



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP.410.001.01.2016

P/16/001

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia
pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
(Uchwała Kolegium NIK Nr 35/2016 z dnia 1 czerwca 2016 r.)***

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/01 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 20 – Gospodarka
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Dominika Manicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98979 z dnia 20 stycznia 2016 r. 2. Małgorzata Duraj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98978 z dnia 20 stycznia 2016 r. 3. Adam Zaborski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98980 z dnia 22 stycznia 2016 r. 4. Wioletta Kluczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98981 z dnia 27 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju ¹ , 00-507 Warszawa, Plac Trzech Krzyży 3/5
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju od dnia 16 listopada 2015 r. Poprzednio: Janusz Piechociński, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 16 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 25-26)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015² w części 20 – Gospodarka.

Dysponentem³ części 20 – Gospodarka do 15 listopada 2015 r. był Minister Gospodarki, natomiast od dnia 16 listopada 2015 r. – Minister Rozwoju⁴.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki⁵, z mocą od dnia 16 listopada 2015 r. utworzono Ministerstwo Rozwoju oraz zniesiono Ministerstwo Gospodarki (dalej MG). Z dniem 27 listopada 2015 r. z Ministerstwa Rozwoju wyłączono komórki organizacyjne obsługujące sprawy z zakresu działów *energia* i *gospodarka złożami kopalin*, które weszły w skład nowo utworzonego Ministerstwa Energii⁶ (dalej: ME).

W dniu 23 grudnia 2015 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju i Ministrem Energii zostało zawarte *Porozumienie* dotyczące sposobu realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz

¹ Dalej także: Ministerstwo lub MR.

² Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153 ze zm.), dalej: *ustawa budżetowa przed zmianą*, zmieniona ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 2195), dalej: *ustawa budżetowa*.

³ Dalej także: Minister.

⁴ § 1 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz. U. poz. 1895).

⁵ Dz. U. poz. 2076.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2075).

budżetu środków europejskich w 2015 r., ujętych w części 20 – Gospodarka, w zakresie środków dotyczących działów administracji rządowej *energia i gospodarka złożami kopalin*. Na podstawie *Porozumienia* Minister Energii udzielił Ministrowi Rozwoju *Upoważnienia* do prowadzenia w jego imieniu spraw dotyczących: realizacji budżetu w zakresie zobowiązań zaciągniętych przez MG, prowadzenia rachunkowości, sporządzania, podpisywania i przekazywania sprawozdań budżetowych i finansowych oraz administrowania środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. *Porozumienie* i *Upoważnienie* obowiązywały z mocą wsteczną od 27 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2015 r., z wyjątkiem spraw związanych ze sprawozdawczością budżetową i finansową za rok 2015, wobec których obowiązywały do czasu ich zakończenia.

W ocenie NIK zawarcie *Porozumienia* było konieczne z punktu widzenia wykonywania budżetu państwa. Należy jednak zauważyć, że treść *Porozumienia* naruszała szczegółowy zakres działania ministrów: Rozwoju oraz Energii w okresie do 31 grudnia 2015 r., a w zakresie sprawozdawczości – do czasu sporządzenia i przekazania sprawozdań finansowych.

Według wyjaśnień⁷ Ministra Rozwoju *Porozumienie* zostało zawarte w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie *szczególowego zakresu działania Ministra Rozwoju*⁸ oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie *szczególowego zakresu działania Ministra Energii*⁹. Było ono niezbędne do zakończenia w roku 2015 właściwej i bez zakłóceń realizacji budżetu państwa, w części odpowiadającej zadaniom ministra właściwego do spraw *gospodarki* i ministra właściwego do spraw *energii* oraz *gospodarki złożami kopalin*. Miało na celu zapewnienie ciągłości realizacji zadań dysponenta środków budżetu państwa w ramach dochodów i wydatków ujętych w planie finansowym części 20 – Gospodarka, w zakresie środków dotyczących działu *energia* oraz *gospodarka złożami kopalin*.

Minister Rozwoju nie zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o wydanie rozporządzenia na podstawie art. 172 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 30-32, 115-117)

Zadania ministra właściwego do spraw gospodarki obejmowały¹¹:

- kształtowanie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej;
- podejmowanie działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej;
- formułowanie założeń współpracy gospodarczej z zagranicą;
- współpracę z organizacjami międzynarodowymi o charakterze gospodarczym oraz prowadzenie działań w zakresie kształtowania i realizacji zasad wymiany handlowej Unii Europejskiej z krajami trzecimi, w tym w szczególności w ramach wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej;
- promocję gospodarki, w tym wspieranie rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspieranie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- nadzór nad świadczeniem usług związanych z podpisem elektronicznym;

⁷ Pismo z dnia 18 marca 2016 r. znak BK.0810.4.JP.2016, NK.59635/16.

⁸ Dz. U. poz. 1895.

⁹ Dz. U. poz. 2087.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm. Dalej: *ufp*. Przepis ten stanowi, że w razie zniesienia lub przekształcenia ministerstwa Prezes Rady Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych wynikającego z ustawy budżetowej.

¹¹ Art. 9 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2015 r. poz. 812 ze zm.).

- funkcjonowanie krajowych systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju¹²;
- działalność związaną z wykorzystaniem energii atomowej na potrzeby społeczno-gospodarcze kraju¹³;
- kontrolę obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi;
- wprowadzanie środków administrowania obrotem z zagranicą towarami i usługami, a także sprawy przywozu i wywozu technologii;
- udział w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej w zakresie polityki gospodarczej¹⁴.

Minister właściwy do spraw gospodarki sprawował nadzór nad Prezesem Głównego Urzędu Miar (GUM) oraz nad działalnością Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej (UPRP). Ponadto podlegały mu następujące podmioty: Urząd Dozoru Technicznego (UDT), Agencja Rezerw Materiałowych (ARM)¹⁵ oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Minister właściwy do spraw gospodarki pełnił funkcję koordynatora krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Ze środków części 20 – Gospodarka budżetu państwa były sfinansowane dotacje: na realizację zadań w zakresie górnictwa węgla kamiennego, w tym restrukturyzację zatrudnienia, likwidację kopalń, działania polikwidacyjne, wypłatę ekwiwalentów z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych; na likwidację kopalń soli; na utrzymanie rezerw strategicznych; na wspieranie rozwoju gospodarczego Polski; na wsparcie finansowe inwestycji realizowanych przez przedsiębiorców, w tym w ramach *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*. Finansowano zadania ujęte w *Programie Polskiej Energetyki Jądrowej*, *Programie Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032* i *Programie Mobilizacji Gospodarki*. Udzielono dotacji m.in. dla PARP, ARM, Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA (PAIiZ), Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku-Świerku i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także opłacono składki do organizacji międzynarodowych, w tym: Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Światowej Organizacji Handlu (WTO), Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłu (UNIDO) oraz Międzynarodowej Agencji Energetyki (MAE).

Głównymi zadaniami sfinansowanymi ze środków części 20 – Gospodarka z budżetu środków europejskich były działania wdrażane lub realizowane przez Ministra Gospodarki, a następnie Ministra Rozwoju, PARP, Bank Gospodarstwa Krajowego (Fundusz Kredytu Technologicznego) i Polską Organizację Turystyczną (POT). W ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 realizowano m.in. projekty: *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej* (CEIDG) poszerzony o *Elektroniczny Punkt Kontaktowy*, *Ułatwienie transpozycji dyrektyw energetycznych i środowiskowych UE*, *Centra Arbitrażu i Mediacji – projekt pilotażowy* (CAM), ujęte w Programach Operacyjnych Innowacyjna Gospodarka (PO

¹² Od dnia 27 listopada 2015 r. zadanie należy do właściwości Ministra Energii.

¹³ Por. przypis nr 12.

¹⁴ Od dnia 27 listopada 2015 r. w związku z art. 1 pkt 5 lit. b tiret drugie ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1960).

¹⁵ Por. przypis nr 12.

IG), Kapitał Ludzki (PO KL) i Pomoc Techniczna (PO PT) oraz zadania ujęte w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ).

Zakres kontroli NIK obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia sprawozdań,
- wiarygodność ksiąg rachunkowych w okresie od 1 września do 31 grudnia 2015 r. w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o *finansach publicznych*.

Zrealizowane w 2015 r. w części 20 – Gospodarka dochody wyniosły 100 835,8 tys. zł, w tym 99 559,6 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę (dysponenta głównego oraz jednostkę budżetową – dysponenta III stopnia). W 2015 r. w części 20 – Gospodarka zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 2 587 106,7 tys. zł, w tym 2 519 349,6 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano, w całości przez kontrolowaną jednostkę, kwotę 3 493 882,4 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 20 – Gospodarka ujawniono nieprawidłowości¹⁶, polegające na:

- niezamknięciu ksiąg rachunkowych dysponenta części 20 – Gospodarka oraz Ministerstwa Gospodarki jako jednostki budżetowej na dzień zniesienia Ministerstwa Gospodarki, tj. na dzień 15 listopada 2015 r., co stanowi naruszenie art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*¹⁷;
- sporządzeniu sprawozdań finansowych dysponenta części 20 – Gospodarka oraz Ministerstwa jako jednostki budżetowej na dzień 15 listopada 2015 r., w oparciu o niezamknięte na ten dzień księgi rachunkowe;
- nienaliczeniu amortyzacji za okres od 1 stycznia do 15 listopada 2015 r., a w konsekwencji nierzetelnym przedstawieniu jej wartości w rachunku zysków i strat sporządzonym na dzień 15 listopada 2015 r., co było niezgodne z art. 28 ust. 1 pkt 1 *uor* oraz zasadą ostrożności sformułowaną w art. 7 ust. 1 *uor*;
- nierzetelnym przeprowadzeniu inwentaryzacji na dzień 15 listopada 2015 r., wbrew zapisom z art. 26 *uor*;
- zatwierdzaniu zapisów księgowych dotyczących roku 2014 po terminie sporządzenia sprawozdania finansowego za 2014 r. oraz po terminie ostatecznego zamknięcia ksiąg za 2014 r., co stanowi naruszenie art. 12 ust. 5, art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 5 pkt 2 *uor*;

¹⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 roku 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 opisową.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm., dalej: *uor*.

- zatwierdzaniu zapisów księgowych dotyczących grudnia 2015 r. po terminie sporządzenia sprawozdań budżetowych za grudzień 2015 r., co stanowi naruszenie art. 23 ust. 1 *uor*;
- nieuwjęciu w księgach rachunkowych wartości akcji i udziałów 12 spółek z udziałem Skarbu Państwa o wartości nominalnej 523 585,7 tys. zł, w których prawa z akcji lub udziałów wykonuje Minister Rozwoju, wbrew postanowieniom art. 24 ust. 3 *ustawy o rachunkowości*;
- nieopracowaniu przez Ministra Gospodarki projektu dokumentu *Polityka energetyczna państwa* na okres co najmniej 20 lat, w terminie wynikającym z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*¹⁸, tj. do listopada 2013 r.;
- kontynuowaniu realizacji tzw. komponentu placówkowego¹⁹ w ramach poddziałania 6.5.1. PO IG *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych*, w którym część zasad dotyczących finansowania była niezgodna z obowiązującymi przepisami (realizacja wydatków poza planami finansowymi Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji²⁰); na ten cel wydatkowano 1 848,8 tys. zł;
- dopuszczeniu do łączenia stanowiska głównego księgowego placówki zagranicznej z funkcją kierownika tej placówki w WPHI w Tokio i w Dublinie, co stanowi naruszenie art. 54 ust. 1 *ufp*.

Wystąpienie nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie ksiąg rachunkowych dysponenta głównego miało związek z wydaniem z mocą wsteczną rozporządzenia w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki²¹ w końcu roku budżetowego. Dodatkowo brak stosownych uregulowań dotyczących przeniesienia planowanych dochodów i wydatków między częściami budżetu państwa²² oraz sposobu i terminów przeprowadzania reorganizacji w zakresie dysponenta części i urzędu go obsługującego, w celu zapewnienia ciągłości w realizacji zobowiązań byłego Ministerstwa Gospodarki – spowodował nieprawidłowości w zakresie rachunkowości.

W części 20 – Gospodarka prawidłowo gromadzono bieżące dochody budżetowe. Wydatki z budżetu państwa²³ (poza wykazanymi powyżej) i z budżetu środków europejskich²⁴ dokonane zostały w sposób legalny, celowy i gospodarny. Zadania ujęte w planie finansowym MG w układzie zadaniowym zostały zrealizowane.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w rozliczaniu zbadanych dotacji udzielonych przez Ministra Gospodarki w ramach programów finansowego wsparcia inwestycji. Z punktu widzenia celów zdefiniowanych w dokumentach strategicznych oraz zadań finansowanych dotacjami, środki przekazane beneficjentom uczestniczącym w powyższych programach zostały wydatkowane efektywnie.

Dane wykazane w sporządzonych przez dysponenta części 20 – Gospodarka, łącznych sprawozdaniach budżetowych za 2015 r., a także w sprawozdaniach finansowych za IV kwartał 2015 r. były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Dane wykazane

¹⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm., dalej: *Prawo energetyczne*.

¹⁹ Wyodrębniony zespół przedsięwzięć, realizowanych przez placówki zagraniczne podległe Ministrowi Gospodarki.

²⁰ Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP, dalej: WPHI.

²¹ Por. przypis nr 5.

²² Na podstawie art. 172 ust. 1 *ufp*.

²³ Zbadana próba wyniosła 793 387,1 tys. zł, tj. 30,7 % zrealizowanych wydatków.

²⁴ Zbadana próba wyniosła 226 061,6 tys. zł, tj. 6,5 % zrealizowanych wydatków.

w sprawozdaniach łącznych zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Za wyjątkiem nieprawidłowości i uwag sformułowanych w niniejszym wystąpieniu, sprawozdania pokazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań za 2015 r.

Ewidencja prowadzona była w warunkach przyjętej koncepcji systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym. Pomimo ustanowienia mechanizmów kontroli, zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, nie działały one skutecznie zarówno w odniesieniu do ksiąg rachunkowych, jak i sprawozdań i nie zdołały zapobiec stwierdzonym nieprawidłowościom. Skala korekt dokonanych przez Ministerstwo w trakcie kontroli NIK (m.in. należności wymagalnych z 232,1 mln na 91,2 mln zł) wskazuje, że stosowane dotychczas rozwiązania organizacyjne, mające umożliwiać uzyskanie z ewidencji przejrzystych i wiarygodnych informacji o należnościach, nie były wystarczające.

Sprawozdania dysponenta III stopnia oraz sprawozdania łączne zostały sporządzone terminowo i stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej²⁵, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁶, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁷.

Dysponent części wywiązywał się z obowiązku sprawowania nadzoru, aczkolwiek dokumentowanie jego efektów nie było terminowe.

Nie zrealizowano dwóch wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w poprzedniej kontroli budżetowej, dotyczących zintensyfikowania prac nad projektem *Polityki energetycznej państwa* oraz wypracowania metody weryfikacji wniosków o zwiększenie limitu sprzedaży hurtowej napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu, pod kątem dotrzymania terminu jego złożenia. Szczegółowe informacje przedstawiono na stronach 8 oraz 27 niniejszego wystąpienia.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W *ustawie budżetowej* przed zmianą dochody w części 20 – Gospodarka zostały zaplanowane w kwocie 58 710,0 tys. zł, tj. o 396 237,0 tys. zł (87,1%) niższej niż w 2014 r. Zmieniona *ustawa budżetowa na rok 2015* zwiększyła planowaną kwotę dochodów do 104 866,0 tys. zł, tj. o 46 156,0 tys. zł. Wysokość dochodów w zmienionej *ustawie budżetowej* została określona na wniosek Ministra Finansów, bez uwag²⁸ Ministerstwa Rozwoju, w oparciu o dane z ich wykonania w okresie styczeń-październik 2015 r.

Zrealizowane dochody wyniosły 100 835,8 tys. zł, tj. 96,2% planu po zmianach (62,1% dochodów uzyskanych w 2014 r.). Zasadniczą przyczyną uzyskania dochodów na poziomie

²⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119), dalej: *rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej*.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773), dalej: *rozporządzenie w sprawie operacji finansowych*.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766), dalej: *rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*.

²⁸ Pismo z dnia 14 marca 2016 r., znak DBG-IV-0911-6/1/16/SF.

niższym niż w 2014 r. był brak dywidendy od spółki Gaz-System Sp. z o.o. (dywidenda ta nie została uwzględniona w planie dochodów²⁹) oraz niewpłacenie nadwyżki finansowej przez Agencję Rezerw Materialowych³⁰. Uzyskane dochody pochodziły głównie z tytułu: zwrotów dotacji i płatności³¹ – 46 430,3 tys. zł (o 239,8% więcej niż 2014 r.), wpłaty z zysku przez Urząd Dozoru Technicznego – 20 842,8 tys. zł (o 5,0% więcej niż 2014 r.) oraz opłat za udzielone zezwolenia na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu – 18 936,3 tys. zł (o 8,9% mniej niż 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 48-49, 777-799, 855-870, 1650-1663, 1872-1880, 2710)

Dysponent części 20 – Gospodarka sprawuje nadzór i kontrolę prawidłowości i terminowości pobierania dochodów przez jednostki podległe m.in. poprzez analizę sprawozdań budżetowych takich jak Rb-35, Rb-40 i Rb-N, ocenę realizacji dochodów w porównaniu do planu oraz do lat ubiegłych. Oceniane były też tytuły obejmujące należności w wyżej wymienionych sprawozdaniach oraz działania windykacyjne podejmowane przez jednostki podległe.

(dowód: akta kontroli str. 2023-2043)

Po kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2014 r.* część 20 – Gospodarka, NIK wystosowała wniosek pokontrolny³² dotyczący wypracowania przez Ministra Gospodarki metody weryfikacji wniosku o zwiększenie limitu sprzedaży hurtowej napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu, pod kątem dotrzymania terminu jego złożenia. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Handlu i Usług MR³³ wynika, że ministerstwo dokonało analizy przepisów *ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* pod kątem ewentualnego wprowadzenia stosownych rozwiązań legislacyjnych. NIK nie podziela przedstawionego wyjaśnienia, że z uwagi na małą liczbę przedsiębiorców³⁴, których ten przepis dotyczy oraz brak informacji o naruszeniach warunków wykonywania działalności objętej zezwoleniem, Ministerstwo Rozwoju odstąpiło od realizacji wniosku pokontrolnego NIK w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 10, 14-15)

Przyjmując do realizacji kolejny wniosek pokontrolny NIK³⁵, dotyczący pilnego podjęcia działań mających na celu wyegzekwowanie zaległej należności z tytułu zwrotu dotacji od spółki Rafineria Nafty GLIMAR SA, w dniu 10 marca 2016 r. Minister Rozwoju wystąpił³⁶ do komornika z wnioskiem o wszczęcie egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 1883-1897)

1.1 Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu faktycznego

W dniu 14 marca 2016 r. MR dokonało korekty rocznego sprawozdania Rb-27 *sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych*, w celu ujęcia³⁷ w nim należności spornych. W dniu 4 kwietnia 2016 r. MR dokonało kolejnej korekty rocznego sprawozdania Rb-27, spowodowanej koniecznością wyodrębnienia kosztów sądowych i opłat za czynności egze-

²⁹ Wpłacona dywidenda od spółki Gaz-System Sp. z o.o. w 2014 r. wyniosła 70 000 tys. zł.

³⁰ Wpłata nadwyżki finansowej ARM w 2014 r. wyniosła 13 453,0 tys. zł. Za rok 2015 ARM nie wykazała nadwyżki finansowej.

³¹ O których mowa w art. 186 pkt 2 *ufp*.

³² Wystąpienie pokontrolne (tekst jednolity) z dnia 10 czerwca 2015 r. znak: KGP.410.001.01.2015 P/15/001.

³³ Pismo z dnia 3 lutego 2016 r. znak DHU-III-079-14/16 przekazane przy piśmie z dnia 8 lutego 2016 r. znak BKA-II-0911/2/16.

³⁴ W 2015 r. było to 16 przedsiębiorców.

³⁵ Por. przypis nr 32.

³⁶ Pismo z dnia 24 marca 2016 r. znak NK65119/16 przekazane przy piśmie z dnia 30 marca 2016 r. znak BK.II.0810.4.JP.2016.

³⁷ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Budżetu Gospodarki (DBG), pismo z dnia 23 marca 2016 r. znak DBG-IV-911-14/1/1/16.

kucyjne i zakwalifikowania ich jako wpływy z różnych opłat oraz zwiększenia zaległości netto³⁸. Kwota zaległości netto wykazana w pierwotnej wersji sprawozdania wynosiła 143 827,6 tys. zł, natomiast w drugim sprawozdaniu skorygowanym – 149 826,3 tys. zł, tj. więcej o 5 998,7 tys. zł. Kwota należności pozostałych do zapłaty w 2015 r. wyniosła 290 722,6 tys. zł, tj. o 188 513,8 tys. zł (o 184,5%) więcej niż w 2014 r. Zaległości netto w 2015 r. wyniosły 149 826,3 tys. zł, tj. o 49 947,8 tys. zł (o 50%) więcej niż w 2014 r. Główny wzrost w tej pozycji, o kwotę 45 794,7 tys. zł (57,7%), nastąpił w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* rozdział 15095 *Pozostała działalność* i był spowodowany w szczególności aktualizacją odsetek od istniejących i powstaniem nowych zaległości³⁹.

W 2015 r. dysponent części 20 – Gospodarka nie dokonywał umorzenia, odroczenia lub rozłożenia należności na raty. Żadne z należności nie uległy przedawnieniu⁴⁰. Uwzględniając uwagę NIK sformułowaną w poprzedniej kontroli budżetowej w Zarządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Gospodarki⁴¹ zawarto procedurę dotyczącą umarzania należności pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 579-581, 595-597, 777-799, 1898-1904, 2021-2043)

Szczegółową kontrolą NIK objęto wszystkie (dziewięć) należności dysponenta III stopnia (ministerstwa jako jednostki budżetowej) o łącznej wartości 445,2 tys. zł. Należności te powstały w latach 2014-2015. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w windykacji. Jedna z należności w wysokości 17,2 tys. zł została przekazana w dniu 13 stycznia 2016 r. do Ministerstwa Energii jako właściwego *statio fisci* w przedmiotowej sprawie⁴². Kolejna należność w kwocie 4,9 tys. zł, po ponownej analizie i stwierdzeniu braku zasadności naliczenia, została anulowana⁴³ w dniu 24 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1900-2019, 2044-2064)

1.2 Dochody z tytułu dywidend od udziałów Skarbu Państwa w spółkach

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. w części 20 – Gospodarka nie zaplanowano i nie zrealizowano dochodów z tytułu dywidend. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Minister Rozwoju wykonywał prawa z akcji/udziałów dwunastu spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi⁴⁴. Skarb Państwa posiadał łącznie 721 151 akcji/udziałów o wartości nominalnej 523 585,7 tys. zł. Udział Skarbu Państwa w kapitale zakładowym tych spółek wynosił od 20,27% w SSE „Starachowice” SA do 80,78% w Wałbrzyskiej SSE „INVEST PARK” Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 48-49)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁸ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Budżetu Gospodarki, pismo z dnia 31 marca 2016 r. znak DBG-IV-911-18/1/16/AK.

³⁹ W 2015 r. powstały zaległości dotyczące pięciu spółek w łącznej kwocie 43 886,6 tys. zł.

⁴⁰ Pismo Dyrektora DBG z dnia 29 marca 2016 r. znak DBG-IV-0911-15/1/16/SF.

⁴¹ z dnia 24 grudnia 2014 r. oraz z dnia 10 listopada 2015 r. Odpowiednio Dz. Urz. MG z dnia 17 lutego 2015 r. poz. 3 i Dz. Urz. MG z dnia 18 listopada 2015 r. poz. 30 – z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2015 r.

⁴² Pismo Dyrektora Departamentu Prawnego z dnia 23 marca 2016 r. znak DP.II.0252.72.2016.

⁴³ Pismo z dnia 24 lutego 2016 r. znak BDG.GK.320.3.2016.BT przekazane przy piśmie z dnia 24 marca 2016 r. znak BDG.VIII.0810.2.2016.EK.

⁴⁴ Akcje i udziały w tych spółkach nie zostały ujęte w księgach rachunkowych MR – por. str. 35 wystąpienia.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej przed zmianą ustalono wydatki w części 20 – Gospodarka w kwocie 1 681 415 tys. zł. W zmienionej ustawie budżetowej na rok 2015 r. kwota wydatków uległa zmniejszeniu do wysokości 1 668 849 tys. zł, tj. o 17,3% niższej niż wykonanie wydatków w 2014 r.

Zmniejszenie wydatków, o łączną kwotę 12 566 tys. zł (tj. o 0,7%) nastąpiło w czterech działach: 100 *Górnictwo i kopalnictwo* 7 855 tys. zł (o 1,4%), 150 *Przetwórstwo przemysłowe* 2 350 tys. zł (o 0,4%), 750 *Administracja publiczna* 2 254 tys. zł (o 1,0%), 752 *Obrona narodowa* 107 tys. zł (o 0,1%). W dwóch działach wydatki pozostały bez zmian, tj. 500 *Handel* (172 015 tys. zł) i 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (3 158 tys. zł).

W trakcie roku, na podstawie 36 decyzji Ministra Finansów, limit wydatków został zwiększony z rezerw celowych o łączną kwotę 1 294 102,4 tys. zł, tj. o 77,5%, do wysokości 2 962 951,4 tys. zł, w tym w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* o 687 933,3 tys. zł, w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* o 212 682,4 tys. zł, w dziale 500 *Handel* o 391 568,5 tys. zł, w dziale 750 *Administracja publiczna* o 1 908,7 tys. zł i w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* o 9,5 tys. zł.

Ponadto Minister Finansów dokonał, w drodze siedmiu decyzji, przeniesień wydatków w planie finansowym części 20 – Gospodarka, przeznaczonych na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. W ich wyniku zostały zwiększone limity wydatków (*per saldo*) w dwóch działach: 750 *Administracja publiczna* (o 1 061,2 tys. zł) i 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (o 9,5 tys. zł), przy jednoczesnym zmniejszeniu limitu w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (o 1 070,7 tys. zł). Zmiany miały na celu optymalizację wykorzystania środków finansowych w ramach programów operacyjnych.

Dysponent części 20 – Gospodarka, na podstawie art. 171 *ufp*, dokonał zmian w planie wydatków w drodze 41 decyzji.

Ostatecznie limit wydatków po zmianach ustalony został w wysokości 2 962 951,4 tys. zł, w tym w działach: 100 *Górnictwo i kopalnictwo* 1 250 833,3 tys. zł, 150 *Przetwórstwo przemysłowe* 834 271,4 tys. zł, 500 *Handel* 567 696,5 tys. zł, 750 *Administracja publiczna* 219 286,7 tys. zł, 752 *Obrona narodowa* 87 696,0 tys. zł oraz 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* 3 167,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 345-386, 2321-2350)

Środki z rezerw przeznaczone były przede wszystkim na dofinansowanie zadań w zakresie górnictwa węgla kamiennego (687 933,3 tys. zł), rezerw strategicznych (380 000,0 tys. zł) oraz współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE (188 443,4 tys. zł). Z przyznanych kwot wykorzystano 993 871,3 tys. zł, tj. 76,8%. Niepełne wykorzystanie środków z rezerw wynikało m.in. z niższego niż planowano kosztu działań restrukturyzacyjnych prowadzonych przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA (SRK SA) (292 242,1 tys. zł) oraz niższego współfinansowania projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (6 753,2 tys. zł).

Szczegółowej kontroli NIK zostało poddane wykorzystanie środków z rezerw celowych, otrzymanych na podstawie 12 decyzji Ministra Finansów (łącznie 1 067 978,9 tys. zł, tj. 82,5% zwiększenia limitu wydatków). Były one przeznaczone na udzielenie dotacji:

- dla Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA na realizację zadań, o których mowa w art. 8a ust. 3 i art. 11f ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁴⁵,
- dla Agencji Rezerw Materiałowych na sfinansowanie zakupu węgla kamiennego oraz wydatków na jego utrzymywanie w 2015 r., w związku z utworzeniem rezerw strategicznych w tym asortymencie,
- na sfinansowanie dodatków służby cywilnej i dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla 10 nowo mianowanych urzędników służby cywilnej.

Z otrzymanych środków z rezerw celowych Minister wydał zgodnie z przeznaczeniem i rzetelnie rozliczył 775 729,3 tys. zł (72,6%). Z niewykorzystanych środków w wysokości 292 249,6 tys. zł, kwota 250 000,0 tys. zł została zablokowana, a pozostała część została terminowo zwrócona do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 318-324, 1594, 2407-2421)

W 2015 r. nie zostały zaplanowane środki na nagrody za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej, finansowane dotychczas poza pulą środków przeznaczonych na wynagrodzenia. Tym samym został zrealizowany wniosek NIK, powtarzany w corocznych kontrolach wykonania budżetu państwa w latach 2011-2014.

Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. wydatki w części 20 – Gospodarka wyniosły 2 587 106,7 tys. zł (87,3% planu po zmianach) i były o 630 157,1 tys. zł (32,2%) wyższe niż w 2014 r.

Nie wykorzystano limitu wydatków w kwocie 375 844,7 tys. zł, głównie w działach 100 *Górnictwo i kopalnictwo* – 319 604,1 tys. zł (85,0% ogółu niewykorzystanego limitu wydatków) i 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 38 640,6 tys. zł (10,3%).

(dowód: akta kontroli str. 871-878)

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 *ufp* dysponent części 20 – Gospodarka, dwiema decyzjami⁴⁶, zablokował kwotę 262 569,3 tys. zł, stanowiącą oszczędności powstałe w trakcie realizacji zadań, głównie w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* – 257 856,0 tys. zł (98,2% ogółu zablokowanych wydatków). Blokadą w kwocie 250 000,0 tys. zł objęto środki pochodzące z sześciu rezerw celowych, przeznaczonych na sfinansowanie likwidacji zakładów górniczych wraz z restrukturyzacją zatrudnienia. Zablokowanie tych środków wynikało z sukcesywnie przeprowadzanego przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA urealnienia zapotrzebowania na środki dotacji, m.in. w oparciu o faktyczne terminy przekazywania majątku likwidowanych kopalń, weryfikację zakresu likwidacji i jej kosztów oraz weryfikacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych uprawnień do świadczeń socjalnych z tytułu urlopów górniczych i urlopów dla pracowników zakładów przeróbki mechanicznej węgla. W dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* zablokowano także środki w wysokości 7 856,0 tys. zł, wynikające z oszczędności uzyskanych głównie w ramach finansowania naprawiania szkód górniczych i wypłat ekwiwalentów z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych.

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 410 ze zm. Dalej: *ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego*. Były to zadania polegające na likwidacji kopalni, zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, restrukturyzacji zatrudnienia oraz pokrycie bieżących strat produkcyjnych w likwidowanej kopalni, zakładzie górniczym lub jego oznaczonej części.

⁴⁶ Nr DBF-I-03100-34/1/15 DBF/3255/15 z dnia 30 października 2015 r. oraz nr DBF-I-03100-42/3/15 DBF/3711/15 z dnia 11 grudnia 2015 r.

Najwyższe kwotowo wydatki poniesione zostały w działach 100 *Górnictwo i kopalnictwo* – 931 229,2 tys. zł (36,0% wydatków ogółem) oraz 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 795 630,8 tys. zł (30,8%) oraz 500 *Handel* – 563 270,7 tys. zł (21,8%).

W strukturze wydatków, według grup ekonomicznych, dominowały dotacje stanowiące 63,0% wydatków ogółem. Udział wydatków w pozostałych grupach ekonomicznych miał następującą strukturę: współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 24,1%, wydatki bieżące jednostek budżetowych – 9,8%, wydatki majątkowe – 1,8% oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1,3%.

Dotacje z budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W planie po zmianach na dotacje przeznaczono 1 959 438,7 tys. zł, natomiast rozdysponowano 1 631 022,4 tys. zł, tj. 83,2% planu oraz 168,0% wykonania w 2014 r. Dotacje udzielono w ramach działów: 100 *Górnictwo i kopalnictwo* (931 229,2 tys. zł), 500 *Handel* (508 579,3 tys. zł), 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (104 126,8 tys. zł) oraz 752 *Obrona narodowa* (87 087,1 tys. zł).

Dotacje w ramach działu 100 *Górnictwo i kopalnictwo* w całości przeznaczone były na realizację zadań określonych w ustawach: z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (łącznie 804 964,5 tys. zł), z dnia 30 sierpnia 2013 r. o dotacji przeznaczonej dla niektórych podmiotów⁴⁷ (111 689,2 tys. zł) oraz z dnia 6 lipca 2007 r. o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych⁴⁸ (14 575,5 tys. zł). Przekazano je na rzecz:

- Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na sfinansowanie wypłat ekwiwalentów na podstawie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego – 133 208,0 tys. zł oraz ustawy o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych – 14 575,5 tys. zł;
- SRK SA, na sfinansowanie: likwidacji kopalń – 360 260,2 tys. zł, roszczeń pracowników – 26 878,3 tys. zł, naprawiania szkód górniczych – 8 214,0 tys. zł, pokrycie bieżących strat produkcyjnych KWK „Brzeszcze” i KWK „Makoszowy” – 184 889,7 tys. zł oraz wypłatę świadczeń osłonowych z tytułu urlopów górniczych dla pracowników siedmiu kopalń⁴⁹ – 64 494,2 tys. zł i dla pracowników siedmiu zakładów przeróbki mechanicznej węgla – 3 792,0 tys. zł;
- Kopalni Soli „Wieliczka” SA i Kopalni Soli „Bochnia” Sp. z o.o., na zadania związane z likwidacją zakładów górniczych, odpowiednio 74 919,8 tys. zł oraz 15 785,9 tys. zł;
- Centralnej Pompowni „Bolków” Sp. z o.o., na sfinansowanie działań po likwidacji kopalń – 14 768,9 tys. zł;
- Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu, na sfinansowanie utrzymania, zabezpieczenia i ratowania zabytkowych części Kopalni Węgla Kamiennego „Guido” i „Królowa Luiza” – 6 000,0 tys. zł;
- Agencji Rozwoju Przemysłu SA, na monitorowanie czynności związanych z funkcjonowaniem górnictwa węgla kamiennego – 3 917,6 tys. zł i górnictwa niewęglowego – 214,5 tys. zł;

⁴⁷ Dz. U. poz. 1160 ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1031 ze zm. Dalej: *ustawa o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych*.

⁴⁹ KWK „Centrum”, KWK „Kazimierz-Juliusz”, KWK „Mysłowice”, KWK „Boże Dary”, KWK „Brzeszcze”, KWK „Makoszowy” i „Rozbark V”.

- Kompanii Węglowej SA (KW SA), na sfinansowanie likwidacji szkód górniczych i roszczeń pracowniczych, odpowiednio – 780,4 tys. zł i 16 278,2 tys. zł;
- Katowickiemu Holdingowi Węglowemu SA (KHW SA) oraz Jastrzębskiej Spółce Węglowej SA (JSW SA) na sfinansowanie roszczeń pracowniczych, odpowiednio 1 612,1 tys. zł oraz 639,6 tys. zł.

Dotacje w dziale 500 *Handel* przeznaczone zostały między innymi:

- dla Agencji Rezerw Materialowych, na realizację zadań określonych w *ustawie z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych*⁵⁰ – 63 046,0 tys. zł (dotacja podmiotowa) oraz utworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych oraz zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych – 426 001,3 tys. zł (dotacje celowe);
- dla PALiIZ na działania zwiększające napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz promocję gospodarki – 12 113,2 tys. zł;
- na przygotowanie i realizację udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO w Mediolanie – 4 598,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2351-2406)

Szczegółową kontrolą NIK objęto⁵¹ dotacje udzielone Agencji Rezerw Materialowych oraz Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA.

Minister Rozwoju, kierując się względami bezpieczeństwa państwa, w dniu 30 grudnia 2015 r. wydał dwie decyzje o utworzeniu rezerw strategicznych węgla kamiennego na cele energetyczne. Następnie ze środków z rezerw celowych, przyznanych dwiema decyzjami Ministra Finansów z dnia 30 i 31 grudnia 2015 r., Minister Rozwoju udzielił ARM dwóch dotacji na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi, tj. w celu sfinansowania zakupu węgla kamiennego oraz wydatków na jego utrzymywanie w 2015 r. w związku z utworzeniem rezerw strategicznych tego asortymentu. Zmiany w planie finansowym ARM zostały pozytywnie zaopiniowane w dniach 10 i 29 grudnia 2015 r. przez Komisję Finansów Publicznych. Dotacje w kwotach 240 000,0 tys. zł oraz 140 000,0 tys. zł zostały udzielone ARM w drodze dwóch umów, zawartych w dniach 30 i 31 grudnia 2015 r. Według sprawozdań złożonych przez ARM, przekazane środki w wysokości 240 000,0 tys. zł zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem, natomiast z kwoty 140 000,0 tys. zł zgodnie z przeznaczeniem wydano 139 998,4 tys. zł, a pozostałe 1,6 tys. zł terminowo zwrócono do MR. Zakupu węgla dokonano od czterech dostawców, do których ARM wystosowała zaproszenie do składania ofert, tj. KW SA, JSW SA, KHW SA i Tauron Polska Energia SA, w cenach i ilości węgla zaoferowanych przez dostawców. Łącznie do rezerw strategicznych zakupiono 1 365 tys. ton mialu węglowego. Z trzema dostawcami (poza Tauron Polska Energia SA) zawarto umowy o przechowanie węgla w 2015 r. Sprawozdania ARM z wykorzystania i rozliczenia dotacji zostały zaakceptowane przez Ministra Rozwoju. Szacunkowy koszt przechowania w 2016 r. węgla z rezerw strategicznych wyniesie 3 690,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 133-245, 2545-2769)

Minister Gospodarki udzielił PALiIZ dotacji w wysokości 12 113,2 tys. zł na realizację zadań mających na celu wspieranie rozwoju gospodarczego Polski poprzez działania zwiększające napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz promocję gospodarki. Z przekazanych środków w wysokości 12 185,0 tys. zł, wynikającej z wcześniejszego brzmienia umowy, PALiIZ wykorzystwała 12 113,2 tys. zł. Terminowo zwrócono do MR m.in. 70,0 tys. zł, zapła-

⁵⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1229 ze zm. Dalej: *ustawa o rezerwach strategicznych*.

⁵¹ Dotacje do kontroli wybrano w drodze doboru celowego.

nowane na sfinansowanie misji gospodarczej firm sektora okولوجórniczego do Chińskiej Republiki Ludowej w dniach 14-18 grudnia 2015 r., od której przeprowadzenia odstąpiono.

(dowód: akta kontroli str. 2065-2168, 2177)

W dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* udzielone dotacje to m.in.:

- podmiotowe dla PARP SA i Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku-Świerku, odpowiednio w kwotach 46 385,4 tys. zł i 6 650,0 tys. zł;
- na realizację programów wieloletnich:
 - *Wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020* w kwocie 61 122,4 tys. zł, w tym 39 503,9 tys. zł z tytułu utworzenia przez beneficjentów nowych miejsc pracy i 21 618,5 tys. zł z tytułu poniesionych nakładów inwestycyjnych (wydatki majątkowe);
 - indywidualne programy wsparcia finansowego inwestycji realizowanych przez trzech przedsiębiorców⁵² w kwocie 1 292,1 tys. zł, w tym 789,4 tys. zł z tytułu utworzenia nowych miejsc pracy i 492,7 tys. zł z tytułu poniesionych nakładów inwestycyjnych (wydatki majątkowe);
 - udział Polski w programie na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) oraz w instrumentach finansowych programów UE wspierających konkurencyjność przedsiębiorstw, w latach 2015-2021 – 9 728,0 tys. zł;
 - *Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032* – 3 990,6 tys. zł.

W dziale 752 *Obrona narodowa* udzielono dotacji celowych dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, na których nałożono zadania w zakresie utrzymania mocy produkcyjnych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z Programu Mobilizacji Gospodarki – w kwocie 87 087,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2351-2406)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Ustalenia kontroli stanowią podstawę do sformułowania przez NIK następującej uwagi: Minister Rozwoju, tworząc w dniu 30 grudnia 2015 r. rezerwy strategiczne węgla kamiennego oraz udzielając w dniach 30 i 31 grudnia 2015 r. ARM dotacji celowych na zakup węgla kamiennego i na jego utrzymywanie w 2015 r., uniemożliwił ARM rzetelne przeprowadzenie procedury zakupu węgla kamiennego w oparciu o przejrzyste, niedyskryminacyjne i konkurencyjne warunki wyłonienia sprzedawcy, o których mowa w art. 13 ust. 5 *ustawy o rezerwach strategicznych*.

NIK przyjęła do wiadomości wyjaśnienia⁵³ Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, według których, ze względu na krótki czas przeznaczony na wykonanie decyzji odstąpiono od proceduralnego rozeznania rynku, natomiast zaproszenia do złożenia ofert skierowano do oferentów, biorąc pod uwagę możliwości podaźowe, wydobywcze i przechowawcze potencjalnych dostawców i przechowawców.

(dowód: akta kontroli str. 2548-2554)

Pozostałe wydatki

Opis stanu
faktycznego

Na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej zaplanowano 634 980,3 tys. zł, wykorzystano zaś 624 503,0 tys. zł, tj. 98,3% (o 4,5% mniej niż w 2014 r.). Wydatki zostały poniesione w czterech działach: 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (554 165,8

⁵² Wymienionych w Załączniku nr 10 do *ustawy budżetowej na rok 2015*.

⁵³ Pismo z dnia 31 marca 2016 r. znak: BAW-0910-2-33-Z-677/2016.

tys. zł), 500 *Handel* (41 490,7 tys. zł), 750 *Administracja publiczna* (25 679,0 tys. zł) i 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (3 167,5 tys. zł).

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 253 698,8 tys. zł, tj. 94,4% planu po zmianach (268 753,4 tys. zł) i były o 2,0% niższe niż w 2014 r. Poniesiono je głównie w działach: 750 *Administracja publiczna* (144 268,6 tys. zł), 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (96 180,6 tys. zł) i 500 *Handel* (13 107,0 tys. zł). W dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* opłacono składki do organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 75 812,1 tys. zł, z tego do: Europejskiej Agencji Kosmicznej – 44 792,5 tys. zł, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – 14 265,2 tys. zł, Światowej Organizacji Handlu – 7 892,6 tys. zł.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych zaplanowano ostatecznie 32 968,0 tys. zł, z których wydano 32 372,7 tys. zł, tj. 98,2% (mniej o 12,2% niż 2014 r.). Poniesiono je w dziale 750 *Administracja publiczna*.

Wydatki majątkowe wyniosły 45 509,8 tys. zł, tj. 68,1% planu po zmianach (66 811,0 tys. zł) i były o 18,3% niższe niż w 2014 r. Poniesiono je w trzech działach: 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 41 157,5 tys. zł (90,4% całości wydatków majątkowych), 750 *Administracja publiczna* – 4 258,6 tys. zł oraz 500 *Handel* – 93,7 tys. zł.

Wydatki majątkowe w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* zostały przeznaczone przede wszystkim na częściową refundację nakładów inwestycyjnych poniesionych przez beneficjentów indywidualnych programów wsparcia oraz programów wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej (39 996,5 tys. zł); a także na dotacje dla Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku-Świerku (470,0 tys. zł), Narodowego Centrum Badań Jądrowych (200,0 tys. zł) i Centralnego Laboratorium Ochrony Radiologicznej (207,0 tys. zł) oraz na pokrycie kapitału zakładowego spółki Operator Rozliczeń Energii Odnawialnej SA (274,0 tys. zł)⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2351-2406)

Dział 750 Administracja publiczna

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki w wysokości 217 378,0 tys. zł, w tym w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* w wysokości 140 821,0 tys. zł oraz 75057 *Placówki zagraniczne* – 76 557,0 tys. zł. Były one niższe o 2 254,0 tys. zł (o 1,0%) od ustawy budżetowej przed zmianą. W ciągu roku limit ten został zwiększony do ostatecznej wysokości 219 286,7 tys. zł, z tym o 847,5 tys. zł z rezerw celowych. Poniesiono wydatki w łącznej kwocie 206 578,8 tys. zł, tj. 94,2% planu po zmianach.

W rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* zrealizowano wydatki w wysokości 133 008,3 tys. zł, tj. 92,5% ustawy budżetowej po zmianach, z przeznaczeniem na: wydatki bieżące jednostek budżetowych – 104 589,8 tys. zł, z tego na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 92 760,5 tys. zł, współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 25 617,3 tys. zł, wydatki majątkowe – 2 560,7 tys. zł i świadczenia na rzecz osób fizycznych – 240,4 tys. zł.

W ramach wydatków bieżących jednostek budżetowych finansowano koszty funkcjonowania Ministerstwa związane z utrzymaniem budynków, w tym na zakup energii (1 673,8 tys. zł), usługi remontowe (205,7 tys. zł), usługi dostępu do sieci Internet, opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe, podatek od nieruchomości, zakup usług pozostałych (6 493,8 tys. zł), ekspertyzy i opinie (1 424,0 tys. zł), podróże służbowe

⁵⁴ Spółka została powołana 9 października 2015 r. w Warszawie.

krajowe (703,6 tys. zł) i zagraniczne (5 512,1 tys. zł), odpisy na ZFŚS (1 585,3 tys. zł), PFRON (989,0 tys. zł), świadczenia wynikające z przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, zasądzone renty, kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, różne opłaty i składki (690,6 tys. zł) i tłumaczenia (421,5 tys. zł) oraz szkolenia członków korpusu służby cywilnej i pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej (1 396,8 tys. zł). Mniejsze od planowanego wykorzystanie środków uzyskano m.in. dzięki oszczędnościom powstałym w trakcie realizacji zadań, bez szkody dla ich zakresu i jakości, w tym wynikającym z postępowań o zamówienie publiczne.

Wydatki majątkowe poniesiono w wysokości 2 560,9 tys. zł, tj. 77,5% planu (kwota 3 304,0 tys. zł), głównie na realizację inwestycji *Przebudowa instalacji kanalizacyjnych i odpływu wody w nieruchomości przy Pl. Trzech Krzyży 3/5*, *Przebudowa systemów wentylacji i klimatyzacji pomieszczeń w obiektach przy Pl. Trzech Krzyży 3/5 i ul. Żurawiej 4a* oraz opracowanie dokumentacji technicznej dotyczącej zamierzeń termomodernizacyjnych obiektów Ministerstwa. Różnica pomiędzy kwotami planowanych i zrealizowanych wydatków wynika z zawieszenia lub zaniechania realizacji zadań ze względu na zmiany organizacyjno-administracyjne podmiotów zarządzających poszczególnymi nieruchomościami (zniesienie Ministerstwa Gospodarki), uzyskania oszczędności w ramach zrealizowanych zadań, sfinansowania zadania z innych środków (Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko). Ponadto nie zrealizowano zakupu systemu utajnionej łączności telekopiowej BERYL – przesuwając realizację tego zadania na I kwartał 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1458)

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE przeznaczono na realizację projektu pn. *Budowa Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej* w ramach PO IG 2007-2013, w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu. Kwota wydatku wyniosła 10 784,0 tys. zł (91,5% planu po zmianach). Z kolei na realizację projektu *Centra Arbitrażu i Mediacji* w ramach PO KL wydatkowano 4 349,0 tys. zł (85,5%).

(dowód: akta kontroli str. 1471-1473, 1487-1553)

W rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* realizacja wydatków wyniosła 73 570,5 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach, głównie na wydatki bieżące jednostek budżetowych 39 678,7 tys. zł, z czego na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 19 950,3 tys. zł, na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 32 132,4 tys. zł oraz na wydatki majątkowe – 1 697,7 tys. zł.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych przeznaczono przede wszystkim na pokrycie kosztów funkcjonowania Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji oraz wydatki majątkowe.

Na wypłacone świadczenia na rzecz osób fizycznych składały się dodatki zagraniczne, przysługujące członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówkach zagranicznych i dodatki walutowe, przysługujące pracownikom placówek zagranicznych niebędącymi członkami służby zagranicznej.

(dowód: akta kontroli str. 1565, 1567-1568, 1619-1620)

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 84 wydatki u dysponenta III stopnia – Ministerstwa jako jednostki budżetowej – na kwotę 5 584,3 tys. zł, na podstawie próby dobranej metodą MUS⁵⁵, łącznie dla wszystkich grup z konta 130 *Rachunek bieżący jednostki*, po

⁵⁵ MUS (Monetary Unit Sampling) – metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

uprzednim warstwowym ułożeniu wydatków według grup. Przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego z ogólnej populacji 5 850 umów o wartości 27 332,6 tys. zł wylosowano próbę 84 dowodów (1,4% populacji), o łącznej wartości 5 584,3 tys. zł, w tym 81 dowodów losowo i 3 dowody przy zastosowaniu doboru celowego według kryterium największych wartości.

Analiza dokumentacji, obejmująca m.in. planowanie wydatku, zabezpieczenie środków na zakup oraz celowość i gospodarność jego poniesienia, nie wykazała nieprawidłowości. Dowody księgowe objęte badaniem spełniały wymogi formalne, były poprawnie opisane i zadekretowane. Poniesione wydatki były celowe i zostały rzetelnie skalkulowane. Dokonywane były w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których zastosowano prawidłowe tryby. W przypadku dokonywania wydatków bez stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁵⁶, zachodziły ustawowe przesłanki wyłączenia (określone w art. 4 i art. 4b *Pzp*). Realizując zakupy środków majątkowych, dokonywano kontroli funkcjonalnej, a dokumenty zakupu poddawane były kontroli merytorycznej.

Kontrolą NIK objęto także dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w których jako tryb wyboru dostawcy towarów/usług zastosowano przetarg nieograniczony, o łącznej wartości brutto 1 488,9 tys. zł. Przedmiotem zamówień był zakup urządzeń na potrzeby rozbudowy serwerów (o wartości 714,0 tys. zł) oraz przebudowa instalacji kanalizacyjnej i odpływu wody w nieruchomości przy Pl. Trzech Krzyży 3/5 (o wartości 774,9 tys. zł). W obydwu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1233-1285, 1439-1449, 1286-1341)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na następujące kwestie.

1. W dwóch (na 84 zbadane) przypadkach dokonano wydatku po terminie (opóźnienia nie skutkowały naliczeniem ani zaplaceniem odsetek), a w dwóch przypadkach – przed obligatoryjnym terminem płatności.
 - Fakturę w kwocie 92 953,61 zł za dostawę ciepła opłacono trzy dni po terminie. Powodem opóźnienia było dostarczenie faktury do Ministerstwa po wymaganym terminie zapłaty. Faktury za energię ciepłą powinny być dostarczone do MG do dnia 10 każdego miesiąca.
 - Fakturę na kwotę 51 311,73 zł za dostawę ciepła opłacono z jednodniowym opóźnieniem. Fakturę dostarczono do MG w dniu 10 listopada 2015 r., natomiast do Departamentu Budżetu i Finansów MG w dniu 17 listopada 2015 r. Przelew został dokonany w dniu 18 listopada 2015 r. Powodem opóźnienia był zbyt długi czas (7 dni) dostarczenia faktury z kancelarii MG do DBiF.
 - Fakturę na kwotę 2 364,33 zł opłacono 20 dni przed terminem płatności, z uwagi na planowane wystąpienie do Ministerstwa Spraw Zagranicznych z wnioskiem o refundację kosztów podróży związanych z udziałem przedstawicieli polskich w pracach Rady UE i Grup Roboczych Rady.
 - Fakturę na kwotę 11 017,25 zł opłacono 27 dni przed terminem płatności.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 *ufp* wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Oznacza to wymóg dokony-

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

⁵⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, dalej: *Pzp*.

wania wydatku bez zbędnego wyprzedzenia i nie później niż to wynika z obowiązujących przepisów lub postanowień umów.

(dowód: akta kontroli str. 1596-1617)

2. W toku prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie przebudowy instalacji kanalizacyjnej i odpływu wody w nieruchomości przy Pl. Trzech Krzyży 3/5 dokonano wyboru wykonawcy w dniu 27 lipca 2015 r., umowę zawarto w dniu 31 lipca 2015 r., natomiast protokół z postępowania o udzielenie zamówienia został podpisany przez zamawiającego dopiero w dniu 2 października 2015 r. Według wyjaśnień⁵⁷ Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego MR protokół postępowania prowadzony był na bieżąco, a opóźnienie w jego zatwierdzeniu spowodowane było nieobecnością członków komisji z powodu urlopów wypoczynkowych i choroby. Zdaniem NIK praca komisji powinna zostać zorganizowana tak, by zapewnić terminowe wywiązanie się Ministerstwa z obowiązków ujętych w przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 1286-1341)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Opis stanu
faktycznego

W *ustawie budżetowej*⁵⁸ ustalono w części 20 – Gospodarka wydatki na wynagrodzenia w kwocie 96 734,0 tys. zł. W ciągu roku kwota ta uległa zwiększeniu do 100 956,7 tys. zł, a faktycznie wydatkowano 98 779,9 tys. zł, w tym z budżetu państwa – 96 149,4 tys. zł i z budżetu środków UE – 2 630,5 tys. zł. Według sprawozdania Rb-70, w porównaniu do 2014 r. (96 175,4 tys. zł) wynagrodzenia wzrosły o 2 511,6 tys. zł, tj. o 2,6% do 98 687,0 tys. zł⁵⁹. Było to spowodowane m.in. zwiększeniem zatrudnienia o 10 pracowników mianowanych służby cywilnej. Wynagrodzenia bezosobowe zaplanowano w wysokości 464,9 tys. zł, a wypłacono 307,9 tys. zł, tj. 66,2% planu. Kwota faktycznych wydatków na wynagrodzenia bezosobowe była niższa od wykonania w 2014 r. (413,8 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie⁶⁰ w 2015 r. wyniosło 1 262 osób i było niższe o 18 osób niż w 2014 r. Przeciętne wynagrodzenie w 2015 r. wyniosło 6 516,6 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. było wyższe o 255,2 zł, tj. o 4,1%.

Ponadto zawarto 105 umów o dzieło z 96 osobami, 22 umowy zlecenia z trzema pracownikami i z 15 osobami nie będącymi pracownikami MG (w tym z 14 osobami, które nie były nigdzie zatrudnione) oraz z trzema emerytami. Spośród umów zlecenia pięć umów (z pięcioma osobami) zawarto na okres powyżej trzech miesięcy. Żadna z umów zlecenia nie dotyczyła okresu powyżej 12 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 1579-1581, 1589, 1591-1592]

Przyjmując do realizacji wnioszek pokontrolny NIK wystosowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. część 20 – Gospodarka⁶¹, dotyczący doprowadzenia do zgodności z przepisami prawa pracy wszystkich aktualnie obowiązujących umów o pracę z osobami zatrudnionymi w Ministerstwie Gospodarki na stanowiskach pomocniczych, robotniczych i obsługi, według stanu na dzień 4 lutego 2016 r. podpisano 90 aneksów do umów o pracę

⁵⁷ Pismo z dnia 7 marca 2016 r. znak: BDG.V.0810.1.2016.PC.

⁵⁸ Załącznik nr 6.

⁵⁹ Kwoty wynagrodzeń wykazane w sprawozdaniu Rb-70 są ujmowane w wysokości zgodnej z kwotami brutto listy płac (łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne opłacanymi przez ubezpieczonych oraz z zaliczką a podatek dochodowy od tych wynagrodzeń, niezależnie od terminu płatności).

⁶⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁶¹ Wystąpienie pokontrolne z dnia 10 czerwca 2015 r., znak: KGP.410.001.01.2015 P/15/001.

zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa pracy. W 14 przypadkach nie było to możliwe, m. in. z powodu usprawiedliwionych nieobecności pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 10, 16-24)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki w ramach budżetu środków europejskich⁶² ustalono w *ustawie budżetowej*⁶³ w wysokości 2 791 147 tys. zł, w czterech działach: 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 2 416 725 tys. zł, 500 *Handel* – 173 976 tys. zł, 750 *Administracja publiczna* – 12 985 tys. zł i 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* – 187 461 tys. zł.

W ciągu roku plan wydatków, na podstawie ośmiu decyzji Ministra Finansów, został zwiększony z rezerw celowych⁶⁴ o 811 233,6 tys. zł (tj. o 29,1%), do wysokości 3 602 380,6 tys. zł. Kwota zwiększeń przeznaczona była przede wszystkim na finansowanie działań w ramach PO IG 2007-2013, realizowanych przez PARP, Bank Gospodarstwa Krajowego i Ministerstwo. Z rezerw celowych wydanych zostało 782 780,9 tys. zł, tj. 96,5%.

Minister Finansów, na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 *ufp*, dokonał przeniesień środków, w drodze trzech decyzji, w wyniku których został zwiększony limit wydatków w dziale 500 *Handel* o 40 839,0 tys. zł i w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* o 19 661,9 tys. zł oraz jednocześnie zmniejszony o kwotę 60 501,0 tys. zł w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe*. W wyniku przesunięcia naboru wniosków o dofinansowanie w ramach trzech działań PO Inteligentny Rozwój z I na III kwartał 2015 r., płatności z nimi związane mają nastąpić w 2016 r. Niewykorzystane środki przeznaczono na realizację najpilniejszych płatności w działaniach realizowanych i wdrażanych przez PARP w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy⁶⁵ (SPPW) oraz PO IG⁶⁶, a także realizowanych przez MG⁶⁷. Przeniesienie wydatków pomiędzy programami operacyjnymi skutkowało zwiększeniem wydatków w klasyfikacji budżetowej – w dziale 500 *Handel*. W związku z opóźnieniami powstałymi w ramach PO IiŚ 2007-2013, w zadaniach 9.4 *Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych*, 9.6 *Sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych* oraz wdrażanych przez Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy, w wyniku których płatności i rozliczenia mają nastąpić w 2016 r., niewykorzystane środki przeznaczono na finansowanie działań: 9.1 *Wysokosprawne wytwarzanie energii*, 9.2 *Efektywna dystrybucja energii* i 9.3 *Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej* wdrażanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), ujętych w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*.

Przeniesienia środków w planie finansowym budżetu środków europejskich dokonane zostały także przez Ministra Gospodarki i Ministra Rozwoju (łącznie 23 decyzje).

W planie po zmianach, wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 3 602 380,6 tys. zł, w tym w działach: 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 3 072 513,8 tys. zł, 500 *Handel* – 305 214,4 tys. zł, 750 *Administracja publiczna* – 17 529,5 tys. zł oraz 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* – 207 122,9 tys. zł.

⁶² Dalej także: budżet UE.

⁶³ Nowelizacja *ustawy budżetowej* nie objęła wydatków budżetu środków europejskich w części 20 – *Gospodarka*.

⁶⁴ Poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*.

⁶⁵ Projekt *Zwiększenie konkurencyjności regionów poprzez społeczną odpowiedzialność biznesu (CSR)*.

⁶⁶ Działania nr: 3.1, 3.3, 4.1, 4.2, 4.4, 5.1-5.4, 6.1 *Paszport do eksportu*, 6.2.1 *Polski Most Krzemowy*.

⁶⁷ Poddziałania 6.2.2 *Wsparcie działań studyjno-koncepcyjnych w ramach przygotowania terenów inwestycyjnych dla projektów inwestycyjnych* oraz 6.5.2 *Wsparcie udziału przedsiębiorców w programach promocji*.

Środki te zaplanowano na realizację zadań ujętych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013⁶⁸ w kwocie 3 597 427,4 tys. zł, w tym na: PO IG – 2 869 219,3 tys. zł, PO LiŚ – 723 123,0 tys. zł, PO KL – 5 085,0 tys. zł oraz w ramach NSRO 2014-2020 w kwocie 1 550,9 tys. zł, w tym na: PO Wiedza, Edukacja, Rozwój – 761,0 tys. zł i PO Inteligentny Rozwój – 789,9 tys. zł, a także na SPPW – 3 402,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.349-350,353-363, 367-369,374-376, 380-382,386, 2422-2434,)

Wykonanie wydatków wyniosło 3 493 882,4 tys. zł (97,0% planu po zmianach). Zrealizowano je głównie w ramach NSRO 2007-2013 w wysokości 3 490 480,0 tys. zł, w tym na projekty PO IG – 2 833 368,3 tys. zł (81,1%) i PO LiŚ – 652 762,3 tys. zł (18,7%). W układzie klasyfikacji budżetowej wydatki poniesiono w działach 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 2 982 782,6 tys. zł, 500 *Handel* – 288 893,8 tys. zł, 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* – 207 073,0 tys. zł oraz 750 *Administracja publiczna* – 15 133,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 836-839)

Najwyższe kwotowo wydatki poniesiono:

- w ramach PO IG:
 - w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 2 537 093,3 tys. zł, tj. 75,1% całości środków przeznaczonych na ten program, w tym: w rozdziale 15012 *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości* – 1 831 113,1 tys. zł (m.in. projekty systemowe w ramach działania 5.2 *Wspieranie instytucji otoczenia biznesu świadczących usługi proinnowacyjne oraz ich sieci o znaczeniu ponadregionalnym* oraz *Fundusz Pożyczkowy Wspierania Innowacji*) oraz w rozdziale 15095 *Pozostała działalność* – 705 980,2 tys. zł, w tym na działanie 4.3. *Kredyt technologiczny* wdrażane przez Bank Gospodarstwa Krajowego – 137 440,5 tys. zł oraz działanie 4.5. *Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki* – 324 268,9 tys. zł;
 - w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* – 285 491,4 tys. zł, w tym na finansowanie działania 6.1 wdrażanego przez PARP – 97 930,0 tys. zł, na finansowanie projektów systemowych: udział Polski w wystawie światowej EXPO 2015 w Mediolanie – 35 355,7 tys. zł i *Polski Most Krzemowy* – 2 885,2 tys. zł oraz na finansowanie poddziałań 6.2.1. *Wsparcie dla sieci centrów obsługi inwestorów i eksporterów* – 10 516,6 tys. zł, 6.2.2. *Wsparcie działań studyjno-koncepcyjnych w ramach przygotowania trenerów inwestycyjnych dla projektów inwestycyjnych* – 54 963,4 tys. zł, 6.5.1. *Promocja gospodarki na rynkach międzynarodowych* – 40 152,8 tys. zł i 6.5.2. *Wsparcie udziału przedsiębiorstw w programach promocji* – 43 687,6 tys. zł;
 - w rozdziale 75001 *Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej* na finansowanie projektu *Budowa Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej* – 8 982,3 tys. zł.
- w ramach PO LiŚ:
 - w rozdziale 15095 *Pozostała działalność* – 445 689,3 tys. zł, które przeznaczone zostały na: finansowanie działań wdrażanych przez Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy – 337 174,6 tys. zł oraz działań 9.4. *Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych*, 9.6 *Sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych*, 10.3. *Rozwój przemysłu dla odnawialnych źródeł energii* wdrażanych przez MG – 108 514,7 tys. zł,

⁶⁸ Dokument opracowany w celu realizacji w Polsce polityki spójności UE. Dalej: NSRO (2007-2013).

- w rozdziale 90011 *Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* – 207 073,0 tys. zł, które przeznaczono na finansowanie działań wdrażanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- w ramach PO KL, w rozdziale 75001 *Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej* wydano 4 349,5 tys. zł (85,5% planu po zmianach), w całości na finansowanie projektu *Centra Arbitrażu i Mediacji*;
- w ramach SPPW wydatkowano 3 402,4 tys. zł (100% planu) na finansowanie zadań związanych z rozwojem sektora prywatnego oraz promocją eksportu małych i średnich przedsiębiorstw.

(dowód: akta kontroli str. 2351-2406)

Nie zrealizowano wydatków w kwocie 108 498,2 tys. zł, z tego 28 452,7 tys. zł z rezerwy celowej, przeznaczonych przede wszystkim na: PO LiŚ – 70 360,8 tys. zł, zwłaszcza w działaniach wdrażanych przez Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy (65 663,5 tys. zł), PO IG – 35 851,1 tys. zł oraz NSRO 2014-2020 – 1 550,9 tys. zł (100%), ze względu na niezakończenie procedury oceny i zatwierdzenia wniosków, co skutkowało nierozpoczęciem realizacji projektów w 2015 r. oraz przesunięciem płatności na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2539-2540)

Szczegółową kontrolą NIK objęto wydatkowanie środków z rezerwy celowej na łączną kwotę 205 717,6 tys. zł, tj. 25,4% przyznanych środków z rezerwy celowej. Środki te zostały przeznaczone m.in. na realizację projektu CEIDG oraz poddziałania 6.5.2. PO IG *Wsparcie udziału przedsiębiorców w programach promocji*, a także dofinansowanie projektu pilotażowego *Utworzenie i dokapitalizowanie Funduszu Gwarancyjnego dla rozwoju innowacyjności MŚP*, realizowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach osi priorytetowej IV *Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia* PO IG; projektu *Droga do Polski Przedsiębiorczej*, realizowanego przez Fundację Akademickie Inkubatory Przedsiębiorczości w ramach działania 5.2 *Wspieranie instytucji otoczenia biznesu świadczących usługi proinnowacyjne oraz ich sieci o znaczeniu ponadregionalnym* PO IG oraz finansowanie projektu systemowego realizowanego przez PARP w 6 osi PO IG dotyczącego udziału Polski w wystawie światowej EXPO 2015 w Mediolanie. Środki z rezerw zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, gospodarnie i rzetelnie rozliczone, a niewykorzystane kwoty zostały terminowo zwrócone.

Nie w pełni wykorzystano środki na realizację projektu CEIDG, ujęte w § 4217 *Zakup materiałów i wyposażenia* w kwocie 224,3 tys. zł (84,2% planu po zmianach) oraz § 4397 *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii* w kwocie 346,0 tys. zł (74,0%), pochodzące w znacznej części ze środków z rezerw celowych (odpowiednio 212,5 tys. zł i 297,5 tys. zł). Z uwagi na zmiany organizacyjne w MG w IV kwartale 2015 r., nie zrealizowano zaplanowanych na ten okres zamówień publicznych obejmujących przede wszystkim: przygotowanie studium przypadku projektu CEIDG i artykułu podsumowującego jego realizację, opracowanie modelu koncepcji wizualno-architektonicznej placówki *Pojedynczego Punktu Kontaktowego*, archiwizacji dokumentacji projektowej oraz dostawy sprzętu i wyposażenia, m.in. do testowania platformy biznes.gov.pl. Realizacja projektu została formalnie zakończona w dniu 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 338-340, 2439-2538)

Kontrolą objęto zamówienie publiczne dotyczące *Zaplanowania i realizacji kampanii informacyjno-promocyjnej polskiej gospodarki w mediach zagranicznych*, realizowanego przez Ministerstwo Gospodarki projektu systemowego w ramach poddziałania 6.5.1. *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych*. Z wykonawcą kampanii promocyjnej,

wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego, zawarto umowę o wartości 18 495,2 tys. zł. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz w realizacji i rozliczeniu zadania.

Badanie zleceń płatności z dwóch miesięcy (wrzesień i listopad 2015 r.) wykazało, że zlecenia płatności były przekazywane do Banku Gospodarstwa Krajowego we właściwym terminie i kwotach. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w dokonaniu płatności za faktury.

(dowód: akta kontroli str. 1342-1438)

Ministerstwo kontynuowało prace nad Portalem Promocji Eksportu⁶⁹, na wykonanie którego zawarto stosowną umowę⁷⁰. W dniu 24 kwietnia 2015 r. sporządzony został Protokół potwierdzający odbiór pracy, w tym szkolenia dla redaktorów PPE i protokół odbioru działań opisanych Umową oraz naliczono kary umowne wykonawcy na łączną kwotę 113 046,84 zł. Karę umowną rozliczono poprzez pomniejszenie o 70% wartości zabezpieczenia (59 322,90 zł), zaś pozostałą część (53 723,94 zł) wykonawca zapłacił w dniu 24 czerwca 2015 r. W dniu 1 lipca 2015 r. Minister Gospodarki zawarł Umowę⁷¹, której przedmiotem, zgodnie z § 1 ust. 1, było świadczenie usługi hostingowej oraz usługi przeniesienia serwisów: Portalu Promocji wraz z serwerem testowym do dnia 30 listopada 2016 r., portali www.trade.gov.pl, www.eksporter.gov.pl i www.coie.gov.pl do dnia 31 grudnia 2015 r. W dniu 19 lipca 2015 r. zawarto kolejną umowę⁷² o wsparcie techniczne Portalu Promocji Eksportu (dalej Umowa z 19 lipca 2015 r.). Jej przedmiotem było świadczenie usługi zwanej Wsparciem, obejmującej m.in. modyfikacje PPE, analizy kodu źródłowego, w tym audytu jego bezpieczeństwa. Umowa z 19 lipca 2015 r. została zawarta z okresem obowiązywania do dnia 10 grudnia 2015 r. Do czasu zakończenia kontroli dalsza umowa na Wsparcie nie została jeszcze zawarta. Według wyjaśnień⁷³ Dyrektora Departamentu Wspierania Małych i Średnich Przedsiębiorstw umowę, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi MR, zawierać będzie Departament Informatyki, do którego przekazano konieczną dokumentację. Obecnie trwa postępowanie na realizację hostingu i wsparcia technicznego w ramach jednej umowy. W ramach obecnie obowiązującej umowy hostingowej zapewnione są niezbędne mechanizmy zabezpieczające portal od strony warstwy sprzętowej i systemów operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1665-1871)

W Ministerstwie dokumentowano wykonywanie obowiązku⁷⁴ nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami, poprzez sporządzenie w dniu 9 listopada 2015 r. *Oceny realizacji dochodów i wydatków budżetu środków krajowych, budżetu środków Unii Europejskiej części 20 – Gospodarka* za okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 czerwca 2015 r. Dokument, zawierający analizę stopnia wykonania planu dochodów i wydatków, został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego MG w dniu 9 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2023-2043)

Biuro Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli (BKA) prowadziło kontrole organów, urzędów i jednostek podporządkowanych Ministrowi Gospodarki oraz innych jednostek⁷⁵. W 2015 roku BKA przeprowadziło 24 kontrole zewnętrzne, 1 kontrolę wewnętrzną oraz

⁶⁹ Dalej: PPE.

⁷⁰ IV/340/P/50005/606/POIG/14/DIW.

⁷¹ IV/609/P/50005/4300/15/DIW.

⁷² IV/608/8/50005/430/15/DIW.

⁷³ Pismo z dnia 23 marca 2016 r., znak DWP.VIII.0910.1.2016.HO.1.

⁷⁴ Wynikające z art. 175 ust. 1 i 2 *u.f.p.*

⁷⁵ W tym na podstawie art. 36 *ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytucjach badawczych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 371).

siedem zadań audytowych. Adresaci zaleceń pokontrolnych oraz poaudytowych informowali dyrektora BKA o podjętych działaniach mających na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 53-100)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W 2015 r. Ministerstwo kontynuowało projekt systemowy w ramach PO IG poddziałanie 6.5.1 *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych*, realizowany przez placówki zagraniczne. Na jego finansowanie przez 31 jednostek WPHI przekazano łącznie 1 848,8 tys. zł. NIK podtrzymuje oceny wyrażone w wystąpieniach pokontrolnych z czterech kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2011-2014⁷⁶, wskazujące, że niektóre zasady finansowania tego projektu były niezgodne z obowiązującymi przepisami (art. 11 ust. 3 *ufp* i rozdział 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁷⁷).

Zadania placówek zagranicznych (WPHI) w ramach tego komponentu polegały m.in. na świadczeniu usług doradczych na rzecz przedsiębiorców; zasilaniu PPE w informacje gospodarcze o kraju urzędowania oraz na organizowaniu seminariów oraz misji gospodarczych. Realizując te zadania, kierownicy placówek m.in. zatrudniali ekspertów (rezydentów kraju urzędowania) na podstawie umów o pracę, kupowali usługi eksperckie na podstawie umów zlecenia lub umów o dzieło oraz finansowali koszty niektórych podróży służbowych. Wydatków tych dokonywano całkowicie poza planami finansowymi placówek (które są państwowymi jednostkami budżetowymi działającymi za granicą, a ich kierownicy są dysponentami budżetu III stopnia), z ich rachunków bieżących. Dowody księgowe (faktury lub rachunki) stanowiły podstawę do wystawiania miesięcznych, zbiorczych not księgowych przekazywanych do Ministerstwa Gospodarki. Po zweryfikowaniu i zaksięgowaniu całej kwoty wydatków (część budżetowa i część środków europejskich) przelewano na konto WPHI z rachunku bieżącego wydatków Ministerstwa Gospodarki. Równocześnie wystawiano zlecenie płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego w celu zwrotu na rachunek bieżący wydatków MG kwot podlegających finansowaniu ze środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 598)

Ponadto NIK zwraca uwagę, że sporządzenie i przekazanie do zatwierdzenia Dyrektorowi Generalnemu MG dokumentu *Ocena realizacji dochodów i wydatków budżetu środków krajowych, budżetu środków Unii Europejskiej części 20 – Gospodarka za okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 czerwca 2015 r.*, dopiero w dniu 9 listopada 2015 r. uniemożliwiło wykorzystanie zawartych w nim analiz i uwag do podejmowania skutecznych decyzji zarządczych. Tym samym dokument nie mógł spełnić swojego przeznaczenia.

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. kontynuowano realizację działania 6.1.4.1 *Realizacja programów wieloletnich finansowego wsparcia projektów inwestycyjnych*⁷⁸. W jego ramach wypłacono wsparcie dla trzech przedsiębiorców realizujących trzy indywidualne programy wsparcia finansowego

⁷⁶ Wystąpienia pokontrolne: z dnia 27 kwietnia 2012 r. znak KGP-4100-01-01/2012 (ocena podtrzymana przez Kolegium NIK uchwałą z dnia 30 maja 2012 r.), z dnia 10 kwietnia 2013 r. znak KGP-4100-01-01/2013, z dnia 9 kwietnia 2014 r. znak KGP-4100-001-01/2014 oraz z dnia 10 czerwca 2015 r. znak KGP.410.001.01.2015.

⁷⁷ Dz. U. z 2015, poz. 1542.

⁷⁸ W ramach funkcji 6. *Polityka gospodarcza kraju*, zadania 6.1. *Wzrost konkurencyjności gospodarki*, podzadania 6.1.4. *System wsparcia inwestorów*.

inwestycji, ustanowione przez Radę Ministrów w latach 2008-2011⁷⁹ oraz 64 beneficjentów objętych *Programem wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*⁸⁰, którzy zobowiązali się do poniesienia w ustalonym terminie (od 2 do 8 lat) nakładów inwestycyjnych w łącznej wysokości 10 084 828,7 tys. zł i utworzenia 24,2 tys. nowych miejsc pracy, w tym 16,9 tys. dla osób z wyższym wykształceniem. Po spełnieniu ustalonych warunków, beneficjenci mają otrzymać wsparcie (w formie dotacji celowych) w ogólnej wysokości 511 393,1 tys. zł, w tym z tytułu poniesionych nakładów inwestycyjnych – 374 145,1 tys. zł oraz z tytułu utworzenia nowych miejsc pracy – 137 248,0 tys. zł. Wynikająca z umów kwota płatności dla wszystkich beneficjentów w 2015 r. wyniosła 62 414,5 tys. zł.

Programy zakładały wdrożenie nowych inwestycji produkcyjnych lub usługowych o charakterze innowacyjnym oraz zwiększenie zatrudnienia w regionach, w których ulokowana jest inwestycja, poprzez utworzenie nowych miejsc pracy, w tym o wysokiej produktywności. Cele programów były zbieżne z celami priorytetowymi *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. oraz powiązane z celem strategicznym *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia dla Polski 2007-2013*⁸¹. Miernikiem realizacji programów była liczba utworzonych przez beneficjentów nowych miejsc pracy. Przedsiębiorcy zobowiązali się także do poniesienia zadeklarowanej wielkości nakładów inwestycyjnych.

Od początku realizacji programów do końca 2015 r. przedsiębiorcy nimi objęci utworzyli łącznie 11 248 nowych miejsc pracy (wobec 8 697 ustalonych w umowach), w tym w 2015 r. – 4 749 nowych miejsc pracy, wobec przewidzianych 4 299, a także ponieśli nakłady inwestycyjne w wysokości 4 176 500,4 tys. zł, wobec zaplanowanych 2 352 749,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 103-114, 2351-2406)

Szczegółowym badaniem NIK objęła czterech beneficjentów⁸² *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*.

Zobowiązali się oni zainwestować w latach 2015-2019 łącznie 4 739 158,0 tys. zł (52,1% sumy zobowiązań inwestorów objętych *Programem*⁸³) oraz utworzyć 3 959 nowych miejsc pracy (17,4% wszystkich stanowisk, które mają powstać w ramach *Programu*⁸⁴).

W ramach umów podpisanych z Ministrem Gospodarki podmioty gospodarcze objęte badaniem uzyskują pomoc publiczną w formie dotacji celowej, wypłacanej co roku w uzgodnionych częściach, na łączną kwotę 130 553,1 tys. zł, tj. na poziomie 2,75% planowanych kosztów inwestycji.

⁷⁹ Dla firm: Cadbury Wedel Sp. z o.o. (obecnie Mondelez Production Polska Sp. z o.o.), Franklin Templeton Investments Poland Sp. z o.o. oraz McKinsey EMEA Shared Service Sp. z o.o.

⁸⁰ Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów 122/2011 z dnia 5 lipca 2011 r. (niepublikowana), ze zmianami wprowadzonymi uchwałami Rady Ministrów: 39/2012 z dnia 20 marca 2012 r., 143/2013 z dnia 13 sierpnia 2013 r. i 143/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. Dalej: *Program*.

⁸¹ Tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

⁸² Były to firmy: General Motors Manufacturing Poland Sp. z o.o. (Uruchomienie produkcji silników spalinowych nowej generacji w zakładzie produkcyjnym w Tychach), Hispano-Suiza Polska Sp. z o.o. (Utworzenie centrum doskonałości podzespołów do silników lotniczych), Luxoft Sp. z o.o. (Utworzenie Centrum rozwoju i kompleksowej obsługi kluczowych procesów IT dla sektora bankowego w Krakowie i Wrocławiu) i Volkswagen Poznań Sp. z o.o. (Produkcja nowego samochodu dostawczego VW Crafter).

⁸³ Łącznie 9 099 403,4 tys. zł.

⁸⁴ Łącznie 22 726.

W 2015 r. skontrolowani beneficjenci ponieśli nakłady inwestycyjne w wysokości 2 525 045,5 tys. zł oraz stworzyli 776 nowych miejsc pracy. Zgodnie z umowami Minister Gospodarki w 2015 r. przekazał beneficjentom dotacje w planowanej wysokości 28 004,0 tys. zł.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w rozliczaniu dotacji udzielanych przez Ministra Gospodarki w ramach *Programu*. Powyższa ocena dotyczy sposobu realizacji zobowiązań przypadających na 2015 r. w zakresie poniesionych nakładów inwestycyjnych, tworzenia nowych miejsc pracy, jak również wywiązywania się beneficjentów z obowiązków sprawozdawczych. Także ewidencja księgowa kosztów wyżej wymienionych inwestycji była prowadzona w sposób umożliwiający ocenę jej wykonania pod względem finansowym.

Z punktu widzenia celów zdefiniowanych w *Programie* oraz zadań finansowanych tymi dotacjami, środki przekazane wyżej wymienionym beneficjentom uczestniczącym *Programie* były wydatkowane efektywnie.

W układzie budżetu zadaniowego w ramach części 20 – Gospodarka realizowano siedem zadań, ujętych w układzie czterech funkcji, podzielonych na 16 podzadań i 33 działania.

Na realizację zadań objętych funkcją 6 *Polityka gospodarcza kraju* zaplanowano wydatki w kwocie 6 410 975,2 tys. zł (97,6% ogółu zaplanowanych wydatków), w tym 2 808 717,5 tys. zł z budżetu państwa i 3 602 257,7 tys. zł z budżetu środków europejskich. Wykonano je w wysokości 5 934 031,6 tys. zł (92,6% planu po zmianach oraz 91,0% wydatków zrealizowanych w 2014 r.), w tym 2 440 272,2 tys. zł z budżetu państwa i 3 493 759,4 tys. zł z budżetu środków europejskich. Na realizację funkcji 11 *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* zaplanowano 92 289,4 tys. zł (1,4%), wydano zaś 91 757,8 tys. zł (99,4% planu po zmianach oraz 104,9% wydatków zrealizowanych w 2014 r.). Wykonanie zadań objętych funkcją 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna* wydatkowano 54 757,4 tys. zł, tj. 88,9% planu po zmianach (61 625,0 tys. zł) i 54,1% kwoty wydatkowanej w 2014 r. Ponadto na realizację funkcji 12 *Środowisko* zaplanowano oraz zrealizowano wydatki w kwocie 442,3 tys. zł. Zadanie ujęte w funkcji 12 *Środowisko* nie było realizowane w części 20 – Gospodarka w roku 2014.

Szczegółową kontrolą objęto realizację pięciu działań o najwyższych wydatkach (78,5% całości planowanych wydatków w części 20 – Gospodarka⁸⁵). W wyniku dokonanych w ciągu roku zmian, limit wydatków na działania objęte kontrolą wzrósł z 3 573 320,0 tys. zł do 5 615 569,6 tys. zł (o 57,2%), w tym zwłaszcza dla działań: 6.1.1.1. *Wspieranie współpracy w systemie innowacji* o 876 822,0 tys. zł (o 38,6%), 6.2.1.1. *Tworzenie warunków dla funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego* o 687 648,3 tys. zł (o 145,2%) oraz 6.2.3.1. *Utrzymanie zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych oraz rezerw strategicznych* o 382 374,8 tys. zł (o 354,6%). Wydano 5 184 749,3 tys. zł (92,3% planu) i osiągnięto zakładane wartości mierników określających stopień realizacji wyznaczonych celów w czterech na pięć skontrolowanych działań. I tak na działanie:

- 1) 6.1.3.1. *Promocja gospodarki oraz wspieranie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych* wydano 379 111,9 tys. zł; przeprowadzono 2 841 imprez promocyjnych, przy założeniu, że będzie ich nie mniej niż 1 704;
- 2) 6.2.3.1. *Utrzymanie zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych oraz rezerw strategicznych* wydano 490 179,4 tys. zł; zaplanowany miernik w postaci śred-

⁸⁵ Według planu po zmianach.

niego dziennego przywozu netto ekwiwalentu ropy naftowej w poprzednim roku kalendarzowym – przy zwiększeniu limitu wydatków o 382 374,8 tys. zł (o 354,6%) – osiągnął wartość 98 dni, wobec planowanych 90 dni;

- 3) 6.2.1.2. *Działalność w zakresie rynku paliwowo-energetycznego* wydano 354 193,3 tys. zł; ustalony wskaźnik udział w rynku gazu ziemnego dominującego przedsiębiorstwa, ukształtował się na poziomie 90% wobec zakładanego nie więcej niż 91%;
- 4) 6.1.1.1. *Wspieranie współpracy w systemie innowacji* wydano 3 119 316,3 tys. zł; jego celem było zwiększenie liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność B+R w ramach struktur Krajowych Kłastrów Kluczowych, przyjęty miernik odsetek przedsiębiorstw prowadzących działalność B+R w ramach struktur Krajowych Kłastrów Kluczowych został osiągnięty w zakładanej wielkości, tj. 57%, pomimo zwiększenia limitu wydatków o 876 822,0 tys. zł (o 38,6%). Według wyjaśnień⁸⁶ Dyrektora Departamentu Innowacji MR przyjęty miernik w sytuacji dynamicznych zmian zachodzących w środowisku przedsiębiorców, a także w strukturze MR, wymaga aktualizacji. Struktury klastrów, na bazie których oparto miernik, umożliwiają badanie poziomu współpracy w polskim systemie innowacji, jednak wskazane jest opracowanie dodatkowych wskaźników, które pełniej oddałyby działania prowadzone w ramach zadania. Propozycja tych zmian zostanie przedstawiona przy planowaniu budżetu na rok 2017.

W działaniu 6.2.1.1. *Tworzenie warunków dla funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego*, na które wydatkowano 841 948,4 tys. zł, nie została osiągnięta założona dodatnia wartość miernika *Wzrost efektywności funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego*. Miernik osiągnął wartość (-)28,69 w okresie 11 miesięcy, mimo że środki na finansowanie działania zwiększono w ciągu roku o 687 648,3 tys. zł (o 145,2%). Według wyjaśnień⁸⁷ Dyrektora Departamentu Górnictwa w ME miernik oraz jego planowaną wartość ustalono w oparciu o *Program działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015*, w którym określono cel strategiczny polityki państwa w stosunku do sektora górnictwa węgla kamiennego. Podanie w sprawozdaniu rocznym Rb-BZ1 wartości miernika za 11 miesięcy wynikało z faktu, iż w momencie jego sporządzania nie była znana jego wartość za cały 2015 rok. W ciągu roku nie dokonano aktualizacji wartości miernika, ponieważ nie byłaby ona zgodna z wartością docelową określoną w *Programie działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015*. Dyrektor wskazał także, że znaczny wzrost środków budżetowych przewidzianych na realizację tego działania, nie miał bezpośredniego przełożenia na wyniki osiągane przez czynne spółki węglowe, a tym samym na wartość miernika. Środki budżetowe nie zostały przekazane do spółek czynnych na wyrównywanie strat (wyliczenie wartości miernika dokonywane jest w oparciu o dane z tych spółek), ale do SRK SA z przeznaczeniem na pokrycie kosztów likwidacji majątku oraz restrukturyzację zatrudnienia osób przejętych wraz z majątkiem. Proces przekazywania kopalń do SRK SA w celu ich likwidacji rozpoczął się w kwietniu 2015 r. i trwał do końca roku. Kopalnie te, zanim zostały przekazane, nadal generowały straty. Pomimo podjętych działań restrukturyzacyjnych w Kompanii Węglowej SA i Katowickim Holdingu Węglowym SA, wyniki finansowe tych spółek nie poprawiły się na tyle, aby wartość miernika osiągnęła wartość dodatnią, przy czym na wartość miernika wpływ miały także wyniki osiągane przez Jastrzębską Spółkę Węglową SA, która nie była objęta restrukturyzacją w ramach środków przekazanych do SRK SA. (dowód: akta kontroli str. 334-344, 950-952, 2539-2540)

⁸⁶ Pismo z dnia 1 kwietnia 2016 r. znak: DIN-II-079-23-16 NK 70468/16.

⁸⁷ Pismo z dnia 30 marca 2016 r. znak: DGA-II-0911-2/3/16 DGA/493/16.

Nadal nie zostały wykonane ustawowe zadania Ministra Gospodarki, które w wyniku dokonanych zmian organizacyjnych aktualnie należą do właściwości Ministra Energii, dotyczące opracowania dokumentów: *Polityka energetyczna państwa* oraz *Rządowy Program Rezerw Strategicznych*.

- Zgodnie z art. 15 ust. 2, ustawy *Prawo energetyczne*, politykę energetyczną państwa opracowuje się co 4 lata. Ostatni dokument pn. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r.⁸⁸

Według wyjaśnień⁸⁹ Dyrektora Departamentu Energetyki w Ministerstwie Energii po zakończeniu prac nad aktualizacją Prognozy oddziaływania na środowisko projektu *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, dokument został skierowany do konsultacji międzyresortowych i społecznych. W trakcie konsultacji trwających od 14 sierpnia do 18 września 2015 r., kilkadziesiąt podmiotów zgłosiło kilkaset uwag, często wzajemnie się wykluczających. Aktualnie Ministerstwo Energii prowadzi rewizję projektu dokumentu, obejmującą część strategiczną i działania wykonawcze, wynikającą z powołania nowej Rady Ministrów oraz wystąpienia sytuacji wymagających dodatkowych rozwiązań.

- Nadal nie został przyjęty program rezerw strategicznych, o którym mowa w *ustawie o rezerwach strategicznych*. Minister Gospodarki, odpowiedzialny za przygotowanie projektu *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2013-2017*, terminowo przedstawił stosowny dokument pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów. W dniu 6 września 2012 r. Komitet przyjął i rekomendował Radzie Ministrów przedłożony projekt, odnotowując stanowisko Ministra Finansów, który wyraził sprzeciw wobec wysokości planowanych środków budżetowych na realizację *Programu*. W dniu 16 października 2012 r. Rada Ministrów zobowiązała Ministra Gospodarki do ponownego uzgodnienia kwestii finansowania *Programu* z Ministrem Finansów. W latach 2012-2015 Minister Gospodarki przedstawiał Ministrowi Finansów kolejne kalkulacje finansowania *Programu*, jednak do uzgodnienia stanowisk nie doszło. W dniu 9 października 2015 r. Minister Gospodarki skierował pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów informację o rezultatach uzgodnień, wraz z dokumentami *Materiał uzupełniający do zaktualizowanej kalkulacji finansowania Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2016-2020* i *Rządowy Program Rezerw Strategicznych w ujęciu finansowym możliwym do zaakceptowania przez Ministra Finansów*. Do rozpatrzenia sprawy jednak nie doszło ze względu na powołanie nowej Rady Ministrów. W listopadzie 2015 r. Minister Rozwoju wniósł o uzupełnienie *Wykazu prac Rady Ministrów* o projekt *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych*. Wniosek został wycofany przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu i przekazany do Ministra Energii, któremu – w wyniku dokonanych zmian – podlega Agencja Rezerw Materiałowych wykonująca zadania państwa w obszarze rezerw strategicznych. Od dnia 17 marca 2016 r.⁹⁰ całość kompetencji w zakresie zarządzania rezerwami strategicznymi należy do Ministra Energii, który podjął prace nad przygotowaniem zaktualizowanej wersji projektu *Programu* na nowy cykl planistyczny.

Trwający od czterech lat brak porozumienia uniemożliwia wykonanie zadania państwowego o szczególnej randze, gdyż *Program Rezerw Strategicznych* jest jednym

⁸⁸ MP Nr 2, poz. 11.

⁸⁹ Pismo z dnia 15 lutego 2016 r. znak DE-V-0911-1/5/15 DE/229/16.

⁹⁰ Wejście w życie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 266).

z kluczowych dokumentów z punktu widzenia zabezpieczenia interesów ekonomicznych Państwa, zwłaszcza w okresie narastających zagrożeń na arenie międzynarodowej.

(dowód: akta kontroli str. 51, 331-333)

Ponadto NIK zwraca uwagę, iż podobnie jak w roku 2014, zwiększenie wydatków ze środków budżetu państwa oraz środków europejskich nie wpłynęło na osiągnięcie korzystniejszych wartości przyjętych mierników, a w jednym z pięciu zadań objętych szczegółową kontrolą – nie przyczyniło się do osiągnięcia zaplanowanej wartości miernika. Zmianom w planie finansowym nie towarzyszyły zmiany w założonych do osiągnięcia poziomach mierników w budżecie zadaniowym. Brak zależności pomiędzy zwiększaniem nakładów finansowych a osiąganiem zaplanowanych celów świadczy o nietrafnym powiązaniu wydatków z celami, które planuje się osiągnąć.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych i łącznych rocznych sprawozdań budżetowych Ministerstwa za rok 2015 :

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdań finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie:

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: *sprawozdawczości budżetowej*, *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*, a także *sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*.

Ministerstwo sporządziło następujące korekty sprawozdań jednostkowych dysponenta części 20 – Gospodarka:

- Rb-23 oraz Rb-28 w dniu 22 lutego 2016 r. – w związku z niewłaściwym ujęciem w księgach rachunkowych wydatków w kwocie 996 514,59 zł,
- Rb-23 w dniu 24 lutego 2016 r. – w związku z błędem w systemie TREZOR polegającym na niewłaściwym wykazywaniu stanu środków na rachunku bieżącym wydatków w NBP,
- Rb-27 w dniach:
 - 11 marca 2016 r. – w związku z niewykazaniem w sprawozdaniu należności spornych ujętych na koncie 244 *Pozostałe rozrachunki – roszczenia sporne*,
 - 31 marca 2016 r. – m.in. w związku ze zwiększeniem zaległości netto o kwotę 101 020,00 zł,
- Rb-28 w dniu 11 marca 2016 r. – w związku z błędnym wykazaniem w sprawozdaniu zobowiązań wymagalnych na koniec okresu sprawozdawczego w kwocie 1 717,17 zł,

- Rb-BZ1 w dniach:
 - 19 lutego 2016 r. – w związku z korektą danych w zakresie planu wg *ustawy budżetowej na 2015 r.* oraz w związku z niewłaściwym ujęciem w księgach rachunkowych wydatków w kwocie 996 514,59 zł,
 - 4 kwietnia 2016 r. – w związku ze wskazanym przez NIK błędem polegającym na nieuwzględnieniu w kolumnie 10 „Plan po zmianach – budżet państwa” planu placówek zagranicznych w kwocie 70 213 947,00 zł,
- Rb-N w dniu 31 marca 2016 r. m.in. w związku z błędnym wykazywaniem niewymagalnych należności w kwocie 140 853 919,40 zł jako należności wymagalnych oraz należności od dłużników zagranicznych w kwocie 626 422,40 zł jako należności od dłużników krajowych.

W związku z korektami jednostkowych sprawozdań Ministerstwo dokonało korekt łącznych sprawozdań: Rb-23 (w dniu 24 lutego 2016 r.), Rb-27 (w dniach 14 marca oraz 4 kwietnia 2016 r.), Rb-28 (w dniu 14 marca 2016 r.) oraz Rb-N (w dniu 4 kwietnia 2016 r.).

Ponadto Ministerstwo, w związku z korektą sprawozdania Rb-N sporządzoną 18 lutego 2016 r. przez Agencję Rezerw Materiałowych, dokonało w dniu 29 lutego 2016 r. korekty łącznego sprawozdania Rb-N.

(dowód: akta kontroli str. 577-587, 591, 595-597, 666-684, 705-710, 774-952, 2300-2304, 2310-2315)

Wykazane w łącznym sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 100 835 783,37 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 2 587 106 741,50 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28.

(dowód: akta kontroli str. 852-886)

Sprawozdania łączne dysponenta części 20 – Gospodarka za 2015 r. zostały sporządzone na podstawie sprawozdań podległych dysponentów III stopnia. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, prowadzonej przy wykorzystaniu ksiąg rachunkowych Ministerstwa Gospodarki. Operacje gospodarcze, które wystąpiły w okresie od 16 listopada do 31 grudnia 2015 r., tj. po zmianie dysponenta części 20 – Gospodarka, były ewidencjonowane w księgach rachunkowych dotychczasowego dysponenta tej części, ponieważ księgi te nie zostały zamknięte na dzień zakończenia działalności Ministerstwa Gospodarki, tj. 15 listopada 2015 r. W konsekwencji nie zostały wyodrębnione okresy sprawozdawcze od 1 stycznia do 15 listopada 2015 r. oraz od 16 listopada do 31 grudnia 2015 r. Do zagadnienia tego NIK odniosła się w rozdziale 4 *Księgi rachunkowe* niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 591-592, 595-596, 714-773, 953-1102)

Ministerstwo Gospodarki, realizując wymogi § 6 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej* oraz § 9 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*, sporządziło na 15 listopada 2015 r., tj. na dzień kończący uprawnienie Ministra Gospodarki do dysponowania częścią 20 – Gospodarka, sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz Rb-BZ1 (jednostkowe dysponenta części 20 – Gospodarka oraz MG jako jednostki budżetowej) oraz sprawozdania Rb-28 Programy i Rb-28 UE (jednostkowe dysponenta części 20 – Gospodarka). Wymienione sprawozdania zostały sporządzone w dniu 10 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 429-443, 461-567, 2316-2320)

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

Sprawozdania Rb-28PL za IV kwartał 2015 r., złożone przez WPHI w Tokio i Dublinie, zostały dwukrotnie podpisane przez tę samą osobę – jako głównego księgowego oraz kierownika jednostki. Według wyjaśnień⁹¹ Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych MR osoby te pełniły funkcję głównego księgowego placówki, a od IV kwartału 2015 r. powierzono im dodatkowo kierowanie placówkami. W ocenie NIK powierzenie funkcji głównego księgowego i kierownika placówki jednej osobie jest niezgodne z art. 54 ust. 1 ufp.

Do obowiązków głównego księgowego należy wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi, co nie jest tożsame z dysponowaniem środkami publicznymi. Dysponent, na podstawie przyznanych mu kompetencji, podejmuje merytoryczne decyzje o wydatkowaniu środków publicznych w określonej wysokości i na określony cel. Wykonaniem dyspozycji jest natomiast realizacja wszelkich czynności o charakterze technicznym, wynikających z decyzji kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnionej. Rola księgowego ogranicza się do wykonywania czynności prawnych, bez materialnego dysponowania zasobami pieniężnymi lub rachunkami pozwalającymi na wykonywanie płatności. Wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi obejmuje zapewnienie pod względem finansowym prawidłowości umów zawieranych przez jednostkę sektora finansów publicznych, terminowość dochodzenia przysługujących jej należności i roszczeń spornych oraz spłaty zobowiązań. Reguła rozdzielania funkcji dysponenta środków publicznych i głównego księgowego ma na celu zapobieganie niebezpieczeństwu nadużyć i nieprawidłowości, jakie niesie ze sobą dokonywanie wydatków ze środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str.122-123, 125-127, 129-130)

NIK zwraca uwagę na następujące kwestie.

1. Konieczność wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze sporządzania sprawozdań Rb-27 oraz Rb-N przez dysponenta części 20 – Gospodarka.

Dysponent części 20 – Gospodarka, m.in. w wyniku analizy należności dokonanej w czasie prowadzenia czynności kontrolnych, sporządził korektę sprawozdania Rb-N oraz dwie korekty sprawozdania Rb-27. W sprawozdaniu Rb-27 z 16 lutego 2016 r. w kolumnach dotyczących należności pozostałych do zapłaty (ogółem oraz zaległości netto) nie zostały uwzględnione należności ewidencjonowane na koncie 244 *Pozostałe rozrachunki – roszczenia sporne* w łącznej kwocie 5 897 714,40 zł. Natomiast w sprawozdaniu Rb-N z 26 stycznia 2016 r. niewłaściwie wykazywane były m.in. należności niewymagalne w kwocie 140 853 919,40 zł (jako należności wymagalne) oraz należności od dłużników zagranicznych w kwocie 626 422,40 zł (jako należności od dłużników krajowych).

Skala dokonanych przez Ministerstwo korekt wskazuje, że stosowane rozwiązania organizacyjne, mające umożliwić uzyskanie z ewidencji przejrzystych i wiarygodnych informacji o należnościach, nie były wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 577-587, 610, 612, 777-799, 903-906, 1106-1179, 2206-2299)

⁹¹ Pismo z dnia 17 marca 2016 r., znak: DNP-II-0911-6/1/16 NK 59373/16.

Ponadto NIK zwraca uwagę na problemy dotyczące złożenia przez placówki zagraniczne sprawozdań Rb-28PL *kwartalne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych placówki za okres od początku roku do końca IV kwartału 2015 roku*.

2. Sprawozdanie Rb-28PL za IV kwartał 2015 roku WPHI w Kuala Lumpur wpłynęło do Ministerstwa 7 marca 2016 r., podczas gdy termin złożenia tego sprawozdania upływał w dniu 8 lutego 2016 r. Do MR terminowo przekazano sprawozdanie za pomocą faksu, co zgodnie z § 24 ust. 8 załącznika nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej umożliwiło dysponentowi części 20 – Gospodarka terminowe sporządzenie sprawozdania łącznego.
3. Spośród 49 złożonych sprawozdań Rb-28PL za IV kwartał 2015 roku 30 (tj. 61,2%) zawierało uchybienia określone w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, polegające na braku imiennych pieczętek osób je podpisujących, w 20 sprawdzaniach⁹² zarówno kierownika jednostki jak i głównego księgowego, a w 10 sprawdzaniach⁹³ jednej z osób podpisujących. Według wyjaśnień⁹⁴ Dyrektora DNP stosowany przez placówki system księgowy automatycznie generuje imię i nazwisko kierownika placówki i głównego księgowego w miejscu oznaczonym na sprawozdaniu do podpisu, co pozwala na prawidłową identyfikację złożonych podpisów. W celu wykonania przywołanego przepisu, w dniu 15 marca 2016 r. DNP wystosował do wszystkich placówek zagranicznych pismo przypominające o konieczności umieszczania imiennych pieczętek w oznaczonym miejscu formularza sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 122-132)

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Księgi rachunkowe Ministerstwa Gospodarki obejmowały odrębnie dane dysponenta części 20 – Gospodarka oraz dane dysponenta trzeciego stopnia części 20 – Gospodarka.

Ministerstwo posiada aktualną dokumentację, opracowaną łącznie dla obu dysponentów, opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości⁹⁵, spełniającą podstawowe wymogi określone w art. 10 *uor*.

Księgi rachunkowe Ministerstwa za rok obrotowy 2015 prowadzone były przy wykorzystaniu systemu informatycznego Quorum firmy QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o. – Edycja 2015 wydanie I.

Odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, o której mowa w art. 4 ust. 5 *ustawy o rachunkowości*, ponosi kierownik jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 401-423, 621-623, 693-695)

Czynnościami kontrolnymi zostały objęte księgi rachunkowe obejmujące operacje gospodarcze dysponenta części 20 – Gospodarka.

Salda kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2014 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg 2015 r. jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2015 r., a tym samym została zachowana zasada ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 *uor*.

⁹² Dotyczących WPHI w: Buenos Aires, Wiedniu, Pekinie, Helsinkach, Madrycie, Dublinie, Tel Avivie, Tokio, Montrealu, Almaty, Seulu, Casablance, Moskwie, St. Petersburgu, Waszyngtonie, Nowym Jorku, Bernie, Sztokholmie, Kijowie i Taszkencie.

⁹³ Dotyczących WPHI w: Brukseli, Mińsku, Zagrzebiu, Kairze, Paryżu, Hadze, Berlinie, Kolonii, Lizbonie i Budapeszcie.

⁹⁴ Por. przypis nr 91.

⁹⁵ Patrz przypis nr 41.

Suma obrotów dzienników częściowych za 2015 r. była zgodna z zestawieniem obrotów i sald księgi głównej na dzień 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 686, 689, 711-713)

Badanie szczegółowe przeprowadzono na próbie dowodów i zapisów księgowych w okresie od 1 września do 31 grudnia 2015 r.

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych oraz odpowiadających tym dowodom zapisów księgowych na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki* w dziennikach częściowych w zakresie wydatków i dochodów. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano selekcji, dokonując w szczególności wyłączenia wydatków dotyczących wynagrodzeń i ich pochodnych. W wyniku przeprowadzonej selekcji otrzymano zbiór 1 783 zapisów księgowych obejmujących dochody i wydatki o łącznej wartości bezwzględnej 1 388 432,8 tys. zł. Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 59 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną⁹⁶ o łącznej wartości bezwzględnej 904 594,3 tys. zł.

Badaniu poddano także dowody i zapisy księgowe dobrane w sposób celowy na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych dokonanego za pomocą programu Pomocnik Kontrolera wersja PK-5.5 (17 zapisów o łącznej wartości bezwzględnej 37 503,5 tys. zł) oraz w zakresie należności i zobowiązań z tytułu dochodów i wydatków budżetowych (z wyłączeniem zobowiązań z tytułu wynagrodzeń i ich pochodnych) nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2015 r. (10 sald należności o łącznej wartości 168 196,4 tys. zł oraz 10 sald zobowiązań o łącznej wartości 2 482,5 tys. zł).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że:

- sposób dokonywania zapisów w dziennikach częściowych umożliwiał ich jednoznaczne powiązanie z dowodami księgowymi,
- podlegające księgowaniu zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, były udokumentowane w sposób kompletny i przejrzysty oraz zostały poprawnie ujęte w księgach rachunkowych,
- dowody księgowe stanowiące podstawę zapisów księgowych odpowiadały wymogom określonym w art. 21 ust. 1 *uor*,
- zapisy księgowe zawierały elementy wymagane art. 23 ust. 2 *uor*.

(dowód: akta kontroli str. 588-590, 599-603, 606-607, 624-665)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. Księgi rachunkowe dysponenta części 20 – Gospodarka oraz Ministerstwa Gospodarki jako jednostki budżetowej nie zostały zamknięte na dzień 15 listopada 2015 r., tj. na dzień zniesienia Ministerstwa Gospodarki⁹⁷. Ministerstwo Gospodarki zobligowane było do zamknięcia ksiąg rachunkowych na dzień zniesienia na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 *uor*, który stanowi, iż księgi rachunkowe zamyka się na dzień zakończenia działalności jednostki.

⁹⁶ Por. przypis nr 55.

⁹⁷ Zgodnie z § 3 w związku z § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwo Gospodarki zostało zniesione od dnia 16 listopada 2015 r.

W konsekwencji, w księgach rachunkowych Ministerstwa Gospodarki kontynuowane były zapisy dotyczące operacji gospodarczych mających miejsce po dniu jego zniesienia i odnoszące się do nowego dysponenta części 20 – Gospodarka.

Na dzień zniesienia Ministerstwa Gospodarki, mimo niedokonania zamknięcia ksiąg rachunkowych, zostały sporządzone sprawozdania finansowe dysponenta części 20 – Gospodarka oraz Ministerstwa jako jednostki budżetowej. Natomiast zgodnie § 17 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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*⁹⁸, sprawozdanie finansowe jednostek budżetowych sporządza się na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych.

Według wyjaśnień Dyrektor DBG⁹⁹ nie było możliwe zamknięcie ksiąg rachunkowych na dzień 15 listopada 2015 r. ponieważ między 16 listopada 2015 r. a 8 grudnia 2015 r., tj. dniem opublikowania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki, miały miejsce zdarzenia gospodarcze, które były ewidencjonowane w księgach rachunkowych w części 20 – Gospodarka. Dyrektor DBG wyjaśniła również, że do systemu finansowo-księgowego nie zostały wprowadzone zapisy związane z „bilansem zamknięcia” w związku z realizacją budżetu części 20 – Gospodarka do końca 2015 r. bez podziału środków na dysponentów. Dyrektor DBG poinformowała, że salda kont wykazywanych w bilansie oraz rachunku zysków i strat zostały ustalone na podstawie wydruków zestawienia obrotów i sald kont z programu finansowo-księgowego.

Niedokonanie zamknięcia ksiąg rachunkowych na dzień zniesienia Ministerstwa Gospodarki uniemożliwiało rzetelne sporządzenie sprawozdań finansowych a ponadto mogło utrudniać skuteczną ochronę zasobów majątkowych Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 429- 431, 444-460, 568-576, 591-596)

2. W rachunku zysków i strat MG jako jednostki budżetowej, za okres od 1 stycznia do 15 listopada 2015 r. wykazano amortyzację w kwocie 10 050,97 zł, podczas gdy kwota amortyzacji za 2014 r. wyniosła 4 359 889,97 zł. Według danych wynikających z pomocniczego wykazu obrotów i sald na dzień 31 grudnia 2015 r. amortyzacja za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. wyniosła 4 769 428,20 zł¹⁰⁰.

Według wyjaśnień Dyrektor DBG¹⁰¹ wyżej wymieniona kwota wykazana w rachunku zysków i strat sporządzonym na dzień 15 listopada 2015 r. wynikała z zapisów księgowych na ten dzień, zaś kwota prezentowana w rachunku zysków i strat za 2014 r. obejmowała amortyzację naliczoną za 2014 r. na dzień 31 grudnia 2014 r.

Zdaniem NIK, Ministerstwo powinno wykazać w rachunku zysków i strat sporządzonym na dzień 15 listopada 2015 r. kwotę amortyzacji naliczoną za okres od 1 stycznia do 15 listopada 2015 r. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 pkt 1 *uor* środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy, według cen

⁹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 289 ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie zasad rachunkowości*.

⁹⁹ Pismo z dnia 23 marca 2016 r., znak DBG-IV-911-14/1/1/16 NK 64068/16.

¹⁰⁰ Sporządzonym 9 lutego 2016 r.

¹⁰¹ Pismo z dnia 23 marca 2016 r., znak DBG-IV-911-14/1/1/16 NK 64068/16.

nabycia pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe. Ministerstwo powinno uwzględnić w wyniku finansowym netto, ustalonym na dzień 15 listopada 2015 r., skutki zmniejszenia wartości posiadanych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, wynikające z ich używania w okresie od 1 stycznia do 15 listopada 2015 r.

Prawidłowa wycena wyżej wymienionych składników majątku na dzień 15 listopada 2015 r. była istotna także ze względu na konieczność przekazania wszystkich aktywów i pasywów Ministerstwa Gospodarki w związku z jego zniesieniem.

(dowód: akta kontroli str. 446, 449-452, 592, 596)

3. Inwentaryzacja na dzień 15 listopada 2015 r., tj. na dzień zniesienia Ministerstwa Gospodarki, została przeprowadzona wyłącznie poprzez weryfikację sald kont księgi głównej, dokonaną w dniu 10 grudnia 2015 r.¹⁰²

Zgodnie z art. 26 ust. 4 *uor* na dzień zakończenia działalności przez jednostkę przeprowadza się inwentaryzację, o której mowa w art. 26 ust. 1 tej ustawy. Inwentaryzacja w drodze weryfikacji przeprowadzona przez Ministerstwo jest uproszczoną metodą inwentaryzacji, którą można stosować w przypadkach wskazanych w art. 26 ust. 1 pkt 3 *uor*. Podstawowymi metodami inwentaryzacji są – wskazane w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 *uor* – inwentaryzacja w drodze spisu z natury (m.in. środków pieniężnych w kasie, rzeczowych składników aktywów obrotowych oraz środków trwałych) oraz w drodze potwierdzenia sald (m.in. aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz należności).

Właściwe przeprowadzenie inwentaryzacji na dzień zniesienia Ministerstwa Gospodarki miało istotne znaczenie ze względu na konieczność przekazania wszystkich składników majątku Ministerstwa, aczkolwiek nie było możliwe do wykonania z uwagi na zniesienie Ministerstwa z mocą wsteczną.

(dowód: akta kontroli str. 2300, 2303)

4. W dzienniku dysponenta części 20 – Gospodarka za 2014 r. zidentyfikowano 760 zapisów księgowych zatwierdzonych 29 maja 2015 r. oraz 1 083 zapisy księgowe zatwierdzone 31 lipca 2015 r., tj. po terminie sporządzenia sprawozdania finansowego za 2014 r., przypadającym na 31 marca 2015 r.¹⁰³, a także po terminie ostatecznego zamknięcia ksiąg za 2014 r., które powinno nastąpić do dnia 30 kwietnia 2015 r.¹⁰⁴

Zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 2 *ustawy o rachunkowości* zestawienie obrotów i sald księgi głównej za rok obrotowy 2014 powinno być sporządzone nie później niż do 85 dnia po dniu bilansowym, tj. do 26 marca 2015 r. Zatwierdzenie niektórych zapisów księgowych po tym terminie oznacza, że w wyżej wymienionym zestawieniu obrotów i sald uwzględnione zostały zapisy księgowe dokonane z naruszeniem art. 23 ust. 1 *uor*, zgodnie z którym zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały.

Zatwierdzenie niektórych zapisów księgowych po terminie ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych stanowi także naruszenie art. 12 ust. 5 *uor*, zgodnie z którym za-

¹⁰² Pismo Dyrektora DBG z dnia 5 kwietnia 2016 r., znak DBG-IV-911-20/1/16 NK.

¹⁰³ Zgodnie z § 24 *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości* sprawozdanie finansowe jednostek budżetowych sporządza się w terminie 3 miesięcy od dnia, na który zamyka się księgi rachunkowe.

¹⁰⁴ Zgodnie z § 18 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości* ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić do dnia 30 kwietnia roku następnego.

mknięcie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe.

Według wyjaśnień Dyrektor DBG¹⁰⁵ niektóre zapisy zostały zatwierdzone po terminie ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych z powodu przeoczenia pracownika. Składająca wyjaśnienia zaznaczyła, że dokumenty księgowe były zaakceptowane, a rejestry księgowe zablokowane. Według otrzymanych wyjaśnień, po zablokowaniu rejestrów system finansowo-księgowy nie pozwala dokonywać edycji dokumentów, a dokumenty te można jedynie przeglądać i wykonywać na ich podstawie zestawienia. Zdaniem NIK, wyżej wymienione procedury nie są wystarczające i nie spełniają wymogów art. 23 ust. 1 *uor*, bowiem według instrukcji obsługi programu finansowo-księgowego Quorum¹⁰⁶ używanego przez dysponenta części 20 – Gospodarka, operacją nieodwracalną jest wyłącznie zatwierdzenie dokumentów księgowych, a do dziennika przenoszone są jedynie zatwierdzone dokumenty, które nie mogą następnie być modyfikowane ani usunięte. NIK zauważa, że akceptacja dokumentów księgowych, powodująca zablokowanie dokumentów do edycji, jest operacją odwracalną, bowiem możliwe jest jej wycofanie przez osoby uprawnione w celu dokonania poprawy dokumentu. Stanowisko NIK potwierdza wyjaśnienie Dyrektora DBG¹⁰⁷, że możliwa jest zmiana blokady danego rejestru księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 591-593, 595-596, 609-612, 691)

5. W dzienniku dysponenta części 20 – Gospodarka dotyczącym grudnia 2015 r. zidentyfikowano 8 878 zapisów księgowych zatwierdzonych 29 stycznia 2016 r. oraz 102 zapisy księgowe zatwierdzone 1 marca 2016 r., tj. po terminie sporządzenia sprawozdań budżetowych za grudzień 2015 r., przypadającym na 28 stycznia 2016 r.

Zgodnie z § 9 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości* kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, zaś zgodnie z art. 23 ust. 1 *uor* zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały.

Główna Księgowa dysponenta części 20 – Gospodarka wyjaśniła¹⁰⁸, że zapisy księgowe były co do zasady zatwierdzane w 2015 r. po przekazaniu łącznych sprawozdań przez dysponenta głównego, oraz poinformowała, że sprawozdania budżetowe łączne zostały przekazane 28 stycznia 2016 r. w ISOBP TREZOR, dlatego też dowody księgowe za miesiąc grudzień zatwierdzono 29 stycznia 2016 r. Argument ten, w ocenie NIK, nie jest trafny, ponieważ w sprawozdaniach przekazanych 28 stycznia 2016 r. powinny zostać uwzględnione zapisy dokonane w sposób trwały.

Natomiast według wyjaśnień Dyrektor DBG¹⁰⁹, 102 zapisy (dotyczące listy płac za grudzień 2015 r.) zostały zatwierdzone dopiero 1 marca 2016 r. z powodu pomyłki pracownika. Dyrektor DBG poinformowała, że wyżej wymienione dokumenty zostały zaakceptowane w systemie finansowo-księgowym oraz uwzględnione w sprawozdaniu Rb-28 za grudzień 2015 r. w dniu 18 stycznia 2016 r., po czym nie były one już edytowane.

(dowód: akta kontroli str. 599-600, 604, 609-612, 685, 2300-2304)

¹⁰⁵ Pismo z dnia 23 marca 2016 r., znak DBG-IV-911-14/1/1/16 NK 64068/16.

¹⁰⁶ System Quorum, Instrukcja użytkownika modułu „FK”, 2013 QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o.

¹⁰⁷ Pismo z dnia 31 marca 2016 r., znak DBG-IV-911-19/1/1/16 NK 69725/16.

¹⁰⁸ Pismo z dnia 24 marca 2016 r., znak DBG-IV-911-16/1/1/16 NK 64795/16.

¹⁰⁹ Pismo z dnia 5 kwietnia 2016 r., znak DBG-IV-0911-20/1/1/16 NK.

6. W księgach rachunkowych Ministerstwa nie została ujęta wartość akcji i udziałów spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonuje Minister Rozwoju¹¹⁰ (a poprzednio wykonywał Minister Gospodarki). Tym samym nie został zrealizowany wniosek NIK zawarty w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczący *Zapewnienia jakości i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej*¹¹¹. Według wyjaśnień Dyrektor DBG¹¹² akcje oraz udziały wyżej wymienionych spółek nie zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych, ponieważ nie stanowią majątku Ministra ani obsługującego go urzędu, a ponadto Minister nie jest beneficjentem korzyści ekonomicznych z tytułu kontroli nad tymi spółkami. Dyrektor DBG wskazała także, że Ministerstwo nie dysponuje dokumentami źródłowymi stanowiącymi podstawę do ujęcia tych akcji i udziałów w księgach rachunkowych.

NIK podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w przywołanym wyżej wystąpieniu pokontrolnym i podtrzymanym przez Kolegium NIK¹¹³, iż niewykazywanie w księgach rachunkowych Ministerstwa akcji i udziałów spółek nadzorowanych przez Ministra Gospodarki stanowi naruszenie zasady kompletności wyrażonej w art. 24 ust. 3 *uor*, bowiem te akcje i udziały, jako zasoby majątkowe, nad którymi Minister sprawuje kontrolę, spełniają definicję aktywów określoną w art. 3 ust. 1 pkt 12 *uor*.

(dowód: akta kontroli str. 2201-2205)

NIK zwraca uwagę na następujące kwestie.

1. Ministerstwo Gospodarki, mimo niedokonania zamknięcia ksiąg rachunkowych na dzień 15 listopada 2015 r., sporządziło na ten dzień sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28 oraz Rb-BZ1 (dysponenta części 20 – Gospodarka oraz MG jako jednostki budżetowej), a także Rb-28 Programy oraz Rb-28 UE (dysponenta części 20 – Gospodarka).

Według wyjaśnień Dyrektor DBG¹¹⁴ wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone na podstawie zapisów księgowych oraz zestawienia obrotów i sald na dzień wykonania tych sprawozdań, tj. za okres od 1 stycznia do 15 listopada 2015 r.

Niedokonanie zamknięcia ksiąg rachunkowych na dzień kończący uprawnienie Ministra Gospodarki do dysponowania częścią 20 – Gospodarka oraz brak wyraźnego wyodrębnienia zrealizowanych do tego dnia dochodów i wydatków budżetowych, rodziły ryzyko braku przejrzystości w zakresie wykonania budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str.429-443, 461-567, 591-592, 595-596, 2316-2320)

2. W księgach rachunkowych Ministerstwa, na dzień utworzenia działów administracji rządowej *energia* oraz *gospodarka złożami kopalin*, tj. na 27 listopada 2015 r., nie zostały wyksięgowane aktywa i pasywa części 47 *Energia* oraz części 48 *Gospodarka złożami kopalin*. Według wyjaśnień¹¹⁵ Dyrektor DBG aktywa i pasywa wyżej wymienionych części budżetu państwa nie zostały wyksięgowane w związku z podpisaniem *Porozumienia* z dnia 23 grudnia 2015 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju a Ministrem Energii, zgodnie z którym do końca 2015 r. budżet części 20 – Gospodarka był realizowany bez podziału środków finansowych na części 20 – Gospodarka, 47 *Energia* oraz 48 *Gospodarka złożami kopalin*.

¹¹⁰ Aktualnie Minister Rozwoju sprawuje nadzór nad 12 spółkami z udziałem Skarbu Państwa.

¹¹¹ Wystąpienie pokontrolne NIK z 14 grudnia 2015 r., znak KGP.410.007.01.2015, P/15/05.

¹¹² Pismo z dnia 5 kwietnia 2016 r., znak DBG-IV-0911-19/1/16 NK.

¹¹³ Uchwała Nr 63/2015 z dnia 26 października 2015 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

¹¹⁴ Pismo z dnia 23 marca 2016 r., znak DBG-IV-911-14/1/1/16 NK 64068/16.

¹¹⁵ jw.

zami kopalini. Dyrektor DBG wyjaśniła¹¹⁶ również, że budżet części 20 – Gospodarka był realizowany w niezmienionym zakresie, ponieważ *nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2015* nie wyodrębniała części 47 *Energia* i 48 *Gospodarka złożami kopalini* z budżetu części 20 – Gospodarka.

(dowód: akta kontroli str. 429-431, 591-592, 595)

V. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹¹⁷, wnosi o:

- 1) sporządzanie sprawozdań uwzględniających wyłącznie zapisy księgowe dokonane w sposób trwały;
- 2) wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sprawozdawczości;
- 3) objęcie szczególną uwagą sposobu ewidencjonowania należności oraz prawidłowość prezentowania ich w sprawozdaniach;
- 4) udzielanie dotacji w terminie umożliwiającym realizację dotowanego zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa;
- 5) niedopuszczanie do łączenia stanowiska głównego księgowego placówki zagranicznej z funkcją kierownika tejże placówki;
- 6) dokonywanie płatności w terminach ich wymagalności;
- 7) ujmowanie w księgach rachunkowych Ministerstwa wartości akcji i udziałów spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonuje Minister Rozwoju.

Ponadto NIK zwraca uwagę, iż nadal pozostają aktualne i wymagają pilnej realizacji wnioski pokontrolne NIK sformułowane po kontrolach *Zapewnienie mocy wytwórczych w elektroenergetyce konwencjonalnej*¹¹⁸, *Gospodarowanie rezerwami strategicznymi*¹¹⁹ oraz *Wykonanie budżetu państwa w części 20 – Gospodarka* w 2013 i 2014 roku, dotyczące pilnego opracowania dokumentów: *Polityka energetyczna państwa* oraz *Rządowy program Rezerw Strategicznych*¹²⁰.

VI. 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.

¹¹⁶ Pismo z dnia 11 marca 2016 r., znak DBG-IV-0911-4/1/16 NK 54201/16.

¹¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: *ustawa o NIK*.

¹¹⁸ Wystąpienie pokontrolne z dnia 21 października 2014 r., znak KGP-4101-001-01/2014.

¹¹⁹ Wystąpienie pokontrolne z dnia 7 grudnia 2015 r., znak KGP.410.003.01.2015.

¹²⁰ Szersze informacje w tym zakresie przedstawiono w rozdziale 2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, dnia 8 czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Sławomir Grzelak

(-) Sławomir Grzelak