



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KGP.410.007.01.2019

Krzysztof Tchórzewski
Minister Energii
Ministerstwo Energii
ul. Krucza 36 / Wspólna 6, 00-522 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/009 – Prawdliwość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Energii ¹ ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii ² od dnia 1 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych i prawidłowość sporządzonych sprawozdań finansowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., z uwzględnieniem zdarzeń, jakie miały miejsce w okresach wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/71/2019 z dnia 22 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób prowadzenia w Ministerstwie ksiąg rachunkowych za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. oraz sporządzone na ich podstawie sprawozdanie finansowe na dzień 31 grudnia 2018 r.

Formułując powyższą ocenę, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych, organizację systemu rachunkowości, prawidłowość przeprowadzenia inwentaryzacji, prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzenia sprawozdania finansowego.

Kontrola prowadzenia ksiąg rachunkowych za rok 2018 nie wykazała w tych działaniach istotnych nieprawidłowości. Na ocenę prowadzenia ksiąg rachunkowych za 2018 r. i sporządzonego na ich podstawie sprawozdania finansowego nie wpłynęły stwierdzone nieprawidłowości polegające w szczególności na:

- ujęciu w księgach niedopuszczalnej operacji ulepszenia wartości niematerialnych i prawnych⁵ – błędne naliczenie amortyzacji w 2018 r. o wartości 9916,34 zł wpływające na wynik finansowy,
- błędnym wykazaniu w *Rachunku zysków i strat* zwrotu opłaty komorniczej w wysokości 61 052,23 zł jako dotację zamiast jako inne przychody operacyjne.

¹ Dalej: Ministerstwo lub ME.

² Minister Energii kieruje działami administracji rządowej – energia i gospodarka złożami kopalin, na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz. U. poz. 2314).

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej WNiP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych

1.1. System kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

System kontroli zarządczej w zakresie finansowym, odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, oparto w ME na sformalizowanych wzorach postępowania wynikających z uregulowań zewnętrznych⁶, jak również uregulowań wewnętrznych: zarządzeń, regulaminów i procedur⁷. Kontroli funkcjonalnej sprzyja środowisko kontroli stworzone przez kierownictwo jednostki. Nadzór nad czynnościami kontroli w obszarach sprawozdawczości finansowej, w ramach kontroli funkcjonalnej, sprawowany jest przez osoby na stanowiskach kierowniczych, które mają udział w zarządzaniu jednostką (głównego księgowego, kierownictwo Departamentu Budżetu i Finansów, naczelników wydziałów), w ramach powierzonych im obowiązków. Ministerstwo Energii zostało wyposażone w sprzęt i oprogramowanie tworzące systemy informatyczne, a pracownicy posiadają wiedzę merytoryczną w kontrolowanych obszarach. Zapewniono możliwości stałego doskonalenia zawodowego i podnoszenia kwalifikacji. Departament Budżetu i Finansów (dalej DBF), odpowiedzialny za obsługę finansowo-księgową budżetu ministra – dysponenta części 47 – *Energia* i 48 – *Gospodarka złożami kopalin* oraz za sprawozdawczość budżetową i finansową, dysponuje wykwalifikowaną i relatywnie stałą kadrą pracowników. Pracownicy podlegają okresowym ocenom, według znanych im kryteriów.

Wewnętrzną kontrolę instytucjonalną w ME wykonuje Departament Kontroli i Audytu (dalej DKA). Elementem kontroli zarządczej w Ministerstwie Energii jest proces identyfikowania, analizy i zarządzania ryzykiem, zarówno w poszczególnych komórkach organizacyjnych (Departamentach, Biurach), jak i na poziomie całej jednostki. Ryzyka identyfikowane są na poziomach komórek organizacyjnych, a następnie umieszczane w rejestrze ryzyk. Drugi poziom szacowania ma na celu zebranie informacji

⁶ Ogólne wskazówki, nie stanowiące przepisów prawa powszechnego, dotyczące zasad budowania i oceny systemów kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych, zostały określone w Komunikacie Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, który ukazał się w Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84 z 30 grudnia 2009 r., oraz na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl, w zakładce: Bezpieczeństwo Finansowe/Audyt Sektora Finansów Publicznych/Standardy).

⁷ Zarządzenie nr 44 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Energii (M.P. poz. 343), zarządzenie Ministra Energii z dnia 5 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Energii, następnie dwukrotnie zmienione (Dz. Urz. Min. Energii poz. 2, ze zm.), a od 9 maja 2018 r. zarządzenie Ministra Energii z dnia 7 maja 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Energii (Dz. Urz. Ministra Energii, poz. 8, ze zm.), zarządzenie Ministra Energii z dnia 5 lutego 2016 r. w sprawie trybu działania Kierownictwa Ministerstwa Energii (Dz. Urz. Ministra Energii, poz. 1, ze zm.), zarządzenie Ministra Energii z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia podziału pracy w Kierownictwie Ministerstwa Energii (Dz. Urz. Ministra Energii, poz. 2), zarządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2017 r. w sprawie podziału pracy w Kierownictwie Ministerstwa Energii (Dz. Urz. Ministra Energii poz. 11, ze zm.), zarządzenie Ministra Energii z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie podziału pracy w Kierownictwie Ministerstwa Energii (Dz. Urz. Ministra Energii z 2018 r. poz. 2), zarządzenie Ministra Energii z dnia 11 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia podziału pracy w Kierownictwie Ministerstwa Energii (Dz. Urz. Ministra Energii, poz. 7), zarządzenie Ministra Energii z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia podziału pracy w Kierownictwie Ministerstwa Energii (Dz. Urz. Ministra Energii, poz. 13, ze zm.), zarządzenie nr 53 Dyrektora Generalnego ME z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Budżetu i Finansów, zarządzenie Nr 5 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia 18 lipca 2017 r. w sprawie zasad stosowania podejścia procesowego, zasad zarządzania projektami oraz zasad zarządzania ryzykiem w Ministerstwie Energii, zarządzenie Nr 21 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie sposobu wyboru i zadań Doradcy Etycznego w Ministerstwie Energii, zarządzenie Nr 19 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych, zarządzenie Nr 24 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia 6 kwietnia 2016 r. w sprawie organizowania i przeprowadzania naboru na wolne stanowiska pracy w Ministerstwie Energii.

o zidentyfikowanych ryzykach i ich wstępną weryfikację ze wskazaniem poziomu istotności (niski, średni, wysoki, bardzo wysoki). Rejestr ryzyk wykorzystywany jest m.in. do planowania kontroli, wyznaczania obszarów audytu i monitorowania procesów zapobiegawczych materializowaniu się ryzyk. W latach 2018-2019 obszary prawidłowości ksiąg rachunkowych i sprawozdań finansowych, budżetowych oraz innych o charakterze finansowym nie stanowiły oddzielnego tematu kontroli lub audytów realizowanych przez DKA.

(dowód: akta kontroli str. 4-244, 511-561)

Zdaniem NIK system kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań Ministerstwa Energii wdrożono w sposób adekwatny do celów i zadań w danym dziale administracji rządowej, natomiast system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań nie był w pełni skuteczny w badanym zakresie, tj. nie uchronił od błędów lub nie prowadził do ich ujawnienia i korekty, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości we wskazanych poniżej obszarach i podobszarach kontroli.

1.2. Organizacja systemu rachunkowości

Księgi rachunkowe dla dysponenta części 47 – *Energia* i 48 – *Gospodarka złożami kopalin* prowadzone były w oparciu o aktualną dokumentację, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸, opisującą przyjęte przez ME zasady (politykę) rachunkowości oraz instrukcje i zarządzenia wewnętrzne⁹. Dokumentacja ta spełnia podstawowe wymogi określone w art. 10 uor.

W szczególności w dokumentacji podano metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Podano również wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych, z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych.

Opisano system informatyczny, podając wykaz programów, procedur lub funkcji, wraz z opisem algorytmów i systemu przetwarzania danych oraz konkretnych programowych zasad ochrony przyjętych do stosowania w ME. W dokumentacji opisano również przyjęty w jednostce system służący ochronie danych i ich zbiorów.

Minister Energii upoważnił¹⁰ Zastępcę Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów do podpisywania – jako kierownik jednostki – sprawozdania finansowego obejmującego części 47 – *Energia* i 48 – *Gospodarka złożami kopalin*.

⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 351. Dalej: uor lub ustawa o rachunkowości.

⁹ W 2018 r. obowiązywało zarządzenie Ministra Energii z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w ME (Dz. Urz. Ministra Energii poz. 22) – dalej: *Polityka rachunkowości*, zarządzenie Ministra Energii z dnia 3 listopada 2017 r. w sprawie trybu postępowania przy dochodzeniu należności pieniężnych, rozpatrywania wniosków o umorzenie, odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenie na raty takich należności (Dz. Urz. Ministra Energii poz. 17), zarządzenie Ministra Energii z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie regulaminu dokonywania wydatków przy wykorzystaniu służbowych kart płatniczych w Ministerstwie Energii (Dz. Urz. Ministra Energii poz. 6, ze zm.), zarządzenie Ministra Energii z dnia 15 sierpnia 2018 r. w sprawie instrukcji kasowej (Dz. Urz. Ministra Energii poz. 19), a poprzednio zarządzenie Ministra Energii z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie instrukcji kasowej (Dz. Urz. Ministra Energii poz. 5), zarządzenie Nr 56 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia 12 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji inwentaryzacyjnej w Ministerstwie Energii (dalej: *Instrukcja inwentaryzacyjna*), a także zarządzenie nr 19 Dyrektora Generalnego ME z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie procedur planowania i realizacji budżetu, kontroli finansowej oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w ME.

¹⁰ Upoważnienie Ministra Energii z dnia 23 stycznia 2019 r.

Do obsługi księgowo-finansowej Ministerstwo wykorzystuje system informatyczny *Quorum* firmy QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o. *Edycja 2017 wydanie 2 (moduł Quorum FK)*. W Załączniku Nr 3 do *Polityki rachunkowości* określone są jednoznacznie procesy księgowe dokonywane automatycznie (wraz z algorytmami) bez możliwości ręcznego dokonywania w nich zmian. Zapisy księgowe i dokumentacja księgowa przechowywane były zgodnie z postanowieniami rozdziału 8 *uor*.

(akta kontroli str. 245-490)

1.3. Inwentaryzacja majątku

Ministerstwo Energii roczną inwentaryzację za 2018 r. przeprowadziło na podstawie zarządzenia Ministra Energii¹¹. Terminy i częstotliwość przeprowadzenia inwentaryzacji, określone w art. 26 ust. 1 i 3 *uor*, zostały zachowane, a sposób jej przeprowadzenia zgodny był ze sposobem określonym w art. 26 ust.1 *uor*. Przeprowadzenie oraz wyniki inwentaryzacji rzetelnie udokumentowano.

Ministerstwo Energii działa od 27 listopada 2015 r. Za rok 2015 sprawozdanie finansowe sporządziło Ministerstwo Gospodarki zgodnie z porozumieniem¹² zawartym z Ministerstwem Energii. W sprawozdaniu tym wykazano aktywa i pasywa ME. Oddrębnego sprawozdania finansowego za 2015 r. ME nie sporządziło. Inwentaryzację środków trwałych w drodze spisu z natury zaplanowano na rok 2019.

Środki trwałe, WNiP, materiały w magazynie, środki pieniężne w kasie i na rachunkach bankowych, zdeponowane w ME papiery wartościowe oraz pozostałe składniki aktywów i pasywów zinwentaryzowano poprzez uzyskanie potwierdzeń lub w drodze weryfikacji.

(akta kontroli, str. 491-510, 982-983, 1017-1019, 1087-1099, 1102-1113, 1123-1125, 1439, 1473, 1547-1577, 1601, 1615, 1635-1636, 1642-1647, 1714-1718)

1.4. Księgi rachunkowe

Ministerstwo Energii prowadzi księgi rachunkowe, w których ujmuje operacje i zdarzenia gospodarcze dla dysponenta części budżetu państwa i dla dysponenta III stopnia. W systemie ksiąg rachunkowych dane bilansu zamknięcia za 2017 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2018 r.

Zapisy kont księgowych i dziennika były zgodne z zestawieniem obrotów i sald za 2018 r., a ich suma dla dysponenta I i III stopnia dwóch części budżetu państwa: części 47 – *Energia* i części 48 – *Gospodarka złożami kopalin* wynosiła 177 833 028 956,51 zł. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze podlegające księgowaniu, zostały prawidłowo udokumentowane, tj. w sposób kompletny i przejrzysty. Dowody księgowe odpowiadają wymogom *uor*, zawierają potwierdzenie przeprowadzenia kontroli formalnej i merytorycznej oraz zawierają wskazanie okresu, którego dotyczą. Posiadają podpisy stwierdzające ich zakwalifikowanie do ujęcia w księgach oraz dekretną, za wyjątkiem tych wskazań, które wynikają z techniki dokumentowania zapisów księgowych, zgodnie z art. 21 ust. 1a pkt 2 *uor*.

Zdarzenia gospodarcze, z wyjątkiem niżej opisanego przypadku, poprawnie ujmowano w księgach rachunkowych (na podstawie dowodów księgowych, na odpo-

¹¹ Plan Inwentaryzacji Ministerstwa Energii na rok 2018.

¹² Porozumienie z dnia 23 grudnia 2015 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju i Ministrem Energii.

wiednich kontaktach), zgodnie z treścią ekonomiczną tych zdarzeń, we właściwym okresie sprawozdawczym¹³, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności.

Zasady rachunkowości w 2018 r. stosowane były w sposób ciągły. Księgi rachunkowe, z wyjątkiem opisanego niżej przypadku, były prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco.

(akta kontroli, str. 562-709, 1708-1718)

Za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, zgodnie z art. 4 ust. 5 *uor*, odpowiedzialność ponosi Zastępca Dyrektora DBF, której powierzono odpowiedzialność za jej zgodą i na piśmie¹⁴. Natomiast odpowiedzialność z tytułu nadzoru oraz za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury ponosi kierownik jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 404-408)

W Ministerstwie Energii audyt wewnętrzny zidentyfikował ryzyka w zakresie finansowania zadań realizowanych przez jednostki górnictwa niewęglowego oraz funkcjonowania procedur dotyczących dokonywania zakupów i zawierania umów. W celu zapobieżenia zidentyfikowanym ryzykom audytor wewnętrzny zalecił egzekwowanie w ME informacji z DBF w zakresie zwracanych dotacji oraz określenie czasu, w którym projekt umowy powinien zostać przesłany przez komórki merytoryczne do DBF w celu zaopiniowania.

(dowód: akta kontroli str. 511-561)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Stwierdzono dwa przypadki ulepszania wartości niematerialnych i prawnych, tj.: licencji Cisco Identity Services Engine Base Licence i oprogramowania IBM Qradar Log Manager. Było to niezgodne z zapisami zawartymi w art. 16g ust. 13 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁵, który nie przewiduje ulepszania wartości niematerialnych i prawnych.

Naliczanie amortyzacji od 1 stycznia 2018 r. od łącznej wartości nabycia dwóch WNiP w kwocie 104 483,36 zł, tj.: pierwszej zakupionej licencji Cisco Identity Services Engine Base Licence o wartości nabycia 66 108,90 zł, amortyzowanej od lutego 2015 r. (amortyzowano przez 12 miesięcy 2018 r., a należało amortyzować tylko przez 6 miesięcy 2018 r.), i drugiej zakupionej licencji Cisco o wartości nabycia 38 374,46 zł, amortyzowanej od stycznia 2018 r., spowodowało w *Rachunku zysków i strat* zawyżenie amortyzacji o 9916,34 zł w 2018 r. oraz zaniżenie wyniku finansowego za rok 2018 o kwotę 9916,34 zł (nieprawidłowość nr 1).

Amortyzowanie dwóch WNiP od ich łącznej wartości 213 132,33 zł, tj. pierwszego oprogramowania IBM Qradar Log Manager o wartości 125 617,83 zł nabytego w grudniu 2017 r. i drugiego oprogramowania IBM Qradar o wartości 87 514,50 zł nabytego w listopadzie 2018 r., nie wpłynęło na koszty, gdyż obie WNiP należało amortyzować w 2018 r.

Według wyjaśnień Głównej Księgowej Ministerstwa Energii¹⁶ Biuro Administracyjne poinformowało, iż w przypadku oprogramowania Cisco nastąpiło zwiększenie ilości licencji dostępu urządzeń na podstawie dwóch odrębnych licencji, które posiadają

¹³ Na podstawie przeglądu analitycznego sprawdzono zapisy za okres od stycznia do kwietnia 2018 r. pod kątem istnienia zapisów dotyczących operacji 2017 r. oraz zapisy za okres od stycznia do kwietnia 2019 r. pod kątem istnienia zapisów operacji za 2018 r.

¹⁴ Upoważnienie Ministra Energii z dnia 10 sierpnia 2017 r.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 865, ze zm.

¹⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 18 września 2019 r.

dwa różne klucze licencyjne. Licencje te powinny być wprowadzone jako dwie oddzielne WNiP, ale w wyniku omyłki pracownika zostały błędnie wpisane i naliczone. Majątek został w tym przypadku w całości zamortyzowany. Odnosnie do oprogramowania IBM, w wyniku błędu pracownika nastąpiła przedmiotowa omyłka, która zostanie skorygowana.

W dniu 27 września br. ME dokonało korekty wyniku finansowego za rok 2018 na kwotę 9916,34 zł w księgach rachunkowych roku 2019.

(dowód: akta kontroli str. 710-721, 730-743, 776-793, 1714-1719)

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia prowadzenie ksiąg rachunkowych ME za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.

2. Sprawozdanie finansowe

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto sprawozdanie finansowe Ministerstwa Energii sporządzone za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., obejmujące bilans wykazujący sumę aktywów i pasywów w kwocie 58 234 322 753,07 zł, rachunek zysków i strat wykazujący stratę netto w kwocie 913 512 163,05 zł, zestawienie zmian w funduszu wykazujące stan funduszu na dzień 31 grudnia 2018 r. w kwocie 58 221 259 609,29 zł oraz informację dodatkową. Sprawozdanie finansowe za 2018 r. zostało sporządzone w terminie, tj. do 31 marca 2019 r., podpisane z upoważnienia kierownika jednostki przez Zastępcę Dyrektora DBF i Głównego Księgowego ME oraz ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej do dnia 10 maja 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 566-578, 1692-1719)

W sprawozdaniu finansowym Ministerstwa Energii wykazano:

Bilans na dzień 31 grudnia 2018 r.

Wartości niematerialne i prawne

Na dzień 31 grudnia 2018 r. wykazano wartości niematerialne i prawne w łącznej kwocie 1 166 152,99 zł (wartość początkowa 2 416 798,35 zł, umorzenie 1 250 645,36 zł). Wartości niematerialne i prawne wyceniono w cenie nabycia pomniejszonej o odpisy umorzeniowe. Jednakże w dwóch przypadkach przeprowadzono niedopuszczalną operację zsumowania wartości odrębnego oprogramowania komputerowego oraz dokonano błędnego naliczenia w roku 2018 amortyzacji licencji na kwotę 9916,34 zł (nieprawidłowość nr 1 w obszarze *Księgi rachunkowe*). Prawidłowo zakwalifikowano składniki majątkowe spełniające definicję wartości niematerialnych i prawnych określoną w art. 3 ust. 1 pkt 14 *uor*, tj. nabyte przez jednostkę prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, przeznaczone do używania na potrzeby jednostki.

Obejmowały one oprogramowanie i licencje o wartości netto 1 040 231,74 zł oraz film promocyjny i spot reklamowy o wartości netto 125 921,25 zł. Do wartości niematerialnych i prawnych prawidłowo zakwalifikowano nabyte licencje na oprogramowanie użytkowe o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok. Nie stwierdzono przypadków kwalifikowania do wartości niematerialnych i prawnych licencji na oprogramowanie systemowe oraz użytkowe w wersji OEM¹⁷.

Kontrolowana jednostka nie tworzyła odpisów aktualizujących z tytułu trwałej utraty wartości, gdyż nie wystąpiły okoliczności uzasadniające ich utworzenie w odniesieniu do wartości niematerialnych i prawnych.

¹⁷ OEM z ang. *Original Equipment Manufacturer*. Oprogramowanie OEM jest związane z danym komputerem, na którym jest zainstalowane i nie stanowi odrębnej wartości niematerialnej i prawnej.

Stawki amortyzacyjne stosowano zgodnie z zasadą określoną w przyjętych przez jednostkę zasadach (polityce) rachunkowości. W 2018 r. naliczono amortyzację w kwocie 260 840,62 zł, odniesiono ją w ciężar kosztów i wykazano w rachunku zysków i strat.

Naliczając w roku 2018 amortyzację od ulepszonej licencji w kwocie 9916,34 zł, zaniżono wartość netto *Wartości niematerialnych i prawnych* w bilansie za rok 2018 o kwotę 9916,34 zł.

Ewidencja analityczna dla wartości niematerialnych i prawnych, prowadzona w postaci tabel amortyzacyjnych i ksiąg inwentarzowych, zgodna była z ewidencją syntetyczną.

(dowód: akta kontroli str. 562-578, 710-793, 982-983, 1714-1719)

Środki trwałe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w bilansie wykazano wartości środków trwałych w łącznej kwocie 2 033 652,15 zł (wartość początkowa środków trwałych 11 512 923,61 zł, umorzenie 9 479 271,46 zł).

Przyjęcie środków trwałych do używania prawidłowo udokumentowano, określając między innymi grupę rodzajową środków trwałych i stawkę amortyzacyjną, zgodną z określonymi w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości. W 2018 r. naliczono amortyzację w kwocie 841 594,05 zł, prawidłowo zaksięgowano i wykazano w rachunku zysków i strat.

Do środków trwałych prawidłowo zakwalifikowano rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Nie stwierdzono przypadków kwalifikowania do środków trwałych niekompletnych składników majątku.

Środki trwałe wyceniono w cenie nabycia lub koszcie wytworzenia, pomniejszonej o odpisy umorzeniowe. Kontrolowana jednostka nie tworzyła odpisów aktualizujących z tytułu trwałej utraty wartości, gdyż nie wystąpiły okoliczności uzasadniające ich utworzenie w odniesieniu do tych składników majątku. Wartość początkową środków trwałych zwiększano o nakłady poniesione na ich ulepszenie.

Ewidencja analityczna dla środków trwałych prowadzona w postaci tabel amortyzacyjnych i ksiąg inwentarzowych zgodna była z ewidencją syntetyczną.

(dowód: akta kontroli str. 562-578, 794-983, 1714-1718)

Środki trwałe w budowie

Środki trwałe w budowie na dzień 31 grudnia 2018 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 562-567)

Zaliczki na środki trwałe w budowie (inwestycje)

Zaliczki na środki trwałe w budowie (inwestycje) na dzień 31 grudnia 2018 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 562-567)

Należności długoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w bilansie należności długoterminowe nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 562-567)

Długoterminowe aktywa finansowe

W bilansie na dzień 31 grudnia 2018 r. wykazano długoterminowe aktywa finansowe w łącznej wartości netto 58 227 632 764,32 zł. Stanowiły je akcje i udziały 44 spółek Skarbu Państwa nadzorowanych przez Ministra Energii.

(dowód: akta kontroli str. 562-578, 984-1017, 1714-1718)

Wartość mienia zlikwidowanych jednostek

Wartość mienia zlikwidowanych jednostek w bilansie na dzień 31 grudnia 2018 r. nie wystąpiła.

(dowód: akta kontroli str. 562-567)

Zapasy

Zapasy wykazane na dzień 31 grudnia 2018 r. w kwocie 248 123,10 zł obejmowały: artykuły biurowe, artykuły czystościowe, artykuły gospodarcze, artykuły techniczne, artykuły eksploatacyjne do komputerów i innych urządzeń technicznych oraz upominki. Ewidencja zapasów prowadzona była ilościowo-wartościowo lub materiały odnoszono w koszty w momencie zakupu. Zapasy wyceniono wg ceny zakupu. Na dzień bilansowy nie wystąpiły okoliczności uzasadniające utworzenie odpisów aktualizujących wartość zapasów z tytułu trwałej utraty ich wartości.

(dowód: akta kontroli str. 562-567, 1018-1042, 1714-1718)

Należności krótkoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. należności wyniosły 1 312 476,52 zł, z czego należności z tytułu dostaw i usług 29,80 zł, pozostałe należności 1 312 343,74 zł i rozliczenia z tytułu środków na wydatki budżetowe z tytułu dochodów budżetowych 102,98 zł.

Należności wyceniono w kwocie wymaganej zapłaty, tj. łącznie z odsetkami należnymi na dzień bilansowy.

Kwota należności brutto¹⁸ bieżących wynosiła 544 565,90 zł, przeterminowanych do 30 dni wynosiła 142 600,72 zł, od 31 do 60 dni 0,00 zł, od 61 do 180 dni 864 220,00 zł, od 181 dni do roku 859 739,00 zł, powyżej roku wynosiła 45 809 128,84 zł. Ogółem wartość należności brutto wynosiła 48 220 254,46 zł. W 2018 r. utworzono odpisy aktualizujące wartość należności na kwotę 46 907 777,94 zł.

(dowód: akta kontroli str. 562-567, 1043-1099, 1714-1718)

Krótkoterminowe aktywa finansowe

Stan środków pieniężnych wykazany w bilansie na dzień 31 grudnia 2018 r. nie obejmuje kwoty odsetek od niewykorzystanych dotacji budżetowych 1,94 zł w związku z zaksięgowaniem w księgach rachunkowych 2018 r. operacji dokonanych w 2019 r. w okresie przejściowym¹⁹, na rachunkach bankowych dochodów i wydatków jednostki.

Na dzień 31 grudnia 2018 r. jednostka wykazała krótkoterminowe aktywa finansowe w kwocie 1 929 583,99 zł. Obejmowały one środki pieniężne na rachunkach bankowych, w tym: pozostałość środków z grantu Banku Światowego z 2005 r. do wykorzystania przez ME (wcześniej Ministerstwo Gospodarki) 1 130 274,89 zł, środki

¹⁸ Bez pomniejszenia o odpisy aktualizujące.

¹⁹ Okres przejściowy, o którym mowa w rozdziale 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 2225).

pieniężne Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych 402 071,94 zł, wadła 10 966,00 zł oraz depozyty (Fundusz Niskoemisyjnego Transportu) 386 271,16 zł.
(dowód: akta kontroli str. 562-567, 1100-1438, 1714-1718)

Rozliczenia międzyokresowe

Rozliczenia międzyokresowe w bilansie na dzień 31 grudnia 2018 r. nie wystąpiły.
(dowód: akta kontroli str. 562-567)

Fundusz

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w bilansie wykazano fundusze w wysokości 58 221 259 609,29 zł, w tym fundusz jednostki 59 134 771 772,34 zł, wynik finansowy netto (strata) -913 512 163,05 zł. Stan funduszu zaniżono o 9916,34 zł ze względu na wykazanie w księgach rachunkowych zawyżonego naliczenia amortyzacji o kwotę 9916,34 zł (nieprawidłowość nr 1 jw.).

Zaniżono wynik finansowy o 9916,34 zł z tytułu naliczenia amortyzacji od ulepszonej licencji za rok 2018 (nieprawidłowość nr 1 jw.).
(dowód: akta kontroli str. 562-578, 1439-1472, 1714-1718)

Odpisy z wyniku finansowego (nadwyżka środków obrotowych)

Na dzień 31 grudnia 2018 r. nie wystąpiły odpisy z wyniku finansowego (nadwyżka środków obrotowych).
(dowód: akta kontroli str. 562-567)

Fundusze placówek

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w ME nie wystąpiły fundusze placówek.
(dowód: akta kontroli str. 562-567)

Państwowe fundusze celowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w bilansie wykazano stan Funduszu Niskoemisyjnego Transportu w wysokości 386 374,14 zł.
(dowód: akta kontroli str. 562-567, 1473-1508, 1714-1718)

Zobowiązania długoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w ME nie wystąpiły zobowiązania długoterminowe.
(dowód: akta kontroli str. 562-567)

Zobowiązania krótkoterminowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. wykazane w bilansie jednostki zobowiązania wyniosły 6 168 963,94 zł, z czego zobowiązania z tytułu dostaw i usług 86 909,42 zł, zobowiązania wobec budżetów 195 176,00 zł, zobowiązania z tytułu ubezpieczeń i innych świadczeń 896 266,40 zł, zobowiązania z tytułu wynagrodzeń 1 537 509,34 zł, pozostałe zobowiązania 2 939 019,72 zł, sumy obce (depozytowe zabezpieczenie wykonania umów) 10 966,00 zł oraz zobowiązania z tytułu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych 503 117,06 zł. Zobowiązania wyceniono w kwocie wymagającej zapłaty, tj. łącznie z odsetkami należnymi na dzień bilansowy.

(dowód, akta kontroli str. 562-567, 1509-1614, 1714-1718)

Rezerwy na zobowiązania

W bilansie ME na dzień 31 grudnia 2018 r. rezerwy na zobowiązania wynosiły 6 507 805,70 zł. Dotyczyły one prowadzonych postępowań sądowych przeciwko Ministrowi Energii, w tym na koszty: skargi kasacyjnej – 5 519 041,76 zł, odpowiedzi na pozew – 690 000,00 zł, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 236 963,94 zł oraz zastępstwa procesowego 61 800,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 562-567, 1615-1634, 1714-1718)

Rozliczenia międzyokresowe

Na dzień 31 grudnia 2018 r. rozliczenia międzyokresowe nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 562-567)

Rachunek zysków i strat za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.

W rachunku zysków i strat wykazano przychody i zyski w kwocie 324 601 786,85 zł, koszty i straty w kwocie 1 238 113 949,90 zł oraz wynik finansowy (strata) w kwocie -913 512 163,05 zł.

Wartość amortyzacji została zawyżona o 9916,34 zł, a wynik finansowy jednostki został zaniżony o 9916,34 zł w związku z naliczeniem amortyzacji od ulepszonej licencji.

Ponadto w poz. D.II. *Dotacje* ujęto kwotę 61 052,23 zł dotyczącą opłaty komorniczej zamiast wykazać ją w poz. D.III. *Inne przychody operacyjne*.

Pozycje rachunku zysków i strat, z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości opisanych poniżej, ujęto w sposób kompletny, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności, z uwzględnieniem zasady ostrożności wyceny.

(dowód: akta kontroli str. 568-569, 1637-1691, 1708-1719)

Zestawienie zmian w funduszu jednostki za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.

W sprawozdaniu prawidłowo wykazano dane dotyczące stanu początkowego, zwiększeń oraz zmniejszeń funduszu. Stan funduszu na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz wynik finansowy za 2018 r. wykazane w zestawieniu zmian w funduszu zgodne są z odpowiednimi danymi wykazanymi w bilansie i rachunku zysków i strat.

Jednak z uwagi na zawyżenie kosztów amortyzacji o 9916,34 zł zaniżono stan Funduszu o 9916,34 zł.

(dowód: akta kontroli str. 570-571, 721, 1714-1719)

Informacja dodatkowa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.

W informacji dodatkowej, zgodnie z załącznikiem nr 12 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁰, w części I *Wprowadzenie do sprawozdania finansowego* prawidłowo wykazano dane dotyczące badanej jednostki, metodę amortyzacji, metodę wyceny aktywów i pasywów oraz informacje dotyczące zasad aktualizacji należności i przyjętego progu istotności.

W części II *Dodatkowe informacje i objaśnienia* zgodnie z zasadą istotności zaprezentowano szczegółowy zakres zmian wartości grup rodzajowych środków trwałych oraz WNiP, aktualną wartość rynkową środków trwałych, odpisy aktualizacyjne dotyczące długoterminowych aktywów finansowych oraz ich wartość w cenach rynkowych (akcje notowane na giełdzie) lub według wartości nominalnej (spółki nienotowane na giełdzie), dane dotyczące odpisów aktualizujących wartość należności, dane o stanie rezerw, kwotę otrzymanych przez jednostkę gwarancji i poręczeń niewykazanych w bilansie, kwotę wypłaconych środków pieniężnych na świadczenia

²⁰ Dz. U. poz. 1911, ze zm. (dalej RSZR).

pracownicze oraz informację o wykazaniu w bilansie stanu Funduszu Niskoemisyjnego Transportu.

(dowód: akta kontroli str. 572-578, 1714-1718)

Z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości:

- sprawozdanie finansowe Ministerstwa Energii za rok 2018 było kompletne,
- dane w nim wykazane wynikały z ksiąg rachunkowych, z odpowiednich obrotów sald kont analitycznych i syntetycznych,
- kwalifikacja danych do odpowiednich pozycji sprawozdania była zgodna z ich treścią ekonomiczną,
- w sprawozdaniu finansowym ujawniono wszystkie zdarzenia, jakie zaistniały od daty bilansu do dnia jego przyjęcia,
- pozycje aktywów i pasywów, kosztów i przychodów były kompletne, tj. wszystkie składniki w sprawozdaniu zostały ujęte, były zgodne ze stanem faktycznym, zapisów w księgach dokonano we właściwym okresie i odpowiednio je udokumentowano. Składniki te zostały potwierdzone w toku inwentaryzacji, poprawnie je wyceniono, prawidłowo amortyzowano, uwzględniając zasadę ostrożności i prezentując zgodnie z ustawą o rachunkowości. ME posiada prawa i obowiązki w odniesieniu do prezentowanych składników.

(dowód: akta kontroli, str. 562-578, 1708-1719)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W poz. D.II. *Dotacje* ujęto kwotę 61 052,23 zł zamiast wykazać ją w poz. D.III. *Inne przychody operacyjne* (nieprawidłowość nr 2). Było to niezgodne z zapisami zawartymi w RSZR – Załącznik Nr 10. Główna Księgowa Ministerstwa Energii wyjaśniła²¹, że kwotę odpisu aktualizującego – pokrycie opłaty komorniczej w wysokości 61 052,23 zł wykazano w Rachunku zysków i strat w poz. D.II *Dotacje* zamiast w pozycji D.III *Inne przychody operacyjne* w wyniku omyłkowego przypisania parametrów definicji sprawozdania do Rachunku zysków i strat.

Powyższa nieprawidłowość nie wpływa na ostateczny wynik finansowy wykazany w Rachunku zysków i strat.

(dowód: akta kontroli, str. 569, 1648-1651, 1714-1718)

Sprawozdania finansowe są zgodne z księgami rachunkowymi, jednak w związku z nieprawidłowościami w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, opisanymi w obszarze *Księgi rachunkowe* oraz *Sprawozdanie finansowe*, nieprawidłowo wykazano poniższe pozycje sprawozdania:

- a) pozycja: *Wartości niematerialne i prawne* (nieprawidłowość nr 1);
- b) pozycja *Wynik finansowy netto* (nieprawidłowość nr 1);
- c) pozycja *Dotacje* (nieprawidłowość nr 2);
- d) pozycja *Inne przychody operacyjne* (nieprawidłowość nr 2).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sporządzenie sprawozdania finansowego Ministerstwa Energii za rok 2018.

²¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 18 września 2019 r.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne Ze względu na dokonaną w trakcie kontroli korektę wyniku finansowego za rok 2018 na kwotę 9916,34 zł w księgach rachunkowych roku 2019 Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

V. 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 Najwyższej Izbie Kontroli* 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.

Warszawa, dnia 15 października 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
/-/ Małgorzata Motylow