która została podpisana 11 marca 2019 r. na okres od 11 marca 2019 do 10 marca 2020 r. obejmował m.in. prace konserwacyjne i rzemieślnicze. Umowa IV została zawarta w dniu 8 czerwca 2020 r. na okres od 8 czerwca 2020 r. do 7 czerwca 2021 r. i dotyczyła prac konserwacyjnych i rzemieślniczych. Umowa V została podpisana w dniu 11 lutego 2020 r. na okres od 11 lutego 2020 r. do 31 maja 2020 r., a następnie została przedłużona aneksem z dnia 1 czerwca 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. Zakres umowy V obejmował prace hydrauliczne. Wszystkie umowy zostały zawarte z jedną osobą i opiewały na kwotę łączną 74,6 tys. zł brutto. Wynagrodzenie dla umowy III w 2020 r. zostało wypłacone na podstawie trzech rachunków w wysokości łącznej 8 tys. zł, dla umowy IV na podstawie sześciu rachunków w kwocie łącznej 16,8 tys. zł, zaś dla umowy V na podstawie jednego rachunku w wysokości 6,2 tys. zł. Dla umów III i IV przewidziane było wynagrodzenie miesięczne ryczałtowe w wysokości odpowiednio 2,6 tys. zł i 2,8 tys. zł. Do umów III i IV nie była prowadzona ewidencja godzin przepracowanych przez zleceniobiorcę oraz nie była określona kwota stawki godzinowej. Dla umowy V było przewidziane rozliczenie godzinowe w kwocie 45 zł brutto. Wraz z jedynym rachunkiem dla tej umowy przedłożono protokół potwierdzający liczbę wykonanych godzin.

Umowy VI i VII na usługę utrzymania w sprawności portalu internetowego w MRPiT zostały zawarte przez Dyrektora Generalnego i opiewały na łączną kwotę 136,5 tys. zł.

Umowa VI z dnia 15 kwietnia 2019 r. została podpisana na okres 12 miesięcy, od 15 kwietnia 2019 r. do 14 kwietnia 2020 r. Umowę zawarto na kwotę nie większą niż

⁵³ Dalej: MPiT.

73,5 tys. zł brutto. Część wynagrodzenia przeznaczona była na miesięczny ryczałt w wysokości 2,3 tys. zł. Pozostała część do zapłaty z tej umowy była kwotą maksymalnie możliwą do wypłacenia przy uwzględnieniu stawki 90 zł za godzinę, przeznaczoną na pokrycie wynagrodzenia za dodatkowe usługi w formie asysty informatycznej oraz na ryczałt w 2019 r. W 2020 r. wypłacono z tej umowy 10,2 tys. zł (cztery rachunki w kwocie 2,3 tys. zł oraz jeden rachunek 1,0 tys. zł proporcjonalny kwotowo do ilości przepracowanych dni w jednym miesiącu). Umowa VII z dnia 9 lipca 2020 r. została zawarta na okres 12 miesięcy: od 9 lipca 2020 r. do 8 lipca 2021 r., opiewała na kwotę nie większą niż 63 tys. zł brutto wypłacaną w równych miesięcznych ratach ryczałtowych po 3 tys. zł brutto. W 2020 r. wypłacono z tej umowy 14,3 tys. zł (cztery rachunki w kwocie 3 tys. zł oraz jeden rachunek 2,3 tys. zł proporcjonalny kwotowo do ilości przepracowanych dni w miesiącu). Pozostała część wynagrodzenia była kwotą maksymalnie możliwą do wypłacenia przy uwzględnieniu stawki 90 zł za godzinę, przeznaczoną na dodatkowe usługi w formie asysty informatycznej oraz na ryczałt w 2021 r. W 2020 r. w zakresie umowy VI wypłata dodatkowego wynagrodzenia za asystę informatyczną w formie godzinowej nie nastąpiła, zaś dla umowy VII w 2020 r. wystąpiła jednokrotnie w kwocie 540 zł brutto na podstawie rachunku z dnia 1 września 2020 r.

(akta kontroli str.1078 - 1319, 1865 – 1872)

Umowy VI i VII zostały podpisane z osobą fizyczną, która złożyła ofertę w odpowiedzi na skierowane zapytanie ofertowe przez MRPiT. Formą rozliczenia przyjętą dla umów VI i VII były rachunki wystawione przez osobę fizyczną. Jednocześnie przedłożyła ona oświadczenie w celu prawidłowego naliczenia obowiązkowych składek z tytułu ubezpieczeń społecznych o nie prowadzeniu działalności gospodarczej. W trakcie kontroli NIK ustaliła, że wskazana osoba jest współnikiem jednej ze spółek prawa handlowego oraz jednocześnie wiceprezesem jej zarządu. Spółka ta, świadczy usługi tożsame z tymi, na które została zawarta umowa zlecenia. Zastępca Dyrektora BDG⁵⁴ wyjaśnił że, Zamawiający nie wymagał aby Wykonawcą był wyłącznie podmiot gospodarczy, jak również nie ma wiedzy czy wyłoniona w przetargu osoba taką działalność gospodarczą prowadzi, zaś wszystkie czynności które wynikały z zawartej umowy zlecenie, były wykonywane osobiście.

(akta kontroli str. 1320 - 1321, 1328, 1873, 253 – 270)

Zamówienia publiczne finansowane z wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Szczegółową analizą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych, przeprowadzonych w trybie:

- przetargu nieograniczonego na wymianę oświetlenia w ramach zadania Poprawa efektywności energetycznej budynku Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii przy Placu Trzech Krzyży 3/5 w Warszawie (wydatek finansowany z budżetu środków europejskich), kwota wydatków z budżetu państwa 66,3 tys. zł i 345,8 tys. zł z budżetu środków europejskich;
- zamówienia z wolnej ręki na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19 kwota wydatków z budżetu państwa 676,5 tys. zł;
- zamówienia o wartości nieprzekraczającej wartości 30 tys. euro na świadczenie usług doradczych w trakcie modernizacji merytorycznej oraz technologicznej portalu www.trade.gov.pl, w wymiarze maksymalnie 500 roboczogodzin

⁵⁴ Odpowiedź MRPiT z dnia 24 marca 2021 r.

w okresie 18 miesięcy od dnia zawarcia umowy, kwota wydatków z budżetu państwa 22,9 tys. zł (umowa zawarta na kwotę 110,7 tys. zł).

Procedury zawarcia i realizacji zamówienia z wolnej ręki oraz zamówienia o wartości nieprzekraczającej wartości 30 tys. tj. na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19 w kwocie 676,5 tys. zł oraz na świadczenie usług doradczych w trakcie modernizacji merytorycznej oraz technologicznej portalu www.trade.gov.pl, w wymiarze maksymalnie 500 roboczogodzin w okresie 18 miesięcy od dnia zawarcia umowy, kwota wydatków z budżetu państwa 22,9 tys. zł (umowa zawarta na kwotę 110,7 tys. zł) były wykonane prawidłowo. Zamówienia zostały przeprowadzone w oparciu o ustawę Pzp oraz wewnętrzne regulacje w MRPiT. Ich realizacja odbyła się zgodnie z treścią zawartych umów. Poniesione w związku z tymi zamówieniami wydatki były celowe i służyły realizacji zadań jednostki.

Minister Rozwoju⁵⁵ reprezentowany przez Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej⁵⁶ zawarł w dniu 29 lipca 2020 r. umowę z Optima Centrum sp. z o.o. spółka komandytowa⁵⁷ na kwotę brutto 2 915,1 tys. zł, której przedmiotem była wymiana oświetlenia w siedzibie Ministerstwa. Wykonawcę wyłoniono w oparciu o Pzp w trybie przetargu nieograniczonego⁵⁸. Zamawiający na realizację zamówienia przeznaczył kwotę brutto 4 329 tys. zł. Umowę zawarto w ramach realizacji współfinansowanego z budżetu środków europejskich zadania remontu siedziby MRPiT pn. *Poprawa efektywności energetycznej budynku Ministerstwa Rozwoju przy Pl. Trzech Krzyży 3/5 w Warszawie*. Nieprawidłowości stwierdzone w tym postępowaniu opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 251 – 500)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wypłatę odszkodowania dla byłego pracownika Ministerstwa z dnia 29 grudnia 2020 r. w wysokości 16 381,11 zł, za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę, zaksięgowano na koncie 404-*Wynagrodzenia* zamiast na koncie 761-*Pozostałe koszty operacyjne*. Było to niezgodne z pkt 67 § 3 Zakładowego Planu Kont. Dyrektor DBF Ministerstwa wyjaśniła⁵⁹, że odszkodowanie, za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę, dla byłego pracownika Ministerstwa z dnia 29 grudnia 2020 r. w wysokości 16 381,11 zł zostało prawidłowo zaklasyfikowane w § 302 i było prawidłowo wykazane w sprawozdaniach budżetowych, natomiast w związku z przygotowaniem bilansu na 31 grudnia 2020 r. dokonano wnikliwej analizy zapisów księgowych i ww. odszkodowanie zostało wyksięgowane z konta „404-*Wynagrodzenia*”. W związku z powyższym w sprawozdaniu finansowym – bilansie dane będą prawidłowo prezentowane.

(akta kontroli str. 543-548, 606-611)

2. Nierzetelnie i wbrew zapisom umowy rozliczano prace zrealizowane na podstawie umów zleceń. W zakresie umowy I wystąpiła rozbieżność pomiędzy kwotą 3,7 tys. zł brutto na rachunku z dnia 1 kwietnia 2020 r., a przedłożonym zestawieniem liczby przepracowanych godzin w ilości 88, gdzie rachunek winien był wynosić 2,7 tys. zł brutto. Ponadto do rachunku z dnia 10 stycznia 2020 r. wystawionego w formie kasowej, nie sporządzono ewidencji przepracowanych

⁵⁵ Dalej: Zamawiający

⁵⁶ Dalej: DBA.

⁵⁷ Dalej: Optima lub Wykonawca.

⁵⁸ Dalej: przetarg.

⁵⁹ Pismo DBF z dnia 16 marca Nr DBF-I.0810.12.2021.

godzin. Siedem rachunków i ewidencji przepracowanych godzin nie zawierało podpisów zarówno Zleceniodawcy jak i Zleceniobiorcy. Stwierdzono również zbieżność dat zawarcia umowy zlecenia i wystawienia do niego rachunku. Umowę zawarto 10 stycznia 2020 r. i w tym samym dniu wystawiono rachunek miesięczny za wykonane czynności płatny gotówką, co w praktyce było niewykonalne.

Zastępca Dyrektora DBG⁶⁰ wyjaśnił, że brak podpisów na ewidencjach i rachunkach spowodowany był zagrożeniem koronawirusem SARS-CoV-2, zaś wystawiony rachunek kasowy z dnia 10 stycznia 2020 r. stanowił wzór rachunku, który zleceniobiorca wypełnił podpisując umowę. Podstawą do wypłaty wynagrodzenia za styczeń 2020 r. był protokół odbioru z dnia 30 stycznia 2020 r., którego NIK nie przekazano. Ponadto wyjaśnił, że, rozbieżność między kwotą z rachunku z dnia 1 kwietnia 2020 r., a ewidencją godzin była spowodowana zachorowaniami na COVID-19. Faktycznie zleceniobiorca otrzymał wynagrodzenie za pracę w liczbie 120 godzin.

Treść umów VI i VII wskazywała, że wynagrodzenie było należne za wykonywanie czynności wynikających z załącznika nr 2 do tych umów, a nie za pozostawanie w gotowości do ich wykonania. Poprzez brak prowadzonej ewidencji godzin nie jest możliwe dokonanie takiego rozróżnienia pomiędzy ewentualnym wykonywaniem czynności a jego brakiem. Ponadto *Kodeks cywilny* nie przewiduje wynagrodzenia za czas gotowości do wykonania zlecenia. W przypadku umowy zlecenia wynagrodzenie należy się przyjmującemu dopiero po wykonaniu zlecenia, chyba że co innego wynika z umowy lub przepisów szczególnych. Zastępca Dyrektora BDG wyjaśniając⁶¹, na czym konkretnie polegało wykonywanie czynności z umów zleceń VI i VII, przytoczył treść załącznika nr 2 do umów ze zleceniobiorcą. Protokoły i raporty wskazywały, że zleceniobiorca nie wykonywał żadnych czynności obejmujących ten załącznik. Zastępca Dyrektora BDG potwierdził, że, w umowach zlecenia zostało przewidziane wynagrodzenie ryczałtowe, które uwzględniało czas pozostawania w gotowości do wykonywania pracy. Ponadto wyjaśnił, że, podstawą prawną do zastosowania w umowach zlecenia częściowej formy rozliczenia jako ryczałt jest zasada autonomii stron i swoboda umów wynikająca z art. 351¹ Kodeksu cywilnego.

(akta kontroli str. 1078 – 1319, 1865 – 1872)

3. Dokumentacja umów zleceń III, IV, V, VI i VII prowadzona była z naruszeniem art. 8a i 8b ustawy z dnia 10 października 2002 r. o *minimalnym wynagrodzeniu za pracę*⁶². Strony zawierające umowę cywilnoprawną są zobowiązane do określenia w tej umowie sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia. W przypadku, gdy umowa tego nie określa, przyjmujący zlecenie przedkłada w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentu informację o liczbie godzin wykonania zlecenia, w terminie poprzedzającym termin wypłaty wynagrodzenia. W zakresie ww. umów ewidencja nie była przedkładana od początku ich zawarcia, co uniemożliwiało zleceniodawcy weryfikację faktycznych godzin wykonywania czynności oraz podważało zasadność wypłacanego wynagrodzenia. Poza tym, wysokość wynagrodzenia powinna być ustalona w taki sposób, aby za każdą godzinę wykonania zlecenia nie było ono niższe niż wysokość minimalnej stawki godzinowej ustalonej zgodnie z zapisami powołanej ustawy. W przypadku umów III, IV, VI i VII była ona ustalona w formie stałego

⁶⁰ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora BDG – pismo z dnia 18 marca 2021 r.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Dz. U. 2020 r. poz. 2207.

ryczałtu, a brak wskazanej ewidencji uniemożliwia takie przeliczenie. Zastępca Dyrektora BDG potwierdził, że⁶³ dla tych umów nie przewidziano ewidencjonowania godzin pracy. Nie określono też stawek godzinowych dla Zleceniobiorców z wyłączeniem usług dodatkowych w ramach umów VI i VII, powołując się jednocześnie na ww. autonomię wynikającą z Kodeksu cywilnego.

Zastępca Dyrektora BDG potwierdził że⁶⁴, w umowach III i IV nie przewidziano ewidencjonowania godzin pracy wykonawcy. Jak wyjaśnił, umowa nie przewidywała stawek godzinowych, a zleceniobiorca był uprawniony do otrzymania ryczałtowego wynagrodzenia, miernikiem rozliczeń było wykonanie poszczególnych czynności.

Dla umowy V określona była stawka godzinowa oraz przedłożono protokół określający liczbę godzin wykonywania czynności. NIK zwraca przy tym uwagę, na brak konsekwencji i jednoznaczności postępowania przez MRPiT w przypadku tożsamyh umów, co może utrudniać kontrolę zarządcą. Dodatkowo w zakresie umowy V naruszono art. 8a ust. 6 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o *minimalnym wynagrodzeniu za pracę*⁶⁵, bowiem w przypadku umów zawartych na czas dłuższy niż miesiąc, wypłaty wynagrodzenia w wysokości wynikającej z minimalnej stawki godzinowej dokonuje się co najmniej raz w miesiącu, a w przypadku tej umowy trwającej od 11 lutego 2020 r. do 30 czerwca 2020 r., rozliczenie dokonane było jednorazowo rachunkiem z dnia 9 lipca 2020 r.

Izba również zwraca uwagę, że w 2020 r dla umów III, IV i V, doszło do sytuacji w której jedna osoba w tym samym czasie tj. od 11 lutego 2020 r. do 10 marca 2020 r oraz od 8 czerwca 2020 r. do 30 czerwca 2020 r., wykonywała czynności wynikające równocześnie z dwóch umów zleceń zawartych z MRPiT na tożsame czynności.

(akta kontroli str. 1078 – 1319, 1865 – 1872)

4. Zawarto umowy zlecenia I, II, III, IV i V natomiast forma świadczonych usług wskazywała na obowiązek zawarcia z podmiotami umowy o pracę. Możliwość zastosowania umowy zlecenia następuje w momencie, kiedy zleceniobiorca ma swobodę w wyborze miejsca i czasu wykonania czynności, co w przypadku umów I, II, III, IV i V nie mogło mieć miejsca. Osobami odpowiedzialnymi za zaistniały stan rzeczy był Dyrektor DP w zakresie umowy I oraz Dyrektor Generalny w zakresie pozostałych umów. Zawarte umowy i czynności z nich wynikające takie jak prace hydrauliczne, malarskie, wewnętrznego i zewnętrznego transportu przedmiotów, usuwanie usterek zagrażających bezpieczeństwu ludzi, mienia czy czynności archiwizacyjne wskazywały na to że, Zleceniodawca determinuje miejsce ich wykonania. Niemożliwym byłoby wykonanie czynności wynikających ze wskazanych umów zleceń w innym miejscu niż Ministerstwo.

Zastępca Dyrektora BDG wyjaśnił że⁶⁶ umowy III, IV i V, wskazują rodzaj usług wykonywanych przez zleceniobiorcę oraz miejsce realizacji prac – co było niezbędne przy określeniu przedmiotu i miejsca świadczenia zlecenia. Umowy nie wskazują jednak wymiaru czasu pracy, a także terminu rozpoczęcia i zakończenia pracy. Zleceniobiorca, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BDG nie działał w strukturze podporządkowania służbowego. Ponadto wyjaśnił, że

⁶³ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora BDG – pismo z dnia 18 marca 2021 r.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 t.j.

⁶⁶ *Ibidem*.

w zakresie umowy II, umowa ta wykazuje wspólne cechy dla umowy o pracę i umowy prawa cywilnego z jednakowym ich nasileniem, co zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego oznacza, że o jej rodzaju decyduje zgodny zamiar stron i cel umowy.

Zgodnie z wytycznymi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁶⁷ z dnia 29 sierpnia 2016 r., zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są czynności podobne lub tożsame z zadaniami pracowników, powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i co istotne mieć charakter tymczasowy. NIK zauważa, że czas trwania ww. umów cywilnoprawnych zawieranych w MR i MRPiT w 2020 r. nie należy traktować, jako tymczasowych. Umowa I była cyklicznie trzykrotnie ponawiana od 17 lipca 2018 r., zaś dla czynności umów III, IV i V były ponawiane od 6 czerwca 2018 r. sześciokrotnie. Powodem ich zawierania nie mogą być więc braki kadrowe lub wymagania przewidziane procedurą naboru. Obowiązujące w ministerstwach regulacje wewnętrzne powinny minimalizować możliwość zaistnienia przypadku zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę.

(akta kontroli str. 1078 – 1319, 1865 – 1872)

5. Osoby realizujące czynności starannego działania w ramach zawartych umów I, II, III, IV i V nie posiadały ważnych orzeczeń lekarskich oraz szkoleń BHP. Wyznacznikiem takiego stanu jest art. 304 Kodeksu pracy⁶⁸, który nakłada obowiązek zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (m.in. w zakresie profilaktyki wypadków przy pracy) nałóżony na pracodawców organizujących pracę wykonywaną przez osoby zatrudnione na innej podstawie niż stosunek pracy. Osobami odpowiedzialnymi za zaistniały stan rzeczy był Dyrektor DP w zakresie umowy I oraz Dyrektor Generalny w zakresie pozostałych umów. W sytuacji gdy, miejsce świadczenia czynności determinuje podmiot zleceńodawcy, to ma on też obowiązek zapewnienia bezpiecznych warunków pracy. Zawarte umowy i czynności z nich wynikające takie jak prace hydrauliczne, malarskie, wewnętrznego i zewnętrznego transportu przedmiotów, usuwanie usterek zagrażających bezpieczeństwu ludzi, mienia czy czynności archiwizacyjne wskazywały na to że, Zleceniodawca determinuje miejsce ich wykonania. Niemożliwym byłoby wykonanie czynności wynikających ze wskazanych umów zleceń w innym miejscu niż Ministerstwo. Ponadto w przypadku zaistnienia sytuacji krytycznej jak wypadek przy pracy, wskazane osoby byłyby pozbawione możliwości dochodzenia swoich praw, zaś osoby odpowiedzialne za taką sytuację byłyby narażone na odpowiedzialność karną z art. 220 § 1⁶⁹ Kodeksu karnego.

Dyrektor BDG wyjaśnił że⁷⁰, w zakresie umów I, II, III, IV i V osoby wykonujące czynności nie były pracownikami Ministerstwa i zleceniodawca nie miał obowiązku kierowania ich na badania lekarskie oraz szkolenie BHP. Wyjaśnił też że, zleceniobiorcy zostali zapoznani z wewnętrznym dokumentem ABC *pracownika BHP i medycyna pracy*.

(akta kontroli str. 253 – 270, 1078 – 1319, 1865 - 1872)

⁶⁷ Wytyczne z 29 sierpnia 2016 r. *Biuletyn informacji publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej”* <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/nadzor/wybrane-analizy-i-infor/7776.Wybrane-analizy-i-informacje-z-zakresu-nadzoru.html>

⁶⁸ Dz. U. z 1974, Nr 24 poz. 141 ze zm.

⁶⁹ Dz. U. z 1997, Nr 88 poz. 553.

⁷⁰ Pismo z 18 marca 2021 r.

6. Wybór oferty firmy Optima, jako najkorzystniejszej, dokonany został przez Zamawiającego z naruszeniem zasady rzetelności i konkurencyjności postępowania. Zamawiający, jako prowadzący postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego ma obowiązek zapewnić równe traktowanie wykonawców oraz uczciwą między nimi konkurencję, na zasadach określonych w art. 7 ust. 1 *Pzp*. Nie dokonano rzetelnego sprawdzenia parametrów proponowanych opraw oświetleniowych pozostałych oferentów, w tym SimplyTech sp. z o.o. Zmiana warunków zamówienia w zakresie równoważności dostaw na sześć dni przed terminem składania ofert, spowodowała trudność w dostosowaniu się oferentów do zmienionych warunków SIWZ. Etap postępowania, na którym należało przedstawić obliczenia wymiarów opraw do oferty został zmieniony pismem Ministerstwa z dnia 10 czerwca 2020 r., sześć dni przed otwarciem ofert. Pierwotnie zgodnie z Projektem Wykonawczym do zamówienia, obliczenia należało przedłożyć Zamawiającemu dopiero na etapie przystępowania do ich montażu, po zawarciu umowy z wykonawcą wyłonionym w przetargu. W wyniku tego działania, odrzucone zostały oferty, które nie zostały dostosowane do nowych wymogów. Osobami odpowiedzialnymi za taki stan rzeczy byli Dyrektor DBA oraz Dyrektor Generalny. Konsekwencją takiego działania było pozbawienie MRPiT możliwości zawarcia umowy korzystniejszej cenowo przy zachowaniu stawianych wymogów.

W postępowaniu wszyscy oferenci dołączyli karty katalogowe opraw oświetleniowych, w tym Optima (Wykonawca) i SimplyTech sp. z o.o., którego oferta opiewała na kwotę 2 089,8 tys. zł (druga oferta brutto pod względem cenowym). Wszystkie karty katalogowe zawierały dane techniczne proponowanych opraw oświetleniowych (określanych przez Zamawiającego obliczeniami), przekazane bezpośrednio od producentów opraw. Dane techniczne zostały określone w pkt 1.4 projektu wykonawczego w formie tabeli, którą posłużyła się Optima (dokładnie w takiej samej postaci) w swojej ofercie. Pozostali oferenci przedłożyli karty katalogowe zobrazowane odmiennie niż Optima. Zamawiający nie wzywając do dookreślenia danych w kartach katalogowych w trybie art. 87 ust. 1 *Pzp* potraktował tą kwestię jako brak materialny skutkujący odrzuceniem wszystkich ofert z wyjątkiem Optima. Po odrzuceniu ofert, SimplyTech sp. z o.o. zwrócił się do Zamawiającego z pismem zatytułowanym „Protest”, w którym zwrócono uwagę, że załączone do oferty karty katalogowe opraw oświetleniowych dotyczą serii opraw, oraz jednoznacznie potwierdzono, że oferowane oprawy będą posiadały parametry zgodne z wymaganiami SIWZ. Jednocześnie wskazano, iż niedołączenie do oferty obliczeń dla oferowanych opraw oświetleniowych nie stanowi podstawy do odrzucenia oferty, a sprowadza się to do konieczności jej wyjaśnienia/uzupełnienia. Zamawiający nie odniósł się do tego „protestu” w żaden sposób.

Zastępca Dyrektora BDG wyjaśnił, że Zamawiający nie musiał wzywać Oferentów do złożenia wyjaśnień w trybie art. 87 ust. 1 *Pzp*, ponieważ w ocenie merytorycznych członków komisji treść ofert była niezgodna z treścią SIWZ, w sposób zasadniczy i nieusuwalny, co było oczywiste i nie wymagało dodatkowych wyjaśnień od wykonawców⁷¹. Wyjaśnił on również, że Zamawiający nie ustosunkował się do pisma Oferenta o roboczym tytule „Protest”, wskazując na nowelizację *Pzp*, gdzie zniesiono instytucję Protestu funkcjonującego w świetle Prawa zamówień publicznych⁷².

⁷¹ Odpowiedź MRPiT z dnia 12 lutego 2021 r.

⁷² *Ibidem*.

NIK przyjmuje do wiadomości powyższe wyjaśnienia, wskazujące że pismo SimplyTech sp. z o.o. nie mogło być potraktowane jako pismo informujące o zaniechaniu czynności, do której Zamawiający był zobowiązany na podstawie ustawy, w myśl art. 181 ust. 1 *Pzp*, gdyż przysługiwało odwołanie na podstawie art. 180 ust. 2 *Pzp* do Krajowej Izby Odwoławczej, które nie zostało złożone do właściwego organu. Wyjaśnienia te nie uwzględniają jednak zasady, że istotą do określonego zakwalifikowania danego pisma jest zawsze jego treść, nie tytuł czy forma.

W toku postępowania przetargowego, dnia 30 czerwca 2020 r. Optima została wezwana przez Zamawiającego w trybie art. 90 ust. 1a pkt 1 *Pzp* do złożenia wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny⁷³. W odpowiedzi⁷⁴ Wykonawca zawarł odniesienie do jednej (w zakresie podwykonawstwa) z pięciu⁷⁵ okoliczności wskazanych przez Zamawiającego. Żadna z kwestii nie została w sposób policzalny ekonomicznie wyjaśniona, a samo wymienienie wysokości ponoszonych kosztów, bez wykazania prawidłowości ich określenia na takim poziomie jest niewystarczające. Wyjaśnienia elementów cenotwórczych obrazowały pięć, z których zaoferowana cena się składała tj.: dostawa opraw oświetleniowych wraz z materiałami towarzyszącymi od firmy Luxiona Poland SA⁷⁶ – 1 400 tys. zł oferta podwykonawcy IHOL na prace instalacyjno-budowlane wraz z materiałami – 603,3 tys. zł, zapas na ryzyko – 60 tys. zł, obsługa gwarancji 70 tys. zł, zysk – 236,7 tys. zł. Karty katalogowe od firmy Luxiona Poland SA były ogólnie dostępne na stronie internetowej podmiotu Luxiona Poland SA⁷⁷, jak również ogólnodostępne były cenniki tej firmy⁷⁸.

Zastępca Dyrektora BDG wyjaśnił że informacje złożone⁷⁹ przez firmę Optima zasługują na uwzględnienie, ponieważ zawierały wyliczenia, wartości inne niż tylko koszt zakupu opraw, dokumenty potwierdzające realność proponowanych stawek. Ponadto zdaniem Zastępcy Dyrektora BDG, Optima wykazała sprzyjające i dostępne warunki cenotwórcze wykonania zamówienia w postaci indywidualnej oferty na zakup lamp, przy czym zostały wyjaśnione kwestie dotyczące korzystania z rabatów na materiały.

Pomiędzy Wykonawcą Optima, a wskazanym przez niego podwykonawcą IHOL istniały powiązania właścicielskie. Podwykonawca ten, miał realny wpływ na kształt wyjaśnień elementów cenotwórczych oraz na rzetelność wyceny

⁷³ W odniesieniu do takich elementów jak: oszczędności metod wykonania zamówienia, wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo sprzyjających warunków wykonania zamówienia dostępnych dla wykonawcy, oryginalności projektu wykonawcy, kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie ustawy z dnia 2 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 ze zm.), pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów; wynikającym z przepisów prawa pracy i przepisów o zabezpieczeniu społecznym, obowiązujących w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie; wynikającym z przepisów prawa o ochronie środowiska; powierzenia wykonania części zamówienia podwykonawcy.

⁷⁴ Pismo z dnia 3 lipca 2020 r. – wyjaśnienia elementów cenotwórczych mających wpływ na zaoferowaną cenę.

⁷⁵ Pismo z dnia 3 lipca 2020 r. – wyjaśnienia elementów cenotwórczych mających wpływ na zaoferowaną cenę.

⁷⁶ Oferta sprzedaży HPR/00425/2020 z dnia 9 czerwca 2020 r.

⁷⁷ www.luxiona.pl

⁷⁸ www.nowaelektro.pl

⁷⁹ *Ibidem*.

przedłożonej⁸⁰ na potrzeby wyjaśnienia tych elementów w postaci przygotowanej przez siebie oferty, którą Optima posłużyła się i uzasadniała swoje wyjaśnienia. Pomimo uprawnień wynikających z umowy zawartej z Optima, Zamawiający do czasu zakończenia kontroli NIK nie skorzystał z możliwości sprawdzenia przestrzegania zapisów umowy dotyczących konieczności stosowania przez Wykonawcę i podwykonawców przepisów Kodeksu pracy. Zastępca Dyrektora BDG wyjaśnił, że brak kontroli przestrzegania przez Wykonawcę przepisów prawa pracy w zakresie zatrudnienia jest spowodowany spiętrzeniem prac u pracowników Zamawiającego, którzy we wcześniejszym okresie zobowiązani byli dokonać odbiorów i rozliczeń dotyczących zakończonych robót, oraz uruchomieniem nowych przedsięwzięć na początku pierwszego kwartału 2021 r. Ponadto zgodnie z zawartą umową wskazane działania kontrolne mają charakter fakultatywny⁸¹.

(akta kontroli str. 271 – 465)

7. Z naruszeniem zasady legalności i rzetelności, dokonano odbioru pierwszego etapu obejmującego dostawę opraw oświetleniowych IV piętra. Zamawiający w dniu 25 listopada 2020 r. dokonał bowiem zakupu opraw oświetleniowych, nie posiadając informacji od Stołecznego Konserwatora Zabytków o ich akceptacji, którą dostarczono do MRPiT 1 grudnia 2020 r. Ponadto, to Wykonawca w imieniu Zamawiającego winien był dokonać tych uzgodnień, zaś faktycznie wykonał to sam Zamawiający bez udziału Wykonawcy⁸². Powyższe działania zostały wykonane niezgodnie z Projektem Wykonawczym, zaś osobą odpowiedzialną za ich prawidłowość był Dyrektor DBA.

Dyrektor DBA wyjaśnił, że przedstawiciele Konserwatora Zabytków poinformowali telefonicznie przedstawiciela MRPiT prowadzącego sprawę o dokonanych uzgodnieniach w dniu 25 listopada 2020 r.⁸³ Prace podwykonawcy Optima wykonywała firma, która nie była prawidłowo zgłoszona jako podwykonawca. Zgodnie z § 15 ust. 2 umowy Wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca Zamówienia na roboty budowlane zamierzający zawrzeć umowę o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane jest obowiązany w trakcie realizacji Zamówienia, do przedłożenia Zamawiającemu projektu tej umowy oraz projektu jej zmiany. Zamawiający nie otrzymał od Optima projektu umowy i umowy właściwej z Hurtownia Materiałów Elektrycznych i Elektromontaż Kazimierz Ordecki zgodnie z procedurą umowną. Odpowiedzialny za taką sytuację Dyrektor DBA wyjaśnił, że zarówno projekt umowy i umowa właściwa znajdują się w aktach sprawy, *która zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt prowadzona jest w sposób papierowy*⁸⁴. Według zapisów dokonanych na ww. dokumentach, zostały one odebrane przez przedstawiciela Wydziału Inwestycji i Remontów w terminach: 26 październik 2020 r. – projekt umowy z podwykonawcą, 24 listopada 2020 r. – egzemplarz umowy zawartej przez wykonawcę z podwykonawcą.

NIK zwraca przy tym uwagę, iż dopiero 24 lutego 2021 r. wpłynął projekt umowy o podwykonawstwo z firmą IHOL, tj. w trakcie trwania niniejszej kontroli i jest on obecnie w trakcie weryfikacji⁸⁵. Umowa podwykonawcza zgodnie z wyjaśnieniami

⁸⁰ Oferta handlowa z dnia 15 czerwca 2020 r.

⁸¹ Odpowiedź MRPiT z dnia 12 lutego 2021 r.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Wyjaśnienia DBA – pismo z dnia 15 marca 2021 r. IK: 15424453.

⁸⁴ Wyjaśnienie Dyrektora DBA – pismo z dnia 24 lutego 2021 r. IK: 1518318.

⁸⁵ Załącznik do pisma z dnia 24 lutego 2021 r. IK: 1518318 – projekt umowy o powierzenie podwykonawstwa z IHOL z potwierdzeniem wpływu do MRPiT.

opiewać będzie na kwotę nie większą niż 437,5 tys. zł netto, a prace mają być prowadzone na przełomie marca i kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 271 – 465)

8. Wykonawca Optima przedłożyła polisę⁸⁶ ubezpieczeniową zawierającą franszyzę⁸⁷ redukcyjną⁸⁸ co było niezgodne z § 9 ust. 4 umowy wykonawczej. Osobą odpowiedzialną za taki stan rzeczy był Dyrektor DBA. W przypadku konieczności skorzystania przez MRPiT z polisy ubezpieczeniowej, nie pokryłaby ona zaistniałej szkody w pełnej wysokości.

Reprezentujący Zamawiającego Dyrektor DBA potwierdził, że był to błąd nie dostrzeżony przez pracownika prowadzącego sprawę na etapie dokonanej początkowo weryfikacji⁸⁹. W związku z pytaniami NIK w sprawie polisy ubezpieczeniowej, Dyrektor DBA podjął działania w celu dostarczenia aneksu do polisy znoszącego franszyzę redukcyjną. Aneks do polisy ubezpieczeniowej został zawarty w dniu 16 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 271 – 465)

9. W formularzu planistycznym OPBW wraz uzasadnieniem przekazanym ministrowi właściwemu do spraw finansów, co potwierdzają wyjaśnienia Dyrektora DBF⁹⁰, błędnie ujęto wydatki w kwocie 15 000 tys. zł planowane na dotację podmiotową dla FPPP. Dotację zaplanowano bowiem, jako dotację celową (dział 150 rozdział 15095 § 2830), a nie jako dotację podmiotową. Konsekwencją tego błędu było ujęcie dotacji podmiotowej dla FPPP, jako dotacji celowej w *ustawie budżetowej na rok 2020* i opracowanym na jej podstawie planie finansowym części 20-Gospodarka przed zmianami.

(akta kontroli str. 1847-1864)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 20-Gospodarka zaplanowano w wysokości 145 988,0 tys. zł a zrealizowano w kwocie 134 205,7 tys. zł (91,9% planu). Zostały one poniesione na wdrażanie projektów wskazanych w Umowie Partnerstwa 2014-2020, w ramach II i III osi priorytetowej Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020⁹¹, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020⁹² oraz Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020.

Limit wydatków zwiększono ze środków rezerw celowych o kwotę 4 178,3 tys. zł. Rezerwy budżetu środków europejskich wykorzystano w 93,7% (3 913 tys. zł). Szczegółowym badaniem objęto środki rezerwy celowej w kwocie 1 372,9 tys. zł, które przeznaczono na realizację poddziałania 1.3.1 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej* PO IŚ 2014-2020. Na wypłaty w projekcie *Poprawa efektywności energetycznej budynku Ministerstwa Rozwoju przy Placu Trzech Krzyży 3/5 w Warszawie* wykorzystano kwotę 1 258,7 tys. zł (91,7% środków z rezerwy). Niższe wykorzystanie rezerwy celowej było wynikiem opóźnienia płatności ze środków rezerwy za wykonanie instalacji fotowoltaicznej.

(akta kontroli str. 17-20, 144-185, 644)

⁸⁶ Polisa ubezpieczeniowa nr 903013448818.

⁸⁷ Odpowiedź od Ergo Hestia z dnia 5 marca 2021 r. – ad. 6.

⁸⁸ Franszyza redukcyjna to rodzaj klauzuli umownej, która przerzuca na Zamawiającego jako ubezpieczającego dane mienie, część poniesionej szkody. Tym samym ustala ona udział własny ubezpieczonego, obniżając jednocześnie kwotę wypłacanego odszkodowania.

⁸⁹ Wyjaśnienia Dyrektora DBA – pismo z dnia 15 marca 2021 r. IK: 15424453.

⁹⁰ Pismo z 29 marca 2021 r. nr DBF-I.0810.15.2021.

⁹¹ Dalej: PO IR.

⁹² Dalej: PO IŚ.

Szczegółowym badaniem objęto również wypłaty z budżetu środków europejskich w kwocie 23 957 tys. zł (17,9% wydatków) w ramach projektu pozakonkursowego *inno_LAB – Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów*⁹³ finansowanego ze środków PO IR 2014-2020. NIK nie wniosła uwag do wypłaty zaliczek dla partnerów projektu PARP i Konsorcjum pięciu podmiotów, które zgodnie z zawartymi umowami będą rozliczone w 2021 r.

(akta kontroli str.1986-2057)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA
CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi; nie stwierdzono niezgodnego z przepisami wydatkowania środków publicznych. Ustalono, że w jednym z trzech kontrolowanych postępowań o zamówienie publiczne dokonano nierzetelnego wyboru dostawcy. Natomiast w przypadku siedmiu umów zlecenia wystąpiły nieprawidłowości związane m.in. z nierzetelnym rozliczaniem wykonanych prac. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły na obniżenie oceny realizowania zadań przez jednostkę w kontrolowanym obszarze.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta części 20-Gospodarka i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego,
- Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowego funduszu celowego,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych

⁹³ Projekt pozakonkursowy realizowany w ramach 2 osi priorytetowej Wsparcie otoczenia i potencjału przedsiębiorstw do prowadzenia działalności B+R+I PO IR.

aktywów finansowych (Rb-N po korektach) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 20-Gospodarka na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania (Rb-N po korektach) zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Korekta do sprawozdania jednostkowego dysponenta III stopnia RB-N za IV kwartał 2020 r. z części 20-Gospodarka z 3 marca 2021 r. dotyczyła wpływu faktury zakupu po terminie sporządzenia sprawozdania Rb-N, na podstawie której w rozliczeniu naliczona została kara umowna (należność in „+”) oraz wpływu faktur zakupu do zaewidencjonowanych wcześniej faktur proforma (należność in „-”). Korekta łącznego sprawozdania RB-N za IV kwartał 2020 r. z dnia 3 marca 2021 r. została sporządzona w związku ze sporządzeniem korekty jednostkowego sprawozdania RB-N dysponenta III stopnia.

W dniu 9 marca 2021 r. została sporządzona kolejna korekta sprawozdania łącznego RB-N za IV kwartał 2020 r. w związku z korektą sprawozdania jednostkowego RB-N sporządzonego przez dysponenta części. Korekta jednostkowego RB-N dysponenta części została sporządzona w zakresie pozycji N5.3/Grupa I w związku z ujęciem w księgach roku 2020 r. zatwierdzonych przez Ministra sprawozdań Ambasady RP w Meksyku, Ambasady RP w Rydze oraz Konsulatu Generalnego RP w Kantonie z wykorzystania środków przekazanych tym jednostkom na *Program Promocji w 2020 r.*

Sprawozdania (Rb-N po korektach) przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli str. 506-529, 645-660, CD 677-690)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Porównanie zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych za 2019 r. księgi głównej dysponenta części 20 ze stanami na dzień 1 stycznia 2020 r. wynikającymi z zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych za 2020 r. wykazało, że salda Bilansu zamknięcia na 31 grudnia 2019 r. różnią się z saldami Bilansu otwarcia na 1 stycznia 2020 r. o kwotę o 338 726 288,37 zł.

Dyrektor DBF wyjaśniła⁹⁴, że bilans zamknięcia roku 2019 prezentowany jest saldami kont, natomiast Bilans otwarcia roku 2020 prezentowany jest obrotami kont. Kwota różnicy na obrotach w wysokości 338 726 288,37 zł dotyczy następujących kont: 800, 851 i 860. Aby porównać salda kont między latami należy w 2020 roku analizować zestawienie prezentujące salda dla samego bilansu otwarcia. Saldo na koniec roku 2019 zgodnie z zapisami polityki rachunkowości wykazywane jest jednostronnie, natomiast do bilansu otwarcia przenoszone są obroty kont w pełnej szczegółowości analityk. Bilans otwarcia jest wprowadzany w taki sposób aby był zgodny z obrotami z poprzedniego roku.

⁹⁴ Pismo DBF z dnia z 12 marca 2021 r. Nr DBF-II.0810.1.2021.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponentów części 20 i dysponenta III stopnia części 20-Gospodarka przeprowadzono na próbie 76 zapisów dotyczących dochodów i wydatków o łącznej wartości 11 605,3 tys. zł (wylosowanych metodą monetarną) wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 3 277 zapisów księgowych. Ponadto dokonano wyboru próby metodą celową 10 sald należności i wszystkich sald zobowiązań, z wyłączeniem zobowiązań z tytułu wynagrodzeń i ich pochodnych.

Stwierdzono, że z wyjątkiem zapisów dotyczących błędnych dat, dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli, poza przypadkami błędnych dat, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 20 prowadzone były prawidłowo.

(akta kontroli str. 584-589, 594-597, 612-613, 617-643, 661-676, CD 677-690)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Kontrola zbioru danych za styczeń-luty 2021 r. pod kątem roku księgowania w powiązaniu z datą operacji wykazała osiem przypadków błędnego zapisu daty operacji gospodarczej.

Dyrektor DBF wyjaśniła⁹⁵, że wskazana data operacji gospodarczej w dokumencie księgowym, tj. 15 lutego 2022 r. jest oczywistą omyłką pisarską - powinna być data 15 lutego 2021 r. Jednocześnie poinformowała, że została ona skorygowana w marcu br. W zakresie zapisów księgowych dysponenta III stopnia – sześć zapisów: Błędne księgowanie daty operacji gospodarczej w 2021 r. we wskazanych przez Kontrolera trzech fakturach było spowodowane oczywistą omyłką pisarską podczas wprowadzania dokumentów do systemu księgowego – zamiast roku 2021 wpisano rok 2020. W związku z powyższym dokonano wnikliwej analizy zapisów księgowych i dane wykazane na koniec marca 2021 roku będą prezentowane prawidłowo.

(akta kontroli str. 612-613, 673-676)

OCENA
CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Księgi rachunkowe, w zakresie dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, z wyjątkiem opisanych wyżej dwóch przypadków, były prowadzone prawidłowo. Wszystkie transakcje zostały w pełni, poprawnie i dokładnie zarejestrowane w księgach rachunkowych oraz przedstawiono je w sprawozdaniu budżetowym. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zgodności dotyczącej poprawności formalnej zapisów i dowodów księgowych (z wyjątkiem dat operacji) ani w zakresie mechanizmów kontroli dotyczące akceptacji (merytorycznej i formalno-rachunkowej), wskazania dekretacji lub okresu księgowania, nanoszenia korekt i poprawek, zatwierdzania.

⁹⁵ Pismo DBF z dnia 25 marca 2021 r. Nr DBF-I.0810.13.2021.

Nie stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie wiarygodności (rocznej lub bieżącej) dotyczącej błędów mających wpływ na dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych jednostki (odpowiednio rocznych lub bieżących).

V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Podjęcie działań, po analizie dokumentacji, w celu umorzenia, zwolnienia z długu lub uznania za wygasłe trzech przedawnionych zaległości i wykreślenia ich z ewidencji księgowej części 20-Gospodarka.

2. Zapewnienie w ramach kontroli zarządczej prawidłowego nadzoru nad przebiegiem postępowań przetargowych i zawartych w ich wyniku umów:

2.1 Precyzyjnej weryfikacji polis ubezpieczeniowych przedkładanych przez Wykonawców.

2.2 Monitorowania realizacji umów wykonawczych w zakresie uczestnictwa podwykonawców w zamówieniach publicznych.

3. Wdrożenie działań mających na celu przestrzeganie obowiązku wprowadzania do umów zlecenia minimalnej stawki godzinowej oraz obowiązku ewidencjonowania przepracowanego czasu.

4. Opracowanie oraz wdrożenie procedur i zasad dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych.

5. Wdrożenie przejrzystych reguł wyboru wykonawców umów o świadczenie usług z poszanowaniem zasady równości wszystkich ubiegających się o nie podmiotów.

6. Podjęcie działań eliminujących możliwość świadczenia usług w ramach umów zlecenia przez osoby nie objęte stosunkiem pracy bez szkoleń BHP i stosownych badań lekarskich, w zależności od rodzaju wykonywanych przez nie czynności.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁹⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

⁹⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Poniższy zapis stosowany w przypadku sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych w wystąpieniu

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 15 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Tadeusz Dziuba



.....
podpis

