



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP.410.001.04.2017  
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 28/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r.)***

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin                                                                                                                                                                                                           |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji                                                                                                                                                                                                                  |
| Kontrolerzy                         | 1. Piotr Piątkiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/8/2017 z dnia 10 stycznia 2017 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1, 2)<br>2. Krzysztof Prus, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/15/2017 z dnia 16 stycznia 2017 r.<br>(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.<br>(dowód: akta kontroli str. 496)                                                                                                                                                                                              |

## II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na 2016<sup>1</sup> w części 48 – Gospodarka złożami kopalin.

Dział gospodarka złożami kopalin został utworzony na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>. Dysponentem części 48 – Gospodarka złożami kopalin jest Minister Energii<sup>3</sup> na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii<sup>4</sup>. Minister kieruje działami administracji rządowej: energia oraz gospodarka złożami kopalin. Obsługę Ministra zapewnia Ministerstwo Energii<sup>5</sup>, które zostało utworzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii<sup>6</sup>. 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 gospodarka złożami kopalin, do dnia 16 marca 2016 r., obejmował sprawy<sup>7</sup>:

- 1) nadzoru nad podmiotami gospodarczymi prowadzącymi eksploatację zasobów kopalin, ze szczególnym uwzględnieniem węglowodorów i węgla kamiennego oraz brunatnego, w tym uzgadniania polityki koncesyjnej i udzielania koncesji z ministrem właściwym do spraw środowiska w sprawach surowców energetycznych;
- 2) nadzoru nad wydobywaniem kopalin ze złóż;

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

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 1960.

<sup>3</sup> Dalej także Minister.

<sup>4</sup> Dz. U. poz. 2087, dalej *rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r.*

<sup>5</sup> Dalej także Ministerstwo lub ME.

<sup>6</sup> Dz. U. poz. 2075.

<sup>7</sup> Art. 11a *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.), dalej *ustawa o działach*.

- 3) dysponowania i zarządzania własnością górnictwem Skarbu Państwa;
- 4) kwalifikacji w zakresie górnictwa;
- 5) udziału w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej w zakresie gospodarki złożami kopalin.

Dział gospodarka złożami kopalin, od dnia 17 marca 2016 r., obejmuje sprawy<sup>8</sup>:

- 1) prowadzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla brunatnego, węgla kamiennego, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, w obszarze objętym wydobywaniem;
- 2) uzgadniania koncesji na wydobywanie udzielanych przez ministra właściwego do spraw środowiska, w zakresie kopalin objętych własnością górnictwem Skarbu Państwa;
- 3) współpracy w nadzorze nad wydobywaniem kopalin, o których mowa w pkt 1;
- 4) kwalifikacji w zakresie górnictwa.

Minister właściwy do spraw gospodarki złożami kopalin, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r., nadzorował cztery instytuty badawcze oraz wykonywał uprawnienia z akcji/udziałów 14 spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Ze środków części 48 budżetu państwa – Gospodarka złożami kopalin sfinansowane były głównie dotacje (99,5%), w tym m.in. dla: Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A., Kopalni Soli Wieliczka S.A., Kopalni Soli Bochnia S.A., Centralnej Pompowni Bolko Sp. z o.o., Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu i Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych<sup>9</sup> (dalej *ufp*).

W 2016 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin dochody wyniosły 136 970,7 tys. zł, całość stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 1 175 608,1 tys. zł, całość stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki. W ramach kontrolowanej jednostki w części 48 – Gospodarka złożami kopalin nie wykonywano budżetu środków europejskich.

### III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej  
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza<sup>10</sup>, że w części 48 – Gospodarka złożami kopalin nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie zrealizowanych dochodów i wydatków na

<sup>8</sup> Art. 11a ust. 1 ustawy o działach zmieniony przez art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 266).

<sup>9</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

<sup>10</sup> 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 48 – Gospodarka złożami kopalin.

dotacje, a także sprawozdawczości. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące udzielenia jednego zamówienia publicznego.

Dane wykazane w kontrolowanych rocznych sprawozdaniach sporządzonych przez dysponenta części 48 – Gospodarka złożami kopalin są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym.

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 zadaniowym<sup>11</sup>.

W wyniku kontroli 75,9% zrealizowanych wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie było przypadków niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych w tym zakresie. W rezultacie wydatkowania środków kontynuowana była realizacja zadań związanych z likwidacją kopalń, finansowaniem świadczeń dla byłych lub urlopowanych górników, pokryciem bieżących strat produkcyjnych przedsiębiorstwa w kopalni prowadzącej wydobywanie węgla, a także utrzymaniem, zabezpieczeniem i ratowaniem zabytkowych części zakładów górniczych.

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości polegające na nieodrżuceniu oferty zawierającej rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia i udzieleniu na jej podstawie zamówienia publicznego na „Usługę w zakresie ochrony osób i mienia”, a także zawarciu aneksu do tej umowy z naruszeniem przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*<sup>12</sup>.

## IV. Wyniki kontroli

### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej ustalono dochody budżetowe w części 48 – Gospodarka złożami kopalin w wysokości 1 521,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 136 970,7 tys. zł i były wyższe o 9 005,3% od kwoty planowanej. Głównym źródłem dochodów były nieplanowane wpływy ze zwrotów dotacji, odsetek od dotacji oraz zwrot niewykorzystanych środków z lat ubiegłych na działania wykonywane po zakończeniu likwidacji kopalń. Wyniosły one 136 429,4 tys. zł, tj. 99,6% ogółu zrealizowanych dochodów. Łączne zwroty dotacji wyniosły 133 182,4 tys. zł, wobec 581 tys. zł planowanych. Na przekroczenie planu wpływ miał przede wszystkim zwrot środków dotacji od spółki Tauron Polska Energia S.A. w kwocie 125 993,1 tys. zł, w tym 2 216,5 tys. zł odsetek, z tytułu zwrotu pomocy publicznej na pokrycie bieżących strat produkcyjnych dla Oddziału KWK Brzeszcze.

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm. – dalej także *Pzp*.

W planie dochodów w części 48 – Gospodarka złożami kopalin na rok 2016 nie przewidziano dochodów z tytułu dywidendy<sup>13</sup>. W 2016 r. Skarb Państwa (dalej SP) otrzymał dywidendę od Wałbrzyskich Zakładów Koksowniczych „Victoria” S.A.<sup>14</sup> w wysokości 396,7 tys. zł, stanowiącą 2,6% zysku netto spółki za 2015 rok oraz dywidendę niepieniężną od Węglokoksu S.A.<sup>15</sup> w postaci jednego udziału spółki Polska Grupa Górnicza sp. z o.o. o wartości nominalnej 100 zł, stanowiącej 0,00012% zysku netto za 2015 r.

Na koniec 2015 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin Minister Energii wykonywał prawa z akcji w sześciu spółkach<sup>16</sup>, w których udział SP w kapitale zakładowym przekraczał 25%.

W 2016 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin Minister Energii przejął uprawnienia do wykonywania praw z akcji w pięciu spółkach<sup>17</sup> oraz udziałów w trzech spółkach<sup>18</sup>.

Wartość nominalna akcji/udziałów SP w 14 spółkach na koniec 2015 r. wynosiła 3 629 348,8 tys. zł, w tym 3 596 154,5 tys. zł w spółkach, w których udział SP wynosił powyżej 25%. Wartość rynkowa akcji/udziałów SP w 14 spółkach na koniec 2015 r. wynosiła 2 500 649,3 tys. zł<sup>19</sup>, w tym 2 437 982,1 tys. zł w spółkach, w których udział SP wynosił powyżej 25%.

(dowód: akta kontroli str. 5-14, 35-88, 97-132, 226, 227, 487-492, 762-786, 815-866)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 48 – Gospodarka złożami kopalin nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty oraz zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 477-478)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że wniosek Ministra Energii z dnia 18 marca 2016 r.<sup>20</sup> w sprawie zwiększenia budżetu w części 48 – Gospodarka złożami kopalin o środki w wysokości 1 000,0 tys. zł z części 81 – Rezerwa ogólna na pokrycie kosztów obsługi prawnej procedury notyfikacyjnej pomocy publicznej dla sektora górnictwa węgla kamiennego, nie został ostatecznie zaakceptowany przez Ministra Finansów. W ocenie NIK było to związane zarówno z niewłaściwym uzasadnieniem wniosku, jak i nierzetelnym oszacowaniem wnioskowanej kwoty.

W przedmiotowym wniosku Minister Energii wystąpił o zwiększenie budżetu w części 48 – Gospodarka złożami kopalin, jednakże w uzasadnieniu do wniosku przywołane zostały kompetencje nadzorcze w stosunku do przedsiębiorstw

<sup>13</sup> Plany dochodów z dywidend od spółek z udziałem Skarbu Państwa, które w roku 2016 przeszły pod nadzór Ministra Energii, były tworzone w Ministerstwie Skarbu Państwa.

<sup>14</sup> Udział procentowy SP w kapitale zakładowym spółki na koniec 2015 r. wynosił 2,4%.

<sup>15</sup> Udział procentowy SP w kapitale zakładowym spółki na koniec 2015 r. wynosił 100%.

<sup>16</sup> Jastrzębska Spółka Węglowa S.A., Katowicki Holding Węglowy S.A., Węglokoks S.A., Kompania Węglowa S.A., Centrala Zbytu Węgla Węglózbyt S.A., Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A.

<sup>17</sup> Centralna Stacja Ratownictwa Górniczego S.A. – z dniem 17 marca 2016 r., Kopalnia Soli „Wieliczka” S.A. – z dniem 3 marca 2016 r., Wałbrzyskie Zakłady Koksownicze „Victoria” S.A. – z dniem 28 stycznia 2016 r., JSW KOKS S.A. – z dniem 28 stycznia 2016 r., Huta Łabędy S.A. – z dniem 28 stycznia 2016 r.

<sup>18</sup> PSK Rzeszów sp. z o.o. – z dniem 29 stycznia 2016 r., Kopalnia Soli „Bochnia” sp. z o.o. – z dniem 3 marca 2016 r., Polska Grupa Górnicza sp. z o.o. – z dniem 15 czerwca 2016 r.

<sup>19</sup> Na koniec 2015 r. wartość rynkowa akcji SP w Kompanii Węglowej S.A. oraz udziałów w PSK Rzeszów sp. z o.o. była ujemna.

<sup>20</sup> Uzupełniony w dniu 16 czerwca 2016 r.

górnictwa wykonywane przez ministra właściwego ds. energii (zgodnie z ówczesnie<sup>21</sup> obowiązującym art. 20a ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego<sup>22</sup>), a więc ministra będącego dysponentem części 47 – Energia. Należy uwzględnić, że zgodnie z art. 114 ust. 4 *ufp* częściami budżetu państwa dysponują dysponenti części budżetowych, jeżeli odrębne ustawy nie stanowią inaczej. W ocenie NIK, Minister Energii powinien podać w uzasadnieniu wniosku właściwą podstawę materialnoprawną do wydatkowania środków publicznych na cele wskazane we wniosku przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin (np. wynikające z przepisów ustawy o działach) lub wnioskować o zwiększenie budżetu w części 47 – Energia, której dysponentem jest minister ds. energii. Minister Energii będąc dysponentem dwóch części budżetowych powinien dbać o zapewnienie przejrzystości gospodarowania środkami budżetu państwa.

NIK zwraca też uwagę, że zarówno we wniosku z dnia 18 marca 2016 r., jak i w piśmie z dnia 16 czerwca 2016 r., Minister Energii nie wyjaśnił rozbieżności pomiędzy kwotą wydatkowaną przez Ministra Skarbu Państwa<sup>23</sup>, a kwotą wnioskowaną z przeznaczeniem na kontynuację tego samego zadania, pomimo faktu, że Minister Finansów w piśmie z dnia 25 kwietnia 2016 r. wyrażnie o to wnosił. Biorąc nawet pod uwagę fakt, że zwiększeniu uległ zakres zadań w ramach świadczonych usług prawnych (o zastępstwo procesowe) oraz, że była to kwota projektowana, a rozliczenie nastąpiłoby na podstawie faktycznie przepracowanych godzin, w ocenie NIK nie stanowiło to wystarczającego wyjaśnienia dla uzasadnienia wnioskowanej kwoty. W szczególności wskazać należy, że Ministerstwo Energii nie zwróciło się do kancelarii prawnej o przesłanie szczegółowej oferty na dalsze prowadzenie usług doradczych w prowadzonym procesie notyfikacyjnym, a także samo nie dokonało oszacowania kosztu takich usług przed złożeniem wniosku o zwiększenie budżetu w dniu 18 marca 2016 r. Dyrektor Departamentu Nadzoru ME poinformowała, że w jej opinii, w piśmie do MF z dnia 16 czerwca 2016 r. wyjaśniła rozbieżności pomiędzy kwotą wydatkowaną przez Ministra Skarbu Państwa a kwotą wnioskowaną przez Ministra Energii. NIK nie podziela tej opinii, gdyż w piśmie tym nie było żadnego odniesienia do wydatków poniesionych przez Ministerstwo Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 15-34, 453-458, 724-761, 785-790)

## 2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki w cz. 48 – Gospodarka złożami kopalin ustalone zostały w wysokości 576 586,0 tys. zł. W trakcie roku zostały one zwiększone z rezerw celowych<sup>24</sup> o 904 941,9 tys. zł oraz o kwotę 357,1 tys. zł<sup>25</sup>, do ostatecznej wysokości 1 481 885,0 tys. zł. Nie zostały zaplanowane, ani nie były realizowane wydatki budżetu środków europejskich.

<sup>21</sup> Art. 20a w brzmieniu zmienionym przez art. 16 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 266) z dniem 17 marca 2016 r.

<sup>22</sup> Art. 20a ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2016 r. poz. 704, ze zm.) został uchylony przez art. 64 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260) zmieniający niniejszą ustawę z dniem 1 stycznia 2017 r.

<sup>23</sup> Na podstawie umowy z kancelarią za okres od dnia 12 sierpnia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. wydatkowano kwotę 79,9 tys. zł.

<sup>24</sup> Na podstawie trzech decyzji Ministra Finansów: z dnia 9 lutego, 6 października, 14 października 2016 r.

<sup>25</sup> Z tytułu przeniesienia planowanych wydatków z części 36 Skarb Państwa do części 48 – Gospodarka złożami kopalin na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 października 2016 r. (Dz. U. poz. 1646).

Środki z rezerw celowych zostały przeznaczone na:

- finansowanie zadań w zakresie górnictwa węgla kamiennego, o których mowa w art. 8a ust. 3, art. 8c ust. 2 i art. 11f ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego – 904 872,0 tys. zł (w § 2830 Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych);
- sfinansowanie wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) dla pracowników Ministerstwa Energii – 69,9 tys. zł.

Minister Energii podjął, w trybie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 *ufp* dwie decyzje w sprawie blokowania planowanych na 2016 r. wydatków na łączną kwotę 171 435,7 tys. zł, tj.:

- z dnia 14 listopada 2016 r.<sup>26</sup> w dziale 750 *Administracja publiczna* na kwotę 60,5 tys. zł,
- z dnia 9 grudnia 2016 r.<sup>27</sup> w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* na kwotę 171 000 tys. zł i 750 *Administracja publiczna* na kwotę 375,2 tys. zł.

Blokady spowodowane były oszczędnościami powstałymi w trakcie realizacji zadań wykonywanych w zakresie restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego<sup>28</sup> oraz opóźnieniami w realizacji zadań związanych z zakupami wyposażenia w związku ze zmianą sytuacji lokalowej Ministerstwa Energii<sup>29</sup>. Minister Finansów został każdorazowo poinformowany o blokadzie w dniu jej dokonania.

(dowód: akta kontroli str. 35-88)

Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 1 175 608,1 tys. zł, co stanowiło 79,3% planu po zmianach<sup>30</sup>. Wydatki zrealizowano w trzech działach, tj. w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* w wysokości 1 170 246,1 tys. zł (79,3% planu po zmianach) i odpowiednio: w dziale 750 *Administracja publiczna* – 4 973,5 tys. zł (84,8%) i w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 388,5 tys. zł (98,6%).

Wydatki w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* poniesione zostały w ramach udzielonych dotacji podmiotowych i celowych, w tym m.in. na:

- dotacje podmiotowe w wysokości 431 618,7 tys. zł przeznaczone na realizację m.in. zadań wykonywanych po zakończeniu likwidacji kopalń<sup>31</sup>, wypłat ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla byłym pracownikom kopalń postawionych w stan likwidacji, wypłat rent wyrównawczych pracownikom lub byłym pracownikom kopalń postawionym w stan likwidacji,
- dotacje celowe w wysokości 637 289,2 tys. zł na finansowanie zadań w zakresie górnictwa węgla kamiennego, w tym na: realizację zadań wykonywanych w trakcie likwidacji kopalń, finansowanie świadczeń

<sup>26</sup> Znak: DBF-I-03100-40/16.

<sup>27</sup> jw.

<sup>28</sup> Były to zadania wykonywane w trakcie likwidacji wraz z zadaniami związanymi z naprawianiem szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego będącego w trakcie likwidacji, jak i po zakończeniu likwidacji zakładu górniczego, zadania związane z pokrywaniem bieżących strat produkcyjnych przedsiębiorstwa w jednostkach wydobywających węgiel oraz zadania związane z wypłatą świadczeń osłonowych dla pracowników korzystających z urlopów górniczych oraz urlopów dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla.

<sup>29</sup> W związku z formalnymi staraniami w zakresie przejęcia w trwały zarząd budynku po Ministerstwie Skarbu Państwa wydatki dotyczące zakupów wyposażenia planowane były na 2016 rok, jednak dopiero w 2017 roku uzyskano możliwość przejęcia części pomieszczeń.

<sup>30</sup> Plan wydatków po zmianach wynosił 1 481 885,0 tys. zł.

<sup>31</sup> Były to m.in. likwidacja infrastruktury kopalń w tym wyrobisk i szybów, prace zabezpieczające, naprawa szkód wyrządzonych ruchem zlikwidowanych zakładów.

przysługujących w okresie korzystania przez pracowników z urlopu górniczego albo urlopu dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla, pokrycie bieżących strat produkcyjnych przedsiębiorstwa w kopalni prowadzącej wydobycie węgla<sup>32</sup>,

- dotacje podmiotowe w wysokości 72 162,6 tys. zł dla jednostek górnictwa niewęglowego przeznaczone na realizację zadań w zakresie całkowitej likwidacji zakładu górniczego „Siedlec-Moszczenica” oraz niezabytkowych części zakładów górniczych „Bochnia” i „Wieliczka”, a także utrzymania, zabezpieczenia i ratowania zabytkowych części zakładów górniczych „Bochnia” i „Wieliczka”.

Różnice (niepełne wykonanie) między poziomem faktycznie zrealizowanych wydatków w ramach udzielonych dotacji a wielkościami zaplanowanymi w ustawie budżetowej, jak i w planie rzeczowo-finansowym Ministerstwa Energii, wynikają głównie z faktu, że planowanie wydatków odbywa się niemalże z rocznym wyprzedzeniem. To powoduje, że nie było możliwe dokładne oszacowanie wydatków na restrukturyzację sektora górnictwa węgla kamiennego, która jest procesem bardzo dynamicznym i decyzje w sprawie przekazania kopalń do likwidacji przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń S.A. zapadają na bieżąco<sup>33</sup>.

Wydatki w dziale 750 *Administracja publiczna* ustalono w wysokości 5 868,0 tys. zł, a faktycznie wyniosły 4 973,5 tys. zł, co stanowiło 84,8% planu po zmianach. Wydatki te zostały głównie przeznaczone na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 4 418,5 tys. zł, co stanowiło 88,8% wydatków w tym dziale. Pozostałe wydatki bieżące jednostek budżetowych ustalono w wysokości 1 212,3 tys. zł, a faktycznie wyniosły 488,3 tys. zł, co stanowiło 40,3% planu po zmianach. Niższe od zaplanowanego wykorzystanie środków w tej grupie wydatków wynikało z braku możliwości precyzyjnego zaplanowania wysokości wydatków w związku z partycypacją w kosztach utrzymania nieruchomości Ministerstwa Rozwoju przy pl. Trzech Krzyży. Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 66,7 tys. zł, tj. w 67,4% planu po zmianach. Zakupy inwestycyjne były zgodne z planem wydatków i zasadne z punktu widzenia zadań realizowanych przez Ministerstwo, a niepełne wykorzystanie zaplanowanej kwoty wynikało m.in. z uzyskanych oszczędności.

Przeciętne zatrudnienie w 2016 r. w Ministerstwie (w zakresie części 48 – Gospodarka złożami kopalni) wyniosło 45,58 pracowników, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 6 912 zł. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe z tytułu jednej zawartej umowy wyniosły 9 tys. zł, co stanowiło 17,6% zaplanowanej na ten cel kwoty. Umowę zawarto z osobą niebędącą pracownikiem Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 181-184, 198-212, 217-237, 453-495, 769-808, 867-870)

Zobowiązania na koniec 2016 r. wyniosły 298,4 tys. zł<sup>34</sup>. Główną pozycję (293,6 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Na koniec 2016 r. nie było zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 481-482)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 892 147,4 tys. zł, tj. 75,9% wydatków cz. 48 – Gospodarka złożami kopalni. Doboru próby do kontroli wydatków dokonano na podstawie zapisów z konta 130

<sup>32</sup> Były to m.in. likwidacja infrastruktury kopalń w tym wyrobisk i szybów, zabezpieczenie sąsiednich kopalń, rekultywacja terenów pogórnich.

<sup>33</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów z dnia 20 marca 2017 r.

<sup>34</sup> Według sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28.



odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym Ministerstwa. Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania statystyczną metodą monetarną (MUS)<sup>35</sup> próby 91 dowodów<sup>36</sup> i odpowiadających im zapisów księgowych o łącznej wartości 891 722,3 tys. zł oraz dokonano wyboru celowego 13 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych, dokumentujących operacje gospodarcze w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych o wartości 425,1 tys. zł.

W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych. Wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym, na zakup towarów i usług służących realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W wybranej próbie wydatki w łącznej wysokości 254,3 tys. zł, zbadano pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania *ustawy Prawo zamówień publicznych*. W wyniku badania nie stwierdzono nieprawidłowości. Minister Energii rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 *ufp* sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 48 – Gospodarka złożami kopalin, z wyjątkiem wskazanych niżej nieprawidłowości dotyczących jednego z zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 133-180, 238-291, 374-452, 459-474, 502-505)

Analiza trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w tym jednego przeprowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz dwóch postępowań w trybie przetargu nieograniczonego, w wyniku których zawarte zostały umowy na łączną kwotę 551,5 tys. zł wykazała w jednym przypadku naruszenia przepisów ustawy *Pzp*, które przedstawione są w dalszej części wystąpienia.

Minister Energii w części 48 – Gospodarka złożami kopalin w 2016 r. realizował dwa zadania w ramach funkcji 6 – *Polityka gospodarcza kraju*, w tym zadanie 6.1. – *Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki* (planowane wydatki – 91 220 tys. zł, tj. 4,0% całości zadania), zadanie 6.2. – *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa* (1 389 714,1 tys. zł) i jedno zadanie<sup>37</sup> w ramach funkcji 22 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna* – 851,9 tys. zł.

Na realizację powyższych zadań o charakterze operacyjnym wydatkowano:

- zadanie 6.1. – 72 382,5 tys. zł (79,3% planu po zmianach),
- zadanie 6.2. – 1 102 679,5 tys. zł (79,3% planu po zmianach),
- zadanie 22.1. – 546,2 tys. zł (64,1% planu po zmianach).

Wartość miernika wykonania zadania 6.1. – *Średnia rentowność przedsiębiorstw*<sup>38</sup> w części 48 – Gospodarka złożami kopalin wyniosła 6,07% i była wyższa od wielkości planowanej (zaplanowano wartość powyżej 1%). Celem tego zadania jest zapewnienie stabilnych warunków funkcjonowania zabytkowych kopalni soli.

W ramach tego zadania, wydając środki budżetowe w łącznej kwocie 72 162,6 tys. zł, osiągnięto następujące efekty rzeczowe:

- 1) zlikwidowano w zakładach górniczych 54 965 m<sup>3</sup> wyrobisk korytarzowych i komorowych,
- 2) zlikwidowano 129 m szybu „Moszczenica” należącego do Kopalni Soli „Bochnia”,
- 3) naprawiono sześć szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego,

<sup>35</sup> Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

<sup>36</sup> Wszystkie wylosowane metodą MUS dowody dotyczyły wydatków poniesionych w ramach dotacji.

<sup>37</sup> 22.1. Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna.

<sup>38</sup> Wartość miernika jest ilorazem wyniku finansowego netto i przychodów ogółem x 100%.

- 4) wykonano 27 zadań w zakresie prac zabezpieczających oraz przedsięwzięć zapobiegających, związanych z likwidowanym zakładem górniczym,
- 5) zrealizowano trzy zadania w zakresie utylizacji solanki,
- 6) wykonano 14 zadań w zakresie zabezpieczenia części zabytkowych, renowacji zabytkowych wyrobisk, maszyn i urządzeń.

Ponadto w ramach zadania 6.1. wydatkowano kwotę 219,8 tys. zł dla Agencji Rozwoju Przemysłu S.A., która prowadziła monitoring prawidłowości wykorzystania dotacji budżetowej przez podmioty górnictwa niewęglowego.

Wartość miernika wykonania zadania 6.2. – *Jednostkowy wynik ze sprzedaży węgla*<sup>39</sup> wyniosła -6,97 zł/tonę i była niższa od wielkości planowanej (którą przyjęto na poziomie – powyżej 0 zł/tonę). Celem tego zadania jest wzrost efektywności funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego. Główne czynniki, które wpłynęły na negatywne odchylenie od planowanej wartości miernika to: gwałtowny spadek cen węgla na rynku światowym, wysokie koszty wydobycia i wzrost importu. Średnia cena węgla z polskich kopalń w okresie od stycznia do sierpnia 2016 r. wyniosła ok. 231 zł za tonę, co oznacza spadek o 11 proc. wobec tego samego okresu 2015 r.

W ramach tego zadania, wydając środki budżetowe w łącznej kwocie 1 102 679,4 tys. zł, osiągnięto następujące efekty rzeczowe:

- 1) wykonano zadania związane z: likwidacją oraz zabezpieczeniem szybów i szybków oraz zabezpieczeniem kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym, zlikwidowano obiekty w ramach likwidacji infrastruktury kopalni, zrealizowano zadania w ramach rekultywacji terenów pogórnich, utrzymania obiektów niezbędnych do wykonywania działań, wykonano dokumentację projektową i techniczną – 824 zadania, wykonano siedem zadań związanych z utrzymaniem obiektów przeznaczonych do likwidacji w kolejności zapewniającej bezpieczną likwidację zakładu górniczego, na łączną kwotę 519 445,4 tys. zł;
- 2) świadczenia z tytułu urlopu górniczego wypłacono 1 746 osobom, świadczenia z tytułu urlopu górniczego dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla wypłacono 55 osobom, na łączną kwotę 209 130,2 tys. zł;
- 3) pokryto bieżące straty produkcyjne w wysokości 139 031,8 tys. zł umożliwiając w ten sposób funkcjonowanie Oddziału KWK Makoszowy w strukturach Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. przy założeniu wygaszania działalności wydobywczej do końca 2016 roku;
- 4) wypłacono ekwiwalenty pieniężne w łącznej wysokości 151 171 tys. zł z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługujące emerytom i rencistom z kopalń zlikwidowanych 1 021 270 osobom;
- 5) wypłacono 2 859 osobom renty wyrównawcze w łącznej wysokości 26 101,9 tys. zł dla pracowników lub byłych pracowników kopalń postawionych w stan likwidacji;
- 6) wypłacono 9 057 osobom ekwiwalenty pieniężne w łącznej wysokości 13 588,7 tys. zł z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób objętych świadczeniem z przedsiębiorstw robót górniczych,
- 7) zrealizowano zadania związane z naprawieniem szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego, w tym szkód powstałych w wyniku reaktywacji starych zrobów (119 zadań) na łączną kwotę 13 830,1 tys. zł.

---

<sup>39</sup> Wartość miernika jest różnicą ceny zbytu ogółem i jednostkowego kosztu węgla do sprzedaży za jedną tonę.

Ponadto wydatkowano m.in. kwotę 4 200 tys. zł dla Agencji Rozwoju Przemysłu S.A., która prowadziła monitoring procesów restrukturyzacyjnych w górnictwie węgla kamiennego, zrealizowano zadania związane z zabezpieczeniem kopalń przed zagrożeniem wodnym w kwocie 15 367,1 tys. zł oraz wykonano zadania w zakresie zabezpieczenia zabytkowych części zakładu górniczego KWK „Guido” w Zabrzu i zakładu górniczego KWK „Królowa Luiza” w Zabrzu na łączną kwotę 5 997,5 tys. zł.

Dane dla ustalenia i monitorowania wartości przyjętych mierników działań były dostępne i wiarygodne. Dane te wyliczane były na podstawie informacji przesyłanych przez beneficjentów dotacji oraz na podstawie opracowań przedkładanych przez ARP S.A. Dane o wartościach osiąganych mierników w 2016 r. pozyskiwane były w okresach miesięcznych (ARP S.A.) oraz półrocznych (beneficjenci).

Na podstawie zarządzenia nr 34 Dyrektora Generalnego ME<sup>40</sup> w cyklach półrocznych i rocznych prowadzona jest ocena efektywności wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Podstawą ocen były materiały przygotowywane przez Departament Budżetu i Finansów<sup>41</sup>, w tym m.in. *karty oceny efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów budżetu zadaniowego*. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>42</sup> ewidencja planu wydatków oraz wykonania prowadzona jest na koncie pozabilansowym 990 (plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym), co umożliwia sporządzenie sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym w szczególności: funkcja, zadanie, podzadanie, działanie/czynność.

(dowód: akta kontroli str. 89-96, 198-205, 213-216, 302-373, 506-523, 762-768)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono nieprawidłowości dotyczące jednego z zamówień publicznych.

1. Umowa z dnia 28 kwietnia 2016 r. pomiędzy Ministerstwem Energii reprezentowanym przez Dyrektora Biura Administracyjnego ME<sup>43</sup> a firmą Agencja Ochrony Osób i Mienia „EGIDA” sp. jawna, Janusz Rostkowski, Krzysztof Rostkowski<sup>44</sup> na okres od dnia 1 maja 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. dotyczącą świadczenia usługi w zakresie ochrony osób i mienia zawarta została z naruszeniem przepisów Pzp.

Umowa została zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. W szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia zapisano m.in., że przedmiotem zamówienia jest całodobowa ochrona budynku Ministerstwa przy ul. Żurawiej 4a w Warszawie w systemie: całodobowo jeden pracownik ochrony wykonawcy we wszystkie dni tygodnia oraz jeden pracownik w godz. 7.00 – 17.00 w dni pracy urzędu.

<sup>40</sup> Z dnia 29 kwietnia 2016 r. w sprawie procedur planowania i realizacji budżetu, kontroli finansowej oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w Ministerstwie Energii (niepublikowane).

<sup>41</sup> Jest on odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z opracowaniem i wykonaniem budżetu.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 289 ze zm.

<sup>43</sup> Na mocy pełnomocnictwa nr BDG-117/2726-14/16 z dnia 21 kwietnia 2016 r. udzielonego przez Dyrektora Generalnego ME.

<sup>44</sup> Dalej: Agencja EGIDA lub Wykonawca.

Jednocześnie postawiono warunek, że wszyscy pracownicy mają być zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy, na podstawie umów o pracę. Dokonano ustalenia szacunkowej wartości zamówienia na kwotę 354,1 tys. zł netto (brutto 435,5 tys. zł – 20 740 roboczogodzin x stawka 21 zł). W dniu 30 marca 2016 r. Dyrektor Biura Administracyjnego ME<sup>45</sup> powołał trzyosobową komisję przetargową do przygotowania i przeprowadzenia procedury udzielenia przedmiotowego zamówienia. W dniu 31 marca 2016 r. zamieszczono ogłoszenie w Biuletynie Zamówień Publicznych. Kryteria oceny ofert określono następująco: cena – 75 punktów, doświadczenie w zakresie usług ochrony osób i mienia – 25 punktów. 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.

Do upływu terminu składania ofert, tj. do dnia 11 kwietnia 2016 r. wpłynęły 24 oferty, rozpiętość stawek wynosiła od 14,00 do 23,37 zł za jedną godzinę. Zamawiający, w trybie art. 90 ust. 1 *Pzp* zwrócił się do oferentów, których oferty były niższe o więcej niż 30% od szacunkowej wartości zamówienia, o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów dotyczących elementów oferty, mających wpływ na wysokość ceny oferty. Zamawiający zwrócił się o przedłożenie wyjaśnień<sup>46</sup> m.in. do Agencji EGIDA (która złożyła ofertę ze stawką godzinową za pracę jednego pracownika ochrony w wysokości 14,00 zł brutto) z prośbą o wyjaśnienie, czy w kalkulacji ceny wykonawca uwzględnił m.in. takie elementy jak: wynagrodzenie brutto pracownika, składki ubezpieczeń społecznych w części obciążającej pracodawcę, dodatek za godziny nocne, urlop lub jego ekwiwalent, okresowe szkolenia i badania oraz zysk. W odpowiedzi z dnia 16 kwietnia 2016 r. Agencja EGIDA poinformowała, że zatrudni pracowników na umowę o pracę za wynagrodzeniem miesięcznym brutto 1 850 zł i: „z tego ryczałtu będą odprowadzane składki do ZUS-u i podatek do Urzędu Skarbowego, z wyliczeń wynika, że roboczogodzina dla pracownika ochrony wyniesie 6,70 zł netto”. Ponadto w kwestii kosztów badań lekarskich wykonawca poinformował, że: „(...) jest to wydatek tylko i wyłącznie pracownika, firmy nie mają obowiązku płacić za badania lub zwracać pieniądze...”.

W ocenie NIK wykonawca w złożonych wyjaśnieniach nie wykazał, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny<sup>47</sup>, 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 pracę<sup>48</sup>, tj. 1 850 zł, stawka godzinowa wykonawcy nie powinna być niższa niż 16,20 zł (brutto)<sup>49</sup>. NIK zwraca uwagę, że wykonawca,

<sup>45</sup> Któremu kierownik Zamawiającego, tj. Dyrektor Generalny ME, powierzył wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności.

<sup>46</sup> Pismo z dnia 14 kwietnia 2016 r.

<sup>47</sup> Zgodnie z art. 90 ust. 2 *Pzp* obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy.

<sup>48</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2016 r. (Dz. U. poz. 1385).

<sup>49</sup> Przy wynagrodzeniu 1 850 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 2 213,53 zł podzielona przez 168 godzin daje stawkę 13,17 zł, co po

poza kosztami umowy o pracę, powinien uwzględniać także inne koszty mające wpływ na cenę oferty, w tym z tytułu obowiązkowej opieki z zakresu medycyny pracy<sup>50</sup>. Z oświadczenia wykonawcy wynikało natomiast, że nie posiada on elementarnej wiedzy dotyczącej obowiązków pracodawcy w zakresie obowiązkowych badań lekarskich pracowników i konieczności uwzględnienia związanych z tym kosztów. Ponadto wykonawca dokonując szczegółowej kalkulacji ceny, powinien wykazać także swój dochód, czego w złożonych wyjaśnieniach nie uczynił. 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*<sup>51</sup>, powinny wskazać na zasadność odrzucenia oferty.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego ME<sup>52</sup> przyjęto wyjaśnienia Agencji EGIDY jako nie budzące wątpliwości, tym bardziej że: „Wykonawca stanowczo stwierdził i zapewnił, iż zaoferowana przez niego stawka 14 zł za godzinę nie jest rażąco niska, a Wykonawca uzyska dochód”. W ocenie NIK dokonano błędnej oceny wyjaśnień wykonawcy. Przyjęto jako wystarczające samo zapewnienie, że zatrudni pracowników na umowę o pracę i będzie osiągał dochód, a tymczasem należało dokonać analizy złożonych wyjaśnień w kontekście możliwości realizacji umowy przy zaproponowanej stawce przy uwzględnieniu wszystkich elementów mających wpływ na cenę usługi, takich jak: składki na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne w części obciążającej pracodawcę, podatek od towarów i usług, wymagania wynikające z prawa pracy itp. Ponadto wskazać należy, że członkowie komisji przetargowej w złożonych wyjaśnieniach przyznali<sup>53</sup>, 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.

2. Aneks nr 1 z dnia 22 grudnia 2016 r.<sup>54</sup> 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*<sup>55</sup>. Wykonawca pismem z dnia 25 listopada 2016 r. wniósł o przeprowadzenie negocjacji w sprawie zmiany dotychczasowego wynagrodzenia powołując się na wysokość minimalnej stawki godzinowej w kwocie 13 zł, która miała obowiązywać od dnia 1 stycznia 2017 r. 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 stawka 13 zł odnosi się do osób wykonujących zlecenie lub świadczących usługi, a nie do osób świadczących pracę na podstawie

---

doliczeniu podatku VAT w wysokości 23% daje stawkę 16,20 zł za jedną roboczogodzinę. przy założeniu, że etat to 168 godzin.

<sup>50</sup> Obowiązek pokrycia ww. kosztów badań lekarskich należy do pracodawcy (art. 229 § 6 Kodeksu Pracy).

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> Z dnia 20 marca 2017 r.

<sup>53</sup> Wyjaśnienia członków komisji przetargowej z dnia 23 i 24 marca 2017 r.

<sup>54</sup> Ze strony ME aneks podpisał Dyrektor Biura Administracyjnego ME.

<sup>55</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2008.

umowy o pracę (art. 1 pkt 1a ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę). Od dnia 1 stycznia 2017 r. podwyższeniu uległo natomiast minimalne wynagrodzenie za pracę<sup>56</sup> do kwoty 2 000 zł, tj. o 8,1%. W związku z tym, że umowa przewidywała zmianę wysokości wynagrodzenia w przypadku zmiany minimalnego wynagrodzenia za pracę<sup>57</sup>, to dopuszczalna była zmiana wysokości wynagrodzenia dla wykonawcy, ale w proporcji odpowiadającej wzrostowi kosztów z tytułu wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę<sup>58</sup>. 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<sup>59</sup>. Tym samym zgodnie z art. 144 ust. 2 Pzp zmienione postanowienia umowne podlegają unieważnieniu. Według wyjaśnień<sup>60</sup> przewodniczącego komisji przetargowej wysokość wynagrodzenia Wykonawcy zmieniono w wyniku błędu spowodowanego rozliczaniem usługi ochrony w układzie godzinowym. Dyrektor Biura Administracyjnego wyjaśnił<sup>61</sup> natomiast, że akceptował protokół z negocjacji, natomiast nie brał bezpośrednio udziału w negocjacjach z Wykonawcą.

Niezależnie od tego 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 48 – Gospodarka złożami kopalin wydatkowano kwotę 5,3 tys. zł.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 17 ust. 1c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>62</sup> jest naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w inny sposób niż określony w ust. 1, 1b i 1ba, jeżeli miało ono wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Także zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 17 ust. 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. 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

---

<sup>56</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz. U. poz. 1456).

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> W kosztach wykonania usługi koszt wynagrodzenia za pracę pracownika wykonawcy jest głównym, ale nie jedynym składnikiem kosztów.

<sup>59</sup> Dz. U. poz. 1020.

<sup>60</sup> Wyjaśnienia z dnia 23 marca 2017 r.

<sup>61</sup> Wyjaśnienia z dnia 31 marca 2017 r.

<sup>62</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 168, ze zm.

osób i mienia<sup>63</sup>. Ustalono ponadto, że Wykonawca nie przestrzegał przepisów dotyczących zorganizowania szkolenia w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 94 pkt 4 Kodeksu Pracy) oraz poniesienia kosztów obowiązkowych badań lekarskich (art. 229 § 4 i 6 Kodeksu Pracy)<sup>64</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 238-243, 524-723, 809- 814)

### 3. Sprawozdania

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 48 – Gospodarka złożami kopalin w Ministerstwie Energii:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),

a także:

- rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 185-197, 292-302, 475-486)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

## V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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*<sup>65</sup> wnioskuje 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 usługi 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 usługi w zakresie ochrony osób i mienia w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w trakcie jej realizacji oraz przeprowadzenia nowego postępowania w sprawie świadczenia tej usługi.

<sup>63</sup> § 2 ust. 3 umowy z dnia 28 kwietnia 2016 r.

<sup>64</sup> Zeznania świadka z dnia 14 marca 2017 r.

<sup>65</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 524. Dalej: *ustawa o NIK*.

## 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*