



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP.410.001.03.2017
P/17/001

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia
pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
(Uchwała Kolegium NIK Nr 27/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r.)
oraz po sprostowaniu oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych***

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 47 – Energia
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Lidia Różycka, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/3/2017 z dnia 10 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Wioletta Kluczyk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/6/2017 z dnia 10 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Energii, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii, od dnia 1 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 861-863)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016¹ w części 47 – Energia.

Dział energia został utworzony na podstawie *ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw*². Dysponentem części 47 – Energia był Minister Energii (dalej także Minister) na mocy *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii*³. Minister kierował dwoma działami administracji rządowej: energia oraz gospodarka złożami kopalin. Obsługę Ministra zapewnia Ministerstwo Energii (dalej także Ministerstwo lub ME), które zostało utworzone na mocy *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii*⁴. W skład Ministerstwa Energii weszły komórki organizacyjne Ministerstwa Rozwoju obsługujące sprawy z zakresu działów energia i gospodarka złożami kopalin oraz pracownicy obsługujący te sprawy.

Dział energia obejmował sprawy energii, surowców energetycznych i paliw⁵. Do zadań ministra właściwego do spraw energii należały w szczególności sprawy:

- polityki energetycznej państwa oraz udziału w kształtowaniu polityki energetycznej Unii Europejskiej;
- rynków energii, surowców energetycznych i paliw, efektywności energetycznej, rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz energii jądowej na potrzeby społeczno-gospodarcze;

¹ Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 278 ze zm.), dalej *ustawa budżetowa*.

² Dz. U. poz. 1960.

³ Dz. U. poz. 2087.

⁴ Dz. U. poz. 2075.

⁵ Art. 7a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.), dalej *ustawa o działach*.

- bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym bezpieczeństwa dostaw energii, surowców energetycznych i paliw;
- infrastruktury energetycznej, w tym funkcjonowania systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju;
- inicjowania, koordynowania i nadzorowania współpracy międzynarodowej w dziedzinie energii, surowców energetycznych i paliw oraz udział w pracach organów Unii Europejskiej.

Ministrowi właściwemu do spraw energii podlegała Agencja Rezerw Materiałowych (dalej ARM). Ponadto, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r., Minister nadzorował osiem instytutów, jedno przedsiębiorstwo państwowe (Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych) oraz wykonywał uprawnienia z akcji/udziałów 12 spółek z udziałem Skarbu Państwa. Minister właściwy do spraw energii sprawował również nadzór nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego⁶.

Ze środków budżetu państwa w części 47 – Energia sfinansowano przede wszystkim dotacje m.in.: na finansowanie i współfinansowanie Planu Działań sektora energetyka w ramach Pomocy technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) 2007-2013 i 2014-2020, Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (PO PT) 2014-2020, na utrzymanie rezerw strategicznych oraz na realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju przy stosowaniu promieniowania jonizującego w warunkach normalnych i w sytuacji zdarzeń radiacyjnych, a także opłacono składki do organizacji międzynarodowych m.in. do Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (IRENA), Agencji Energii Jądrowej (NEA) i Europejskiej Karty Energetycznej (EKE). Wniesiono także opłatę na rzecz Gminy Różan z tytułu zlokalizowania na jej terenie Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych.

Głównymi zadaniami sfinansowanymi ze środków części 47 – Energia z budżetu środków europejskich były działania wdrażane lub realizowane przez Ministra Energii w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) 2007-2013. W tym działania z PO IiŚ 2007-2013 w ramach priorytetu IX *Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna*: 9.4. – *Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych* i 9.6. – *Sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych*, z priorytetu X *Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł odnawialnych* – działanie 10.3. – *Rozwój przemysłu dla odnawialnych źródeł energii* oraz działania wdrażane przez Instytut Nafty i Gazu (INiG) oraz przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Realizowano również zadania w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020. Finansowano działania wdrażane przez INiG w ramach PO IiŚ 2014-2020.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,

⁶ Art. 7a ust. 4 *ustawy o działach*, zmieniony ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 266, ze zm.), która weszła w życie z dniem 17 marca 2016 r.

- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 r. oraz zbiorczych sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych skierowanych do Ministra Energii w *Informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonania planów finansowych Urzędu Dozoru Technicznego i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*⁷,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁸ (dalej *ufp*).

W 2016 r. w części 47 – Energia dochody wyniosły 1 357 089,7 tys. zł, w całości zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 266 374,6 tys. zł w całości przez kontrolowaną jednostkę (w tym w ramach dotacji 204 299,4 tys. zł). Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 491 115,9 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności⁹

Ocena i jej
uzasadnienie

W części 47 – Energia prawidłowo gromadzono bieżące dochody budżetowe. Wydatki z budżetu państwa (zbadała próba wyniosła 25 708,4 tys. zł, tj. 41,4% poniesionych wydatków) i z budżetu środków europejskich (zbadała próba wyniosła 14 506,5 tys. zł, tj. 3,0% poniesionych wydatków) dokonane zostały w sposób legalny, celowy i gospodarny. Zadania ujęte w planie finansowym ME w układzie zadaniowym zostały zrealizowane.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w rozliczaniu zbadanych dotacji udzielonych przez Ministra Energii w ramach programów Pomocy technicznej PO liŚ 2007-2013 i 2014-2020 oraz PO PT 2014-2020. Z punktu widzenia celów zdefiniowanych w dokumentach strategicznych oraz zadań finansowanych dotacjami, środki przekazane beneficjentom uczestniczącym w powyższych programach zostały wydatkowane efektywnie. NIK nie stwierdziła również nieprawidłowości w rozliczaniu zbadanych dotacji udzielonych przez Ministra Energii na utrzymanie rezerw strategicznych oraz na realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju przy stosowaniu promieniowania jonizującego.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania budżetowe za 2016 r. oraz zbiorcze sprawozdania za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych sporządzone przez dysponenta części 47 – Energia. Sprawozdania dysponenta części 47 – Energia zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, a sprawozdania zbiorcze również prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

⁷ NIK sformułowała w *Informacji* wniosek do Ministra Energii o podjęcie pilnych działań zmierzających do przyjęcia *Polityki energetycznej państwa* oraz *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych*. Szerzej o realizacji tych wniosków w punkcie 2.3. wystąpienia.

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).

⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową. Tego rodzaju ocena ma właśnie zastosowanie w części 47 – Energia.

Sprawozdania sporządzono 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 zadaniowym¹⁰.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. udzielania zamówień publicznych. Nieterminowo ogłoszono przetarg na usługi utrzymania czystości w budynku Ministerstwa Energii przy ul. Żurawiej 4a w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., co uniemożliwiło zawarcie umowy obowiązującej od 1 stycznia 2017 r. oraz udzielono zamówienia, do którego nie stosuje się przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*¹¹, bez zastosowania uregulowań określonych w przepisach wewnętrznych¹² ME.

W wyniku równolegle prowadzonej w Ministerstwie Energetyki kontroli wykonania budżetu państwa w części 48 – Gospodarka złożami kopalin Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości dotyczące udzielenia zamówienia publicznego na „Usługę w zakresie ochrony osób i mienia”, gdyż oferta wybranego wykonawcy zawierała rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a następnie zawarto aneks do tej umowy z naruszeniem przepisów *Pzp*. Zamówienie to było finansowane głównie ze środków części 47 – Energia.

Nie zostały również wykonane ustawowe zadania Ministra Energii, dotyczące opracowania dokumentu *Polityka energetyczna państwa* wynikające z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*¹³.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Dział energia został utworzony w listopadzie 2015 r. Minister Finansów¹⁴ wystąpił do dysponentów części budżetowych o przekazanie propozycji przeniesienia dochodów i wydatków planowanych na 2016 r. z części, z których wyłaniano nowe resorty, do nowo tworzonych części. Propozycja przeniesienia dochodów i wydatków planowanych na 2016 r. z cz. 20 – Gospodarka do nowych części budżetowych, m.in. do części 47 – Energia, przedstawiona została przez Ministra Rozwoju¹⁵ w piśmie z dnia 3 grudnia 2015 r. i skorygowana 11 grudnia 2015 r. Ponieważ część 47 – Energia utworzona została dopiero w 2016 r., nie było możliwe dokonanie analizy porównawczej wykonania dochodów w 2016 r. do roku poprzedniego.

W *ustawie budżetowej* w części 47 – Energia zostały zaplanowane dochody budżetowe w wysokości 535 tys. zł. Zgodnie z brzmieniem § 2 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 października 2016 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2016*¹⁶ zostały

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), 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) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298 poz. 1766).

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm. – dalej także *Pzp*.

¹² Zarządzenie Nr 19 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii w sprawie udzielenia zamówień publicznych (niepublikowane), dalej Zarządzenie Nr 19 Dyrektora Generalnego ME.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.

¹⁴ Pismo z dnia 25 listopada 2015 r., znak BP6.411.30.2015.

¹⁵ Pismo z dnia 3 grudnia 2015 r., znak DBF-I-03140-85/2/15 oraz pismo z 11 grudnia 2015 r., znak DBF-I-03140-85/4/15.

¹⁶ Dz. U. poz. 1646, dalej rozporządzenie Prezesa RM z 5 października 2016 r.

przeniesione planowane dochody budżetu państwa z części 36 – Skarb Państwa w kwocie 1 356 607,9 tys. zł do części 47 – Energia. Wyżej wymienione rozporządzenie weszło w życie z mocą od dnia 1 stycznia 2016 r. W związku z powyższym kwota planowanych dochodów dla części 47 – Energia po zmianach została ustalona w kwocie 1 357 142,9 tys. zł.

Dochody w części 47 – Energia wyniosły łącznie 1 357 089,7 tys. zł, co stanowi niemal 100% kwoty planowanych dochodów w 2016 r.

Na kwotę dochodów składały się głównie (99,9%) dywidendy od spółek nadzorowanych przez Ministra Energii, w łącznej wysokości 1 355 863,4 tys. zł.

W zbadanej próbie dochodów, którą stanowiła całość (100%) uzyskanych dywidend nie stwierdzono nieprawidłowości. Więcej informacji o dywidendach w punkcie 1.2. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 647-654, 728-780, 1146-1160, 3277-3310)

1.1. Należności

Kwota należności pozostałych do zapłaty na koniec 2016 r. wyniosła 269,4 tys. zł (z tego kwota główna 250,6 tys. zł, odsetki 18,8 tys. zł), w tym zaległości 267,9 tys. zł. Na kwotę tę składało się 12 należności, w tym 11 przekazanych przez Ministra Rozwoju¹⁷.

Spośród 12 należności na łączną kwotę 269,4 tys. zł, szczegółowym badaniem objęto osiem na łączną kwotę 235,9 tys. zł, (tj. 87,6%). W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie czynności podejmowanych przez ME w stosunku do należności przejętych od Ministerstwa Rozwoju lub powstałych w okresie działalności jednostki kontrolowanej.

W części 47 – Energia nie wystąpiły należności przedawnione oraz uznane za nieściągalne. W 2016 r. nie wystąpiły przypadki umorzenia należności oraz działania mające na celu zmianę terminu płatności.

(dowód: akta kontroli str. 647-654, 794-797, 900-927, 948-1018, 3277-3310)

1.2. Dywidendy

Minister właściwy do spraw energii na koniec 2016 r. sprawował nadzór nad 12 spółkami prawa handlowego. Były to trzy jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (SP), pięć spółek z większościovym udziałem SP i cztery spółki z mniejszościowym udziałem SP.

Akcje i udziały w tych spółkach zostały ujęte w księgach rachunkowych ME.

Na kwotę dochodów w części 47 – Energia składały się głównie (99,9%) kwoty dywidend z czterech spółek (spośród 12 nadzorowanych przez ME w części 47 – Energia według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.):

1. Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.	747 667,1 tys. zł.
2. Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A.	235 420,4 tys. zł.
3. ENERGA S.A.	104 529,9 tys. zł.
4. PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.	268 246 tys. zł.

Łączna wartość pobranych dywidend wyniosła 1 355 863,4 tys. zł.

¹⁷ Protokół zdawczo-odbiorczy z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie przekazania akt spraw prowadzonych przez Departament Budżetu Gospodarki Ministerstwa Rozwoju w zakresie kar pieniężnych nałożonych przez Ministra Gospodarki, wszczętych i nie zakończonych według stanu na dzień 24 czerwca 2016 r. oraz pismo z dnia 18 kwietnia 2016 r., znak BDG.VIII.0251.2.2016.KSZ.

Dywidendy zostały pobrane w wysokości określonej w uchwałach zwyczajnych walnych zgromadzeń spółek oraz wpłacone w dniach wyznaczonych w tych uchwałach na konto ME. Dywidenda pochodząca ze spółki Przedsiębiorstwo Przeladunku Paliw Płynnych „NAFTOPORT” sp. z o.o. w wysokości 347,8 tys. zł wpłacona została na rachunek Ministerstwa Skarbu Państwa, gdyż przejęcie przez ME spółki nastąpiło z dniem 1 lipca 2016 r., natomiast uprawnionym w dniu wskazanym w uchwale Wspólników Spółki był Minister Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 816-834, 881)

Zgodnie art. 175 ust. 1 i 2 *ufp* dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej m.in. podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad prawidłowością i terminowością pobierania przez nie dochodów. W ramach sprawowanego nadzoru ME nad ARM analizowane były sprawozdania kwartalne Rb-N Prezesa ARM Dysponenta Funduszu Zapasów Interwencyjnych o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-N ARM. Dane w nich zawarte były porównywane z danymi wykazanymi w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 1306-1310)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zauważa jednocześnie, iż:

1. W Ministerstwie nie było sformalizowanych procedur wewnętrznych określających sposób postępowania, w tym komórki i osoby odpowiedzialne, w zakresie windykacji należności. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego ME¹⁸, obecnie prowadzone są jedynie postępowania windykacyjne w zakresie spraw przejętych z Ministerstwa Rozwoju. Do postępowań stosowane są powszechnie obowiązujące przepisy.

(dowód: akta kontroli str. 647-654)

2. Nie było również określonych procedur wewnętrznych, opisujących sposób postępowania, w tym komórki i osoby odpowiedzialne, w sprawie wniosków dłużników oraz podejmowania decyzji, szczególnie w zakresie umorzenia, odroczenia terminu zapłaty lub rozłożenia na raty należności SP. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego ME¹⁹, w zarządzeniu Ministra Energii z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w ME²⁰ w § 11 określona została procedura dotycząca należności w zakresie umarzania, przedawnienia i nieściągalności. NIK zauważa, że wskazane przepisy nie wskazują sposobów postępowania i kompetencji komórek organizacyjnych ME w zakresie umorzenia, odroczenia terminu zapłaty lub rozłożenia na raty należności SP.

(dowód: akta kontroli str. 647-654)

Nieprzekazanie przez Ministerstwo Rozwoju należności, które powinny być zaewidencjonowane w księgach ME powoduje nieprawdziwy obraz wielkości należności w ewidencjach Ministerstwa. Jednocześnie uniemożliwia też podejmowanie przez ME czynności w celu windykacji przedmiotowych należności.

¹⁸ Pismo z dnia 7 lutego 2017 r., znak BDG.III.091.6.2017.

¹⁹ Pismo z dnia 7 lutego 2017 r., znak BDG.III.091.6.2017.

²⁰ Dz. Urz. ME poz. 4. Dalej Polityka rachunkowości.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego ME²¹ nie zostały przejęte przez ME, należności z tytułu rozliczenia umów o udzielenie dotacji dotyczących:

- AS Gold sp. z o.o. w kwocie należności głównej 9 500 tys. zł,
- Bioelektrownii Szarlej sp. z o.o. w kwocie należności głównej 6 982,5 tys. zł,
- Ekospot sp. z o.o. w kwocie należności głównej 10 000 tys. zł,
- Widok Bio-Energia sp. z o.o. w kwocie należności głównej 5 000 tys. zł,

ponieważ Ministerstwo Rozwoju nie przekazało dokumentów w tych sprawach.

Źródłem finansowania powyższych dotacji były środki *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013*. Od kwietnia 2016 r. ME prowadziło korespondencję z Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Rozwoju (ostatnie pismo do Ministerstwa Finansów ME skierowało w dniu 16 stycznia 2017 r.²²) z prośbą o zajęcie stanowiska w zakresie ewidencjonowania należności, które powstały przed rokiem 2016 i dotyczą realizacji projektów PO IiŚ 2007-2013 finansowanych z budżetu w części 20 – *Gospodarka poprzez system BGK-Zlecenia*, a także ujmowania tych należności w sprawozdaniach w części 47 – *Energia*. Otrzymana odpowiedź z Ministerstwa Finansów²³ nie zawierała rozwiązania problemu ujmowania tych należności w sprawozdaniach ME.

Ponadto trzy należności dotyczące kar pieniężnych od firm:

- „Śnieżka” Chłodnia w Częstochowie S.A. w kwocie należności głównej 194,0 tys. zł,
- PASO Pabianickie Zakłady Środków Opatunkowych S.A. w likwidacji w kwocie należności głównej 59,7 tys. zł,
- Palsekus Trading sp. z o.o. w kwocie należności głównej 0,1 tys. zł,

nie zostały przejęte przez ME z uwagi na braki formalne. Ministerstwo zwróciło się do Ministerstwa Rozwoju²⁴ o uzupełnienie dokumentacji oraz właściwe naliczenie odsetek celem przejęcia należności.

(dowód: akta kontroli str. 900-927)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W *ustawie budżetowej* ustalono wydatki budżetu państwa w części 47 – *Energia* w kwocie 192 872 tys. zł. W trakcie roku limit wydatków został zwiększony z rezerw celowych, na podstawie 11 decyzji Ministra Finansów, o łączną kwotę 98 446,1 tys. zł oraz o przeniesioną z części 36 – *Skarb Państwa* kwotę 859 tys. zł²⁵, do wysokości 292 177,1 tys. zł.

²¹ Pismo z dnia 24 lutego 2017 r., znak BDG.III.091.6.2017.

²² Pismo z dnia 16 stycznia 2017 r., znak DBF.GK.321.1.2017.

²³ Pismo z dnia 17 marca 2017 r., znak IP4.962.5.2017.

²⁴ Pismo z dnia 8 listopada 2016 r., znak DBF-GK-0782-3/16 oraz z dnia 16 stycznia 2017 r., znak DBF.GK.321.1.2017.

²⁵ Z tytułu przeniesienia planowanych wydatków z części 36 – *Skarb Państwa* do części 47 – *Energia* na podstawie: rozporządzenia Prezesa RM z dnia 5 października 2016 r. (Dz. U. poz. 1646) o kwotę 741,9 tys. zł i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetu państwa oraz kwot wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2016 (Dz. U. poz. 2110) o kwotę 117,1 tys. zł.

W Ministerstwie Energii ustalono²⁶, iż wydatki w zakresie zadań obsługowych będą ponoszone w proporcji 95/5, tj. 95% z części 47 – Energia i 5% z części 48 – Gospodarka złożami kopalin.

(dowód: akta kontroli str. 497-638, 728-780, 791-793, 1141-1909, 3367-3374)

Środki z rezerw przeznaczone były przede wszystkim na dofinansowanie zadań w zakresie rezerw strategicznych (82 000 tys. zł), sfinansowania z budżetu państwa opłaty na rzecz gminy Różan z tytułu zlokalizowania na jej terenie Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych (10 500 tys. zł) oraz sfinansowanie kosztów realizacji umowy podpisanej w dniu 1 września 2009 r. pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej, dotyczącej współpracy przy wywozie do Federacji Rosyjskiej napromieniowanego paliwa jądrowego z reaktora doświadczalnego (2 300 tys. zł). Z łącznej kwoty przyznanej z rezerw celowych wykorzystano 84 150 tys. zł, tj. 85,5%.

Szczegółowym badaniem objęto wykorzystanie środków przyznanych z czterech rezerw celowych na łączną kwotę 83 163,7 tys. zł, co stanowi 84,5% całkowitej kwoty przyznanej decyzjami Ministra Finansów.

Poz. rezerwy 12²⁷ – *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (w tym finansowanie programów zwalczania) badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt, produktach pochodzenia zwierzęcego i paszach, finansowanie zadań zleconych przez Komisję Europejską oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej*. Minister Finansów, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych, zmienił przeznaczenie części środków tej rezerwy. Zostały one przekazane dla Agencji Rezerw Materiałowych na sfinansowanie uzupełnienia rezerw strategicznych z asortymentu produktów rolno-spożywczych (kwota 12 000 tys. zł). Wykorzystanie rezerwy wyniosło 9 720,5 tys. zł (81% kwoty przyznanej) z uwagi na uwarunkowania rynkowe oraz ze względu na fakt, że zakup półtuszy wieprzowych został rozłożony w czasie i nie wydano wszystkich środków przewidzianych na utrzymywanie półtuszy wieprzowych. Dokonywanie zakupów etapami pozwoliło wydatkować mniejsze środki na utrzymywanie, niż gdyby dokonano zakupu wszystkich półtuszy jednorazowo²⁸. Zwrot niewykorzystanej kwoty 2 279,5 tys. zł nastąpił w dniu 5 stycznia 2017 r. na rachunek ME.

Poz. rezerwy 4²⁹ – *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczu Odry i górnej Wisły*. Minister Rozwoju i Finansów, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych, zmienił przeznaczenie części środków tej rezerwy. Zostały one przekazane dla ARM na sfinansowanie uzupełnienia rezerw strategicznych z asortymentu produktów rolno-spożywczych (kwota 50 000,0 tys. zł). Wykorzystanie rezerwy – 49 999,6 tys. zł (niemal 100% kwoty przyznanej).

²⁶ Notatka sporządzona przez Departament Budżetu i Finansów dla Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii w sprawie wydzielenia budżetu Ministra Energii i podziału środków pomiędzy częściami, będącymi w dyspozycji Ministra Energii.

²⁷ Decyzja Ministra Finansów z dnia 10 maja 2016 r. znak MF/FG4.4143.3.46.2016.MF.1125, Decyzja Ministra Energii Nr 2/R/16 z dnia 17 maja 2016 r.

²⁸ Pismo Departamentu Nadzoru ME skierowane do Ministra Energii z dnia 2 lutego 2017 r., znak DKN.II.3112.3.2017, oraz pismo z dnia 24 lutego 2017 r., znak BDG.III.091.6.2017

²⁹ Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 października 2016 r. znak MF/FG4.4143.3.117.2016.MF.3535, Decyzja Ministra Energii Nr 16/R/16 z dnia 11 października 2016 r.

Poz. rezerwy 48³⁰ – *Środki na finansowanie działań w zakresie rezerw strategicznych, w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej*. Środki dla ARM na sfinansowanie działań ministra właściwego ds. energii w zakresie rezerw strategicznych, w sytuacji wystąpienia zagrożenia wywołanego wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń (ASF) na części terytorium Polski. Uruchomienie rezerwy miało na celu złagodzenie, w sytuacji kryzysowej, zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli poprzez utworzenie rezerw strategicznych produktów żywnościowych w grupie rezerw produktów rolnych i rolno-spożywczych (kwota 20 000,0 tys. zł). Wykorzystanie rezerwy wyniosło 9 557,1 tys. zł (47,79% kwoty przyznanej) z uwagi na uwarunkowania rynkowe i niewystarczający do końca roku czas wymagany na przeprowadzenie postępowania w zakresie zakupu dodatkowych ilości sterylizowanych konserw wieprzowych mięsnych i sterylizowanych konserw typu pasztet oraz cykl produkcyjny przedmiotowych asortymentów. Zwrot niewykorzystanej kwoty 10 442,9 tys. zł dokonany został w dniu 5 stycznia 2017 r. na rachunek ME. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego ME³¹ działania w celu przyznania ARM tej dotacji podjęte były na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi³². ARM poinformowała o wysokich kosztach związanych z przechowywaniem tych rezerw, na co nie miała środków. Minister zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przesunięcie realizacji jego wniosku na rok 2017, na co nie uzyskał zgody. Dopiero po zmianie planu finansowego ARM, zatwierdzonej przez Ministra Energii w dniu 21 listopada 2016 r. oraz pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych dotyczącej odpowiednich zmian w projekcie budżetu państwa na 2017 r., możliwe było w dniu 6 grudnia 2016 r. wydanie decyzji i podpisanie umowy z ARM.

Poz. rezerwy 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*. Realizacja zadania pn. „Opracowanie metodyki oceny bezpieczeństwa i wskazanie optymalnej lokalizacji płytkiego składowania odpadów promieniotwórczych nisko- i średniotemperaturowych”.

Umowa na to zadanie została zawarta w dniu 8 maja 2013 r. pomiędzy Ministrem Gospodarki a Konsorcjum³³. Przedmiotem zamówienia było „Opracowanie metodyki oceny bezpieczeństwa i wskazanie optymalnej lokalizacji płytkiego składowania odpadów promieniotwórczych nisko- i średnioaktywnych”. W 2016 r. realizowane było zadanie VIII, XII i XIII. Wykorzystanie rezerwy – 1 163,7 tys. zł (100% kwoty przyznanej).

(dowód: akta kontroli str. 900-913, 1019-1140, 1300-1302)

Z otrzymanych środków z rezerw celowych ME wydało zgodnie z przeznaczeniem i rzetelnie rozliczyło 84 150 tys. zł (85,5%). Niewykorzystane środki w wysokości 14 296,1 tys. zł zostały terminowo zwrócone do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1019-1140, 1306-1310)

³⁰ Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 14 października 2016 r. znak MF/FG4.4143.125.2016.MF.3814, Decyzja Ministra Energii Nr 18/R/16 z dnia 6 grudnia 2016 r.

³¹ Pismo z dnia 15 marca 2017 r., znak IK:79458.

³² Wniosek z dnia 12 października 2016 r., znak ZON-Z-558/2016.

³³ Skład Konsorcjum: Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Instytut Chemii i Techniki Jądrowej, Instytut Geofizyki Polskiej Akademii Nauk, Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, Przedsiębiorstwo Geologiczne „Geoprojekt Szczecin” sp. z o.o., Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych – Przedsiębiorstwo Państwowe. Do umowy zawarto trzy aneksy.

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 *ufp* dysponent części 47 – Energia, dwiema decyzjami³⁴, zablokował łączną kwotę 4 222,4 tys. zł, w tym w dziale 750 *Administracja publiczna* – 2 574,9 tys. zł oraz w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* w wysokości 1 647,5 tys. zł.

Blokady spowodowane były oszczędnościami powstałymi w trakcie realizacji zadań, jak również przesunięciem realizacji niektórych zaplanowanych zadań na 2017 r. M.in. Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy (INiG-PIB) z przyczyn proceduralno-organizacyjnych przesunął na 2017 r. termin wykonania analizy pn. *Ocena wpływu rozwoju ekomobilności na gospodarkę kraju wraz z analizą przemysłową ustanowienia celu na poziomie 1 mln pojazdów elektrycznych do 2025 r.* Minister Energii każdorazowo informował Ministra Finansów o blokadzie w dniu jej dokonania.

(dowód: akta kontroli str. 532-537, 1556-1584)

Nie wykorzystano limitu wydatków w kwocie 25 802,4 tys. zł, głównie w działach 500 *Handel* – 14 383,8 tys. zł (55,7% ogółu niewykorzystanego limitu wydatków), 750 *Administracja publiczna* – 7 765,4 tys. zł (30,1%) i 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 3 486,2 tys. zł (13,5%).

(dowód: akta kontroli str. 1246-1251, 1599-1603, 3313-3318)

Wydatki zostały poniesione w kwocie 266 374,6 tys. zł, co stanowiło 91,2% planu po zmianach, w czterech działach, tj.: 500 *Handel* w wysokości 177 281,2 tys. zł (92,5% planu po zmianach) i odpowiednio: 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 44 072 tys. zł (92,7%), 750 *Administracja publiczna* – 37 356 tys. zł (82,8%) oraz 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* – 7 665,4 tys. zł (97,9%). Plan wydatków po zmianach wynosił 292 177,1 tys. zł, z tego: dział 150 – 47 558,2 tys. zł, dział 500 – 191 665 tys. zł, dział 750 – 45 121,4 tys. zł i dział 900 – 7 832,4 tys. zł.

Wydatki w dziale 500 *Handel* poniesione zostały w ramach udzielonych dotacji dla ARM, na realizację zadań określonych w *ustawie z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych*³⁵ – 64 896,1 tys. zł (dotacja podmiotowa), utrzymywanie i wymianę rezerw strategicznych – 43 108 tys. zł (dotacja celowa) oraz uzupełnienie rezerw strategicznych z asortymentu produktów rolno-spożywczych – 69 277,1 tys. zł (trzy dotacje celowe).

Niższe od planowanego (po zmianach) wykonanie wynikało m.in. z uwarunkowań rynkowych i niewystarczającego do końca roku czasu wymaganego na przeprowadzenie postępowania w zakresie zakupu dodatkowych ilości sterylizowanych konserw wieprzowych mięsnych i sterylizowanych konserw typu pasztet.

Wydatki w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* poniesione zostały m.in. na:

- realizację zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej m.in. w formie: dotacji podmiotowej³⁶ dla Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku-Świerku (ZUOP) w kwocie 6 650 tys. zł oraz 12 dotacji przeznaczonych na realizację zadania poprawy stanu bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej kraju w łącznej kwocie 6 928 tys. zł (dotacje wypłacono dla: Centralnego Laboratorium Ochrony Radiologicznej, Narodowego Centrum Badań Jądowych, Centrum Onkologii – Instytutu im. Marii

³⁴ Nr DBF-I-03100-39/16 z dnia 14 listopada 2016 r. oraz nr DBF-I-03100-49/16 z dnia 9 grudnia 2016 r.

³⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1635. Dalej: *ustawa o rezerwach strategicznych*.

³⁶ Na podstawie art. 119 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. prawo atomowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 576).

Skłodowskiej-Curie, Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku-Świerku),

- opłaty na rzecz gminy Różan z tytułu zlokalizowania na jej terenie Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych w kwocie 10 500 tys. zł,
- opłaty składek do 11 organizacji międzynarodowych w łącznej w wysokości 3 731,4 tys. zł (opłacono m.in. składki do Międzynarodowej Agencji Energetyki MAE, Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej IRENA, Agencji Energii Jądrowej NEA [Nuclear Energy Agency OECD], Europejskiej Karty Energetycznej EKE, Agencji Energii Jądrowej NEA DATA BANK, Wspólnoty Energetycznej),
- badania statystyczne w kwocie 6 099,1 tys. zł,
- finansowanie i współfinansowanie zadań i działań w ramach Pomocy technicznej PO IiŚ 2007-2013 i PO IiŚ 2014-2020 oraz PO PT 2014-2020³⁷ w formie dotacji w łącznej kwocie: 5 666,8 tys. zł,
- dotację celową dla (INiG-PIB) przeznaczoną na sfinansowanie wydatków niekwalifikowalnych związanych z pełnieniem przez INiG-PIB funkcji Instytucji Wdrażającej (IW) PO IiŚ 2014-2020, w kwocie 107,9 tys. zł.

Niższe od planowanego wykorzystanie środków wynikało m.in. z bezpłatnego uzyskania recenzji do Leksykonu Energetyki Jądrowej, przesunięcia na kolejny rok planowanej konferencji o przemyśle, rezygnacji z prowadzenia działań komunikacyjnych związanych z poszukiwaniem nowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych (brak ostatecznego porozumienia z Ministerstwem Środowiska odnośnie sfinansowania prowadzenia badań w potencjalnych lokalizacjach).

Wydatki w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* poniesione zostały na dofinansowanie Planu Działań sektora energetyka na lata 2014-2016, w tym dotacje celowe przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń dla pracowników IW w ramach realizacji PO PT 2014-2020 oraz wydatków majątkowych w ramach PO IiŚ 2007-2013 i 2014-2020.

Wydatki w dziale 750 *Administracja publiczna* poniesiono przede wszystkim w ramach wydatków bieżących jednostek budżetowych (29 680,4 tys. zł) na sfinansowanie kosztów funkcjonowania Ministerstwa. Były to wydatki m.in. na wynagrodzenia i pochodne (23 795,3 tys. zł), wydatki związane z utrzymaniem budynków, w tym na zakup energii (439 tys. zł), usługi remontowe (71,7 tys. zł), usługi telekomunikacyjne, opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe, podatek od nieruchomości, zakup usług pozostałych (1 571,1 tys. zł), zakupy materiałów i wyposażenia (1 168,1 tys. zł) oraz na: ekspertyzy i opinie (229,4 tys. zł), podróże służbowe krajowe (142,4 tys. zł) i zagraniczne (1 348,2 tys. zł), odpisy na ZFŚS (355,9 tys. zł), wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (295,8 tys. zł).

Mniejsze od planowanego (kwota planowana 35 180,4 tys. zł) o 15,6% wykorzystanie środków wynikało w głównej mierze z tego, że rok 2016 dla ME był rokiem organizowania pracy i ze względu na niejasną sytuację lokalową, partycypację w kosztach utrzymania nieruchomości Ministerstwa Rozwoju przy Placu Trzech Krzyży 3/5 (zmienny miesięczny wskaźnik), trudno było na etapie planowania oszacować optymalną wielkość środków na 2016 r. W 2016 r. m.in. zrezygnowano z zakupów dużej ilości mebli pracowniczych, odstąpiono od

³⁷ Finansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi, jako wsparcie dla IW: Instytutu Nafty i Gazu Kraków – Państwowego Instytutu Badawczego w kwocie 3 519,4 tys. zł.

organizacji dwóch szkoleń grupowych, jedno szkolenie zrealizowano bezkosztowo, wydatkowano niższe kwoty na szkolenia niż szacowano z uwagi na obniżenie cen szkoleń w 2016 r. Trudne na etapie planowania było również oszacowanie kosztów z zakresu konserwacji i napraw.

Ponadto w dziale 750 *Administracja publiczna* poniesiono wydatki na finansowanie i współfinansowanie działań w ramach:

- PO PT 2014-2020 z przeznaczeniem na wynagrodzenia i pochodne w kwocie 5 092 tys. zł (88,2% kwoty planowanej 5 772 tys. zł),
- Pomocy technicznej PO LiŚ 2014-2020 – w kwocie 1 255,6 tys. zł (54,5% kwoty planowanej 2 303 tys. zł).

Niższe wykorzystanie limitu środków wynikało m.in. z tego, iż umowa na dofinansowanie w ramach Pomocy technicznej PO LiŚ 2014-2020 została podpisana w I kwartale 2016 r., ze względu na podpisanie porozumienia o przejęciu praw i obowiązków Ministra Energii w dniu 27 stycznia 2016 r. Powyższe przyczyniło się do spiętrzenia prac w III-IV kwartale 2016 r. i spowodowało przesunięcie z 2016 na 2017 r. realizacji działań informacyjno-promocyjnych, dostaw i zakupów usług. Ponadto ze względu na rozpoczęty proces kontraktacji w ramach I i VII osi priorytetowej PO LiŚ pracownicy Instytucji Pośredniczącej (IP) w 2016 r. odbywali ograniczoną liczbę wizyt służbowych zagranicznych. Ograniczono również udział pracowników IP w szkoleniach zagranicznych dotyczących systemu zarządzania funduszami europejskimi.

W dziale 750 *Administracja publiczna* poniesiono wydatki majątkowe w wysokości 1 327,9 tys. zł, tj. 71,2% planu (kwota 1 866 tys. zł). W ramach wydatków inwestycyjnych wykonano m.in. system kontroli dostępu w budynkach przy ul. Żurawiej 4a oraz modernizację systemu sygnalizacji pożarowej dla tych budynków, przebudowę systemów klimatyzacji w serwerowni oraz modernizację tarasu i dachu w budynku ME. Natomiast w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne zakupiono m.in. urządzenia sieciowe, serwery, sprzęt komputerowy, w tym tablety oraz oprogramowanie komputerowe.

Minister Energii na podstawie art. 171 ust. 3 *ufp* wystąpił o zgodę na dokonanie przeniesień wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 000 zł.

W przypadku dokonania zmian polegających na przeniesieniach wydatków majątkowych poniżej wskazanej kwoty zgodnie z art. 171 ust. 3 *ufp* Minister Energii informował Ministra Finansów. Oba wystąpienia Ministra uzyskały zgodę Ministra Finansów.

Niższe od zaplanowanych kwot wykonanie wydatków inwestycyjnych oraz wydatków na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych wynikało z oszczędności uzyskanych w trakcie przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz braku realizacji poniższych zadań w ramach działu 750 *Administracja publiczna*.

- zadanie pn. „Zakup serwerów typu Blade” nie zostało zrealizowane w 2016 r., gdyż nie udało się wybrać jego wykonawcy. Pomimo przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i wyłonienia najkorzystniejszej oferty, zarówno oferent, który ją złożył, jak i kolejni uczestnicy przetargu, odstępowali od podpisania umowy tłumacząc się problemami technicznymi po stronie producentów sprzętu. Ostatecznie przetarg został unieważniony. Wobec powyższego zadanie to zostało przeniesione na rok 2017;

- zadanie pn. „Przebudowa systemu infrastruktury elektrycznej w budynkach Ministerstwa Energii” nie zostało zrealizowane w 2016 r., ponieważ ze względów organizacyjnych zostało przeniesione na rok 2017. W związku z niewyjaśnioną sytuacją lokalową oraz zakończonym w sierpniu 2016 r. procesem przeprowadzek pracowników Ministerstwa Rozwoju z budynku przy ul. Żurawiej 4a do budynku Ministerstwa Rozwoju przy Placu Trzech Krzyży 3/5 oraz możliwą w związku z tym przeprowadzką pracowników Ministerstwa Energii z budynku przy Placu Trzech Krzyży 3/5 do budynku Ministerstwa Energii przy ul. Żurawiej, Biuro Administracyjne w pierwszej kolejności rozpoczęło realizację zadań inwestycyjnych priorytetowych pod względem zapewnienia bezpieczeństwa i potrzeb organizacyjnych urzędu. Po zakończeniu realizacji podjętych zadań inwestycyjnych nastąpiła rezygnacja z przebudowy systemu infrastruktury elektrycznej, gdyż czas pozostały do końca roku był krótszy od niezbędnego na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w drodze przetargu, pełną realizację zadania i jego rozliczenie.

Zakupy inwestycyjne były zgodne z planem wydatków i zasadne z punktu widzenia zadań realizowanych przez ME.

(dowód: akta kontroli str. 1146-1152, 1165-1166, 1246-1251, 2118-2122, 3313-3318, 3367-3374)

Przeciętne zatrudnienie w Ministerstwie (w zakresie części 47 – Energia) w 2016 r. wyniosło 287 pracowników, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7 102 zł brutto. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne zaplanowano w wysokości 30 800 tys. zł, a wyniosły 28 969,7 tys. zł (94% planu po zmianach). W tym wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zaplanowano w wysokości 235,1 tys. zł, a faktycznie wydatkowano w kwocie 164,2 tys. zł (69,8% planu po zmianach), z tego:

- zawarto 45 umów o dzieło, w tym jedną umowę z pracownikiem; w tym 37 umów w ramach PO LiŚ 2014-2020,
- zawarto 17 umów zlecenia, w tym nie zawarto żadnej umowy z pracownikami, ani w ramach PO LiŚ.

Środki w ramach wynagrodzeń bezosobowych zostały wykorzystane w niższej kwocie m.in. dlatego, że w 2016 r. nie było postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych w ramach Komisji Dyscyplinarnej oraz wystąpiło przesunięcie wydatków na 2017 r. w ramach Pomocy technicznej PO LiŚ 2014-2020 w działaniu 1.4. Rozwijanie i wdrażanie inteligentnych systemów dystrybucji działających na niskich i średnich poziomach napięcia, poddziałaniu 1.1.2. Budowa oraz przebudowa sieci elektroenergetycznej o napięciu co najmniej 110 kV umożliwiającą przyłączenie jednostek wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii do krajowej sieci elektroenergetycznej oraz sieci dystrybucyjnej o napięciu 110 kV, w zakresie realizowania projektów w formule „pod klucz” (nastąpiła zmiana terminu oceny dokumentacji środowiskowej przez eksperta zewnętrznego z etapu składania wniosku na etap realizacji).

(dowód: akta kontroli str. 858-877, 1186, 1253, 1596-1598)

Zobowiązania na koniec 2016 r. wyniosły 1 925,4 tys. zł. Główną pozycję w kwocie 1 834,5 tys. zł stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych. Na koniec 2016 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 1152, 1174-1185, 3262)

U dysponenta części 47 – Energia kontrolą objęto dobrane w sposób celowy dziewięć dotacji na kwotę 188 054,2 tys. zł (92% środków wydatkowanych na dotacje):

- dotacje dla ARM – (podmiotowa i cztery celowe na łączną kwotę 177 281,7 tys. zł) przeznaczone były na dofinansowanie bieżącej działalności ARM, utrzymywanie i wymianę rezerw strategicznych oraz uzupełnienie rezerw strategicznych z asortymentu produktów rolno-spożywczych;
- dotacje dla ZUOP – (podmiotowa i celowa na łączną kwotę 7 173 tys. zł) przeznaczone były na sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań ZUOP. Dotacja celowa przeznaczona była na zadanie pod nazwą *Przebudowa i adaptacja części obiektu R1 – przybudówki do części reaktora EWA do funkcji dydaktyczno-wystawienniczych* (w ramach realizacji zadań związanych z poprawą stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju);
- dotacja celowa dla Centrum Onkologii – Instytutu im. Marii Skłodowskiej-Curie w kwocie 80 tys. zł, przeznaczona na dofinansowanie działalności pod nazwą *Utrzymanie systemu zapewnienia jakości w Pracowni Wtórnych Wzorców Dozymetrycznych* – w ramach realizacji zadań związanych z poprawą stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju;
- dotacja celowa dla INiG Kraków-PIB w kwocie 3 519,5 tys. zł przeznaczona na finansowanie wynagrodzeń i pochodnych pracowników Instytutu jako IW dla PO LiŚ 2014-2020, finansowane ze środków PO PT.

Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w *ufp* i obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 643-646, 893-897, 900-909, 928-938, 1022-1066, 1211-1224, 1303-1305, 1311-1339, 1348-1363, 2825-3203)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 25 708,4 tys. zł, tj. 41,4% wydatków ME w części 47 – Energia z wyłączeniem dotacji (wydatki te wyniosły 62 075,2 tys. zł). Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS³⁸). Badaniem objęto 82 zapisy księgowe na kwotę ogółem 25 674,6 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych osiem zapisów na kwotę 911,6 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 72 zapisy na kwotę 24 763 tys. zł. Kwota dwóch wydatków dobranych w sposób celowy wyniosła 33,8 tys. zł.

Analiza dokumentacji, obejmująca m.in. planowanie wydatku, zabezpieczenie środków na zakup oraz celowość i gospodarność jego poniesienia, nie wykazała nieprawidłowości, poza jednym wydatkiem zrealizowanym niezgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi, opisanym poniżej w nieprawidłowościach. 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 *Pzp*, 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.

(dowód: akta kontroli str. 85-122, 257-445, 882-889, 1263-1272, 1307-1310, 1364-1554, 1909-2122, 3253)

³⁸ Prawdopodobieństwo wylosowania jest proporcjonalne do wartości.

Kontrolą NIK objęto sześć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W trzech jako tryb wyboru dostawcy towarów/usług zastosowano przetarg nieograniczony, jedno przeprowadzono w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz dwa zamówienia, do których nie zastosowano przepisów *Pzp*.

Jedno z zamówień dotyczyło zakupu sprzętu komputerowego i telefonów komórkowych i było współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach działania 10.1. oś priorytetowa Pomoc techniczna PO liŚ 2014-2020. Łączna kwota wydatków wyniosła 354,5 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1882-1908)

Drugie z zamówień dotyczyło świadczenia kompleksowej usługi utrzymania czystości w budynku Ministerstwa Energii przy Żurawiej 4a w Warszawie. Łączna kwota wydatków wyniosła 155,5 tys. zł, w tym z części 47 – Energia 147,7 tys. zł, a w części 48 – Gospodarka złożami kopalin 7,8 tys. zł. Zgodnie z §11 ust. 4 Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) w postępowaniu tym kryteriami oceny ofert były cena oraz kryterium społeczne zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. W §11 ust. 6 SIWZ określono, iż kryterium społeczne zatrudnienia na podstawie umowy o pracę zostanie ocenione na podstawie oświadczenia wykonawcy dotyczącego liczby pracowników, świadczących usługi w zakresie tzw. „serwisu popołudniowego” zatrudnionych przez wykonawcę na podstawie umowy i pracę w wymiarze minimum ½ etatu. Firma FLEXO Anna Fesz (dalej FLEXO) za swoją ofertę otrzymała 100 pkt, w tym 20 punktów, tj. maksymalną liczbę, za kryterium społeczne wskazując pięć osób zatrudnionych na powyższych warunkach. W wyniku tego zamówienia w dniu 29 kwietnia 2016 r. pomiędzy Ministerstwem Energii a FLEXO została zawarta Umowa Nr 42/II/P/75001/4300/16/BA, obowiązująca do 31 grudnia 2016 r. W umowie tej, w § 4 ust. 4 pkt 5 Ministerstwo zapisało prawo żądania przedstawienia dokumentów potwierdzających wymóg zatrudnienia pracowników na umowę o pracę (tj. kopii umów, zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego).

(dowód: akta kontroli str. 1263-1267, 1282-1299, 1701-1745)

Trzecie z zamówień³⁹, udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego, dotyczyło świadczenia usługi utrzymania czystości w budynku Ministerstwa Energii przy ul. Żurawiej 4a w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. Przetarg na usługi, które miały być świadczone od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. został wszczęty w dniu 15 grudnia 2016 r., a otwarcie ofert nastąpiło w dniu 27 grudnia 2016 r., co uniemożliwiło zawarcie umowy obowiązującej od 1 stycznia 2017 r. Umowa Nr 4/II/P/75001/3300/17/WA została zawarta w dniu 1 lutego 2017 r. Planowana kwota wydatków na 2017 r. na podstawie wybranej oferty wynosi nie więcej niż 308,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1306-1310, 1652-1700)

Kolejne zbadane zamówienie to zamówienie w trybie zamówienia z wolnej ręki na wykonanie badań statystycznych ujętych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016: 1.44.03. Specjalistyczne badania statystyczne w zakresie paliw i energii, 1.44.11. Paliwa ciekłe i gazowe. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1810-1881)

Piąte i szóste zbadane zamówienie, do których nie zastosowano przepisów *Pzp*, to opracowanie przez firmę Ernst & Young sp. z o.o. ekspertyzy pt. Ocena materiału

³⁹ Dobrane w sposób celowy.

Kontrakt różnicowy jako rekomendowany mechanizm zapewnienia ekonomicznej przewidywalności i opłacalności wdrożenia polskiego programu jądrowego oraz remont 20 pomieszczeń w budynku ME przy ul. Żurawiej 4a. W pierwszym z tych zamówień nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1746-1809)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

1. Jako działanie nierzetelne NIK ocenia złożenie zamówienia i jego realizację dotyczące remontu 20 pomieszczeń w budynku ME przy ul. Żurawiej 4a na kwotę 34,2 tys. zł z całkowitym pominięciem uregulowań wewnętrznych, tj. zarządzenia Nr 19 Dyrektora Generalnego ME w sprawie udzielenia zamówień publicznych.

Nie udokumentowano ustalenia szacunkowej wartości zamówienia w postaci notatki służbowej, co jest niezgodne z § 11 ust. 3 wyżej wymienionego zarządzenia, oraz nie zamieszczono zapytania ofertowego na stronie internetowej zamawiającego (co dla zamówień powyżej 20 000 zł jest obowiązkowe) i nie uzyskano zgody Dyrektora Generalnego na odstępianie od tego obowiązku, czym naruszono przepis §12 ust. 1-4 zarządzenia. Ponadto nie sporządzono wniosku przed udzieleniem zamówienia publicznego, co jest obowiązkiem wynikającym z §13 zarządzenia. Nie sporządzono umowy na realizację usługi remontowej (naruszenie §16 ust. 1-2 i 6-8) i nie sporządzono również protokołu odbioru wykonanej usługi.

Zgodnie z notatką⁴⁰ sporządzoną dnia 31 sierpnia 2016 r. zamówienie publiczne dotyczące remontu 20 pokoi zostało zlecone ustnie, nie sporządzono umowy z wykonawcą oraz protokołu odbioru. NIK nie podziela argumentacji Dyrektora Biura Administracyjnego (dalej BA) zawartej w piśmie⁴¹ z dnia 22 marca 2017 r., w którym uzasadnia powyższą sytuację brakiem wystarczającego czasu na przeprowadzenie postępowania zgodnego z zarządzeniem „z uwagi na brak wystarczającego czasu na przygotowanie dokumentacji biorąc pod uwagę konieczność natychmiastowego przeprowadzania pracowników ME”. Dyrektor BA mógł bowiem w trybie „awaryjnym” zwrócić się do Dyrektora Generalnego o zgodę na udzielenie zamówienia z odstępstwem od zasad określonych wyżej wymienionym zarządzeniem. NIK wskazuje, że brak umowy ze wskazanym zakresem prac i brak protokołu odbioru nie zabezpiecza interesów ME w zakresie ewentualnych reklamacji usługi. Odpowiedzialnym za nieprawidłowość był, zgodnie z § 3 ust. 1⁴² Zarządzenia Nr 19 Dyrektora Generalnego ME, Dyrektor Biura Administracyjnego.

Według wyjaśnień⁴³ Dyrektora Generalnego po wystąpieniu powyższej sytuacji przeprowadził on „rozmowę dyscyplinującą z kierownictwem Biura Administracyjnego. W celu wyeliminowania prawdopodobieństwa wystąpienia podobnych zdarzeń w przyszłości zostało przekazane do komórek organizacyjnych pismo z dnia 9 września 2016 r., znak: BDG-II-079-3/16, przypominające o obowiązku przestrzegania przy zamawianiu dostaw, usług i robót budowlanych zasad określonych w Zarządzeniu nr 19 Dyrektora

⁴⁰ Notatka dla Dyrektora Generalnego ME dot. remontu 20 pomieszczeń na drugim piętrze w budynku przy ul. Żurawiej 4a wyjaśniająca przyczyny niezastosowania Zarządzenia nr 19 Dyrektora Generalnego ME w sprawie udzielenia zamówień publicznych, podpisana przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Biura Administracyjnego – jako załącznik do faktury nr 26/16 za wykonanie remontu.

⁴¹ Znak IK: 82891.

⁴² Przepis ten stanowi, że „Kierujący komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, każdy w zakresie swojego działania, ponoszą odpowiedzialność za przestrzeganie przepisów wynikających z niniejszego zarządzenia”.

⁴³ W piśmie z dnia 24 marca 2017 r., znak IK: 82891.

Generalnego ME". W 2017 r. zaplanowano szkolenia wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień publicznych do 30 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 85-122, 1252, 1256-1257, 1272, 2052-2057)

2. Jako nierzetelne NIK ocenia wszczęcie dopiero w dniu 15 grudnia 2016 r. przetargu w trybie *Pzp* na usługi utrzymania czystości w budynku Ministerstwa Energii przy ul. Żurawiej 4a w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. Otwarcie ofert nastąpiło w dniu 27 grudnia 2016 r., natomiast wynik postępowania został zatwierdzony w dniu 13 stycznia 2017 r.⁴⁴, co uniemożliwiło zawarcie umowy obowiązującej od 1 stycznia 2017 r.⁴⁵ Umowa Nr 4/III/P/75001/3300/17/WA w wyniku rozstrzygnięcia przetargu została zawarta w dniu 1 lutego 2017 r., natomiast w okresie od 1 stycznia do 31 stycznia 2017 r. usługa była wykonywana na podstawie umowy 148/II/P/75001/4300/16/BA zawartej w dniu 2 stycznia 2017 r. z firmą FLEXO. W notatce Dyrektora BA ME do Dyrektora Generalnego ME z dnia 30 grudnia 2016 r. przewidywany koszt usługi za styczeń 2017 r. został oszacowany na podstawie średniomiesięcznych kosztów ponoszonych w 2016 r., w wysokości nie wyższej niż 19 439,96 zł. Według wyjaśnień Dyrektora BA⁴⁶ z uwagi na trudną sytuację kadrową w Zespole Majątkowym (trzy osoby merytoryczne, z czego dwie w trakcie długotrwałej nieobecności) wszystkie bieżące zadania merytoryczne spoczywały na jednym pracowniku. Natłok spraw spowodował brak możliwości przygotowania niezbędnej dokumentacji do przeprowadzenia postępowania. Za nieprawidłowość odpowiedzialny jest Dyrektor BA, jako kierownik komórki organizacyjnej właściwej, ze względu na przedmiot zamówienia, do sporządzenia *Wniosku o udzielenie zamówienia publicznego*, zgodnie z § 6 ust. 1 w zw. z § 3 ust. 1 Zarządzenia Nr 19 Dyrektora Generalnego ME.

(dowód: akta kontroli str. 1263-1267, 1652-1700)

3. W trzech przypadkach dokonano zapłaty po terminie (opóźnienie nie skutkowało naliczeniem ani zaplaceniem odsetek). Jednodniowe opóźnienia w płatnościach dotyczyły następujących dokumentów: faktura nr 00039/16 w kwocie 107,97 zł za zakup płachty malarskiej, nota księgowa nr 208/16/NZ/BCh z dnia 19 września 2016 r. na kwotę 9 896,80 zł za zwrot kosztów za wykonane wydruki w sierpniu 2016 r. w ramach usługi centralnego wydruku oraz f-ra nr ERO/0042/16/0 na kwotę 954 226,62 zł za wykonanie otworów wiertniczych oraz nowoczesnych badań geofizycznych wraz z ich interpretacją dla lokalizacji. Według wyjaśnień⁴⁷ Dyrektora Generalnego przyczyną opóźnienia zapłaty była konieczność przeprowadzenia formalnych i merytorycznych wyjaśnień. Zgodnie z zarządzeniem 34 Dyrektora Generalnego ME z dnia 29 kwietnia 2016 r. § 27 ust. 3, dokumenty zewnętrzne sprawdzone pod względem merytorycznym komórka organizacyjna przekazuje do DBF nie później niż na trzy dni robocze przed terminem zapłaty. Wyżej wymienione dokumenty wpłynęły jednak do DBF na dzień przed terminem płatności. Odpowiedzialnym⁴⁸ za opóźnienie w przekazaniu dokumentów jest w przypadku faktury za zakup płachty malarskiej i noty za wydruki – Dyrektor BA, natomiast w przypadku faktury za wykonanie

⁴⁴ Protokół postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego zatwierdzony w dniu 16 stycznia 2017 r., oznaczenie sprawy: BDG-II-281-15/16.

⁴⁵ Art. 94 ust. 1 i 2 w zw. z art. 182 *Pzp*.

⁴⁶ Pismo z dnia 22 marca 2017 r., znak IK: 82891, przekazane przy piśmie z dnia 24 marca 2017 r., znak IK: 82891.

⁴⁷ W piśmie z dnia 24 lutego 2017 r., znak BDG.III.091.6.2017, IK: 61810.

⁴⁸ Zgodnie § 10 ust. 1 i 2 Regulaminu Organizacyjnego ME będącego załącznikiem do zarządzenia Ministra Energii z dnia 5 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Energii.

otworów wiertniczych i badania geofizyczne – Dyrektor Departamentu Energii Jądrowej.

(dowód: akta kontroli str. 24- 30, 901, 1092-1105, 1115-1116, 1268-1269, 2109-2117)

4. NIK ocenia, jako nierzetelne sporządzenie protokołu odbioru dzieła (kalendarzy) dwa dni po terminie przyjęcia oraz bez wskazania daty odbioru przedmiotu umowy, co jest niezgodne z uregulowaniem § 3 ust. 6 i 7 umowy nr 24/II/P/7500/4308/16/PO liŚ/DFE z dnia 30 listopada 2016 r. Zgodnie z przywołanymi zapisami „W dniu odbioru produktów, o których mowa w ust. 5, zostanie sporządzony i podpisany przez Strony, protokół odbioru...” oraz „Protokół odbioru produktów powinien zawierać w szczególności: 1) datę i miejsce odbioru przedmiotu umowy...”.

Według wyjaśnień⁴⁹ Dyrektora Generalnego ME „Ze względu na konieczność weryfikacji ilości i sprawdzenia poprawności wykonania zamówienia, pracownicy Zamawiającego potrzebowali więcej czasu na sprawdzenie ilościowe i jakościowe przekazanego przedmiotu umowy”. NIK przyjmuje do wiadomości uzasadnienie, jednak zwraca uwagę, że uregulowania, które zostały zawarte w umowie (i ustalone przez samo ME) powinny być przestrzegane. Ponadto sporządzenie protokołu w dowolnym terminie bez wskazania daty odbioru dzieła uniemożliwia jasną weryfikację zaistnienia przesłanek zastosowania kar umownych, jak również okresu gwarancji. Odpowiedzialnym⁵⁰ za sporządzenie protokołu odbioru w terminie niezgodnym z zapisami umowy był Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 24-30, 1253, 1257-1258, 2042-2051)

5. W wyniku równolegle prowadzonej w Ministerstwie Energii kontroli wykonania budżetu państwa w części 48 – Gospodarka złożami kopalin NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące udzielenia zamówienia publicznego na „Usługę w zakresie ochrony osób i mienia”, gdyż oferta wybranego wykonawcy zawierała rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a ponadto następnie zawarto aneks do tej umowy z naruszeniem przepisów *ustawy Pzp*. Z tytułu realizacji umowy w zakresie ochrony osób i mienia z Agencja Ochrony Osób i Mienia EGIDA sp. jawna, Janusz Rostkowski, Krzysztof Rostkowski (dalej Agencja EGIDA lub Wykonawca) Ministerstwo Energii poniosło w 2016 r. wydatki w łącznej kwocie 106,0 tys. zł, w tym z części 47 – Energia wydatkowano kwotę 100,7 tys. zł.

W dniu 28 kwietnia 2016 r. podpisano umowę pomiędzy Ministerstwem Energii reprezentowanym przez Dyrektora BA⁵¹ a Agencją EGIDA na okres od dnia 1 maja 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. dotyczącą *świadczenia usługi w zakresie ochrony osób i mienia*. W ofercie Wykonawca zobowiązany był podać stawkę za jedną roboczogodzinę brutto. W stawce tej miały być uwzględnione wszelkie koszty niezbędne do prawidłowego i pełnego wykonania zamówienia, w tym podatek od towarów i usług.

Zamawiający, w trybie art. 90 ust. 1 *Pzp* zwrócił się do oferentów, których oferty były niższe o więcej niż 30% od szacunkowej wartości zamówienia (21 zł za

⁴⁹ Pismo z dnia 24 marca 2017 r., znak IK: 82891.

⁵⁰ Zgodnie §10 ust. 1 i 2 Regulaminu Organizacyjnego ME będącego załącznikiem do zarządzenia Ministra Energii z dnia 5 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Energii.

⁵¹ Na mocy pełnomocnictwa nr BDG-117/2726-14/16 z dnia 21 kwietnia 2016 r. udzielonego przez Dyrektora Generalnego ME.

roboczogodzinę), w tym m.in. do Agencji EGIDA (która złożyła ofertę w wysokości 14,00 zł), o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów dotyczących elementów oferty, mających wpływ na wysokość ceny oferty. W ocenie NIK Wykonawca w złożonych wyjaśnieniach nie wykazał, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny⁵², gdyż nie wskazał, że wynika np. z uzyskanej pomocy publicznej, natomiast warunki wynikające z przepisów prawa pracy, przepisów o zabezpieczeniu społecznym i przepisów podatkowych wskazują, że nie jest możliwe prawidłowe skalkulowanie stawki godzinowej na tak niskim poziomie. Uwzględniając wysokość obowiązującego w 2016 roku minimalnego wynagrodzenia za pracę⁵³, tj. 1850 zł, stawka godzinowa wykonawcy nie powinna być niższa niż 16,20 zł (brutto)⁵⁴. W związku z powyższym, w ocenie NIK, wyjaśnienia Agencji EGIDA, oceniane w kontekście właściwości przedmiotu zamówienia będącego przedmiotem postępowania, na podstawie art. 90 ust. 3 *Pzp*⁵⁵, powinny wskazywać na zasadność odrzucenia oferty. Ponadto wskazać należy, że członkowie komisji przetargowej w złożonych wyjaśnieniach przyznali⁵⁶, że nie posiadają znajomości przepisów prawa pracy oraz wiedzy umożliwiającej wyliczenie kosztów umowy o pracę, co w ocenie NIK świadczy o tym, że nie powinni w ogóle być członkami tej komisji.

Aneks nr 1 z dnia 22 grudnia 2016 r., podpisanym ze strony ME przez Dyrektora Biura Administracyjnego, podniesiono stawkę godzinową za usługę z 14 do 21,28 zł (brutto), tj. o ponad 50% od dnia 1 stycznia 2017 r. Możliwość dokonania zmiany wynagrodzenia wykonawcy zawarta była w umowie z dnia 28 kwietnia 2016 r. (§ 2 ust. 4-7) i dotyczyła m.in. zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie art. 2 ust. 3-5 *ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*⁵⁷. W wyniku przeprowadzonych między stronami negocjacji ustalono podniesienie stawki godzinowej za wykonywaną usługę do wysokości 21,28 zł brutto, co znalazło następnie odzwierciedlenie w podpisanym w dniu 22 grudnia 2016 r. aneksie.

NIK zwraca uwagę, że minimalne wynagrodzenie za pracę⁵⁸ uległo od dnia 1 stycznia 2017 r. podwyższeniu do kwoty 2000 zł, tj. o 8,1%. W związku z tym, że umowa przewidywała zmianę wysokości wynagrodzenia w przypadku zmiany minimalnego wynagrodzenia za pracę⁵⁹, to dopuszczalna była zmiana wysokości wynagrodzenia dla Wykonawcy, ale w proporcji odpowiadającej wzrostowi

⁵² Zgodnie z art. 90 ust. 2 *Pzp* obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy.

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2016 r. (Dz. U. poz. 1385).

⁵⁴ Przy wynagrodzeniu 1850 zł, należy doliczyć co najmniej obowiązkowe składki obciążające pracodawcę odprowadzane do ZUS, Funduszu Pracy (FP), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), tj. łącznie 363,53 zł. Liczba godzin dla pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę w miesiącu wynosi średnio 168 godzin, w związku z powyższym kwota 2213,53 zł podzielona przez 168 godzin daje stawkę 13,17 zł, co po doliczeniu podatku VAT w wysokości 23% daje stawkę 16,20 zł za jedną roboczogodzinę. przy założeniu, że etat to 168 godzin.

⁵⁵ Zamawiający odrzuca ofertę wykonawcy, który nie złożył wyjaśnień lub jeżeli dokonana ocena wyjaśnień wraz z dostarczonymi dowodami potwierdza, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

⁵⁶ Wyjaśnienia członków komisji przetargowej z dnia 23 i 24 marca 2017 r.

⁵⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2008.

⁵⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz. U. poz. 1456).

⁵⁹ W przypadku zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, wynagrodzenie wykonawcy zostanie zmienione o wartość, o jaką zmieni się całkowity koszt wykonania umowy ponoszony przez wykonawcę, a wynikający ze zmiany wysokości wynagrodzeń poszczególnych pracowników biorących udział w realizacji pozostałej do wykonania, w momencie wejścia w życie zmiany, części zamówienia, do wysokości minimalnego wynagrodzenia obowiązującego po zmianie przepisów.

kosztów z tytułu wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę⁶⁰. Podniesienie wynagrodzenia wykonawcy o ponad 50% było niezgodne z § 2 ust. 6 umowy z dnia 28 kwietnia 2016 r. oraz z art. 144 ust. 1 *Pzp* w zw. z art. 19 ust. 3 pkt 1 *ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw*⁶¹. Tym samym zgodnie z art. 144 ust. 2 *Pzp* zmienione postanowienia umowne podlegają unieważnieniu. Według wyjaśnień⁶² Przewodniczącego komisji przetargowej wysokość wynagrodzenia Wykonawcy zmieniono w wyniku błędu spowodowanego rozliczaniem usługi ochrony w układzie godzinowym. Dyrektor Biura Administracyjnego wyjaśnił⁶³ natomiast, że akceptował protokół z negocjacji, natomiast nie brał bezpośrednio udziału w negocjacjach z Wykonawcą.

Także Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może na podstawie art. 146 ust. 6 *Pzp* wystąpić do sądu o unieważnienie umowy z powodu dokonania przez zamawiającego czynności z naruszeniem przepisów *Pzp*, które miało wpływ na wynik postępowania.

Z tytułu realizacji umowy w zakresie ochrony osób i mienia z Agencją EGIDA Ministerstwo Energii poniosło w 2016 r. wydatki w łącznej kwocie 106,0 tys. zł, w tym z części 47 – Energia wydatkowano kwotę 100,7 tys. zł.

W trakcie kontroli ustalono, że jeden z pracowników zatrudnionych przy realizacji umowy nie był kwalifikowanym pracownikiem ochrony, pomimo faktu, iż Wykonawca był zobowiązany, aby wszyscy pracownicy byli kwalifikowanymi pracownikami ochrony zgodnie z ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (§ 2 ust. 3 umowy z dnia 28 kwietnia 2016 r.).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na następujące kwestie:

1. W dokumentacji zamówienia publicznego na świadczenie kompleksowej usługi utrzymania czystości w budynku Ministerstwa Energii przy ul. Żurawiej 4a w Warszawie w ofercie złożonej przez firmę FLEXO Anna Fesz stwierdzono brak załącznika nr 5 do SIWZ *Lista podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej/informacja o braku przynależności do grupy kapitałowej*. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego ME⁶⁴ obecnie nie można potwierdzić, że dokument ten nie został przez FLEXO złożony wraz z ofertą. Gdyby nie został złożony, Zamawiający z pewnością wezwałby do jego złożenia w trybie art. 26 ust. 3 *Pzp*, tak jak to zrobił w przypadku brakującego w ofercie dokumentu nt. referencji. Dodatkowo Dyrektor Generalny wskazał, iż w konkretnej sytuacji brak załącznika nie miałby żadnego wpływu na wynik postępowania, gdyż z treści oświadczeń pozostałych oferentów wynika, iż FLEXO nie pozostawał z nimi w grupie kapitałowej. Na potwierdzenie powyższych twierdzeń, do wyjaśnień Dyrektora Generalnego dołączone zostało potwierdzenie FLEXO z dnia 21 marca 2017 r., iż nie należało do grupy kapitałowej na dzień składania ofert, tj. na dzień 20 kwietnia 2016 r. NIK nie zgadza się z powyższym twierdzeniem Dyrektora Generalnego, gdyż brak oświadczenia powodował niekompletność złożonej oferty i jej niezgodność z warunkami określonymi w SIWZ i dlatego mógł mieć wpływ na wynik postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 1256-1262, 1701-1745)

⁶⁰ W kosztach wykonania usługi koszt wynagrodzenia za pracę pracownika wykonawcy jest głównym, ale nie jedynym składnikiem kosztów.

⁶¹ Dz. U. poz. 1020.

⁶² Wyjaśnienia z dnia 23 marca 2017 r.

⁶³ Wyjaśnienia z dnia 31 marca 2017 r.

⁶⁴ Pismo z dnia 24 marca 2017 r., znak IK: 82891.

2. Wprowadzenie do oceny złożonych ofert kryterium społecznego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, obligowało w istocie do monitorowania spełnienia warunków zawartych w oświadczeniu oferenta o liczbie pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i wielkości etatu, na jaki mieli być zatrudnieni w czasie realizacji zawartej umowy. Wyrazem takiego podejścia było zasadne wprowadzenie do zawartej umowy nr 42/II/P/75001/4300/16/BA uregulowań przyznających Ministerstwu prawo kontroli realizacji zasad zatrudnienia, tj. prawa żądania przedstawienia dokumentów potwierdzających wymóg zatrudnienia pracowników na umowę o pracę, tj. kopii umów, zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego (§ 4 ust. 4 pkt 5 umowy). Według wyjaśnień Dyrektora BA ME⁶⁵ z uwagi na długotrwałą nieobecność pracowników, wskazanych w umowie, odpowiedzialnych za nadzór nad realizacją przedmiotowej umowy, BA nie może przedstawić dokumentów potwierdzających sprawdzenie spełnienia powyższego warunku dotyczącego zatrudnienia. Pracownicy BA odpowiedzialni za nadzór nad realizacją umowy nie zgłaszali przełożonym żadnych uwag i nieprawidłowości w związku z realizacją przedmiotowej umowy przez FLEXO. Dodatkowo, Dyrektor Generalny⁶⁶ poinformował, że zarządził przeprowadzenie kontroli doraźnej w zakresie realizacji umowy z FLEXO realizowanej w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1263-1299)

3. W opisie dokumentów księgowych ME stosowany jest zapis: „Przyjęto dyspozycję do wypłaty ze środków...” oraz „Do wypłaty/zwrotu...”. Pod powyższymi stwierdzeniami podpisuje się Główna Księgowa i upoważniony przez kierownika jednostki pracownik. NIK wskazuje, że w procesie wydatkowania środków publicznych obowiązuje zasada rozdzielenia funkcji dysponenta środków publicznych od wykonawcy wydawanych przez niego dyspozycji oraz zasada jasnego określenia odpowiedzialności. Dysponentem środków publicznych jest kierownik jednostki odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej (art. 53 ust. 1 *ufp*), natomiast do obowiązków głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych należy jedynie wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi.

Stosowany w ME wyżej wymieniony zapis na dokumencie księgowym nie wskazuje jednoznacznie, co oznacza podpis pracownika ME złożony obok podpisu Głównego Księgowego. Według wyjaśnień⁶⁷ Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów (DBF) z dnia 4 kwietnia 2017 r. Minister Energii „udzielił łącznego pełnomocnictwa” Dyrektorowi DBF i Głównemu Księgowemu „do dysponowania rachunkami bankowymi” oraz w dniu powierzenia stanowiska upoważnił Głównego Księgowego do wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi. Ponadto w ME określone zostały procedury w zakresie odpowiedzialności wydatkowania środków publicznych.

NIK przyjmuje do wiadomości te wyjaśnienia, jednocześnie wskazując, że przywołany wyżej zapis „Przyjęto dyspozycję do wypłaty ze środków...” stosowany na dokumentach księgowych jest niewystarczający. Posiadane upoważnienie do zatwierdzania dokumentu do zapłaty (kierownik jednostki lub osoba upoważniona) powinno mieć odzwierciedlenie w stosownym zapisie na dokumencie.

(dowód: akta kontroli str. 665-700, 1553-1604, 2108)

⁶⁵ Pismo z dnia 22 marca 2017 r., znak IK: 82891, przekazane przy piśmie z dnia 24 marca 2017 r., znak IK: 82891.

⁶⁶ Pismo z dnia 24 marca 2017 r., znak IK: 82891.

⁶⁷ Pismo z dnia 4 kwietnia 2017 r., znak IK: 86701.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W planie po zmianach, limit wydatków budżetu środków europejskich wyniósł 739 950 tys. zł, w tym: w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* 397 820 tys. zł, a w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* 342 130 tys. zł.

W 2016 r. zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 491 115,9 tys. zł, co stanowiło 66,4% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 498-638, 1167, 1615-1620, 3319, 3367-3374)

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 *ufp* dysponent części 47 – Energia, decyzją z dnia 14 listopada 2016 r.⁶⁸, zablokował kwotę 244 432,5 tys. zł, wynikającą m.in. z mniejszego wydatkowania środków w ramach płatności w działaniach 9.4. – *Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych*, 9.6. – *Sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych* i 10.3. – *Rozwój przemysłu dla odnawialnych źródeł energii* PO liŚ 2007-2013, przesunąć w ramach harmonogramu płatności w poddziałaniu 1.3.3. – *Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE* PO liŚ 2014-2020 – głównie w obszarze zamówień publicznych oraz w związku z niepodpisaniem umów przez NFOŚiGW w ramach działań 1.1.⁶⁹, 1.2., 1.3., 1.5. i 1.6. Środki zostały zablokowane w następujących działach: 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* w kwocie 229 787,6 tys. zł (94,0% ogółu zablokowanych wydatków) oraz w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* w wysokości 14 644,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 535-537, 1563-1564)

W ramach NSRO 2007-2013 w projekcie PO liŚ 2007-2013 poniesiono następujące wydatki:

- w rozdziale 15095 *Pozostała działalność* – 271 353,7 tys. zł, które przeznaczone zostały na: finansowanie działań wdrażanych przez INiG-PIB – 251 110,4 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 ME – 20 243,3 tys. zł,
- w rozdziale 90011 *Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* – 108 342,4 tys. zł, które przeznaczono na finansowanie działań wdrażanych przez NFOŚiGW.

W ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 w projekcie PO liŚ poniesiono wydatki w rozdziale 15095 *Pozostała działalność* – 111 419,8 tys. zł, które przeznaczone zostały na: finansowanie działań wdrażanych przez INiG-PIB – 102 440,4 tys. zł oraz poddziałanie 1.3.3 – *Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE* – 8 979,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1167, 1615-1620, 2351-2406, 3319, 3367-3374)

Nie poniesiono wydatków w kwocie 248 834 tys. zł, z tego przeznaczonych przede wszystkim na: PO liŚ 2014-2020 – 236 530,2 tys. zł (68% planu po zmianach), ze

⁶⁸ Nr DBF-I-03100-39/16.

⁶⁹ 1.1. Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, 1.2. Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach, 1.3. Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach, 1.5. Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu, 1.6. Promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe.

względu na przesunięcia w ramach harmonogramu płatności w poddziałaniu 1.3.3., głównie w obszarze zamówień publicznych oraz w związku z faktem niepodpisania umów przez NFOŚiGW na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach działań 1.1., 1.2., 1.3., 1.5., i 1.6. oraz na PO IiŚ 2007-2013 – 12 303,9 tys. zł (z tego w działaniach wdrażanych przez INiG–PIB na kwotę 6 089,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1561-1564, 1614, 3319)

Ponadto szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez Ministerstwo Energii na łączną kwotę 14 506,5 tys. zł, co stanowiło 3% wydatków budżetu środków europejskich w części 47 – Energia, poniesionych w 2016 r. Doboru próby (pięć operacji o najwyższej wartości) dokonano na podstawie doboru celowego pod względem wielkości dokonanych płatności. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie. Minister Energii rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 *ufp* sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 47 – Energia, za wyjątkiem wskazanych wyżej nieprawidłowości dotyczących zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 446-495, 665-700, 1910-1911, 2123-2824)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W układzie budżetu zadaniowego w ramach części 47 – Energia realizowano cztery zadania, ujęte w układzie czterech funkcji, podzielonych na pięć podzadań i dziewięć działań.

W ramach poszczególnych funkcji zaplanowano i wydatkowano odpowiednio:

- funkcja 5. – *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa* – zaplanowano w ramach środków z budżetu państwa 581 tys. zł i wydatkowano 564,4 tys. zł, tj. 97,1% planu po zmianach. W ramach zadania 5.1. – *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa i ochrona interesów Skarbu Państwa* wydatkowano środki z przeznaczeniem na wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w działania związane z nadzorem nad spółkami energetycznymi;
- funkcja 6. – *Polityka gospodarcza kraju* – zaplanowano 1 006 024,7 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich kwotę 739 950 tys. zł i wydatkowano łącznie 736 041,5 tys. zł (73,2% planu po zmianach), w tym z budżetu środków europejskich 491 115,9 tys. zł (66,4% planu po zmianach);
- funkcja 12. – *Środowisko* – zaplanowano 1 163,7 tys. zł i wydatkowano ze środków budżetu państwa całą zaplanowaną kwotę w 100%;
- funkcja 22. – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna* – zaplanowano kwotę 24 357,7 tys. zł i wydatkowano ze środków budżetu państwa 19 720,8 tys. zł (81% planu po zmianach).

Do badania wybrano zadanie 6.2. – *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa*, którego udział w środkach wydatkowanych w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich (ogółem 757 490,5 tys. zł) wynosił 97%.

W ramach zadania zastosowano dwa mierniki:

1. *Udział importu nośników energii w zużyciu energii ogółem*, którego planowana wartość wynosiła mniej niż 55%. Miernik ten służy pomiarowi realizacji jednego z dwóch celów zdania 6.2., jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa. W sprawozdaniu z realizacji ME przyjęło wykonanie miernika na poziomie planu, ponieważ dane za rok kalendarzowy dostępne są w czerwcu roku następnego. NIK zwraca uwagę na wadliwość rozwiązania polegającego na przyjęciu miernika realizacji zadania, którego wartości za okres sprawozdawczy nie można obliczyć przed terminem sporządzenia sprawozdania z powodów systemowych, czyli ze względu na brak niezbędnych danych. Celem tego zdania było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa.
2. *Procent realizacji wartości bazowej rezerw, określonej przez organ tworzący*, którego planowana wartość wynosiła: nie mniej niż 80%, a wykonana 99,7%. Miernik ten służy pomiarowi realizacji drugiego z celów zdania 6.2., jakim jest zapewnienie rezerw strategicznych zgodnie z potrzebami państwa w warunkach kryzysu.

W ramach tego zadania w podzadaniu 6.2.1. *Rynki paliw i energii* wydając środki na kwotę 558 760,3 tys. zł uzyskano m.in. następujące efekty rzeczowe:

- zrefundowano wydatki poniesione przez ME w związku z pełnieniem funkcji Instytucji Pośredniczącej dla I i VII osi priorytetowej w ramach PO LiŚ – realizacja PO PT na kwotę 5 092 tys. zł,
- wykonano zadania związane z obsługą zadań merytorycznych, w tym analizy i ekspertyzy dotyczące sektorów elektroenergetyki i ciepłownictwa na łączną kwotę 4 794 tys. zł,
- przy udziale środków budżetu państwa jak również budżetu środków europejskich (PO LiŚ 2007-2013 oraz PO LiŚ 2014-2020) realizowane były na podstawie podpisanych umów następujące działania, tj.
 - działania 10.1. i 10.2. PO LiŚ 2007-2013 mające na celu rozwój systemów przesyłowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej oraz budowę i przebudowę magazynów gazu ziemnego, a także budowę systemów dystrybucji gazu ziemnego na terenach niezgazyfikowanych i modernizację istniejących sieci dystrybucji na łączną kwotę 251 110,4 tys. zł.
 - działanie 7.1. PO LiŚ 2014-2020 skoncentrowane na rozwoju inteligentnych systemów magazynowych, przesyłu i dystrybucji energii – na kwotę 102 440,4 tys. zł. W ramach działania 7.1. w 2016 r. rozpoczęto realizację następujących projektów: Gazociąg Lwówek – Odolanów, Gazociąg Czeszów – Wierzchowice, modernizacja systemu przesyłowego na Dolnym Śląsku w celu poprawy jego funkcjonalności oraz optymalnego wykorzystania połączenia „Polska-Niemcy” Faza II.
 - działań 9.4., 9.6. i 10.3. PO LiŚ 2007-2013 skoncentrowanych na wdrażaniu projektów mających na celu zdywersyfikowanie źródeł dostaw nośników energii (biogazownie) – 20 243,3 tys. zł.
- realizowano plany działań w ramach pomocy technicznej PO LiŚ 2007-2013 i 2014-2020, wydatkowano łączną kwotę 6 922,4 tys. zł,
- realizowano działanie 1.3.3. PO LiŚ 2014-2020, którego celem jest wsparcie doradcze dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii, wydatkowano kwotę 8 979,4 tys. zł,

- sfinansowano opłaty z budżetu państwa na rzecz gminy Różan z tytułu zlokalizowania na jej terenie Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych – kwota 10 500 tys. zł,
- sfinansowano koszty realizacji polsko-rosyjskiej umowy dotyczącej wywozu napromieniowanego paliwa z reaktora badawczego na kwotę 2 387,8 tys. zł,
- realizowano program wieloletni pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”. Przy udziale środków budżetowych w wysokości 833,9 tys. zł zrealizowano następujący zakres rzeczowy:
 - kontynuowano działania nad zaangażowaniem polskiego przemysłu w rozwój energetyki jądrowej,
 - kontynuowano działania edukacyjno-informacyjne w zakresie energetyki jądrowej,
 - wykonano szereg opracowań niezbędnych do działań informacyjnych oraz do sporządzenia aktualizacji programu,
 - sfinansowano wydatki związane z działalnością ZUOP,
 - zrealizowano zadania związane z działaniami zmierzającymi do zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju,
 - realizowano działania PO IiŚ 2007-2013 oraz PO IiŚ 2014-2020 wdrażane przez NFOŚiGW oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Katowice służących wspieraniu wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, wspieraniu efektywności energetycznej w budynkach, efektywnej dystrybucji energii oraz termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej.

W ramach drugiego z podzadań zadania 6.2., tj. w podzadaniu 6.2.2. *Rezerwy strategiczne* poniesione wydatki na łączną kwotę 177 281,2 tys. zł klasyfikowane do jednego działania budżetu zadaniowego 6.2.2.1. *Rezerwy strategiczne*. Były one przeznaczone na dofinansowanie bieżącej działalności ARM, w tym zarządzania realizacją zadań statutowych – kwota 64 896,1 tys. zł, na częściowe sfinansowanie zakupu towarów oraz wydatków na utrzymanie rezerw strategicznych – kwota 43 108 tys. zł oraz sfinansowanie uzupełnienia rezerw strategicznych z asortymentu produktów rolno-spożywczych oraz na sfinansowanie utworzenia rezerw produktów żywnościowych w grupie rezerw rolnych i rolno-spożywczych – kwota 69 277,2 tys. zł. Celem tego podzadania było zapewnienie rezerw strategicznych zgodnie z potrzebami państwa w warunkach kryzysu. W 2016 r. osiągnięto wartość miernika *Procent realizacji wartości bazowej rezerw, określonej przez organ tworzący* w wysokości 99,7%, a więc wyższej od planowanej o 19,7 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 650-654, 781-793, 939-947, 1253, 1258-1259, 1606-1628, 3204-3251, 3311, 3375-3384, 3386-3394)

Zgodnie z art. 8 *ustawy o rezerwach strategicznych* asortymenty rezerw strategicznych i ich ilości określa Rządowy Program Rezerw Strategicznych, którego projekt opracowuje minister właściwy do spraw energii we współpracy z innymi organami, wskazanymi w ustawie. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego⁷⁰ Rządowy Program Rezerw Strategicznych jak dotąd nie został uchwalony przez Radę Ministrów. Nie oznacza to jednak, że Minister Energii nie podejmował działań zmierzających do uchwalenia Programu. Prace nad Programem stanowiły jedno z priorytetowych przedsięwzięć realizowanych przez Ministra Energii w 2016 r.

⁷⁰ Pismo z dnia 24 marca 2017 r., znak IK: 82891.

Z inicjatywy Ministra Energii sprawa finansowania Programu została rozpatrzona na posiedzeniu Komitetu Rozwoju w dniu 26 kwietnia 2016 r. W ramach końcowych ustaleń Komitet Rozwoju wydał zalecenia, które zostały zrealizowane przez Ministra Energii, który w dniu 28 października 2016 r. przekazał zaktualizowaną wersję Programu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Stały Komitet Rady Ministrów rozpatrzył dokument na posiedzeniu w dniu 16 listopada 2016 r. i postanowił, że przyjmuje Program i rekomenduje go Radzie Ministrów. Ponadto podjął następujące ustalenia:

- uwagi zgłoszone przez Ministra Zdrowia zostaną uwzględnione w sposób zaproponowany przez Ministra Energii, co na posiedzeniu zaakceptował i potwierdził Minister Zdrowia;
- uwagi zgłoszone przez Ministra Rozwoju i Finansów, dotyczące łącznej kwoty środków przeznaczonych na działania w zakresie rezerw strategicznych, omówi Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów.

Do końca 2016 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów nie rozpatrzył uwag Ministra Rozwoju i Finansów. Obecnie oczekuje się na wyznaczenie terminu posiedzenia Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w powyższej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 1256-1262, 1306-1310)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

Nie zostały wykonane ustawowe zadania Ministra Energii, dotyczące opracowania dokumentu *Polityka energetyczna państwa*. Zgodnie z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, zadania ministra właściwego do spraw energii w zakresie polityki energetycznej obejmują m.in. przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa, którą opracowuje się, co cztery lata i koordynowanie jej realizacji. Ostatni dokument pn. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r.⁷¹ Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego⁷² projekt *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku* w wersji opublikowanej w sierpniu 2015 r. był opracowany w oparciu o decyzje podjęte przez poprzedni Rząd. Aktualnie trwają prace nad projektem nowego dokumentu, który będzie uwzględniał decyzje obecnego Rządu. Należy zwrócić uwagę, że konieczne jest podjęcie decyzji kluczowych dla sektora, mających wpływ na jego funkcjonowanie w bardzo długiej perspektywie. Takie decyzje wymagają dogłębnych analiz oraz uzgodnień – np. rynek mocy oraz strategię sektorową dla górnictwa węgla kamiennego i brunatnego. Jednocześnie zakres dokumentu i jego zawartość zostaną dostosowane do nowych regulacji Unii Europejskiej, które zostały przedstawione w ramach pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” – tzw. pakietu zimowego. Dyrektor Generalny zwrócił uwagę, że w ramach obowiązku nałożonego na państwa członkowskie Unii Europejskiej Ministerstwo Energii prowadzi intensywne prace nad przygotowaniem Krajowego planu na rzecz energii i klimatu, będącego częścią systemu zarządzania Unią Energetyczną. Dokument będzie przedstawiał działania Polski podejmowane na rzecz realizacji 5 wymiarów Unii Energetycznej, tj.:

- 1) bezpieczeństwa energetycznego,
- 2) dekarbonizacji gospodarki,
- 3) efektywności energetycznej,
- 4) zintegrowanego rynku energii,
- 5) innowacyjności.

⁷¹ M.P. Nr 2 poz. 11.

⁷² Pismo z dnia 24 marca 2017 r., znak IK: 82891.

Dokument ze względu na zakres i zawartość, będzie się w znacznym stopniu pokrywał z zakresem polityki energetycznej.

(dowód: akta kontroli str. 1256-1262, 1306-1310)

Nadzór nad jednostkami nadzorowanymi i podległymi

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Ministerstwa⁷³ za prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad jednostkami nadzorowanymi i podległymi, odpowiada Departament Nadzoru ME (dalej DN ME) we współpracy z właściwymi merytorycznie departamentami. W zakresie ARM, jednostki podległej Ministrowi, DN ME prowadził okresowe analizy wykonania jej budżetu. Dokonywana była ocena stopnia realizacji zadań finansowanych środkami dotacji celowych oraz kontrola sprawozdań z wykonania planu finansowego ARM, w których nie stwierdzono nieprawidłowości⁷⁴. Dokonano analizy i zatwierdzenia sprawozdania finansowego ARM. Od 17 marca 2016 r. minister właściwy ds. energii nadzoruje Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego (dalej WUG). W 2016 r. DN ME wszczął m.in. procedurę odwołania Prezesa WUG oraz procedurę dotyczącą naboru na to stanowisko, rozpoczął też prace nad zmianą statutu WUG.

(dowód: akta kontroli str. 644-646, 1146-1160)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że statut ARM, którego aktualny tekst zawarty jest w obwieszczeniu Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Ministra Gospodarki w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych⁷⁵, zawiera postanowienia, z treści, których wynikają uprawnienia dla ministra właściwego ds. gospodarki (np. § 8 ust. 4, § 12 ust. 2 i ust. 4). Obwieszczenie to publikowane jest m.in. na stronie internetowej, w Biuletynie Informacji Publicznej ARM⁷⁶. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego ME⁷⁷ trwają prace nad zmianą statutu ARM, a w związku z faktem, iż uprawnienia Ministra wynikają bezpośrednio z ustawy, powielanie ich w statucie ARM ma znaczenie jedynie porządkujące, jednak niewątpliwie uaktualnienie statutu ARM jest potrzebne. Niedokonanie zmian w 2016 roku spowodowane było koniecznością oceny funkcjonowania Zarządu w dotychczasowym składzie (czego efektem były zmiany na stanowisku Zastępców Prezesa), jak i dotychczasowej struktury ARM. Przyjmując te wyjaśnienia NIK wskazuje, że treść statutu ARM nie powinna być dostosowywana ani do składu osobowego Zarządu Agencji, ani do ocen jego członków.

(dowód: akta kontroli str. 1146-1160)

3. Sprawozdania

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 przez dysponenta części 47 – Energia:

- 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),

⁷³ § 23 ust. 1 pkt 2 zarządzenia Ministra Energii z dnia 5 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Energii ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Ministra Energii z dnia 9 czerwca 2016 r. i z dnia 18 października 2016 r.

⁷⁴ Pismo z dnia 7 marca 2017 r., znak BDG.I.091.2017.

⁷⁵ Dz. Urz. MG z 2015 r. poz. 5.

⁷⁶ http://bip.arm.gov.pl/index.php?dz=podstawy_prawne wg stanu na dzień 6 marca 2017 r.

⁷⁷ Pismo z dnia 15 marca 2017 r., znak IK: 79458.

- 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 zbiorczych⁷⁸ sprawozdań finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie:

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

Badaniem objęto również sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych sporządzone na dzień 30 września 2016 r. w zakresie prawidłowości wykazania danych dotyczących należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto.

Dane wykazane w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Według wyjaśnień⁷⁹ Dyrektora Generalnego w ME w roku 2016 „nie były zgłaszane błędy systemu obsługi budżetu państwa TREZOR w zakresie wadliwości programu. Problemy dotyczące braku dostępności systemu wyjaśniane są na bieżąco”.

(dowód: akta kontroli str. 297-445, 639, 647-650, 654, 701-727, 1252-1257, 1557-1558, 3252-3366)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

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*⁸⁰, wnosi o:

- 1) wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych;
- 2) poinformowanie bez zbędnej zwłoki Agencji EGIDA, że postanowienia aneksu nr 1 z dnia 22 grudnia 2016 r. do umowy z dnia 28 kwietnia 2016 r. dotyczącej świadczenia usług w zakresie ochrony osób i mienia podlegają unieważnieniu oraz dokonanie z tą firmą stosownych korekt rozliczeń za usługi świadczone w 2017 r.;
- 3) rozważenie wypowiedzenia umowy z dnia 28 kwietnia 2016 r. dotyczącej świadczenia usług w zakresie ochrony osób i mienia w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w trakcie jej realizacji oraz przeprowadzenia nowego postępowania w sprawie świadczenia tej usługi;

⁷⁸ Z uwzględnieniem Rb-N i Rb-Z Prezesa ARM – Dysponenta Funduszu Zapasów Interwencyjnych.

⁷⁹ Pismo z dnia 24 marca 2017 r., znak IK: 82891.

⁸⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej *ustawa o NIK*.

- 4) podejmowanie działań w zakresie przeprowadzania postępowań przetargowych dotyczących wyboru oferenta na usługi, których świadczenie wymaga ciągłości, w terminie umożliwiającym ich nieprzerwaną realizację.

Ponadto NIK podtrzymuje nadal aktualne i wymagające pilnej realizacji wnioski NIK zawarte w *Informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonania planów finansowych Urzędu Dozoru Technicznego i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości* i skierowane do Ministra Energii o podjęcie pilnych działań zmierzających do przyjęcia *Polityki energetycznej państwa oraz Rządowego Programu Rezerw Strategicznych*.

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.

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 09 czerwca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
/-/ Sławomir Grzelak