



RZECZPOSPOLITA POLSKA
 MINISTER ROZWOJU I FINANSÓW
 MF.0811.10.2017

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kancelaria Ogólna

Wpłynęło

dnia 10.03.2017 godz. 8:59
 podpis T. P. [signature]

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie!

Na podstawie art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, z późn. zm.), dalej ustawa o NIK, przedstawiłemu wystąpieniu pokontrolnemu dotyczącemu kontroli I/15/001 – *Planowanie i wykonywanie budżetu państwa w zakresie dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego* (znak: KBF.411.001.01.2015) zarzucam naruszenie prawa, gdyż przedstawione w nim oceny, tezy i wnioski zostały dokonane na podstawie postępowania, które w sposób ewidentny naruszyło art. 35a ust. 3 ustawy o NIK, poprzez niezachowanie prawa wglądu do akt kontroli i sporządzenia z nich odpisów kierownikowi jednostki kontrolowanej oraz osobie przez niego upoważnionej (z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej) oraz naruszenie art. 28 ust. 1 i art. 35 ustawy o NIK.

Kontrolerzy NIK nie przedstawili akt kontroli umożliwiających dokonanie oceny zebranego materiału i odniesienie się do przedstawionych zarzutów. Na brak takich dokumentów zwrócono kontrolującą uwagę w dniu 10 stycznia 2017 r. W tym terminie odbyło się spotkanie zainicjowane przez kontrolerów NIK¹ i pomimo, że zapewnienie dostępu do dokumentacji w tej sprawie zostało zadeklarowane przez Kontrolerów NIK, dokumenty te nie zostały przedstawione przed sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego. Tym samym można zaryzykować stwierdzenie, że dokumentacja taka nie istnieje lub kontrolujący obawia się jej przedstawienia, gdyż ma świadomość, że nie jest ona wystarczająca dla przedstawienia postawionych ocen, tez oraz wniosków i nie wytrzyma konfrontacji z przepisami prawa. W związku z tym, przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym zarzuty oraz wnioski pokontrolne nie są niczym udokumentowane. Jest to wyłącznie nieuzasadniony pogląd kontrolującego, który nie może stanowić podstaw, zarówno do stawiania ocen jednostce kontrolowanej, ani też wniosków pokontrolnych do realizacji. Co więcej, brak dokumentów potwierdzających wywiedzione wnioski ma odzwierciedlenie w wystąpieniu pokontrolnym (wystąpienie pokontrolne str. 3), tj. stwierdzono w nim, że *Ustalenie pełnych kwot niedofinansowania nie było możliwe*,

¹ W spotkaniu uczestniczyli Kontrolerzy NIK, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej i Zastępca Dyrektora w Departamencie Finansowania Sfery Gospodarczej

gdyż żadna jednostka samorządu terytorialnego nie gromadzi pełnego wykazu dowodów dokumentujących oddzielnie finansowanie każdej czynności. Już sam ten zapis wskazuje, że ocena dokonana w wystąpieniu nie jest oceną kontrolującego opartą na podstawie zebranych dowodów, bo jak twierdzi, dowodów takich nie ma, ale na ogólnych, nieudokumentowanych twierdzeniach pochodzących od zainteresowanego podmiotu.

W postępowaniu nie udokumentowano niedoszacowania jakichkolwiek kwot a nie tylko „pełnych”, jak wynika z ww. cytatu.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o NIK, postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5 (legalności, gospodarności, celowości i rzetelności).

W myśl art. 35 ustawy o NIK kontroler ustala stan faktyczny na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów. Dowodami są w szczególności dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków, opinie biegłych oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia.

Natomiast z art. 31 ustawy o NIK należy wywieść, że postępowanie należy prowadzić zgodnie z zasadą bezstronności.

Stosownie do przytoczonego art. 35a ust. 3 ustawy o NIK, kontrolowany ma prawo wglądu do akt kontroli (sporządzania z nich odpisów).

Należy zatem stwierdzić, że celem kontroli jest rzetelne wyjaśnienie sprawy w zakresie objętym kontrolą. Powyższe możliwe jest wyłącznie w sytuacji, gdy również kontrolowany jest precyzyjnie poinformowany o dokonanych przez NIK ustaleniach (zwłaszcza tych, z których wywodzi określone wnioski) i ma możliwość precyzyjnego ustosunkowania się do wziętych przez kontrolującego pod uwagę faktów i dokumentów (dowodów), na podstawie których nastąpiło sformułowanie tez, wniosków i ocen pokontrolnych.

Wymogów powyższych w postępowaniu objętym kontrolą nr I/15/001 nie dochowano.

Kwestia ta jest szczególnie istotna w przedmiotowej sprawie, bowiem w wystąpieniu pokontrolnym kontrolujący z góry zakłada, że jednostki samorządu terytorialnego otrzymały w latach 2014-2016 dotację niedoszacowaną. Istotne jest przy tym, że - zdaniem NIK - faktyczne niedoszacowanie jest trudne do określenia (wystąpienie pokontrolne, str. 3). Stawianie takiej tezy narusza art. 35, ponieważ jak wyżej zaznaczono nie udokumentowano jakiegokolwiek niedofinansowania.

Skoro przedstawiona kwestia nie została precyzyjnie wyjaśniona, to nie powinno się na niej budować jednoznacznego stwierdzenia, że w sprawie istnieje niedoszacowanie dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w tym w obszarze spraw obywatelskich.

Jeśli, zdaniem NIK, doszło do niedoszacowania dotacji przyznanych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w tym w obszarze spraw obywatelskich, to dane w tym zakresie oraz stosowne wyjaśnienia powinny być przedstawione Ministrowi tak, aby możliwe było wyjaśnienie tej sprawy i ustosunkowanie się do powyższego. W przeciwnym wypadku jest to stawianie z góry założonej tezy, której kontrolujący nie jest w stanie obronić, i w stosunku do której kontrolowany nie może się ustosunkować.

Sposób działania NIK w tej sprawie budzi tym samym dodatkowo wątpliwości w zakresie rzetelności. Z przekazanego materiału nie wynika także, jakie zostały przyjęte przez kontrolujących założenia, w tym m.in. w odniesieniu do rodzaju czynności wziętych pod uwagę, sposobu wyceny kosztów realizowanych zadań zleconych czy metodologii weryfikacji kosztów. Brak jest również jasno i precyzyjnie sformułowanych wniosków w zakresie objętym kontrolą. Poza ogólnikowymi stwierdzeniami o niedoszacowaniu dotacji na zadania i nieadekwatnych działaniach Ministra, nie przedstawiono dowodów stanowiących podstawę do zdefiniowania wad przyjętego sposobu kalkulacji środków, jak i wyjaśnienia, jak kontrolujący doszedł do przedstawionych wniosków, na czym się opierał, jak weryfikował itd.

Uwzględniając powyższe, postawione przez NIK w wystąpieniu tezy i wnioski, nie mogą być oceniane i wykorzystane, gdyż brak jest podstawowych informacji przesądzających o istocie sprawy, a do których odniesienie się należy uznać za konieczne. Są to subiektywne oceny kontrolujących, które zostały dokonane bez przedstawienia jakichkolwiek dowodów i bez zapewnienia kontrolowanej jednostce prawa do oceny materiałów gromadzonych w trakcie kontroli.

Konsekwencją postępowania obarczonego wadami, o których mowa powyżej, jest również brak możliwości odniesienia się do pozostałych kwestii wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym, bowiem są one, co do zasady, ściśle ze sobą powiązane (głównie z tezą o niedofinansowaniu zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego).

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra Rozwoju i Temosaw


Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów