



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP.410.001.02.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Energii, ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii od dnia 1 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 197-199)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Wioletta Kluczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/9/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. 2. Agnieszka Siwczyk, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/8/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. 3. Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/4/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. 4. Andrzej Oleksak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/13/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. 5. Mirosław Wójtowicz, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/5/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. 6. Jerzy Gawlak, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/7/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-12)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017² pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin w związku z wykonywaniem budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych w części 47 – Energia,
- realizacja wydatków budżetu państwa w części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin i budżetu środków europejskich w części 47 – Energia, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych w części 47 – Energia, a także prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych części 48 – Gospodarka złożami kopalin,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Dalej: *ustawa o NIK*.

² Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm.). Dalej: *ustawa budżetowa*.

- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych w części 48 – Gospodarka złożami kopalin,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań w części 47 – Energia oraz system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych w części 48 – Gospodarka złożami kopalin,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*³, w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planu finansowego Agencji Rezerw Materiałowych (ARM), jako jednostki podległej,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin.

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

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin w trakcie roku budżetowego,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań na koniec 2017 r.,
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 48 – Gospodarka złożami kopalin,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Dział energia i dział gospodarka złożami kopalin zostały utworzone na podstawie *ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw*⁴. Dysponentem części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin był Minister Energii (dalej także Minister)⁵.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm. Dalej: *ufp*.

⁴ Dz. U. poz. 1960.

⁵ Na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz. U. poz. 2087), a następnie od dnia 11 grudnia 2017 r. na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz. U. poz. 2314).

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*⁶.

Ministrowi Energii podlegała Agencja Rezerw Materiałowych (dalej ARM). Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., Minister nadzorował⁷ 12 instytutów badawczych, jedno przedsiębiorstwo państwowe (Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych. Dalej: ZUOP) oraz nadzorował i wykonywał uprawnienia z akcji/udziałów 42 spółek z udziałem Skarbu Państwa, w tym z 22 spółek w części 47 – Energia i 20 spółek w części 48 – Gospodarka złożami kopalin. Minister właściwy do spraw energii sprawował również nadzór nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego⁸.

Ze środków budżetu państwa w części 47 – Energia finansowano m.in. dotacje w ramach Pomocy technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) 2014-2020, Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (PO PT) 2014-2020. Wniesiono również opłatę na rzecz gminy Różan z tytułu zlokalizowania na jej terenie Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych.

W 2017 r. w części 47 – Energia dochody budżetu państwa zrealizowano w wysokości 1 460 204,9 tys. zł, a w części 48 – Gospodarka złożami kopalin 16 433,3 tys. zł., co stanowiło odpowiednio 0,42% oraz 0,0047% dochodów budżetu państwa. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w części 47 w wysokości 449 731,3 tys. zł (w tym dotacje 365 171,6 tys. zł), w części 48 w wysokości 4 186 256,0 tys. zł (w tym dotacje 3 279 910,3 tys. zł), co stanowiło odpowiednio 0,1% oraz 1,12% wydatków budżetu państwa. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 574 498,2 tys. zł, co stanowiło 1,2% wydatków budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁹ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 47 – Energia i 48 – Gospodarka złożami kopalin.

W części 47 – Energia i 48 – Gospodarka złożami kopalin prawidłowo gromadzono bieżące dochody budżetowe. Wydatki z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich dokonane zostały w sposób legalny, celowy i gospodarny. W części 47 – Energia zbadano wydatki na kwotę 230 414,8 tys. zł, tj. 51,2% poniesionych wydatków, a w części 48 – Gospodarka złożami kopalin na kwotę 2 031 223,2 tys. zł, tj. 48,5% poniesionych wydatków. W części 47 – Energia zbadano wydatki z budżetu środków europejskich na kwotę 327 919,5 tys. zł, tj. 57,1% poniesionych wydatków. 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 PO IiŚ 2014-2020 oraz PO PT 2014-2020. Z punktu widzenia celów zdefiniowanych w dokumentach strategicznych oraz zadań finansowanych dotacjami, środki przekazane beneficjentom uczestniczącym

⁶ Dz. U. poz. 2075.

⁷ Obwieszczenie ministra energii z dnia 17 października 2016 r. w sprawie wykazu jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Energii (M.P. poz. 1001).

⁸ 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.

⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

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 ocenia roczne sprawozdania budżetowe za 2017 r. oraz sprawozdania za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych sporządzone przez dysponenta części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin. Zostały one sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, a sprawozdania zbiorcze części 47 – Energia 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.

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.

Minister Energii zrealizował wnioski NIK wskazane w wystąpieniach pokontrolnych z przeprowadzonej kontroli P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 47 – Energia¹¹ i P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin¹² – z wyjątkiem opracowania dokumentu *Polityka energetyczna państwa*, obowiązek opracowania którego wynika z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*¹³.

V. Wyniki kontroli

1. Część 47 – Energia

1.1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej w części 47 – Energia zostały zaplanowane dochody w wysokości 1 000 405 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 1 460 204,9 tys. zł, tj. 146% kwoty planowanych dochodów w 2017 r. i 108% dochodów zrealizowanych w 2016 r. Na kwotę dochodów składały się głównie (98,9%) dywidendy od spółek nadzorowanych przez Ministra Energii, w łącznej wysokości 1 444 142,1 tys. zł¹⁴, co stanowiło 144,4% kwoty planowanej oraz 106,5% kwoty wykonanej w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 80-84, 92-145, 154-173, 203-209, 213-241, 421)

1.1.1. Należności

Kwota należności wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 pozostałych do zapłaty na koniec 2017 r. wyniosła 543,4 tys. zł, w tym zaległości 541,2 tys. zł. Nastąpił wzrost

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 Tekst ujednolicony wystąpienia z dnia 9 czerwca 2017 r.

¹² jw.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm. Dalej: *prawo energetyczne*.

¹⁴ Najwyższe kwoty dywidend wpłaciły spółki: Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA – 830 741,2 tys. zł oraz Polski Koncern Naftowy ORLEN SA – 353 130,6 tys. zł.

należności o 101,7%, co było spowodowane głównie przekazaniem przez Ministra Rozwoju czterech należności na łączną kwotę 342,3 tys. zł¹⁵. Dodatkowo, 13 czerwca 2017 r. Minister Rozwoju przekazał¹⁶ cztery należności na kwotę 46 056,7 tys. zł¹⁷, których podstawą były decyzje zobowiązujące beneficjentów¹⁸ do zwrotu środków wynikających z dofinansowań z PO IiŚ 2007-2013. Kwota łączna tych należności, wynosiła 47 490,8 tys. zł¹⁹. Zostały one wykazane w wartości należności głównej w sprawozdaniu Rb-N.

Minister Rozwoju wykreślił przekazane należności z ewidencji księgowej z dniem 30 listopada 2016 r., natomiast Minister Energii w dniu podpisania przez obydwie strony protokołu zdawczo-odbiorczego, tj. 13 czerwca 2017 r.²⁰, wpisał je do ewidencji księgowej ME. Oznacza to, iż należności te nie były ujęte w księgach rachunkowych żadnego z dwóch ministerstw w okresie od 30 listopada 2016 r. do 13 czerwca 2017 r.

W badanej próbie²¹ należności 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, nie wystąpiły umorzenia należności oraz działania mające na celu zmianę terminu płatności. Jedna należność w kwocie 19,1 tys. zł²² została spisana z ksiąg w związku z wyrokiem sądu oddalającym powództwo przeciwko dłużnikowi.

(dowód: akta kontroli str. 85-91, 146-173, 251-300, 423-686, 690-748)

1.1.2. Dywidendy

Minister Energii, w części 47 – Energia, na koniec 2017 r. sprawował nadzór nad 22 spółkami prawa handlowego. Było to dziewięć jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (SP), pięć spółek z większościovym udziałem SP i osiem spółek z mniejszościovym udziałem SP. Akcje i udziały w tych spółkach zostały ujęte w księgach rachunkowych ME. W 2017 r. od dziewięciu spółek²³ pobrano dywidendy, w łącznej wysokości 1 444 142,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 92-145, 203-209, 303-418)

W ramach sprawowanego nadzoru nad ARM Minister Energii dokonywał analiz wykonania budżetu ARM, w tym poprzez ocenę stopnia realizacji zadań finansowanych środkami dotacji celowych oraz dotacji podmiotowej. Analizowane były sprawozdania kwartalne Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków

¹⁵ Wartość należności według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. dotyczy należności z firm ŚNIEŻKA Chłodnia Częstochowa SA, PASO Pabianickie Zakłady Środków Opatrunkowych SA, Palsekus Trading sp. z o.o. (dwie należności).

¹⁶ Protokół zdawczo-odbiorczy z dnia 13 czerwca 2017 r.

¹⁷ Wartość należności na dzień 31 grudnia 2017 r. dotyczy należności z firm Bioelektrownia Szarlej sp. z o.o., Widok Bio-Energia sp. z o.o., AS-GOLD sp. z o.o. oraz Ekospot sp. z o.o. w upadłości.

¹⁸ Bioelektrownia Szarlej sp. z o.o., Widok Bio-Energia sp. z o.o., AS-GOLD sp. z o.o. oraz Ekospot sp. z o.o. w upadłości.

¹⁹ Wartość należności na dzień 31 grudnia 2017 r.

²⁰ Pismo z dnia 26 marca 2018 r., znakDBF.I.091.1.2018 IK: 207248.

²¹ 16 należności na łączną kwotę 543,4 tys. zł ujętych w sprawozdaniu Rb-27 oraz trzy należności których podstawą są decyzje zobowiązujące beneficjentów do zwrotu środków wynikających z dofinansowań z PO IiŚ. na łączną kwotę 23 574 tys. zł, (tj. 49,6%).

²² Dłużnik – Centrum Badań i Innowacji Pro-Akademia. Kara pieniężna od umowy o dzieło nr II/84/P/75001/13/DE z dnia 23 sierpnia 2013 r. za nienależyte wykonanie umowy.

²³ Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA, Przedsiębiorstwo Przeladunku Paliw Płynnych NAFTOPORT sp. z o.o., Polski Koncern Naftowy ORLEN SA, Grupa LOTOS SA, ENEA SA, ENERGA SA, KGHM Polska Miedź SA, Fabryka Przewodów Energetycznych SA, Instytut Automatyki Systemów Energetycznych sp. z o.o.

agencji wykonawczej, Rb-N Prezesa ARM Dysponenta Funduszu Zapasów Interwencyjnych o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-N ARM. W wyniku wyżej wymienionych analiz nie stwierdzono uchybień w zakresie prawidłowości i terminowości przekazywanych dochodów²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 80-84, 189-194, 203-209, 243-250, 255-262)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów w części 47 – Energia.

1.2. Wydatki

1.2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W *ustawie budżetowej* ustalono wydatki budżetu państwa w części 47 – Energia w kwocie 221 595,0 tys. zł. W trakcie roku limit wydatków został zwiększony z rezerw celowych, na podstawie 10 decyzji Ministra Rozwoju i Finansów o łączną kwotę 236 252,3 tys. zł i z rezerwy ogólnej o kwotę 800,0 tys. zł (jedną decyzją Ministra Rozwoju i Finansów) do wysokości 458 647,3 tys. zł. Wydatki zostały poniesione w kwocie 449 731,3 tys. zł, co stanowiło 98,1% planu po zmianach. Nie wykorzystano limitu wydatków w kwocie 8 916,0 tys. zł, głównie w działach 750 *Administracja publiczna* – 5 491,7 tys. zł oraz 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 2 121,2 tys. zł. Nie miało to jednak negatywnego wpływu na realizację zadań ME.

(dowód: akta kontroli str. 801-932, 1015-1017, 1124-1142, 1154-1173, 1355-1360)

Dysponent części 47 – Energia, dwiema decyzjami²⁵, blokował planowane wydatki na łączną kwotę 3 861,6 tys. zł. Blokady wynikały m.in. z oszczędności powstałych w trakcie realizacji zadań oraz z odstąpienia od realizacji całości lub części zadań w dziale 150. Minister Energii każdorazowo informował Ministra Finansów o blokadzie w dniu jej dokonania.

(dowód: akta kontroli str. 933-940)

W dziale 750 *Administracja publiczna* poniesiono wydatki majątkowe w wysokości 1 199,5 tys. zł, tj. 90,5% planu (1 211,0 tys. zł). Minister Energii występował o zgodę na dokonanie przeniesień wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł. W przypadku dokonania zmian polegających na przeniesieniach wydatków majątkowych poniżej wskazanej kwoty, informował Ministra Finansów. Zakupy inwestycyjne były zgodne z planem wydatków i zasadne z punktu widzenia zadań realizowanych przez ME.

Wydatki na wynagrodzenia²⁶ w 2017 r. wynosiły 27 486,7 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. (24 459 tys. zł) były wyższe o 3 027,7 tys. zł, tj. o 12,4%. Plan wydatków na wynagrodzenia na 2017 r. po zmianach (28 392 tys. zł) został zrealizowany w 96,8%.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe i pochodne zaplanowano w wysokości 34 062,5 tys. zł, a wyniosły one 32 262,7 tys. zł (94,7% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zaplanowano w wysokości 385,2 tys. zł²⁷, a zrealizowano w kwocie 184,3 tys. zł (47,8% planu po zmianach). Zawarto 32

²⁴ Pismo z dnia 2 marca 2018 r. znak DBF.I.091.1.2018.

²⁵ Pismo z dnia 3 listopada 2017 r., Nr DBF.I.03100.52.2017 oraz z dnia 21 grudnia 2017 r., znak DBF.I.03100.69.2017.

²⁶ Według Rb-70.

²⁷ Z tego: 285,2 tys. zł (172,5 tys. zł z uwzględnieniem blokady) w §4170, 85,0 tys. zł w §4178, 15,0 tys. zł w §4179.

umowy o dzieło²⁸ oraz trzy umowy zlecenia²⁹. Według Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów (DBF)³⁰ niższe niż planowane wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zrealizowano m.in. dzięki oszczędnościom uzyskanym w wyniku negocjacji z oferentem oraz odstąpieniu od realizacji zaplanowanych zadań³¹, z uwagi na brak potrzeb uzasadniających zawarcie umowy.

Przeciętne zatrudnienie wynosiło 324 osoby³² i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. o trzydzieści siedem osób (287 osób), tj. o 12,9%. Wzrost zatrudnienia nastąpił w grupie pracowników zaliczanych do członków korpusu służby cywilnej (o 43 osoby). W grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zajmujących kierownicze stanowiska państwowe przeciętne zatrudnienie wynosiło w 2016 r. i 2017 r. odpowiednio cztery i trzy³³ osoby, natomiast pozostałych pracowników odpowiednio 35 i 28 osób. Wzrost zatrudnienia wynikał głównie z kontynuowanego procesu przenoszenia pracowników byłego Ministerstwa Skarbu Państwa do pracy w ME, w związku z przejęciem przez Ministra Energii dodatkowych zadań związanych z nadzorem nad podmiotami prowadzącymi eksploatację zasobów kopalin oraz spółkami energetycznymi i paliwowymi. Ponadto zatrudniono 16 dodatkowych pracowników do realizacji zadań z zakresu energii jądrowej, w związku z realizacją programu wieloletniego „Program polskiej energetyki jądrowej”³⁴. Niższe od planu wykonanie zatrudnienia w 2017 r. wynikało z metodologii liczenia stanu zatrudnienia do sprawozdania RB-70. Według wyjaśnień³⁵ Dyrektora DBF na niższe od planu wykonanie zatrudnienia wpłynęły opóźnienia w planowanych na 2017 r. naborach pracowników do realizacji zadań z zakresu energii jądrowej, spowodowane trudnościami w pozyskiwaniu na rynku pracy osób wyspecjalizowanych w tym obszarze.

Wysokość przeciętnego wynagrodzenia zmniejszyła się z 7 102 zł w 2016 r. do 7 070 zł w roku 2017 (tj. o 0,5%).

(dowód: akta kontroli str. 798-800, 1601, 1603, 1604, 1697-1700, 1711-1714, 1788-1791)

Zobowiązania ogółem na koniec 2017 r. wyniosły 2 290,2 tys. zł, co oznacza wzrost o 18,9% w porównaniu z rokiem 2016 (1 925,4 tys. zł). Dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych (1 496,1 tys. zł). Zobowiązania z tytułu zakupu towarów i usług zostały zapłacone w styczniu i lutym 2018 r. Na koniec 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 948-976, 996-1003, 1147-1185, 1199-2000, 2670-2673)

Szczegółowym badaniem NIK objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 230 414,8 tys. zł, tj. 51,2% wydatków ME w części 47 – Energia. Próba została wylosowana metodą monetarną³⁶. Badaniem objęto 77 zapisów księgowych na kwotę ogółem 4 798,1 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych siedem zapisów na kwotę 1 152,4 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 70 zapisów na kwotę 3 645,7 tys. zł. Dodatkowo skontrolowano trzy wydatki

²⁸ Wszystkie z osobami niebędącymi pracownikami ME.

²⁹ Wszystkie z pracownikami ME.

³⁰ Pismo z dnia 26 marca 2018 r., znak DBF.I.091.1.2018 IK: 208023.

³¹ M.in. obsługa medialna Ministerstwa, techniczna spotkań kierownictwa i spotkań organizowanych przez komórki organizacyjne ME oraz delegacji.

³² W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

³³ Według stanu na koniec roku 2017 zatrudnienie wynosiło cztery osoby.

³⁴ Środki zostały przyznane decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 30 maja 2017 r. znak MF/FG4.4143.3.81.2017.MF.1323.

³⁵ Pismo z dnia 12 marca 2018 r., znak DBF.I.091.1.2018 IK: 200806.

³⁶ Prawdopodobieństwo wylosowania jest proporcjonalne do wartości. Z ang. *Monetary Unit Sampling* – MUS.

dobrane w sposób celowy dotyczące wykorzystania środków przyznanych z rezerwy ogólnej i dwóch rezerw celowych na łączną kwotę 5 946 tys. zł oraz dotacje na kwotę 219 670,7 tys. zł.

Analiza dokumentacji, obejmująca m.in. planowanie wydatków, zabezpieczenie środków na zakup oraz celowości ich poniesienia, nie wykazała nieprawidłowości. Dowody księgowe objęte badaniem spełniały wymogi formalne, były poprawnie opisane i zadekretowane. Poniesione wydatki były celowe i zostały rzetelnie skalkulowane.

(dowód: akta kontroli str. 1009-1012, 1015-1034, 1205-1207)

Szczegółowym badaniem NIK objęto wykorzystanie środków przyznanych z rezerwy ogólnej i dwóch rezerw celowych na łączną kwotę 5 946,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1015, 1019, 1035-1047)

Pozycja rezerwy 61³⁷ – *Program polskiej energetyki jądrowej*. Środki przeznaczone zostały na finansowanie zadań wynikających z realizacji programu wieloletniego pn.: „Program polskiej energetyki jądrowej”, w tym zatrudnienie dodatkowych 16 pracowników w Ministerstwie Energii (kwota 4 657,2 tys. zł). Wykorzystanie rezerwy – 3 144,3 tys. zł (67,5%). Niższe od planowanego wykorzystanie środków wynikało m.in. z problemów z wyłonieniem kompetentnych wykonawców oraz uzyskania mniejszej od planowanej ceny za wykonane usługi (analizy i ekspertyzy).

(dowód: akta kontroli str. 1015-1034, 1048-1066)

Pozycja rezerwy 59³⁸ – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*. Środki przeznaczone zostały na realizację zadania pn.: „Opracowanie metodyki oceny bezpieczeństwa i wskazanie optymalnej lokalizacji płytkiego składowania odpadów promieniotwórczych nisko i średnioaktywnych” (umowa nr IV/156/P/15004/4300/13/DEJ z dnia 8 maja 2013 r. kwota 488,8 tys. zł). Rezerwa została wykorzystana w 100%.

(dowód: akta kontroli str. 1015, 1018, 1067-1088)

Pozycja rezerwy 1³⁹ – *Rezerwa ogólna cz. 81*. Środki przeznaczone zostały na realizację zadania pn. sfinansowanie prac niezbędnych do terminowego przygotowania „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030” (kwota 800,0 tys. zł, umowa nr 130/II/P/75001/4390/17/DE z dnia 27 listopada 2017 r.– I etap realizacji). Wykorzystanie rezerwy wyniosło 615,0 tys. zł (76,9%). Niższe wydatki wynikały z faktu, że wykonawca zaproponował niższą cenę za wykonanie przedmiotowego zadania niż zakładano w kosztorysie. Środki na realizację II etapu⁴⁰ umowy będą pochodzić z wyasygnowanych na ten cel środków w ramach planu finansowego Ministra Energii w części 47 – Energia na rok 2018. Natomiast kwota na realizację III etapu⁴¹ umowy w wysokości 492,0 tys. zł zostanie uwzględniona w pracach nad projektem budżetu na 2019 r.⁴²

³⁷ Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 30 maja 2017 r. znak MF/FG4.4143.3.81.2017.MF.1323, Decyzja Ministra Energii Nr 16/R/16 z 11 października 2016 r.

³⁸ Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 16 marca 2017 r. znak MF/FG2.4143.3.66.2017.MF.480, Decyzja Ministra Energii Nr 18/R/16 z dnia 6 grudnia 2016 r.

³⁹ Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 marca 2017 r. znak MF/FG4.4143.3.92.2017.MF.1512, Decyzja Ministra Energii Nr 18/R/16 z dnia 6 grudnia 2016 r.

⁴⁰ Wykonanie prognozy dotyczącej oceny skutków planowanych polityk i środków w zakresie aspektów wchodzących w skład „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030”.

⁴¹ Udział Wykonawcy w charakterze eksperta po stronie Zamawiającego w: uzgodnieniach międzyresortowych, konsultacjach społecznych, konsultacjach regionalnych (międzynarodowych) oraz uzgodnieniach z Komisją Europejską.

⁴² Pismo DBiF.I.09.1.2018 IK:209199 z dnia 28.03.2018 r.

Z otrzymanych środków z rezerw celowych (604 423,6 tys. zł) ME wydało zgodnie z przeznaczeniem i rozliczyło 579 935,2 tys. zł (95,9%). Pozostałe, niewykorzystane środki zostały przekazane do dyspozycji Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 1016, 1023, 1089-1123, 1174-1178, 1186-1188, 2824-2826)

Stwierdzono, że kwota wydatków 220 500,00 zł tytułem płatności za fakturę wystawioną przez Agencję Rynku Energii (Nr 25/BF/12/2017 z dnia 18 grudnia 2017 r.) za wykonane analizy i prognozy oraz świadczenie usług eksperckich na potrzeby opracowania „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 I etap umowy nr 130/II/P/75001/4390/17/DE z dnia 27 listopada 2017 r. została zaksięgowana w grudniu 2017 r. w pozycji budżetu zadaniowego w Funkcji 22.1.1.1 *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*, zamiast w Funkcji *Polityka gospodarcza kraju* 6.2.1.2. *Kształtowanie warunków funkcjonowania elektroenergetyki i ciepłownictwa* (ZOB/2017/12/203 z dnia 18 grudnia 2017 r.). W dniu 12 marca 2018 r. Dyrektor DBF poinformowała⁴³, że dokonano korekty błędnego zapisu dowodem księgowym PK/2017/12/39 z dnia 28 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1108, 1174, 1177, 1186-1188)

W 2017 r. w części 47 – Energia wydatki w ramach zamówień publicznych z zastosowaniem *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁴⁴ wyniosły łącznie 15 519,6 tys. zł brutto. Kontrolą NIK objęto dziesięć postępowań o udzielenie zamówień publicznych, na które wydatkowano kwotę 8 681,2 tys. zł⁴⁵, co stanowiło 57,4 % wartości wszystkich postępowań z zastosowaniem *Pzp*. Ponadto dokonano kontroli jednego postępowania o wartości 141,4 tys. zł⁴⁶, do którego nie zastosowano *Pzp*. Poddane kontroli wydatki dokonane w ramach postępowań o udzielenie zamówień publicznych, były celowe a wartości zamówień rzetelnie skalkulowane, przy zastosowaniu prawidłowych trybów zgodnych z *Pzp*, a w przypadku wydatku dokonanego bez stosowania *Pzp* zachodziła ustawowa przesłanka wyłączenia określona w art. 4 pkt 8 *Pzp*.

(dowód: akta kontroli str. 1266-1323, 1324-1465, 1466-1547, 1548-1600, 1888-2014, 4465-4503)

Kontrolą objęto dobrane w sposób celowy trzy dotacje na kwotę 219 670,7 tys. zł (60,2% środków wydatkowanych na dotacje):

1. Dwie dotacje celowe dla ARM na łączną kwotę 218 994,2 tys. zł przeznaczone były na utrzymywanie i wymianę rezerw strategicznych oraz uzupełnienie rezerw strategicznych.

Minister Energii, pismem z 22 grudnia 2017 r.⁴⁷, wystąpił do Ministra Rozwoju i Finansów o przekazanie dodatkowych środków z budżetu państwa w wysokości 150 000 tys. zł ze środków rezerw strategicznych z przeznaczeniem dla ARM na sfinansowanie utrzymania rezerw strategicznych, w tym dokonanie wymiany lub zamiany rezerw strategicznych. Wniosek o zwiększenie puli środków na utrzymanie rezerw strategicznych został złożony na podstawie art. 15e ustawy z 6 grudnia 2017 r. o *zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących*

⁴³ Pismo DBF.I.091.1.2018 IK:201170 z dnia 12 marca 2018 r.

⁴⁴ Dz.U. z 2017, poz. 1579 ze zm. Dalej: *Pzp*.

⁴⁵ W tym z części 48 – Gospodarka złożami kopalin kwotę 20,9 tys. zł.

⁴⁶ W tym z części 48 – Gospodarka złożami kopalin kwotę 5,1 tys. zł.

⁴⁷ Znak DBF.I.03140.72.2017 (IK: 172519).

realizacji ustawy budżetowej na rok 2017⁴⁸, która weszła w życie 14 grudnia 2017 r.

Decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z 27 grudnia 2017 r.⁴⁹ dokonano przeniesienia środków finansowych ze środków rezerwy celowej w cz. 83 poz. 8 – *Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE* na kwotę 150 000 tys. zł.

Umowa udzielenia dotacji dla ARM została zawarta 27 grudnia 2017 r. na kwotę 150 000 tys. zł, płatną w jednej transzy w terminie do 29 grudnia 2017 r. ARM dokonała 28 grudnia 2017 r. zakupu węgla o łącznej wartości 149 944,2 tys. zł. Środki pochodzące z dotacji zostały przez ARM wydatkowane 28 grudnia 2017 r. Dyrektor Budżetu i Finansów wyjaśniła⁵⁰, że przy realizacji zamówienia ARM zastosowała tryb negocjacji z potencjalnymi kontrahentami i zachowała przejrzyste, niedyskryminacyjne i konkurencyjne warunki ich wyłonienia.

(dowód: akta kontroli str. 2954-2962, 3027-3030, 4146-4203)

2. Dotacja celowa dla NFOŚiGW w kwocie 676,5 tys. zł przeznaczona na realizację zadań określonych w Planie działań sektora energetyka na lata 2017-2018 o numerze POIS.10.01.00-00-0401/16 w ramach PO liŚ 2014-2020 w części dotyczącej realizacji zadań Instytucji Wdrażającej (IW). Niskie wykonanie umowy (21,8% wartości umowy) wynika z faktu, iż umowa jest jeszcze w trakcie realizacji, a ponoszenie wydatków trwa do dnia 31 grudnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 4260-4345)

W dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* poniesione zostały wydatki w kwocie 10 791,8 tys. zł, w tym dotacje celowe przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń dla pracowników IW w ramach realizacji PO PT 2014-2020 na kwotę 9 580,7 tys. zł oraz Planu Działania sektora energetyka na lata 2014-2016 i Planu Działania sektora energetyka na lata 2017-2018.

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

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa w części 47 – *Energia* nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Plan po zmianach wydatków budżetu środków europejskich wyniósł 598 616,3 tys. zł, w tym: w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* 404 197,4 tys. zł, a w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* 194 418,8 tys. zł.

Zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 574 498,2 tys. zł, co stanowiło 95,6% planu po zmianach. Środki zostały przeznaczone na realizację zadań w działaniach 1.1.2, 1.3.3, 1.4.1 PO liŚ 2014-2020 oraz Pomocy technicznej PO liŚ 2014-2020 i PO PT 2014-2020, w tym na wydatki INiG-PIB, NFOŚiGW i WFOŚiGW.

⁴⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2312.

⁴⁹ MF/FG4.4143.3.212.2017.MF.5381.

⁵⁰ Pismo z 8 marca 2018 r., znak: DBF.I.091.1.2018 IK: 200419.

Dysponent części 47 – Energia, decyzją z dnia 21 grudnia 2017 r.⁵¹, zablokował kwotę 714,4 tys. zł, wynikającą m.in. z mniejszego wydatkowania środków w ramach realizowanych zadań przez INLiG-PIB, NFOŚiGW i WFOŚiGW w ramach PO PT 2014-2020 i PT PO LiŚ 2014-2020. Środki zostały zablokowane w następujących działach: 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* w kwocie 293,8 tys. zł w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* w wysokości 420,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3034-3038)

Kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez Ministerstwo Energii na łączną kwotę 327 919,5 tys. zł, co stanowiło 57,1% poniesionych wydatków, poniesionych w 2017 r.. 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.

(dowód: akta kontroli str. 4204-4259)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. Minister Energii w części 47 – Energia realizował pięć zadań, ujętych w układzie pięciu funkcji, podzielonych na sześć podzadań i 13 działań.

Wydatki planowane⁵² i wykonane w ramach poszczególnych funkcji były następujące:

- funkcja 5 – *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa*: plan – 2 376,1 tys. zł (budżet państwa), wykonanie – 2 281,8 tys. zł⁵³ (budżet państwa). W funkcji 5 realizowano jedno zadanie i jedno podzadanie (odpowiednio: 5.1 – *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa i ochrona interesów Skarbu Państwa*, 5.1.2 – *Nadzór właścicielski*). Środki wydatkowano głównie na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń⁵⁴ dla pracowników realizujących działania związane z nadzorem nad spółkami, wobec których Minister Energii wykonuje prawa z akcji/udziałów.
- funkcja 6 – *Polityka gospodarcza kraju*: plan – 1 027 554,0 tys. zł (z tego: budżet państwa 428 937,7 tys. zł, budżet środków europejskich 598 616,3 tys. zł), wykonanie – 997 939,3 tys. zł⁵⁵ (z tego: budżet państwa 423 441,0 tys. zł, budżet środków europejskich 574 498,2 tys. zł). W funkcji 6 realizowano jedno zadanie 6.2 – *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin*; podzadania: 6.2.1 – *Rynki paliw energii*, 6.2.2 – *Rezerwy strategiczne oraz zapasy agencyjne ropy naftowej i paliw*).
- funkcja 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*: plan – 325,0 tys. zł (budżet państwa), wykonanie 212,1 tys. zł⁵⁶ (budżet państwa). W funkcji 11 realizowano jedno zadanie i jedno podzadanie (odpowiednio: 11.4 – *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*, 11.4.2 – *Pozamilitarne przygotowania obronne*). Środki wydatkowano głównie na

⁵¹ Nr DBF.I.03100.69.2017.

⁵² Według planu rzeczowo-finansowego budżetu Ministra Energii w układzie zadaniowym na 2107 r. po zmianach dla części 47 - Energia.

⁵³ Co stanowiło 96,0% planu.

⁵⁴ W ramach działania 5.1.2.1 – *Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa dla których Minister Skarbu Państwa jest organem założycielskim*.

⁵⁵ Co stanowiło 97,1% planu.

⁵⁶ Co stanowiło 65,3% planu.

szkolenie obronne⁵⁷ pracowników Ministerstwa, jednostek podległych i nadzorowanych oraz przedsiębiorców i ich pracowników, wykonujących zadania na rzecz obronności państwa.

- funkcja 12 – *Środowisko*: plan – 488,8 tys. zł (budżet państwa), wykonanie 488,8 tys. zł⁵⁸. W funkcji 12 realizowano jedno zadanie i jedno podzadanie (odpowiednio: 12.4 – *Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi*, 12.4.1 – *Gospodarcze wykorzystanie zasobów i struktur geologicznych oraz badania geologiczne*). Środki w całości wydatkowano na opracowanie metodyki oceny bezpieczeństwa i wskazanie optymalnej lokalizacji płytkiego składowania odpadów promieniotwórczych nisko i średnio aktywnych (RC 59)⁵⁹;
- funkcja 22 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*: plan – 26 519,7 tys. zł (budżet państwa), wykonanie 23 307,6 tys. zł⁶⁰. W funkcji 22 realizowano jedno zadanie i jedno podzadanie (odpowiednio: 22.1 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*, 22.1.1 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*).
(dowód: akta kontroli str. 1676-1695, 1717-1768)

Do badania szczegółowego zostały wybrane celowo trzy podzadania (6.2.1, 6.2.2, 12.4.1), w ramach dwóch zadań.

Cele i mierniki stopnia realizacji celu określono dla jednego z pięciu zadań zaplanowanych w budżecie zadaniowym, tj. zadania 6.2 – *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin*. Mierniki dla pozostałych zadań zostały określone na poziomie podzadań i działań. Dla zadania 6.2⁶¹:

- zapewnienie rezerw strategicznych zgodnie z potrzebami państwa w warunkach kryzysu, procent realizacji wartości bazowej rezerw, określonej przez organ tworzący (w %), nie mniej niż 80%⁶² – realizacja 97,8%;
- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa, udział importu nośników energii w zużyciu energii ogółem (w %), < 55%. Dane dotyczące tego miernika będą dostępne w czerwcu 2018 r.

Minister Energii jako dysponent części 47 określając planowane na 2017 r. docelowe mierniki zadań/podzadań uwzględnił środki zaplanowane w rezerwach celowych.

W przypadku zadania 12.4, Minister Energii realizował jedno działanie 12.4.1.3 – *Badania geologiczne*⁶³. Celem tego działania było znalezienie potencjalnej lokalizacji do budowy magazynu płytkiego składowania odpadów promieniotwórczych nisko i średnioaktywnych. Do oceny stopnia realizacji celu działania 12.4.1.3 przyjęto miernik pn. ilość potencjalnych lokalizacji magazynu. Wykonana wartość miernika wyniosła, zgodnie z planem, jeden. Środki zostały wydatkowane na realizację czterech zadań⁶⁴ w ramach wieloletniego przedsięwzięcia

⁵⁷ W ramach działania 11.4.2.4 – *Szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorców*.

⁵⁸ Co stanowiło 100% planu.

⁵⁹ W ramach działania 12.4.1.3 – *Badania geologiczne*.

⁶⁰ Co stanowiło 87,9% planu.

⁶¹ Podobnie jak w budżecie zadaniowym na 2016 r.

⁶² Zgodnie z założeniami Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017-2020.

⁶³ W ramach podzadania 12.4.1 – *Gospodarcze wykorzystanie zasobów i struktur geologicznych oraz badania geologiczne*, za realizację którego odpowiada dział środowisko.

⁶⁴ M.in.: przeprowadzenie symulacji komputerowych rozprzestrzeniania się substancji radioaktywnych w środowisku geologicznym, w przypadku wycieku radionuklidów dla lokalizacji SOP w oparciu o aktualne dane z pomiarów, wykonanie projektu monitoringu gruntów i wód podziemnych dla lokalizacji SOP w oparciu o normy międzynarodowe i dotychczasowe doświadczenia ze składowiska w Róźnie.

Opracowanie metodyki oceny bezpieczeństwa i wskazanie optymalnej lokalizacji płytkiego składowania odpadów promieniotwórczych nisko i średnioaktywnych.

Badanie rezultatów i efektów rzeczowych osiągniętych poprzez realizację trzech podzadań, dobranych celowo nie wykazało nieprawidłowości w zakresie: określenia mierników, stopnia osiągnięcia przyjętych celów i mierników, spójności mierników wyznaczonych przez dysponentów wiodących z miernikami zdefiniowanymi przez dysponentów na niższych poziomach klasyfikacji zadaniowej. Definicje zbadanych podzadań były także spójne z celami zadań, do których zostały przypisane. Docelowe wartości stosowanych mierników dobranych podzadań nie wymagały zmian w przypadku zwiększenia planu wydatków danego podzadania środkami z rezerw, gdyż osiągnięte wartości mierników były na zaplanowanym poziomie.

W związku z realizacją zadań ze środków programów operacyjnych w 2017 r. o 16%⁶⁵ wzrosła (w stosunku do wykonania w 2016 r.) kwota wydatkowana na podzadanie 6.2.1 *Rynki paliw i energii*.

Plan działalności Ministra Energii na rok 2017 dla działów administracji rządowej: energia, gospodarka złożami kopalin był zbieżny z budżetem zadaniowym części 47 na 2017 r. Po zakończeniu każdego kwartału DBF przygotowywał oceny wykonania budżetu części 47, które były prezentowane kierownictwu ME. Po pierwszym półroczu dokonano prezentacji informacji o wykonaniu wydatków w ujęciu budżetu zadaniowego na poziomie funkcji, zadań i podzadań wraz z wartością osiągniętych rezultatów w postaci stopnia realizacji mierników. Komórki organizacyjne sporządzały „Karty oceny efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów BZ zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 1676-1695, 1717-1768)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie zostało wykonane ustawowe zadanie Ministra Energii, dotyczące opracowania dokumentu *Polityka energetyczna państwa* (PEP). Zgodnie z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy *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. NIK wielokrotnie wnioskowała o podjęcie pilnych działań zmierzających do przyjęcia PEP, w tym po kontroli budżetowej P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 47 – Energia⁶⁶. Ostatni dokument pn. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r.⁶⁷ Według Dyrektora Generalnego ME⁶⁸ projekt PEP *do 2050 roku* w wersji opublikowanej w sierpniu 2015 r. był opracowany w oparciu o decyzje podjęte przez poprzedni Rząd. Aktualnie w ME prowadzone są prace nad zapisami szczegółowych działań dotyczących PEP, mającymi charakter wykonawczy w stosunku do podjętych w ME kluczowych, kierunkowych decyzji w tym zakresie. Opracowanie działań PEP jest ściśle związane z toczącymi się, w ramach instytucji UE, pracami nad projektami pakietu regulacji „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”. W ramach obowiązku nałożonego na wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej Ministerstwo Energii prowadzi prace nad przygotowaniem *Krajowego planu na rzecz energii i klimatu*, będącego częścią systemu zarządzania unią energetyczną.

(dowód: akta kontroli str. 197-200)

⁶⁵ Z 558 760,3 tys. zł do 645 614,4 tys. zł.

⁶⁶ Tekst ujednolicony wystąpienia z dnia 9 czerwca 2017 r.

⁶⁷ M.P. Nr 2 poz. 11.

⁶⁸ Pismo z dnia 28 lutego 2018 r., znak DBF.I.091.1.2018, IK: 198039.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości wykonanie budżetu państwa w 2017 r. budżetu państwa i budżetu środków europejskich ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

2. Część 48 – Gospodarka złożami kopalin

2.1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W *ustawie budżetowej* w części 48 – Gospodarka złożami kopalin zostały zaplanowane dochody budżetowe w wysokości 4 194,0 tys. zł. Realizacja dochodów wyniosła 16 433,3 tys. zł, co stanowiło 391% kwoty planowanych dochodów w 2017 r. i 12% dochodów zrealizowanych w 2016 r. Na kwotę dochodów składały się głównie (91,6%) dochody w Dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* w łącznej wysokości 15 011,6 tys. zł wynikające ze zwrotów niewykorzystanych dotacji. Biorąc pod uwagę nieprzewidywalność tych tytułów, planując dochody budżetowe⁶⁹ brane były pod uwagę dochody powtarzalne z tych samych tytułów w latach poprzednich. Różnica pomiędzy wykonaniem a planem wynika głównie z szacunkowego ujęcia prognozy ich osiągnięcia.

Pozostałe dochody osiągnięto głównie w Dziale 756 *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i innych* w łącznej wysokości 1 364,9 tys. zł. Dochody te stanowiły dywidendy pobrane ze spółek nadzorowanych przez Ministra Energii w części 48 – Gospodarka złożami kopalin. Na 2017 r. nie były planowane dochody z dywidend⁷⁰.

(dowód: akta kontroli str. 80-91, 174-183, 213-241)

2.1.1. Należności

W części 48 – Gospodarka złożami kopalin nie wystąpiły należności przedawnione, umorzenia należności oraz działania mające na celu zmianę terminu płatności. Nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty na koniec roku 2017, w tym zaległości. Sprawozdania Rb-27 oraz Rb-N wykazywały wartości zerowe .

(dowód: akta kontroli str. 80-91, 174-183)

2.1.2. Dywidendy

Minister Energii, w części 48 – Gospodarka złożami kopalin, na koniec 2017 r. sprawował nadzór nad 20 spółkami prawa handlowego. Było to 10 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, dwie spółki z większościovym udziałem SP i osiem spółek z mniejszościovym udziałem SP. Akcje i udziały w tych spółkach zostały ujęte w księgach rachunkowych ME.

Uzyskane dywidendy w wysokości 1 364,9 tys. zł stanowiły 8,3% dochodów w 2017 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin, w tym z dwóch spółek⁷¹:

1. Wałbrzyskie Zakłady Koksownicze Victoria SA 264,3 tys. zł,
2. Centrum Badań i Dozoru Górnictwa Podziemnego sp. z o.o. 1 100 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 92-145, 203-209, 303-418)

Nadzór sprawowany zgodnie art. 175 ust. 1 i 2 *ufp* został opisany w części 47 – Energia.

(dowód: akta kontroli str. 80-84, 189-194, 203-209, 243-250, 255-262)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁶⁹ Pismo Dyrektora DBF z dnia 13 marca 2018 r., znak DBF.I.091.I.2018 IK:200334.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Spośród 20 nadzorowanych przez ME w części 48 – Gospodarka złożami kopalin według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów w części 48 – Gospodarka złożami kopalin.

2.2 Wydatki

2.2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki w części 48 – Gospodarka złożami kopalin ustalone zostały w wysokości 577 591 tys. zł. W trakcie roku zostały one zwiększone z rezerw celowych⁷² o 1 049 011,2 tys. zł oraz w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej o 3 233 581 tys. zł do ostatecznej wysokości 4 860 183,2 tys. zł. Nie zostały zaplanowane, ani nie były realizowane wydatki budżetu środków europejskich.

Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 4 186 256 tys. zł, co stanowiło 86,1% planu po zmianach⁷³. Wydatki zrealizowano w czterech działach, tj. w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* w wysokości 4 179 910,3 tys. zł (85,5% planu po zmianach) i odpowiednio: w dziale 750 *Administracja publiczna* – 5 911,4 tys. zł (90,8%), w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* – 390,0 tys. zł (99,0%) i w dziale 752 *Obrona narodowa* – 44,3 tys. zł (29,5%).

(dowód: akta kontroli str. 801-932, 1124-1149, 1154-1158, 2827-2840)

Ze środków części 48 – Gospodarka złożami kopalin sfinansowane były głównie dotacje (78,35%), w tym m.in. dla: Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA (dalej SRK SA) – 2 589 078,4 tys. zł, Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA – 352 755 tys. zł; Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – 152 923,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2930-2936)

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

- dotacje celowe w wysokości 2 908 749,1 tys. zł na finansowanie zadań w zakresie restrukturyzacji górnictwa;
- dotacje podmiotowe ogółem związane z realizacją zadań restrukturyzacji kopalń na łączną kwotę 387 457 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2930-2936)

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 dynamicznym i decyzje w sprawie przekazania kopalń do likwidacji przez Spółkę SRK SA zapadają na bieżąco⁷⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2930-2936, 3081-4145)

Nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2017⁷⁵ zwiększono plan wydatków w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo* z przeznaczeniem na dotacje podmiotowe dla podmiotów górnictwa węgla kamiennego w kwocie 900 000 tys. zł na prowadzenie procesów restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego. Decyzją Ministra Energii z 8 grudnia 2017 r. dokonano przeniesienia tej kwoty w planie

⁷² Na podstawie trzech decyzji Ministra Finansów: z dnia 30 stycznia, 10 lutego i 18 sierpnia 2017 r.

⁷³ Plan wydatków po zmianach wynosił 4 860 182,2 tys. zł.

⁷⁴ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów z dnia 19 marca 2017 r.

⁷⁵ Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. 2017 poz. 2162).

finansowym zmieniając przeznaczenie środków do § 6010 *Wydatki na zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych – finansowanie procesów restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego – zoptymalizowanie przebiegu tych procesów*. Kwota 900 000 tys. zł została przeznaczona na podwyższenie kapitału zakładowego SRK SA⁷⁶.

U dysponenta części 48 – Gospodarka złożami kopalin kontrolą objęto dobrane w sposób celowy siedem dotacji na łączną kwotę 1 130 362,9 tys. zł (34,5% środków wydatkowanych na dotacje).

(dowód: akta kontroli str. 2930-2936, 3081-4145)

Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało w związku z realizacją zadań zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie oraz zasadami określonymi w *ufp* i obowiązującymi przepisami.

Minister Energii podjął, w trybie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 *ufp* dwie decyzje⁷⁷ w sprawie blokowania planowanych na 2017 r. wydatków na łączną kwotę 107 709,3 tys. zł, tj.: w tym na kwotę 107 362,6 tys. zł – 2,2% planowanych wydatków w dziale 100 *Górnictwo i kopalnictwo*.

Blokady spowodowane były oszczędnościami powstałymi w trakcie realizacji zadań wykonywanych w zakresie restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego. Umowy zawierano na kwoty niższe niż szacowano, a część postępowań przetargowych nie została rozstrzygnięta. Minister Rozwoju i Finansów był każdorazowo informowany o blokadzie w dniu jej dokonania.

(dowód: akta kontroli str. 941-947)

Wydatki w dziale 750 *Administracja publiczna* które wyniosły 5 911,4 tys. zł, (90,8% planu po zmianach) głównie przeznaczone były na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 5 033,0 tys.. Pozostałe wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 645,2 tys. zł, (63,1% planu). Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 96,8 tys. zł, tj. w 96,8% planu po zmianach. Zakupy inwestycyjne m.in. sprzętu komputerowego były zgodne z planem wydatków i zasadne z punktu widzenia zadań realizowanych przez Ministerstwo.

Wydatki w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* wyniosły 390,0 tys. zł, (99,0% planu). Środki przeznaczono na zakup specjalistycznych badań statystycznych.

Wydatki w dziale 752 *Obrona narodowa* zaplanowano wyniosły 44,3 tys. zł, (29,5% planu). Mniejsze niż planowano wykorzystanie środków wynikało z niższych kosztów szkoleń obronnych.

Wydatki na wynagrodzenia⁷⁸ w 2017 r. wynosiły 4 316 tys. zł (99,8% planu) i w porównaniu do 2016 r. (3 781 tys. zł) były wyższe o 535,0 tys. zł, tj. o 14,1%.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe i pochodne zaplanowano w wysokości 5 187,0 tys. zł, a wyniosły 5 002,7 tys. zł (96,4% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zaplanowano w wysokości 61 tys. zł, a faktycznie wydatkowano 30,3 tys. zł (49,7% planu po zmianach). Według zastępcy dyrektora DBF było to efektem negocjacji z oferentem w wyniku, których uzyskano

⁷⁶ Umowa objęcia akcji w podwyższonym kapitale zakładowym z 12 grudnia 2017 i umowa objęcia akcji w podwyższonym kapitale zakładowym z 21 grudnia 2017 r.

⁷⁷ DBF.I.03100.52.2017 z dnia 3 listopada 2017 r. i DBF.I.03100.69.2017 z dnia 21 grudnia 2017 r.

⁷⁸ Według Rb-70.

oszczędności oraz nie dokonania wypłaty wynagrodzenia za udział w Komitecie Audytu z uwagi na brak posiedzeń w I i IV kw. 2017 r.⁷⁹

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (paragraf 417) zrealizowano na podstawie umów o dzieło i umów zlecenia. Zawarto dwie umowy o dzieło (z osobami niebędącymi pracownikami Ministerstwa) oraz trzy umowy zlecenia, w tym jedną z pracownikiem ME.

Przeciętne zatrudnienie wynosiło 45 osób⁸⁰ i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. o jedną osobę (46 osób), tj. o 2,2%. Wzrost zatrudnienia nastąpił w grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (o dwie osoby). W grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2016 r. i 2017 r. była zatrudniona jedna osoba oraz w grupie członków korpusu służby cywilnej odpowiednio 44 i 41 osób.

Plan zatrudnienia dla członków korpusu służby cywilnej (status zatrudnienia 03) na 2017 r. został zrealizowany w 69,5%. Niższe wykonanie planu wynikało z metodologii liczenia stanu zatrudnienia do RB-70⁸¹.

Wysokość przeciętnego wynagrodzenia wzrosła z 6 849 zł w 2016 r. do 7 993 zł w roku 2017 (o 1 144 zł, tj. o 16,7%).

(dowód: akta kontroli str. 1602, 1603, 1701-1703, 1788-1792)

W 2017 r. w Ministerstwie Energii w części 48 – Gospodarka złożami kopalin wydatki w ramach zamówień publicznych z zastosowaniem ustawy *Pzp* wyniosły łącznie 597 tys. zł. Kontrolą objęto dwa postępowania o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 390,0 tys. zł, co stanowiło 65,3% wartości wszystkich postępowań z zastosowaniem *Pzp*, oraz jedno postępowanie o wartości 34,3 tys. zł, do którego nie zastosowano *Pzp*. Poddane kontroli wydatki dokonane w ramach postępowań o udzielenie zamówień publicznych, były celowe a wartości zamówień rzetelnie skalkulowane, przy zastosowaniu prawidłowych trybów zgodnych z *Pzp*, a w przypadku wydatku dokonanego bez stosowania *Pzp* zachodziła ustawowa przesłanka wyłączenia określona w art. 4 pkt 8 *Pzp*.

(dowód: akta kontroli str. 1811-1887, 4465-4503)

Zobowiązania na koniec 2017 r. wyniosły 315,9 tys. zł⁸², co oznacza wzrost o 5,9% porównaniu z rokiem 2016 (298,4 tys. zł). Główną pozycję (259,9 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług zostały zapłacone w styczniu i lutym 2018 r. Na koniec 2017 r. nie było zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 977-995, 1004-1008, 1150, 1199-2000, 2670-2673)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 2 031 223,2 tys. zł, tj. 48,5% wydatków (4 186 256,0 tys. zł) części 48 – Gospodarka złożami kopalin. Doboru próby do kontroli wydatków dokonano na podstawie zapisów z konta 130 odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym Ministerstwa. Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania metodą MUS próby 42 dowodów dokumentujących operacje gospodarcze w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych i odpowiadających im zapisów księgowych o łącznej wartości 860,3 tys. zł oraz dokonano wyboru celowego dowodów dotyczących wydatków sfinansowanymi środkami pochodzącymi z dotacji

⁷⁹ Obowiązki w zakresie wspomagania audytu wewnętrznego zrealizowano w ramach dwóch innych posiedzeń.

⁸⁰ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

⁸¹ W Rb-70 nie uwzględnia się wszystkich faktycznie zatrudnionych pracowników (np. pracowników przebywających na krótkookresowych zasiłkach chorobowych oraz opiekuńczych).

⁸² Według sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28.

podmiotowej i rezerwy celowej oraz odpowiadających im zapisów księgowych, o wartości 2 030 362,9 tys. zł.

W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w *ufp*. Wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym, na zakup towarów i usług służących realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 1013-1014, 2674-2676)

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.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W układzie budżetu zadaniowego części 48 – Gospodarka złożami kopalin realizowano w czterech funkcjach, po cztery zadania i podzadania oraz siedem działań:

- funkcja 5 – *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa*, podzadanie (5.1 – *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa i ochrona interesów Skarbu Państwa*, 5.1.2 – *Nadzór właścicielski*). Środki (8 tys. zł) wydatkowano w całości na odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.
- funkcja 6 – *Polityka gospodarcza kraju*: plan – 4 858 391,0 tys. zł (budżet państwa), wykonanie – 4 184 996,0 tys. zł⁸³. Realizowano zadanie 6.2 – *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin*, 6.2.3 – *Gospodarka złożami kopalin*);
- funkcja 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*: plan – 150,0 tys. zł (budżet państwa), wykonanie 44,3 tys. zł⁸⁴. Realizowano jedno zadanie i jedno podzadanie (odpowiednio: 11.4 – *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*, 11.4.2 – *Pozamilitarne przygotowania obronne*). Środki wydatkowano głównie na szkolenie pracowników: Ministerstwa, jednostek podległych i nadzorowanych.
- funkcja 22 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*: plan – 1 634,2 tys. zł (budżet państwa), wykonanie 1 207,7 tys. zł⁸⁵. W funkcji 22 realizowano jedno zadanie i jedno podzadanie (odpowiednio: 22.1 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*, 22.1.1 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*).

Według wyjaśnień⁸⁶ Dyrektora DBF nie zrealizowano planu wydatków podzadania 11.4.2 ponieważ część zakupów urządzeń⁸⁷ w ramach podzadania została sfinansowana ze środków ujętych w części oraz nie było konieczności realizacji części zakupów z uwagi na przejęcie w połowie 2017 r. pomieszczeń wraz z potrzebnym wyposażeniem w budynku po zlikwidowanym Ministerstwie Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1676-1696, 1717-1742, 1771, 1778-1780, 1807-1810)

Minister Energii jako dysponent części 48 określając planowane na 2017 r. docelowe mierniki zadań/podzadań uwzględnił środki zaplanowane w rezerwach

⁸³ Co stanowiło 86,1% planu.

⁸⁴ Co stanowiło 29,5 % planu.

⁸⁵ Co stanowiło 73,9% planu.

⁸⁶ Pismo z dnia 21 marca 2018 r.

⁸⁷ Zaplanowanych do realizacji w części 47 oraz 48.

celowych. Do badania szczegółowego dobrano trzy podzadania w ramach trzech zadań.

Dla zadań 5.1 pn. gospodarowanie mieniem SP i ochrona interesów SP oraz 11.4 pn. gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony kraju cele i mierniki zostały określone na poziomie podzadań i działań. W przypadku zadania 6.2 – Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin, którego celem było zabezpieczenie potrzeb rynku w zakresie dostaw surowca krajowego, określono miernik pn. roczne wydobywanie węgla kamiennego (w tonach). Osiągnięta w 2017 r. wartość miernika wynosiła 65,5 mln ton. Wartość miernika na 2017 r. zaplanowano na poziomie 65 mln ton⁸⁸.

Badanie rezultatów i efektów rzeczowych osiągniętych poprzez realizację trzech podzadań, dobranych celowo nie wykazało nieprawidłowości w zakresie: określenia mierników, stopnia osiągnięcia przyjętych celów i mierników⁸⁹. Definicje zbadanych podzadań były także spójne z celami zadań, do których zostały przypisane. Docelowe wartości stosowanych mierników dobranych podzadań nie wymagały zmian, w przypadku zwiększenia planu wydatków danego podzadania środkami z rezerw.

Plan działalności Ministra Energii na rok 2017 dla działów administracji rządowej: energia, gospodarka złożami kopalin był zbieżny z budżetem zadaniowym części 48 na 2017 r. Po zakończeniu każdego kwartału DBF przygotowywał oceny wykonania budżetu części 48, które były prezentowane kierownictwu ME. Po pierwszym półroczu dokonano prezentacji informacji o wykonaniu wydatków w ujęciu budżetu zadaniowego na poziomie funkcji, zadań i podzadań wraz z wartością osiągniętych rezultatów w postaci stopnia realizacji mierników. Komórki organizacyjne sporządzały „Karty oceny efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów BZ zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 1676-1696, 1717-1742, 1771, 1778-1780, 1807-1810)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w zakresie wydatków ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdawczość

W części 47 – Energia kontrolą objęto prawidłowość, a w części 48 Gospodarowanie złożami kopalin prawidłowość i rzetelność sporządzenia sprawozdań budżetowych za 2017 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

⁸⁸ Według Planu działalności Ministra Energii na rok 2017 wartość bazowa (2015 r.) wynosiła 72,2 mln ton.

⁸⁹ W przypadku podzadania 6.2.3 wykonanie mierników było następujące: jednostkowy wynik ze sprzedaży węgla – 40,16 zł/t (plan – większy od zera), średnia rentowność przedsiębiorstw – 7,56% (plan – większa od 1).

- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), a także, w części 47 – Energia, zbiorczych⁹⁰ sprawozdań finansowych za IV kwartał 2017 r. Rb-N i Rb-Z.

W części 47 Energia, zbadano również prawidłowość sporządzenia sprawozdania:

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania zbiorcze zostały sporządzone przez dysponenta części 47 – Energia na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i jednostki podległej tj. Prezesa ARM – Dysponenta Funduszu Zapasów Interwencyjnych).

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 174-1194, 977-984, 154-173, 184-194, 948-962, 2944-2945)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Księgi rachunkowe

Księgi rachunkowe Ministerstwa Energi obejmowały dane prowadzone łącznie dla dysponenta części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalin, na poziomie dysponenta pierwszego i trzeciego stopnia. Ministerstwo posiadało aktualną dokumentację, opracowaną łącznie dla obu części budżetowych i stopni dysponenta, opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości⁹¹, która spełniała podstawowe wymogi określone w art. 10 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*⁹².

(dowód: akta kontroli str. 2015-2152)

Księgi rachunkowe Ministerstwa Energii za rok obrotowy 2017 prowadzone były w siedzibie Ministerstwa przy wykorzystaniu systemu informatycznego Quorum firmy QNT Systemy Informatyczne sp. z o.o., w programie qmFK – Edycja 2015 wydanie 3 (moduł Quorum FK) a odpowiedzialność za ich prowadzenie ponosił kierownik jednostki.

Ministerstwo posiadało dokumentację eksploatacyjną systemu, która była dostępna dla użytkowników i aktualizowana.

⁹⁰ Z uwzględnieniem Rb-N i Rb-Z Prezesa ARM – Dysponenta Funduszu Zapasów Interwencyjnych.

⁹¹ Zarządzenie Ministra Energii z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Energii.

⁹² Dz.U. z 2018 r., poz. 395. Dalej: *uor*.

W Ministerstwie wprowadzono Regulamin bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w systemach teleinformatycznych⁹³, w którym zawarto instrukcje: przetwarzania informacji, monitorowania systemów informatycznych, wykonywania kopii zapasowych, zarządzania systemami i zmianą systemu, przywracania ciągłości działania systemów oraz procedurę zarządzania incydentami.

(dowód: akta kontroli str. 2155-2163, 2634-2659, 2663-2669)

Kontrolą w zakresie analizy zapisów w księgach rachunkowych, objęto operacje gospodarcze dysponenta części 47 – Energia i 48 – Gospodarka kopalinami, a badania szczegółowe przeprowadzono na wybranej próbie dochodów i wydatków części 48 – Gospodarka złożami kopalin.

Kontrola zapisów księgowych wybranych obszarów ryzyka nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2153-2631)

Salda kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2016 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg 2017 r. jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2017 r., co oznacza zachowanie zasady ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 *uor*. Suma obrotów dzienników częściowych za 2017 r. była zgodna z zestawieniem obrotów sald księgi głównej na dzień 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2632-2633)

Badanie szczegółowe przeprowadzono na próbie dowodów i zapisów księgowych odzwierciedlających dochody i wydatki w części 48 – Gospodarka złożami kopalin, w 2017 r. Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych oraz odpowiadających tym dowodom zapisów księgowych na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki*. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano selekcji, w szczególności wyłączenia wydatków dotyczących wynagrodzeń i ich pochodnych oraz wydatków poniżej wartości 500 zł, jak również zapisów ujemnych stanowiących tzw. *zapisy techniczne czystości obrotu*. W wyniku przeprowadzonej selekcji otrzymano zbiór 586 zapisów księgowych obejmujących dochody i wydatki o łącznej wartości bezwzględnej 1 020 412,3 tys. zł. Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania metodą MUS 11 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o łącznej wartości 987 909,5 tys. zł. Badaniu poddano także 15 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o łącznej wartości 2 144,4 tys. zł, dobranych w sposób celowy na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

W zakresie zobowiązań z tytułu wydatków budżetowych (z wyłączeniem zobowiązań z tytułu wynagrodzeń i ich pochodnych) nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2017 r. zbadano 18 sald zobowiązań bieżących o łącznej wartości 6,96 tys. zł. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin nie wystąpiły należności przeterminowane (zaległości), a należności bieżące na kwotę 13,4 tys. zł dotyczyły tylko rozliczeń z pracownikami. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że:

- sposób dokonywania zapisów w dziennikach częściowych umożliwiał ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi,

⁹³ Zarządzenie Dyrektora Generalnego nr 70 z dnia 19 grudnia 2016 r., zmienione zarządzeniem z dnia 5 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w systemach teleinformatycznych w Ministerstwie Energii.

- podlegające księgowaniu zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, były udokumentowane w sposób kompletny i przejrzysty oraz zostały poprawnie ujęte w księgach rachunkowych,
- dowody księgowe stanowiące podstawę zapisów księgowych odpowiadały wymogom określonym w art. 21 ust. 1 *uor*, oraz zostały poddane kontroli,
- zapisy księgowe (poza opisanym uprzednio wyjątkiem) zawierały elementy wymagane art. 23 ust. 2 *uor*.

System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 2166-2421)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, wnosi o podjęcie działań zmierzających do opracowania i przyjęcia *Polityki energetycznej państwa*.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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 17.04.2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

/-/

.....
Podpis