



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP.410.001.02.2019
P/19/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Energii, ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii od dnia 1 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 9-10)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Wioletta Kluczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/5/2019 z dnia 7 stycznia 2019 r.2. Agnieszka Siwczyk, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/8/2019 z dnia 7 stycznia 2019 r.3. Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/6/2019 z dnia 7 stycznia 2019 r.4. Mirosław Wójtowicz, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/7/2019 z dnia 7 stycznia 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2018² pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych w części 47 – Energia,
- realizacja wydatków budżetu państwa w części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin oraz wydatków budżetu środków europejskich w części 47 – Energia, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań w części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin,

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, dalej ustawa o NIK.

² Określonego w ustawie budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).

– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej *ufp*), w tym:

- a) nadzór nad wykonaniem planu finansowego Agencji Rezerw Materiałowych (ARM), jako jednostki podległej,
- b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin.

Ponadto w części 48 – Gospodarka złożami kopalin przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

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

- analiza wykonania planu dochodów, kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań oraz analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych instrumentów nadzoru nad wykonaniem planu finansowego ARM oraz wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin.

Opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 47 – Energia i 48 – Gospodarka złożami kopalin wykorzystano również wyniki kontroli wykorzystania dotacji przez Agencję Rezerw Materiałowych w Warszawie, Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku, Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA w Bytomiu, Jastrzębską Spółkę Węglową SA w Jastrzębiu-Zdroju, Kopalnię Soli „Wieliczka” SA w Wieliczce, Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie.

III. Charakterystyka kontrolowanych części

Dział energia obejmuje sprawy energii oraz surowców energetycznych i paliw. Dział gospodarka złożami kopalin obejmuje sprawy eksploatacji zasobów kopalin, ze szczególnym uwzględnieniem węglowodorów oraz węgla kamiennego i brunatnego.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

Minister Energii, kierujący tymi działami administracji rządowej, był dysponentem I i III stopnia dwóch części budżetu państwa: części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalini. Działalność Ministerstwa Energii była finansowana środkami ujętymi w planach finansowych obu części, w szczególności wydatki, które nie były ściśle związane ze specyfiką działu.

Ministrowi Energii podlegała Agencja Rezerw Materiałowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., Minister Energii nadzorował⁴ 12 instytutów badawczych, jedno przedsiębiorstwo państwowe (Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych) oraz nadzorował i wykonywał uprawnienia z akcji/udziałów 42⁵ spółek z udziałem Skarbu Państwa. Minister Energii sprawował również nadzór nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego⁶.

W 2018 r. w części 47 – Energia dochody budżetu państwa zaplanowano w wysokości 1 000 mln zł, a wykonano w wysokości 295 mln zł. Dochody wykonane stanowiły 0,08% dochodów budżetu państwa. Plan wydatków wynosił 324 mln zł, a jego wykonanie 316 mln zł, w tym dotacje 243 mln zł. Wydatki wykonane stanowiły 0,08% wydatków budżetu państwa. W budżecie środków europejskich zaplanowano wydatki w wysokości 1 003 mln zł, a wydatkowano kwotę 980 mln zł, co stanowiło 1,47% wydatków budżetu środków europejskich.

W części 48 – Gospodarka złożami kopalini dochody budżetu państwa zaplanowano w wysokości 7 mln zł, a wykonano w wysokości 28 mln zł. Dochody wykonane stanowiły 0,007% dochodów budżetu państwa. Plan wydatków wynosił 1 583 mln zł, a jego wykonanie 1 559 mln zł, w tym dotacje 1 402 mln zł oraz wydatki niewygasające 150 mln zł. Wydatki wykonane stanowiły 0,40% wydatków budżetu państwa. Ponadto w części 48 w 2018 r. ponoszono wydatki, które nie wygasły z końcem 2017 r. Do wydatków niewygasających z końcem 2017 r. przeniesiono 421 mln zł, a wydatkowano 252 mln zł nieujęte w wydatkach 2018 r.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁷ wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 47 – Energia i 48 – Gospodarka złożami kopalini.

Minister Energii prawidłowo gromadził dochody budżetowe. Wydatki z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich dokonane zostały w sposób legalny, celowy i gospodarny. Pod względem: prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji, ponoszenia wydatków bieżących jednostek budżetowych i majątkowych zbadano 78% wydatków 2018 r. Zbadano również 100% wydatków, które nie wygasły z upływem 2017 r. i były realizowane w 2018 r.

Zadania ujęte w planie finansowym Ministerstwa Energii (dalej też ME) w układzie zadaniowym zostały zrealizowane. Cele zdefiniowane w dokumentach strategicznych zostały osiągnięte.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość rocznych sprawozdań budżetowych za 2018 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 r. w zakresie operacji finansowych.

⁴ Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 17 października 2016 r. w sprawie wykazu jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Energii (M.P. poz. 1001).

⁵ 18 spółek w części 47 – Energia i 24 spółki w części 48 – Gospodarka złożami kopalini.

⁶ Art. 7a ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.).

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 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.

Minister Energii zrealizował wniosek NIK dotyczący opracowania projektu dokumentu *Polityka energetyczna państwa*.

W wyniku działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości w ewidencjonowaniu zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych. Dotyczyło to rozliczeń dotacji oraz kosztów rodzajowych. W odniesieniu do realizowanych w 2018 r. wydatków niewygasających w roku budżetowym 2017 stwierdzono przedwczesne przekazanie części środków na wypłatę świadczeń rekompensacyjnych z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla. Dotacje w pełnej wysokości (384 310 tys. zł) przekazano spółkom wypłacającym środki zanim te zweryfikowały i potwierdziły wielkość zobowiązań wobec osób uprawnionych. W szczególności, kwota 130 987 tys. zł przez 92 dni pozostawała na rachunkach Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA, po czym została zwrócona. Wydatki te zostały prawidłowo ujęte w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego – Rb-28NW.

V. Wyniki kontroli

A. Część 47 – Energia

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej w części 47 – Energia zaplanowano dochody w wysokości 1 000 281,0 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 294 613,4 tys. zł. Było to 29,5% kwoty planowanych dochodów w 2018 r. i 20,2% dochodów zrealizowanych w 2017 r. Na tę kwotę składały się głównie (99,6%) dochody w dziale 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i innych*, w postaci dywidend od spółek nadzorowanych przez Ministra Energii, w łącznej wysokości 293 374,9 tys. zł. Najwyższą kwotę dywidendy wpłaciło Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA – 290 759,4 tys. zł. Dochody zrealizowane stanowiły 29,3% kwoty planowanej oraz 20,3% kwoty wykonanej w 2017 r. Na wykonanie dochodów na tym poziomie główny wpływ miało przejęcie z dniem 1 czerwca 2018 r. przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru nad Polskim Koncernem Naftowym ORLEN SA oraz Grupą LOTOS SA. Dywidenda wypłacona przez PKN Orlen SA na rzecz Skarbu Państwa wyniosła w 2018 r. 353 130,6 tys. zł, a przez Grupę LOTOS SA – 98 329,5 tys. zł. Dodatkowo nie uchwalono i nie pobrano dywidend od spółek energetycznych. Zysk netto za 2017 r. poszczególnych spółek został przekazany na kapitały rezerwowe (ENEA SA) lub zapasowe (Energia SA, TAURON Polska Energia SA, PGE Polska Grupa Energetyczna SA). Spółki wnioskowały o niepobieranie dywidendy m.in. w związku z prowadzonymi przez nie programami inwestycyjnymi⁸. Szczegółowym badaniem objęto dochody z dywidend.

(dowód: akta kontroli 2654, 2656-2663, 2942-2967, 2703-2724)

1.1. Należności

Kwota należności pozostałych do zapłaty na koniec 2018 r., wykazanych w sprawozdaniu Rb-27, wyniosła 192,7 tys. zł, w tym zaległości 191,5 tys. zł. Nastąpił spadek należności o 64,5% w stosunku do roku 2017. W 2018 r. umorzono i spisano z ksiąg cztery nieściągalne należności na ogólną kwotę 353,8 tys. zł, w tym: Śnieżka Chłodnia w Częstochowie – 195,9 tys. zł, PASO Pabianickie Zakłady Środków Opatrunkowych SA – 147,7 tys. zł, [...]⁹ – 10,1 tys. zł, PALSEKUS

⁸ Pismo z dnia 18 marca 2019 r., znak DBF.I.091.I.2019 IK:332054.

⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych osobowych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

TRADING Sp. z o.o. – 0,2 tys. zł. Nie wystąpiły działania zakończone zmianą terminu płatności. W trakcie prowadzonej kontroli stwierdzono jedną należność, przejętą w lipcu 2016 r. z Ministerstwa Rozwoju, która przedawniła się z dniem 31 grudnia 2018 r. w łącznej kwocie 10 717,58 zł (w tym: kwota główna 7 481,58 zł, odsetki 3 236 zł), co do której organ egzekucji umorzył w dniu 31 marca 2015 r. postępowanie ze względu na brak majątku. Po przejęciu należności ME podjęło czynności mające na celu wyjawienie majątku. Były one prowadzone w toku postępowania sądowego¹⁰. Według zastępcy dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów (dalej DBF)¹¹, w dniu 21 marca 2019 r. ME otrzymało informację z Urzędu Skarbowego w Namysłowie, iż organ egzekucyjny w trakcie prowadzonego postępowania egzekucyjnego nie zastosował środka przerywającego bieg terminu przedawnienia, gdyż podejmowane czynności egzekucyjne okazały się bezskuteczne ze względu na brak wynagrodzenia, niepobieranie świadczeń emerytalno-rentowych, brak rachunku bankowego i brak majątku. W związku z powyższym zostały podjęte działania w celu ewentualnego umorzenia należności oraz spisania należności z ewidencji księgowej.

W badanej próbie 10 należności na łączną kwotę 191,9 tys. zł ujętych w sprawozdaniu Rb-27 oraz czterech należności, których podstawą były decyzje zobowiązujące beneficjentów do zwrotu środków wynikających z dofinansowań z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na łączną kwotę 47 917,4 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie czynności podejmowanych przez ME w stosunku do należności przejętych od Ministerstwa Rozwoju lub powstałych w okresie działalności jednostki kontrolowanej.

(dowód: akta kontroli str. 2656-2667, 2683-2686, 2703-2707, 2856-2865, 2978-3005, 3007-3008, 3010-3503)

1.2. Dywidendy

Minister Energii, w części 47 – Energia, na dzień 31 grudnia 2017 r. sprawował nadzór nad 20 spółkami, a w wyniku przekazania dwóch spółek pod nadzór Prezesa Rady Ministrów, na koniec 2018 r. sprawował nadzór nad 18 spółkami prawa handlowego. Było to osiem jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (SP), cztery spółki z większościovym udziałem SP i sześć spółek z mniejszościovym udziałem SP. Akcje i udziały w tych spółkach zostały ujęte w księgach rachunkowych ME. W 2018 r. pobrano dywidendy od czterech spółek: Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa SA, Przedsiębiorstwa Przeladunku Paliw Płynnych NAFTOPORT sp.z o.o., Zespołu Elektrowni Wodnych Niedzica SA, Instytutu Automatyki Systemów Energetycznych sp. z o.o., w łącznej wysokości 293 374,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2708, 2711-2714, 2866-2962)

1.3. Realizacja działań nadzorczych

Minister Energii zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 *ufp* sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 47 – Energia. W ME były przeprowadzane analizy wykonania dochodów. Dodatkowo, w ramach nadzoru nad ARM Minister Energii dokonywał analiz wykonania planu finansowego ARM, w tym poprzez ocenę stopnia realizacji zadań finansowanych środkami dotacji celowych oraz dotacji podmiotowej. Analizowane były sprawozdania kwartalne Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej, Rb-N Prezesa ARM – dysponenta Funduszu Zapasów Interwencyjnych o stanie należności oraz wybranych aktywów

¹⁰ Postanowieniem Sądu Rejonowego w Brzegu Wydział I Cywilny z dnia 7 września 2018 r. (sygn. Akt I Co 438/18) postępowanie sądowe w sprawie wyjawienia majątku zostało zawieszono.

¹¹ Pismo z dnia 27 marca 2019 r., znak DBF.I.091.I.2019 IK:338943.

finansowych oraz Rb-N ARM. W wyniku wyżej wymienionych analiz nie stwierdzono uchybień w zakresie prawidłowości i terminowości przekazywanych dochodów¹².

(dowód: akta kontroli str. 2689-2695, 2703, 2725-2787, 2791-2855)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów w części 47 – Energia. Prawidłowo gromadzone były bieżące dochody budżetowe oraz podejmowane czynności w celu egzekwowania należności.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej ustalono wydatki budżetu państwa w części 47 – Energia w kwocie 306 707,0 tys. zł. W trakcie roku limit wydatków został zwiększony z rezerw celowych (15 642,0 tys. zł) i rezerwy ogólnej (1 808,8 tys. zł) do wysokości 324 157,8 tys. zł. Wydatki zostały poniesione w kwocie 316 215,6 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu po zmianach. Dysponent części 47 – Energia, czterema decyzjami¹³, blokował planowane wydatki na łączną kwotę 3 738,3 tys. zł. Blokady wynikały m.in. z oszczędności powstałych w trakcie realizacji zadań oraz z odstąpienia od realizacji całości lub części zadań. Minister Energii każdorazowo informował Ministra Finansów o blokadzie w dniu jej dokonania.

(dowód: akta kontroli str. 1831-1925, 2035-2074)

Badaniem objęto zrealizowane wydatki w kwocie 176 628,8 tys. zł, tj. 55,8% wydatków ogółem w części 47 – Energia.

Największą grupę wydatków stanowiły dotacje udzielane z budżetu państwa. W materiałach planistycznych (zał. nr 15 – Rz-3 do „noty budżetowej”¹⁴) wielkość dotacji na 2018 r. oszacowano na 316 544 tys. zł, z tego 231 313 tys. zł jako dotację celową dla ARM. Otrzymany w toku prac planistycznych od Ministra Rozwoju i Finansów limit wydatków, który wynosił 195 367 tys. zł dla całej części 47, wymusił korekty przyjętych założeń. Ostatecznie w ustawie budżetowej na 2018 r. na dotacje zaplanowano 245 074,0 tys. zł, z tego: dotacje podmiotowe 6 650,0 tys. zł dla Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Świerku i 69 156,0 tys. zł dla Agencji Rezerw Materiałowych oraz dotacje celowe: 146 492 tys. zł dla ARM na utrzymanie zapasów strategicznych, 16 156,0 tys. zł na finansowanie zadań Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i pomoc techniczną Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, 6 620 tys. zł na różne zadania dla jednostek spoza sektora finansów publicznych.

Plan wydatków na dotacje w ciągu roku budżetowego nie ulegał zmianie i został zrealizowany w 99,1%. Szczegółowo zbadano wydatki na dotację celową dla ARM (146 492 tys. zł) i podmiotową dla Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych (6 650 tys. zł), które łącznie stanowiły 66% dotacji udzielonych w 2018 r. Środki dotacji zostały przekazane w planowanych wysokościach i terminach. Sprawozdania z wykorzystania dotacji składano w terminie wynikającym

¹² Pismo z dnia 22 lutego 2019 r. oraz z dnia 13 marca 2019 r., znak DBF.I.091.1.2019, IK: 323075.

¹³ DBF.I.03100.56.2018 z dnia 5 grudnia 2018 r., DBF.I.03100.80.2018 z dnia 12 grudnia 2018 r., DBF.I.03100.86.2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. i DBF.I.03100.88.2018 z dnia 21 grudnia 2018 r.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1154).

z umowy. Minister Energii dokonał oceny i zaakceptował sprawozdanie z wykorzystania środków dotacji celowej w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie określonym w art. 152 ust. 2 *ufp*. Nie stwierdzono przypadków wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

(dowód, akta kontroli str.48-165, 286-335, 1779-1800)

Wydatki w dziale 750 *Administracja publiczna*, które wyniosły 51 447,8 tys. zł, (90,3% planu po zmianach) głównie przeznaczone były na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 35 126,6 tys. zł (68,3% wydatków w dziale).

Plan wydatków na wynagrodzenia, według Rb-70, zrealizowano w 98,7%. W porównaniu do 2017 r. wydatki były wyższe o 2 343,7 tys. zł, tj. o 8,5%. Przeciętne zatrudnienie w 2018 r. wynosiło 339 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2017 r. o 15 osób. Wzrost zatrudnienia w grupie pracowników zaliczanych do członków korpusu służby cywilnej wynikał z realizacji nowych zadań. Na kierowniczych stanowiskach państwowych zatrudniano cztery osoby.

Przeciętne wynagrodzenie, wyliczone jako suma wydatków na wynagrodzenia, łącznie z wynagrodzeniem rocznym – 29 830 367 zł podzielona przez średni stan zatrudnienia – 338,11 etatu, wzrosło o 3,7% – z 7 070 zł w roku 2017 do 7 333 zł w 2018 r. W 2018 r. w formie nagród wypłacono 2 710,4 tys. zł, a średnia kwota nagród (roczna) wyniosła 8 016 zł. Średnia kwota nagród dla dyrektorów departamentów lub stanowisk im równorzędnych, wyniosła 17 823 zł. W latach 2017-2018 w ME nie zawierano umów z agencjami pośrednictwa pracy, a umowy cywilnoprawne z osobami fizycznymi nie nosiły cech umów o pracę.

(dowód, akta kontroli str.1721-1731, 1792, 2035-2074, 2304-2313)

Wydatki majątkowe poniesiono w wysokości 1 506,8 tys. zł, tj. 85,7% planu. Minister Energii we wszystkich przypadkach przeniesień wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł występował do Ministra Finansów o zgodę na ich dokonanie. W przypadku zmian polegających na przeniesieniach wydatków majątkowych poniżej wskazanej kwoty, Minister Energii informował Ministra Finansów. Zakupy inwestycyjne były zgodne z planem wydatków i zasadne z punktu widzenia zadań realizowanych przez ME.

W dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* wydatki zaplanowano w wysokości 314,0 tys. zł, a wyniosły 13,2 tys. zł (4,2% planu). Według zastępcy dyrektora DBF¹⁵ mniejsze niż planowano wykorzystanie środków wynikało z powodu złożenia przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW) wniosków o płatność na niższą niż pierwotnie planowano kwotę środków. Wydatki poniesione na komputery dla pracowników Instytucji Wdrażającej zostaną przedstawione do refundacji we wniosku o płatność za IV kwartał 2018 r. (refundacja w I kwartale 2019 r.). Ponadto w złożonym przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej WFOŚiGW) w Katowicach wniosku o płatność za III kwartał 2018 r. przedstawiono do rozliczenia zakup dwóch mobilnych komputerów na kwotę 8 735,46 zł jako wydatek bieżący, a nie inwestycyjny.

(dowód: akta kontroli str. 1837-1845, 2314, 2330)

Zobowiązania na koniec 2018 r. wyniosły 2 372,8 tys. zł, co oznacza wzrost o 3,6% w porównaniu z rokiem 2017 (2 290,2 tys. zł). Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych (2 294,5 tys. zł). Zobowiązania z tytułu

¹⁵ Pismo DBF.I.091.1.2019 IK: 334239 z dnia 20 marca 2019 r.

zakupu towarów i usług zostały zapłacone w styczniu i lutym 2018 r. Na koniec 2018 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 2036-2074)

Badaniem szczegółowym wydatków objęto 45 zapisów księgowych na kwotę ogółem 22 320,7 tys. zł (7,1% ogółu wydatków w części), w tym w grupie wydatków majątkowych jeden zapis na kwotę 120,0 tys. zł. Próba została wylosowana metodą monetarną¹⁶ (MUS). Dodatkowo skontrolowano dobrane w sposób celowy wydatki finansowane środkami przyznanymi z rezerwy ogólnej – na łączną kwotę 1 166,1 tys. zł.

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. Stwierdzono błędy w księgowaniu zdarzeń gospodarczych w zakresie sposobu ujmowania wydatków budżetowych, co nie miało wpływu na prawidłowość dokonywania tych wydatków. Poniesione wydatki były celowe i zostały rzetelnie skalkulowane.

(dowód, akta kontroli str. 1926-1985)

Badaniem objęto także wykorzystanie środków przyznaných z rezerwy ogólnej na łączną kwotę 3 232,1 tys. zł¹⁷. Pozycja rezerwy 1¹⁸ – *Rezerwa ogólna cz. 81*. Środki przeznaczone zostały na pokrycie kosztów z tytułu opłat pobieranych przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA, związanych z przechowywaniem papierów wartościowych. W dniu 1 października 2018 r. Minister Finansów zmniejszył wysokość przyznaných środków z rezerwy ogólnej do kwoty 1 808,8 tys. zł¹⁹. Wykorzystanie rezerwy wyniosło 1 166,1 tys. zł (64,5%). Według zastępcy dyrektora DBF²⁰ niższe wydatki związane były z cofnięciem przez Prezesa Rady Ministrów upoważnienia dla Ministra Energii do wykonywania uprawnień z akcji: Grupy Lotos SA oraz Polskiego Koncernu Naftowego Orlen SA. Ponadto zmniejszenie kwoty w stosunku do planu finansowego po zmianach wynikało również z obniżenia wysokości opłat w następstwie spadku kursów giełdowych akcji spółek będących w nadzorze Ministra Energii. Pozostałe, niewykorzystane środki zostały przekazane do dyspozycji Ministra Finansów.

(dowód, akta kontroli str. 1892-1905)

W 2018 r. w ramach zamówień publicznych z zastosowaniem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹ (dalej *Pzp*) wydatki wyniosły 15 554,7 tys. zł brutto łącznie w obu częściach budżetowych, których dysponentem jest Minister Energii. W części 47 – Energia, w zakresie prawidłowości wyboru trybu zamówienia lub wyłączenia spod stosowania *Pzp*, kontrolą objęto wydatki w kwocie 8 712,5 tys. zł, co stanowiło 56% wydatków. Kontrolą szczegółową objęto dwa zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (w tym jedno dotyczyło wydatków ponoszonych również w części 48 – Gospodarka złożami kopalini), cztery

¹⁶ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem. Z ang. *Monetary Unit Sampling* – MUS.

¹⁷ Decyzja Ministra Finansów MF/FG4.4143.3.68.2018.MF.1505 z dnia 22 maja 2018 r.

¹⁸ Zarządzenie Nr 138 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2018 r. zmieniające zarządzenie Nr 65 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie przyznania Ministrowi Energii, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na pokrycie kosztów z tytułu opłat pobieranych przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A., związanych z przechowywaniem papierów wartościowych, Decyzja MF/FG4.4143.3.68.2018.MF.1505 z dnia 22 maja 2018 r., Decyzja MF/FG4.4143.3.68.2018.MF.1505.K01 z dnia 1 października 2018 r.

¹⁹ Decyzja Ministra Finansów MF/FG4.4143.3.68.2018.MF.1505.K01 z dnia 1 października 2018 r.

²⁰ Pismo DBF.I.091.1.2019 z dnia 6 marca 2019 r.

²¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.

zamówienia udzielone w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 lit. a *Pzp*, oraz 15 zamówień publicznych, do których nie stosowano przepisów *Pzp*, na podstawie art. 4 pkt 8 *Pzp* (wartość poniżej 30 tys. euro). Poddane kontroli wydatki dokonane w ramach postępowań o udzielenie zamówień publicznych były celowe, wartość zamówień rzetelnie oszacowano, zastosowano prawidłowe tryby postępowania zgodne z *Pzp*, a w przypadku wydatków dokonanych bez stosowania *Pzp* zachodziła ustawowa przesłanka wyłączenia określona w art. 4 pkt 8 *Pzp*.

(dowód, akta kontroli str. 3504-3825, 3920-3924)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Wylosowane metodą MUS cztery faktury Centrum Obsługi Administracji Rządowej (dalej COAR) dotyczące usług najmu na łączną kwotę 632 663,52 zł zaksięgowano na koncie 403 *Podatki i opłaty*, a nie na koncie 402 *Usługi obce*. Zastępca Dyrektora Departamentu DBF Ministerstwa Energii wyjaśniła²², że po dokonaniu analizy, wszystkie koszty ujmowane w 2018 r. na koncie 403 *Podatki i opłaty* w powiązaniu z § 4400 *Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe* zostały przeksięgowane na konto 402 *Usługi obce*. Powyższa zmiana pozostaje bez wpływu na sporządzone sprawozdanie budżetowe. Będzie natomiast uwzględniona w rachunku zysków i strat jednostki.

(dowód, akta kontroli str. 1926-1964, 2304-2313)

2. Sposób ujmowania zdarzeń i operacji gospodarczych na koncie 224 *Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich* nie zapewniał bieżącego monitorowania stanu rozliczeń beneficjentów z przekazanych im środków dotacji. Ewidencjonowanie po stronie „Ma” decyzji o zaakceptowanej płatności dotacji oraz po stronie „Wn” przekazania środków beneficjentowi powodowało, iż saldo wykazywało wartość zerową, czyli nie informowało o stanie nierozliczonych środków przekazanej dotacji. Według Zastępcy Dyrektora DBF²³, płatności były poprzedzane analizą wniosku przez departament merytoryczny, a transze płatności skalkulowane pod konkretne zapotrzebowanie beneficjenta. DBF dokonywał realizacji dyspozycji Departamentu merytorycznego, traktując dotację w dacie otrzymania dyspozycji wypłaty, jako dotację rozliczoną.

Taki sposób ujmowania zdarzeń był niezgodny z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.²⁴, oraz zarządzeniem Ministra Energii z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Energii²⁵, według których na koncie 224 po stronie „Ma” ujmuje się wartość dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone oraz wartość dotacji zwróconych.

W trakcie trwania kontroli dyrektor DBF zobowiązała się do zmiany sposobu ewidencjonowania rozliczeń dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 48, 166, 205, 239, 286, 336, 444, 525, 661, 906, 1028, 1739-1743)

²² Pismo DBF.I.091.1.2019 z dnia 6 marca 2019 r.

²³ Pismo z dnia 1 marca 2019 r. znak: DBF.I.091.1.2019 IK:328400.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz.1911 ze zm.).

²⁵ Dz. Urz. ME poz. 22.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków budżetu środków europejskich z uwzględnieniem zmian, których dokonano w IV kwartale 2018 r., wyniósł 1 003 832 tys. zł, w tym: w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* 549 913 tys. zł, a w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* 453 919 tys. zł. Z budżetu środków europejskich w części 47 – Energia wydatkowano kwotę 979 915,5 tys. zł, co stanowiło 97,6% wielkości zaplanowanej oraz 1,47% ogółu wydatków budżetu środków europejskich. Środki zostały przeznaczone na realizację zadań w I, VII i X Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 (PO IiŚ), w tym wydatki Instytutu Nafty i Gazu – Państwowego Instytutu Badawczego (INiG-PIB), NFOŚiGW i WFOŚiGW w Katowicach.

Dysponent części 47 – Energia, decyzją z dnia 5 grudnia 2018 r., zablokował kwotę 637,5 tys. zł, wynikającą z mniejszego wydatkowania środków w ramach realizowanych zadań przez INiG-PIB, NFOŚiGW i WFOŚiGW w ramach pomocy technicznej PO IiŚ. Środki zostały zablokowane w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* w kwocie 500 tys. zł oraz w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* w kwocie 137,5 tys. zł. Powyższe blokady wynikały z oszczędności osiągniętych podczas realizacji zadań.

Kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich na łączną kwotę 273 215,3 tys. zł, co stanowiło 27,9% wydatków poniesionych w 2018 r. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 3826-3919)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2018 r. Minister Energii w części 47 – Energia realizował trzy zadania, cztery podzadania i 12 działań ujęte w układzie trzech funkcji.

Dla funkcji 6 – *Polityka gospodarcza kraju* plan wydatków po zmianach wynosił 1 285 596,3 tys. zł (z tego: budżet państwa 281 764,3 tys. zł, budżet środków europejskich 1 003 832 tys. zł), a ich wykonanie 1 256 677,0 tys. zł²⁶ (z tego: budżet państwa 276 761,5 tys. zł, budżet środków europejskich 979 915,5 tys. zł). W funkcji 6 realizowano jedno zadanie 6.2 – *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalini*. Środki wydatkowano głównie na dofinansowanie dla Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku-Świerku oraz dla Gminy Różan z tytułu zlokalizowania na jej terenie Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych, finansowanie programów z udziałem środków europejskich, składki do organizacji międzynarodowych oraz analizy i ekspertyzy.

Dla funkcji 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* plan wydatków wynosił 495 tys. zł (budżet państwa), a ich wykonanie 403,3 tys. zł²⁷ (budżet państwa). W funkcji 11 realizowano jedno zadanie 11.4 – *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*. Środki wydatkowano głównie na szkolenie obronne²⁸ pracowników ministerstwa, jednostek podległych i nadzorowanych oraz przedsiębiorców i ich pracowników, wykonujących zadania na rzecz obronności państwa.

²⁶ Co stanowiło 97,8% planu.

²⁷ Co stanowiło 81,5% planu.

²⁸ W ramach działania 11.4.2.4 – Szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorców.

Dla funkcji 22 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*: plan wydatków wynosił 41 898,5 tys. zł (budżet państwa), a ich wykonanie 39 050,8 tys. zł²⁹. W funkcji 22 realizowano jedno zadanie 22.1 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*. Środki wydatkowano na obsługę administracyjną i techniczną Ministra Energii.

(dowód: akta kontroli str. 1986-2034)

Za cel priorytetowy wynikający z budżetu państwa w układzie zadaniowym do realizacji w roku 2018 uznano zapewnienie rezerw strategicznych zgodnie z potrzebami państwa w warunkach kryzysu.

Cele i mierniki stopnia realizacji celu określono dla dwóch z trzech zadań oraz trzech podzadań zaplanowanych w budżecie zadaniowym.

Dla zadania 6.2 – *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin* określono dwa cele:

1. *Zapewnienie rezerw strategicznych zgodnie z potrzebami państwa w warunkach kryzysu z miernikiem Procent realizacji wartości bazowej rezerw, określonej przez organ tworzący (w %)*, plan – nie mniej niż 80%, wykonanie 88,8%. Wyżej wymieniony cel i miernik obowiązywał także dla podzadania 6.2.2 – *Rezerwy strategiczne oraz zapasy agencyjne ropy naftowej i paliw*.
2. *Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa z miernikiem Udział importu nośników energii w zużyciu energii ogółem (w %)*, plan <55%, dane dotyczące wykonania będą dostępne w czerwcu 2019 r. (w 2017 r. planowana wartość miernika była taka sama, a wykonana wyniosła 56,0%). Wyżej wymieniony cel i miernik obowiązywał także dla podzadania 6.2.1 – *Rynki paliw i energii*.

Dla zadania 11.4 – *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa* określono cel: *Zabezpieczenie potrzeb obronnych państwa poprzez przygotowanie działów administracji rządowej „energia” i „gospodarka złożami kopalin” do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, i przyjęto miernik: *Stopień wykonania zadań obronnych*, plan $\geq 70\%$, wykonanie 85,0%. Wyżej wymieniony cel i miernik obowiązywał także dla podzadania 11.4.2 – *Pozamilitarne przygotowania obronne*.

Dla zadania 22.1 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*, oraz podzadania o takiej samej nazwie, celów i mierników nie określono.

Do badania szczegółowego zostały wybrane w sposób celowy trzy podzadania (6.2.1 – *Rynki paliw i energii*, 6.2.2 – *Rezerwy strategiczne oraz zapasy agencyjne ropy naftowej i paliw*, 11.4.2 – *Pozamilitarne przygotowania obronne*), w ramach dwóch zadań.

Badanie rezultatów i efektów rzeczowych osiągniętych poprzez realizację trzech podzadań nie wykazało nieprawidłowości w zakresie: określenia mierników, stopnia osiągnięcia przyjętych celów i wartości mierników, spójności mierników wyznaczonych przez dysponentów wiodących z miernikami zdefiniowanymi przez dysponentów na niższych poziomach klasyfikacji zadaniowej. Definicje zbadanych podzadań były także spójne z celami zadań, do których zostały przypisane.

Minister Energii jako dysponent części 47 – Energia określając planowane na 2018 r. docelowe wartości mierników zadań/podzadań uwzględnił środki zaplanowane w rezerwach celowych.

²⁹ Co stanowiło 93,2% planu.

Plan działalności Ministra Energii na rok 2018, przyjęty dla działów administracji rządowej: energia oraz gospodarka złożami kopalin, był zbieżny z budżetem zadaniowym części 47 – Energia na 2018 r. W planie działalności określono cztery najważniejsze cele do realizacji w roku 2018, tj.:

- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa wraz z 10 miernikami określającymi stopień realizacji celu,
- rozwój sektora energetycznego wraz z 12 miernikami,
- realizacja interesów Skarbu Państwa w podmiotach nadzorowanych i podległych wraz z pięcioma miernikami,
- rozwój infrastruktury paliw alternatywnych wraz z trzema miernikami.

Po zakończeniu każdego kwartału DBF przygotowywał oceny wykonania budżetu części 47 – Energia, które były prezentowane kierownictwu ME. Komórki organizacyjne sporządzały *Karty oceny efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów BZ zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 2075-2132)

2.4. Realizacja działań nadzorczych

Minister Energii zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 *ufp* sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 47 – Energia. Minister przeprowadzał kontrole, analizy, w szczególności oceniał i zatwierdzał wykorzystanie dotacji udzielonych z budżetu państwa, monitorował zaangażowanie wykonania planu finansowego i podejmował decyzje o blokowaniu wydatków. Realizacja wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych poprzedzona była postępowaniami określonymi w procedurach udzielania zamówień, zarówno określonych w *Pzp*, jak i uregulowaniach wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 2703-2787)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2018 r. w części 47 – Energia. Wydatki wiązały się z realizacją zadań, były celowe i gospodarne oraz nie przekraczały limitów wyznaczonych w planie finansowym w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Stwierdzone nieprawidłowości nie powodują obniżenia oceny.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2018 r. przez dysponenta części 47 – Energia:

- 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 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),

- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach dysponenta części 47 – Energia były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone, zweryfikowane i zatwierdzone przez osoby wskazane w obowiązujących przepisach, uregulowaniach wewnętrznych ME³⁰ i zakresach obowiązków pracowników. System finansowo-księgowy ME zapewniał sporządzanie sprawozdań w sposób automatyczny i eksportowanie danych do Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Łączne sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych uwzględniało sprawozdania jednostkowe: *Funduszu Niskoemisyjnego Transportu* zarządzanego przez NFOŚiGW oraz *Funduszu Zapasów Interwencyjnych* zarządzanego przez Prezesa ARM.

(dowód: akta kontroli str.2583-2653)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Były one sporządzane prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a dane wynikały z ewidencji księgowej.

B. Część 48 – Gospodarka złożami kopalin

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej w części 48 – Gospodarka złożami kopalin zaplanowano dochody w wysokości 7 177,0 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 28 228,60 tys. zł, tj. 393,3% kwoty planowanych dochodów w 2018 r. i 171,8% kwoty dochodów zrealizowanych w 2017 r. Na kwotę dochodów składały się głównie dochody w dziale 100 – *Górnictwo i kopalnictwo* w łącznej wysokości 26 951,6 tys. zł pochodzące przede wszystkim ze zwrotów niewykorzystanych dotacji (11 404,5 tys. zł) oraz zwrotu niewykorzystanych środków (przychodów) z lat ubiegłych na działania wykonywane po zakończeniu likwidacji kopalń (15 064,5 tys. zł). Biorąc pod uwagę powtarzalność dochodów z tych tytułów, przy ich planowaniu³¹ uwzględniono ich wysokość w latach poprzednich, po wyeliminowaniu wpływów incydentalnych. Różnica pomiędzy wykonaniem a planem wynika głównie z szacunkowego ujęcia prognozy ich osiągnięcia, biorąc pod uwagę rzeczywiste wykonanie za okres 5 miesięcy 2017 r. oraz szacowane na tej podstawie dochody do grudnia 2017 r.

³⁰ Zarządzenie ME z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w ME, zarządzenie nr 19 Dyrektora Generalnego ME z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie procedur planowania i realizacji budżetu, kontroli finansowej oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w ME, zarządzenie nr 53 Dyrektora Generalnego ME z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Budżetu i Finansów.

³¹ Pismo z dnia 18 marca 2019 r., znak DBF.I.091.I.2019 IK:332054.

Pozostałe dochody osiągnięto głównie w Dziale 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i innych* w łącznej wysokości 1 268,5 tys. zł. Dochody te stanowiły dywidendy pobrane ze spółek nadzorowanych przez Ministra Energii w części 48 – Gospodarka złożami kopalini. W związku z trudną sytuacją sektora górnictwa węgla kamiennego dywidenda z tych spółek nie była planowana.

(dowód: akta kontroli str. 2655, 2678-2684, 2946-2957, 2968-2977)

1.1. Należności

W części 48 – Gospodarka złożami kopalini nie wystąpiły należności przedawnione, umorzenia należności oraz działania mające na celu zmianę terminu płatności. Nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty na koniec roku 2018, w tym zaległości. Sprawozdania Rb-27 oraz Rb-N wykazywały wartości zerowe.

(dowód: akta kontroli str. 2683-2686)

1.2. Dywidendy

Minister Energii, w części 48 – Gospodarka złożami kopalini, na dzień 31 grudnia 2017 r. sprawował nadzór nad 23 spółkami, a w wyniku przekazania przez Prezesa Rady Ministrów uprawnień do nadzoru nad spółką Holding Węglowy sp. z o.o. na koniec 2018 r. sprawował nadzór nad 24 spółkami prawa handlowego. Było to 12 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (SP), dwie spółki z większościovym udziałem SP i 10 spółek z mniejszościovym udziałem SP, między innymi Jastrzębska Spółka Węglowa SA, KGHM Polska Miedź SA, Węglokoks SA, Katowicki Holding Węglowy SA, Polska Grupa Górnicza SA. Akcje i udziały w tych spółkach zostały ujęte w księgach rachunkowych ME.

Uzyskane dywidendy w wysokości 1 268,5 tys. zł stanowiły 4,5% dochodów w 2018 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalini. Dywidendę otrzymano z dwóch spółek: Centrum Badań i Dozoru Górnictwa Podziemnego sp. z o.o. (1 000 tys. zł) i z Wałbrzyskich Zakładów Koksowniczych Victoria SA (268,5 tys. zł). Nie uchwalono i nie pobrano dywidendy m.in. od KGHM Polska Miedź SA, gdyż zysk netto za 2017 r. został przekazany na kapitał zapasowy.

(dowód: akta kontroli str. 2708, 2711-2712, 2946-2957, 2960, 2874-2941)

1.3. Realizacja działań nadzorczych

Minister Energii zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 *uftp* sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 48 – Gospodarka złożami kopalini. W ME były przeprowadzane analizy wykonania dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 2703, 2725-2787, 2791-2855)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów w części 48 – Gospodarka złożami kopalini, w której prawidłowo gromadzone były bieżące dochody budżetowe.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki w części 48 – Gospodarka złożami kopalini ustalone zostały w wysokości 582 940,0 tys. zł. W trakcie roku zostały zwiększone z rezerwy celowych o kwotę 1 000 009,5 tys. zł oraz z rezerwy ogólnej o kwotę 494,6 tys. zł, do wysokości 1 583 444,1 tys. zł. Nie zostały zaplanowane, ani nie były realizowane wydatki budżetu środków europejskich. Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 1 559 077,1 tys. zł, co stanowiło 98,5% planu po zmianach.

Ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018³² umożliwiono Ministrowi Energii przekazanie dodatkowych środków z budżetu państwa na dofinansowanie zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego do wysokości 150 000 tys. zł. Na koniec roku w sprawozdaniu Rb-28 wykazano je jako wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (2018 r.) Wydatki te zostały wykonane w styczniu 2019 r.

(dowód, akta kontroli str. 2304-2313, 2133-2153, 2262-2286)

Minister Energii podjął, w trybie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 *ufp* trzy decyzje³³ w sprawie blokowania planowanych na 2018 r. wydatków na łączną kwotę 17 122,4 tys. zł, w tym na kwotę 16 806,5 tys. zł, tj. 1,1% planowanych wydatków, w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo*.

Blokady spowodowane były oszczędnościami powstałymi w trakcie realizacji zadań oraz odstąpieniem od realizacji części zadań. Umowy zawierano na kwoty niższe niż szacowano, a część postępowań przetargowych nie została rozstrzygnięta. Minister Finansów był każdorazowo informowany o blokadzie w dniu jej dokonania.

(dowód, akta kontroli str. 1906-1925)

Badaniem szczegółowym objęto zrealizowane wydatki w kwocie 1 039 190,4 tys. zł, tj. 66,7% wydatków ogółem w części 48 – Gospodarka złożami kopalnin.

Największą grupę wydatków stanowiły dotacje udzielane z budżetu państwa. W materiałach planistycznych do „noty budżetowej” ME wielkość dotacji na 2018 r. oszacowało na 2 676 882 tys. zł, w tym 2 171 676 tys. zł na finansowanie kosztów zadań wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego³⁴.

Otrzymany w toku prac planistycznych od Ministra Rozwoju i Finansów limit wydatków dla całej części 48 wynosił 583 426 tys. zł, wymusił korekty przyjętych założeń. W wyniku uzgodnień część brakujących środków na realizację zadań w górnictwie została ujęta w rezerwie celowej³⁵, której wielkość ustalono na 1 mld zł, a Minister Energii skorygował plany realizacji zadań.

Plan wydatków na dotacje sukcesywnie w ciągu roku zwiększany był środkami z rezerwy celowej (łącznie o 850 000 tys. zł) i wyniósł 1 425 623 tys. zł. Środki z rezerwy uruchamiano adekwatnie do potrzeb wynikających z realizacji zadań przez beneficjentów, poprzedzając ich przekazanie zawarciem aneksu do umowy dotacji.

Minister Energii zawarł 16 umów dotacji na łączną kwotę 1 408 817 tys. zł, z której beneficjenci wykorzystali 99% środków. Do badania wybrano w sposób celowy dotację dla Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA w Bytomiu (SRK) na realizację zadań w 14 likwidowanych kopalniach oraz dotację na sfinansowanie urlopów górniczych. Skontrolowane wydatki (847 508 tys. zł) stanowiły 62% wydatków na dotacje.

Transze dotacji były przekazywane na podstawie comiesięcznych wniosków uwzględniających bieżące potrzeby planu finansowego (płatności) beneficjenta, które weryfikowane były przez Oddział Agencji Rozwoju Przemysłu w Katowicach i Departament Górnictwa ME. Środki niewykorzystane w poprzednich miesiącach pomniejszały wielkości bieżących transz. Niewykorzystane kwoty (3 217 tys. zł i 801 tys. zł) zostały zwrócone. Sprawozdania z wykorzystania dotacji składano

³² Dz. U. poz. 2383.

³³ DBF.I.03100.79.2018 z dnia 12 grudnia 2018 r., DBF.I.03100.87.2018 z dnia 21 grudnia 2018 r. i DBF.I.03100.90.2018 z dnia 21 grudnia 2018 r.

³⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1374, ze zm.

³⁵ Pismo MF z dnia 23 sierpnia 2017 r. i następnie z 28 sierpnia 2017 r.

w terminach wynikających z umowy. Minister Energii dokonał oceny i zaakceptował sprawozdania w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie określonym w art. 152 ust. 2 *ufp*.

Nie stwierdzono przypadków wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.
(dowód, akta kontroli str.48-165, 906-1538, 1646-1676)

Badaniem objęto wykorzystanie środków przyznanych z rezerwy ogólnej w wysokości 664,8 tys. zł³⁶ oraz dwóch rezerw celowych na łączną kwotę 1 000 000 tys. zł. Środki z rezerwy ogólnej przeznaczone zostały na pokrycie kosztów z tytułu opłat pobieranych przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA, związanych z przechowywaniem papierów wartościowych.

Środki z rezerwy celowej (pozycja 5 – *Dofinansowanie zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego w latach 2015-2018.*) w wysokości 850 000,0 tys. zł przeznaczone zostały na dotacje celowe z budżetu.

W rezerwie celowej utworzonej na podstawie art. 38d ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2371 ze zm.) kwota 150 000,0 tys. zł została przeznaczona na dofinansowanie zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego. Środki z tej rezerwy zostały ujęte jako wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Przeznaczono je na podwyższenie kapitału zakładowego SRK. Przekazanie środków nastąpiło w dniu 15 stycznia 2019 r. Środki te mogły być wykorzystane do dnia 31 marca 2019 r. Zgodnie ze sporządzoną *Projekcją wydatków na pokrycie kosztów nadzwyczajnych określonych w § 2 ust. 2 Umowy objęcia akcji w podwyższonym kapitale zakładowym z dnia 31 grudnia 2018 r., nr. 131/IIP/10001/6010/18/DGA na I kwartał 2019 r.* spółka planowała wydać w I kwartale 2019 r. powyższe środki na pokrycie kosztów związanych z urlopami górniczymi (kwota 35 031,9 tys. zł), urlopami dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej (2 561 tys. zł) oraz zadaniami związanymi z likwidacją kopalń (112 407,1 tys. zł).

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1b umowy z dnia 31 grudnia 2018 r. SRK została zobowiązana do przedłożenia sprawozdania z wykorzystania środków finansowych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2019 r. – w terminie nie dłuższym niż do dnia 21 kwietnia 2019 r. oraz sprawozdania końcowego – w terminie nie późniejszym niż przedłożenie Walnemu Zgromadzeniu sprawozdania finansowego za rok 2019.

(dowód: akta kontroli str. 2154-2233, 2304-2313, 2327-2329)

Wydatki w dziale 750 *Administracja publiczna* głównie przeznaczone były na wynagrodzenia, które według Rb-70 wyniosły 4 367,5 tys. zł (100% planu). W porównaniu do 2017 r. były one wyższe o 51,5 tys. zł, tj. o 1,2%. Przeciętne zatrudnienie w 2018 r. wynosiło 48 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2017 r. o dwie osoby. Na kierowniczych stanowiskach państwowych, podobnie jak w 2017 r., zatrudniano jedną osobę. Przeciętne wynagrodzenie, wyliczone jako suma wydatków na wynagrodzenia, łącznie z wynagrodzeniem rocznym – 4 367 481,19 zł, podzielona przez średni stan zatrudnienia – 48 osób, obniżyło się z 7 993 zł w roku 2017 do 7 582 zł w 2018 r. (tj. o 5,1%). W 2018 r. w formie nagród wypłacono 356,6 tys. zł. Średnia kwota nagród (roczna) wyniosła 7 442 zł. Średnia kwota nagród dla dyrektorów departamentów lub stanowisk im równorzędnych, wyniosła 17 000 zł.

³⁶ Decyzja Ministra Finansów MF/FG4.4143.3.68.2018.MF.1505 z dnia 22 maja 2018 r.

W latach 2017-2018 w ME nie zawierano umów z agencjami pośrednictwa pracy, a umowy cywilnoprawne z osobami fizycznymi nie nosiły cech umów o pracę.

Wydatki na zakupy inwestycyjne zaplanowano w wysokości 110,0 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 29,7 tys. zł (27,0%). Zakup depozytorów kluczy został zrealizowany w niższych cenach w stosunku do zaplanowanych wielkości. Ponadto nie zostały wykorzystane środki zaplanowane na zakup oprogramowania, ponieważ został on zrealizowany w ramach środków z części 47 – Energia³⁷. Zakupy inwestycyjne, m.in. sprzętu komputerowego, były zgodne z planem wydatków i zasadne z punktu widzenia zadań realizowanych przez ministerstwo.

(dowód, akta kontroli str. 2262-2286, 2304-2313)

W 2018 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalni wydatki w ramach zamówień publicznych z zastosowaniem ustawy *Pzp* wyniosły 517,4 tys. zł, co stanowiło 3,3% udzielonych zamówień w częściach dysponowanych przez Ministra Energii. Skontrolowano dwa zamówienia udzielone w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 lit. a *Pzp* o łącznej wartości 403 tys. zł (78,21%). Wydatki były poniesione celowo i zastosowano prawidłowy tryb udzielenia zamówienia, zgodny z *Pzp*.

(dowód: akta kontroli str. 3504-3825, 3920-3924)

Zobowiązania na koniec 2018 r. wyniosły 343,8 tys. zł³⁸, co oznacza wzrost o 8,8% porównaniu z rokiem 2017 (315,9 tys. zł). Główną pozycję (334,5 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług zostały zapłacone w styczniu i lutym 2018 r. Zobowiązania z tytułu wynagrodzeń (trzynastka) zapłacono w lutym 2019 r., a z tytułu podatku i ubezpieczeń społecznych w marcu 2019 r. W 2018 r. nie wystąpiły odsetki od nieterminowych płatności zobowiązań. Na koniec 2018 r. nie było zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 2263-2277, 2284-2286)

Badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 1 682,4 tys. zł, tj. 0,11% wydatków części 48 – Gospodarka złożami kopalni. Doboru próby do kontroli wydatków dokonano na podstawie zapisów z konta 130 *Rachunek bieżący jednostki* odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym ministerstwa. Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania metodą MUS próby 37 dowodów dokumentujących operacje gospodarcze w grupie wydatków bieżących (36 zapisów o wartości 1 158,1 tys. zł) i majątkowych (jeden zapis o wartości 29,7 tys. zł) oraz dokonano wyboru celowego dowodów dotyczących wydatków sfinansowanych środkami pochodzącymi z rezerwy ogólnej (kwota 494,6 tys. zł). Wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym, na zakup towarów i usług służących realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stwierdzono błędne księgowanie faktur zakupu dotyczących usług najmu w łącznej kwocie 208,8 tys. zł, co szczegółowo opisano w części A pkt 2.1 – *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód, akta kontroli str. 2249-2251, 1930-1980)

W 2018 r. realizowano wydatki niewygasające z upływem 2017 r, których plan wynosił 421 870 tys. zł i obejmował zadania związane z wypłatą świadczeń rekompensacyjnych z tytułu utraconego prawa do bezpłatnego węgla. Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 252 163,3 tys. zł, co stanowiło 59,8% planu. Powodem niższego od planowanego wykonania wydatków było wypłacenie świadczenia mniejszej liczbie osób, ponieważ część wniosków złożyły osoby

³⁷ Pismo DBF.1.091.1.2019 IK: 334239 z dnia 20 marca 2019 r.

³⁸ Według sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28.

nieuprawnione lub wnioski nie zostały uzupełnione w terminie do 31 marca 2019 r. Według dyrektora Departamentu Górnictwa³⁹, wielkość wydatków niewygasających (421 870 tys. zł) ustalona została jako różnica pomiędzy limitem wydatków wynikającym z ustawy z dnia 12 października 2017 r. o świadczeniu rekompensacyjnym z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla⁴⁰ (2 353 760 tys. zł) a zaangażowaniem wynikającym z umów zawartych ze spółkami wypłacającymi rekompensaty w 2017 r. (1 931 890 tys. zł). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy wysokość rekompensaty wynosi 10 000 zł.

Spółki wypłacające rekompensaty⁴¹ informowały, że na 31 grudnia 2017 r. do weryfikacji i wypłaty pozostało 38,7 tys. wniosków. Przyjęto, iż wszystkie wnioski złożone zostały przez osoby uprawnione. W dniach 10, 22 i 23 stycznia 2018 r. Minister Energii zawarł umowy o przekazanie dotacji, łącznie na 384 310 tys. zł. W umowach postanowiono, że środki dotacji zostaną przekazane jednorazowo. Środki zostały przekazane bezpośrednio po zawarciu umów. Spółki sukcesywnie do końca marca 2018 r. wypłacały rekompensaty, razem dla 25 457 osób uprawnionych, o wartości łącznej 252 163,3 tys. zł. Niewykorzystane środki (132 126 tys. zł) zostały zwrócone w wymaganym terminie: SRK – 130 987 tys. zł w dniu 14 kwietnia, tj. po upływie 92 dni, Jastrzębska Spółka Węglowa SA – 1 040 tys. zł w dniu 9 kwietnia 2018 r., tj. po upływie 75 dni, Tauron Wydobycie SA – 50 tys. zł w dniu 30 marca 2018 r. i Lubelski Węgiel Bogdanka SA – 50 tys. zł w dniu 27 lutego 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1700-1717)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Wylosowane metodą MUS 10 faktur COAR dotyczących usług najmu w łącznej kwocie 208 769,99 zł zostało zaksięgowanych na koncie 403 *Podatki i opłaty*, a nie na koncie 402 *Usługi obce*⁴², co szczegółowo opisano w części A pkt 2.1 – *Ustalone nieprawidłowości*.
(dowód: akta kontroli str. 2249-2251, 1930-1964, 2304-2313)
2. Sposób ujmowania zdarzeń i operacji gospodarczych na koncie 224 *Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich* nie zapewniał bieżącego monitoringu stanu rozliczeń beneficjentów z przekazanych im środków dotacji, co szczegółowo opisano w części A pkt 2.1 – *Ustalone nieprawidłowości*.
3. W działaniach dotyczących budżetu środków niewygasających z upływem 2017 r., niecelowe było zawarcie w umowie z SRK postanowienia o jednorazowej wypłacie w 2018 r. dotacji na wypłaty świadczenia rekompensacyjnego z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla, wobec braku pewności co do wielkości i terminu realizacji wypłat. Skutkiem tego zapisu było przedwczesne zaangażowanie środków finansowych budżetu państwa. Środki (379 280 tys. zł) przekazano 10 stycznia 2018 r., a wypłaty realizowano do 31 marca 2018 r. W związku z upływem terminu realizacji wypłat, SRK w dniu 14 kwietnia 2018 r., czyli po upływie 92 dni, zwróciła środki niewykorzystane (130 987 tys. zł). Według dyrektora Departamentu Górnictwa ME⁴³, ustawa o świadczeniu rekompensacyjnym z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla nie nakładała obowiązku wypłaty dotacji w ratach, a doświadczenia wypłat w 2017 r. (96,4% wypłat w stosunku do

³⁹ Pismo z dnia 1 marca 2019 r. DBF.I.091.1.2019.

⁴⁰ Dz. U. poz. 1971.

⁴¹ SRK, Jastrzębska Spółka Węglowa SA, Tauron Wydobycie SA i Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA.

⁴² Wyjaśnienia jak w części 47 – Energia, pismo DBF.I.091.1.2019 z dnia 6 marca 2019 r.

⁴³ Pismo z dnia 20 marca 2019 r. IK:332362 i z dnia 1 marca 2019 r. IK:328904.

jednorazowo przekazanych środków) nie wskazywały podstaw do przyjęcia odmiennej procedury.

NIK nie podziela powyższego stanowiska. W dniu 14 grudnia 2017 r. z limitu ustalonego w ustawie (2 354 mln zł) jednorazowo Ministerstwo Energii przekazało środki dotacji w kwocie 1 931,9 mln zł, tj. w wysokości zapewniającej realizację wypłat ponad 90% pozytywnie zweryfikowanych wniosków. Natomiast w styczniu 2018 r. jednorazowo przekazano środki odpowiadające wielkości wszystkich pozostałych do realizacji wypłat wynikających z wniosków niezrealizowanych na 31 grudnia 2017 r., mimo wiedzy, iż wnioski te wymagały pogłębionej, a zatem czasochłonnej analizy: uzupełnień, wyjaśnień lub weryfikacji w oparciu o akta osobowe pozostające w archiwach. Według raportu Oddziału Agencji Rozwoju Przemysłu SA w Katowicach, monitorującego wypłaty, na 31 grudnia 2017 r. z 236 tys. wniosków pozytywnie zweryfikowano 187,0 tys., negatywnie 11,2 tys., a w trakcie weryfikacji pozostawało 38,8 tys., w tym 38,5 tys. w SRK.

Wynika stąd, że środki na wypłaty świadczeń w 2017 r. zostały przekazane po weryfikacji wniosków, a ich wielkość (1 931,9 mln zł), odpowiadała 91,4% wniosków zweryfikowanych na dzień zawarcia umowy. Odmienne ME postąpiło w 2018 r. przekazując całość środków mimo braku pozytywnej weryfikacji, kwalifikującej do wypłaty świadczeń.

(dowód, akta kontroli str.1677-1715)

2.2 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W układzie budżetu zadaniowego części 48 – Gospodarka złożami kopalin realizowano wydatki w trzech funkcjach na trzy zadania i trzy podzadania oraz pięć działań.

Dla funkcji 6 – *Polityka gospodarcza kraju* plan wydatków po zmianach wynosił 1 576 526,6 tys. zł (budżet państwa), a ich wykonanie 1 402 903,3 tys. zł⁴⁴. Realizowano zadanie 6.2 – *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin*⁴⁵. Dla zadania określono cel: *Zabezpieczenie potrzeb rynku w zakresie dostaw surowca krajowego wraz z miernikiem Roczne wydobywanie węgla kamiennego (w mln ton)*. Wartość miernika zaplanowano na 65 mln t, wykonanie wyniosło 63,4 mln t. Środki wydatkowano głównie na dofinansowanie zadań związanych z likwidacją i restrukturyzacją kopalń węgla kamiennego, soli i siarki oraz badania statystyczne w przemyśle koksowniczym, górnictwa węgla kamiennego i brunatnego.

Dla funkcji 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* plan wydatków wynosił 95,0 tys. zł (budżet państwa), a ich wykonanie 30,5 tys. zł (32,1% planu). Realizowano jedno zadanie: 11.4 – *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*. Dla zadania określono cel: *Zabezpieczenie potrzeb obronnych państwa poprzez przygotowanie działów administracji rządowej „energia” i „gospodarka złożami kopalin” do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*. Przyjęto miernik: *Stopień wykonania zadań obronnych*, plan $\geq 70\%$, wykonanie 85,0%. Środki wydatkowano głównie na szkolenie pracowników ministerstwa oraz jednostek podległych i nadzorowanych.

Dla funkcji 22 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna* plan wydatków wynosił 6 822,5 tys. zł (budżet państwa), a ich wykonanie

⁴⁴ Co stanowiło 89,0% planu.

⁴⁵ Jak w 2017 r.

6 143,3 tys. zł⁴⁶. W funkcji 22 realizowano jedno zadanie: 22.1 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*. Dla tego zadania (oraz identycznego podzadania) nie określono celu i miernika. Środki wydatkowane na obsługę administracyjną i techniczną Ministra Energii.

(dowód: akta kontroli str. 2252-2261, 2287-2303, 2314-2326, 2314, 2331-2332)

Minister Energii jako dysponent części 48 – Gospodarka złożami kopalin określając planowane na 2018 r. docelowe wartości mierników zadań/podzadań uwzględnił środki zaplanowane w rezerwach celowych.

Do badania szczegółowego zostały wybrane celowo dwa podzadania w ramach dwóch zadań. Dla podzadania 6.2.3 – *Gospodarka złożami kopalin* cel nosił nazwę: *Wzrost efektywności górnictwa węgla kamiennego*, a miernik: *Średni jednostkowy koszt wydobycia węgla*. Dla podzadania 11.4.2 – *Pozamilitarne przygotowanie obronne* cel, miernik, planowana jego wartość i wykonanie był takie same jak dla opisanego powyżej zadania 11.4 – *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*.

Badanie rezultatów i efektów rzeczowych osiągniętych poprzez realizację tych dwóch podzadań wykazało w przypadku podzadania 6.2.3 przekroczenie planowanego jednostkowego kosztu wydobycia węgla kamiennego o 15,9% (plan 274,25 zł/t, wykonanie 317,79 zł/t). Według Wicedyrektora DBF⁴⁷, głównymi czynnikami, które wpłynęły na odchylenie od planowanej wartości miernika były: niższy poziom wydobycia węgla, presja płacowa i dynamiczny wzrost różnych kategorii kosztów.

Wicedyrektor DBF wskazał również, że wydatki w wysokości 30,5 tys. zł na realizację podzadania 11.4.2 – *Pozamilitarne przygotowanie obronne* były niższe niż planowano (95,0 tys. zł), ponieważ uzyskano oszczędności z tytułu wynagrodzeń dla wykładowców oraz prowadzenia zajęć z wybranych tematów przez pracowników Ministerstwa Energii (bezkosztowo). Ponadto wydatki były niższe ze względu na to, że realizacja przez ME kontroli pozamilitarnego przygotowania obronnego w podmiotach nadzorowanych w tym zakresie obejmowała mniejszą liczbę jednostek, gdyż nie było potrzeby prowadzenia kontroli doraźnych.

Plan działalności Ministra Energii na rok 2018 dla działu administracji rządowej: gospodarka złożami kopalin nie był całkowicie zbieżny z budżetem zadaniowym części 48 na 2018 r. W planie działalności w części A określono trzy najważniejsze cele do realizacji w roku 2018, tj.: *Realizacja interesów Skarbu Państwa w podmiotach nadzorowanych i podległych* wraz z pięcioma miernikami, *Zabezpieczenie potrzeb rynku w zakresie dostaw węgla kamiennego i brunatnego z polskich kopalń* wraz z trzema miernikami oraz *Restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego, w tym zapewnienie finansowania* wraz z jednym miernikiem.

Natomiast w budżecie zadaniowym wskazano dwa cele, tj.: *Zabezpieczenie potrzeb rynku w zakresie dostaw surowca krajowego* oraz *Wzrost efektywności funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego*.

Ministerstwo Energii w planie działalności (pkt 5) posiadało cel - *Restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego, w tym zapewnienie finansowania* oraz miernik – *Wykorzystanie dotacji budżetowej*, które lepiej charakteryzują wykonanie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na poziomie działania 6.2.3.1 – *Kształtowanie warunków dla funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego* niż

⁴⁶ Co stanowiło 90,0% planu.

⁴⁷ Pismo DBF.I.091.1.2019 IK: 334239 z dnia 20 marca 2019 r.

wykazany w sprawozdaniu Rb-BZ1⁴⁸ cel – Średni jednostkowy koszt wydobycia węgla oraz miernik 274,25 zł/t.

Dwukrotne użycie celu *Wzrost efektywności funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego* i miernika – Średni jednostkowy koszt wydobycia węgla o tej samej nazwie dla podzadania 6.2.3 – *Gospodarka złożami kopalni* i działania 6.2.3.1 – *Kształtowanie warunków do funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego* zmniejsza przejrzystość i czytelność sprawozdania Rb-BZ1.

Po zakończeniu każdego kwartału DBF przygotowywał oceny wykonania budżetu części 48 – *Gospodarka złożami kopalni*, które były prezentowane kierownictwu ME. Komórki organizacyjne sporządzały *Karty oceny efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów BZ zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 2287-2303, 2314-2326, 2332-2333)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3 Realizacja działań nadzorczych

Minister Energii zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 *ufp* sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 48 – *Gospodarka złożami kopalni*. W szczególności kontrolował, rozliczał, oceniał i zatwierdzał wykorzystanie dotacji udzielonych z budżetu państwa, monitorował zaangażowanie wykonania planu finansowego i podejmował decyzje o blokowaniu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 2703-2787)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków budżetu państwa w części 48 – *Gospodarka złożami kopalni*. Wydatki wiązały się z realizacją zadań, były celowe i gospodarne oraz nie przekraczały limitów wyznaczonych w planie finansowym w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Stwierdzone nieprawidłowości nie powodowały obniżenia oceny.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2018 r. przez dysponenta części 48 – *Gospodarka złożami kopalni*:

- 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 wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone, zweryfikowane i zatwierdzone przez osoby wskazane w obowiązujących przepisach, uregulowaniach wewnętrznych ME⁴⁹

⁴⁸ Rb-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2018 r.

i zakresach obowiązków pracowników. System finansowo-księgowy ME zapewniał sporządzanie sprawozdań w sposób automatyczny i eksportowanie danych do Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 2583-2653)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania sporządzano prawidłowo, a zawarte w nich dane wynikały z ksiąg rachunkowych.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2019 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
/–/ Krzysztof Kwiatkowski

⁴⁹ Zarządzenie ME z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w ME, zarządzenie nr 19 Dyrektora Generalnego ME z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie procedur planowania i realizacji budżetu, kontroli finansowej oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w ME, zarządzenie nr 53 Dyrektora Generalnego ME z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Budżetu i Finansów.