



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.001.10.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 roku
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Sylwester Śmiałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/24/2017 z dnia 19 stycznia 2017 roku. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Kopalnia Soli Wieliczka, Spółka Akcyjna, Park Kingi 1, 32-020 Wieliczka ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Zarębski, Prezes Zarządu Kopalni ² (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Wprowadzenie

Kopalnia w 2016 r. realizowała zadania określone w art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. b) oraz art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 roku. o dotacji przeznaczonej dla niektórych podmiotów³. Zadania te dotyczyły całkowitej likwidacji niezabytkowej części zakładu górniczego *Wieliczka*, a także utrzymania, zabezpieczenia i ratowania zabytkowych części zakładu górniczego *Wieliczka*, wchodzących w skład KSW/SA.

Celem kontroli była ocena wykorzystania przez Kopalnię dotacji z budżetu państwa, przyznanej przez Ministra Energii na sfinansowanie ww. zadań w 2016 roku.

Zakres kontroli obejmował:

- realizację zadań rzeczowych,
- prawidłowość i terminowość wykorzystania oraz rozliczenia środków dotacji,
- wykonywanie innych zobowiązań wynikających z umowy o udzielenie dotacji.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ działalność Kopalni w zbadanym zakresie.

Kopalnia zrealizowała zakres rzeczowy działań określony w *Rocznym planie całkowitej likwidacji niezabytkowej części zakładu górniczego „Wieliczka”, a także utrzymania, zabezpieczania i ratowania zabytkowej części zakładu górniczego „Wieliczka”, wchodzących w skład Kopalni Soli „Wieliczka” S.A. na rok 2016*⁵. Na ich dofinansowanie Ministerstwo Energii przekazało – do listopada 2016 r. – dotację budżetową w wysokości 63 956,0 tys. zł, z której Kopalnia wykorzystwała 56 185,7 tys. zł. Badanie wydatków o łącznej wartości brutto 17 924,8 tys. zł, z czego 6 509,5 tys. zł sfinansowano środkami z ww. dotacji (11,6%), wykazało, że wydatki te poniesiono w ramach zadań ujętych w planie rocznym i odpowiednio udokumentowano pod względem rzeczowej i finansowej ich realizacji.

¹ Dalej: Kopalnia lub KSW/SA.

² Zarząd Spółki Akcyjnej Kopalnia Soli *Wieliczka* (dalej: Zarząd Kopalni lub Zarząd KSW/SA) działa w trzysobowym składzie: Zbigniew Zarębski – Prezes Kopalni, Marian Kękuś – Członek Zarządu ds. Ekonomicznych, Jarosław Malik – Członek Zarządu ds. Technicznych. Wyjaśnienia w niniejszej kontroli składne były przez Zarząd w pełnym składzie.

³ Dz. U z 2016 r., poz. 1389 ze zm.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa 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.

⁵ Dalej: *plan roczny* lub *ZPR*, który – w związku z ustaleniem w umowie z 15 kwietnia 2016 r. oraz w dwóch aneksach do niej (z 18 sierpnia i z 29 grudnia 2016 r.) nieprzekraczalnej kwoty udzielonej dotacji budżetowej dla KSW/SA – podlegał trzykrotnej aktualizacji w zakresie rzeczowo-finansowym, w tym zmian wielkości poszczególnych źródeł sfinansowania zmieniającej ilości i wielkości poszczególnych zadań.

Terminowo i rzetelnie wywiązywano się ze zobowiązań zawartych w umowie z Ministrem Energii, odnoszących się m.in. do opracowania i przedstawiania sprawozdań z wykonanych zadań i wykorzystania dotacji, a zawarte w nich dane finansowe wynikały z prawidłowo prowadzonej analitycznej ewidencji księgowej. W związku z uzyskiwaniem przez Kopalnię zwiększonych przychodów z działalności turystycznej w listopadzie 2016 roku Zarząd Kopalni podjął decyzję o zastąpieniu środków budżetowych środkami własnymi (w wysokości ok. 15 000,0 tys. zł), w związku z czym w połowie grudnia nadmiar środków budżetowych, tj. 6 236,7 tys. zł, został zwrócony⁶ do Ministerstwa Energii, natomiast niewykorzystaną część dotacji (1 533,6 tys. zł) zwrócono w terminie⁷ wskazanym w art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁸.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zobowiązań w zakresie zadań rzeczowych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Minister Energii udzielił KSW/SA dotację budżetową⁹ na sfinansowanie zadań w zakresie całkowitej likwidacji niezabytkowej części zakładu górniczego *Wieliczka*, a także utrzymania, zabezpieczenia i ratowania zabytkowej części zakładu górniczego *Wieliczka*. Pierwotnie, to jest w umowie o udzielenie dotacji¹⁰, jej wielkość ustalono jako nie przekraczającą 74 787,4 tys. zł. Aneks nr 1¹¹ do tej umowy kwota dotacji została zwiększona do 75 000,0 tys. zł. Ostatecznie na podstawie aneksu nr 2¹² dotacja została obniżona do 57 719,3 tys. zł. Według umowy o dotacji Kopalnia zobowiązana była do realizacji działań zgodnie z zaakceptowanymi:

- Programem całkowitej likwidacji niezabytkowej części zakładu górniczego „Wieliczka” oraz utrzymania, zabezpieczenia i ratowania zabytkowej części zakładu górniczego „Wieliczka”, wchodzących w skład KSW/SA na lata 2014-2020¹³ (załącznik nr 3 do umowy o dotacji);
- planem rocznym (załącznik nr 4 do umowy o dotacji).

(dowód: akta kontroli str. 27-35)

Program siedmioletni opracowany w kwietniu 2012 roku został 15 lutego 2013 roku zaakceptowany kierunkowo przez Ministra Gospodarki, który jednocześnie ustalił warunek zakończenia likwidacji niezabytkowej części zakładu górniczego „Wieliczka”, w ramach likwidacji części Kopalni Soli „Wieliczka” do 31.12.2020 roku. Treść tego warunku nie jest spójna z zapisami zawartymi w treści programu siedmioletniego, w tym w tabeli nr 4.1. (*Harmonogram likwidacji wyrobisk i otworów eksploatacyjnych w latach 2014-2020*), gdzie w odniesieniu do:

- zakładu górniczego *Wieliczka* – zabytkowa część kopalni – zapisano, iż z planowanego rzeczowego zakresu likwidacji na początek 2014 roku wynoszącego 2 036,2 tys. m³ po roku 2020 pozostanie do zlikwidowania 1 242,7 tys. m³ wyrobisk, przy czym jak wynika z opracowania pt. *Docelowy kształt Kopalni ...*¹⁴ oraz z wyjaśnień Zarządu KSW/SA, w tym rejonie Kopalni poza wyrobiskami objętymi wpisem do rejestru zabytków znajdują się również przeznaczone do likwidacji wyrobiska, tak niezabytkowe (na poziomach od V do VII i IX), jak i część wyrobisk zabytkowych (niemożliwych do zachowania ze względów geomechanicznych i utrzymania statyki górotworu wokół wyrobisk zabytkowych przewidzianych do zachowania);

⁶ 16 grudnia 2016 r.

⁷ 30 grudnia 2016 r.

⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

⁹ Była to dotacja podmiotowa, zgodnie z załącznikiem nr 8 do ustawy budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 roku (Dz. U. z 2016 r., poz. 278, ze zm.).

¹⁰ Umowa nr 14/II/D/10005/2580/16/DGA zawarta 15 kwietnia 2016 roku pomiędzy Ministrem Energii a KSW/SA, dalej: *umowa o dotacji*.

¹¹ Aneks nr 1 z 18 sierpnia 2016 r. do ww. umowy.

¹² Aneks nr 2 z 29 grudnia 2016 r. do ww. umowy.

¹³ Dalej: program siedmioletni.

¹⁴ Przyjęte Uchwałą Zarządu KSW/SA (nr 8/18/II/2011 z 1 marca 2011 r.) opracowanie pt. *Docelowy kształt Kopalni Soli „Wieliczka” pod względem technicznym*, dalej: *DkK*, w którym ustalono, że wyrobiska docelowo przeznaczone do zachowania posiadają łączną objętość 1 426,8 tys. m³.

- zakładu górniczego *Wieliczka* – niezabytkowej wschodniej części kopalni – zapisano, iż z planowanego rzeczowego zakresu likwidacji na początek 2014 roku, wynoszącego 421,3 tys. m³, po roku 2020 pozostanie do zlikwidowania 78,9 tys. m³ wyrobisk.
(dowód: akta kontroli str. 5-7, 24-26, 36-38, 44, 46-48, 794-795, 800-801)

Zarząd KSW/SA wyjaśnił, iż w toku realizacji programu siedmioletniego uznano, że warunek zakończenia likwidacji niezabytkowej części Kopalni ustalony przez Ministra Gospodarki dotyczy wyłącznie zakończenia likwidacji niezabytkowej, wschodniej części kopalni. Ponadto w wyjaśnieniu podano, że zawarcie w 2013 roku umowy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁵, na podstawie której dodatkowo dofinansowywano z tego źródła prace związane z likwidacją wschodniej części kopalni, pozwala na pełne i wcześniejsze¹⁶ zrealizowanie wyżej wymienionego warunku, zawartego w akceptacji Ministra Gospodarki, dotyczącego zakończenia likwidacji niezabytkowej części zakładu górniczego *Wieliczka* do 31 grudnia 2020 roku.

(dowód: akta kontroli str. 798, 818-819)

W ostatecznej, zaktualizowanej wersji planu rocznego¹⁷, przewidziane zostało do wykonania łącznie 115 zadań ujętych w niżej wymienionych sześciu kategoriach oraz koszty ogólnego zarządu podzielone na 11 kategorii. W ZPR dla poszczególnych kategorii zadań zostały zaplanowane koszty ich realizacji łącznie na 75 428,0 tys. zł oraz wskazane zostały źródła ich sfinansowania, to jest: 27 708,7 tys. zł – przychodami z likwidacji, 15 000,0 tys. zł – pozostałymi przychodami KSW/SA oraz 57 719,3 tys. zł – dotacją budżetową. Kategoriami działań likwidacyjno-zabezpieczających przewidzianymi w ZPR były:

- 1) Likwidacja otworów eksploatacyjnych oraz wyrobisk górniczych w zabytkowej oraz wschodniej niezabytkowej części kopalni, obejmująca w ciągu 12 miesięcy: podsadzenie wyrobisk komorowych i korytarzowych o łącznej objętości 53 708,0 m³, wykonanie otworów wiertniczych o łącznej długości 668,3 mb, a także wykonanie 8 szt. tam podsadzkowych i iniekcyjnych. W tej kategorii działań przewidziano 15 poszczególnych zadań, a koszt ich realizacji określono łącznie na 8 974,1 tys. zł.
- 2) Naprawianie szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego w sześciu budynkach zlokalizowanych na terenie miasta Wieliczka. W tej kategorii działań łączny koszt jej realizacji określono na 107,9 tys. zł.
- 3) Wykonywanie prac zabezpieczających oraz przedsięwzięć zapobiegających zagrożeniom związanym z likwidowanym zakładem górniczym, obejmujące 44 poszczególne zadania, których łączny koszt realizacji został określony na 36 417,8 tys. zł.
- 4) Utylizacja termiczna solanki pochodzącej z zakładów górniczych *Wieliczka* i *Barycz* w łącznej ilości 112 859 m³ oraz wytworzenie solanki do uzupełnienia obiegu solanki podsadzkowej. Koszt realizacji tych zadań w ZPR określono na 6 122,5 tys. zł.
- 5) Zabezpieczenie części zabytkowych, renowacja zabytkowych wyrobisk, maszyn i urządzeń w kopalni, obejmujące 12 zadań o łącznym koszcie 11 885,2 tys. zł.
- 6) Opracowanie 36 dokumentów, tj. projektów i dokumentacji, opinii, ekspertyz i analiz technicznych związanych z realizacją zadań ujętych w ZPR (planowany koszt ich wykonania określono łącznie na 923,3 tys. zł).
- 7) Nakłady na utrzymanie ogólnego zarządu w Kopalni określono w ZPR, w wysokości 10 997,2 tys. zł, w tym m.in. na: wynagrodzenia z pochodnymi – 7 400,5 tys. zł; podatek od nieruchomości – 1 497,7 tys. zł; usługi inwestycyjne – 582,2 tys. zł i ekwiwalent pieniężny z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla emerytów i rencistów – 371,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 64-85, 90-115, 358-401, 407-445)

Decyzja o obniżeniu wielkości dotacji budżetowej z 75 000,0 tys. zł (kwota przewidziana w ustawie budżetowej) do 57 719,3 tys. zł (tj. o 17 280,7 tys. zł), m.in. poprzez zaangażowanie w realizację ZPR dodatkowych środków własnych Kopalni (w wysokości ok.

¹⁵ Dalej: NFOŚiGW.

¹⁶ Umowa nr 102/2013/Wn-06/KO-NT-PO/D z 11 marca 2013 r., w której termin ostatecznej likwidacji wschodniej niezabytkowej części kopalni został ustalony (po aneksie nr 1 z 19 lipca 2016 r. do tej umowy) na 30 września 2017 roku.

¹⁷ Plan roczny zatwierdzony przez Ministra Energii w marcu 2016 r. (z pierwotnie ustaloną maksymalną kwotą dotacji budżetowej na 74 787,4 tys. zł) podlegał trzykrotnej nowelizacji, tak pod względem rzeczowym, jak i finansowym, to jest: w sierpniu (z kwotą dotacji ustaloną na 75 000,0 tys. zł), w listopadzie (bez zmiany kwoty dotacji) oraz w grudniu 2016 r. (z dotacją budżetową pomniejszoną do 57 719,3 tys. zł).

15 000,0 tys. zł) została podjęta w okresie między 7÷10 listopada 2016 roku¹⁸, to jest po wpłynięciu do KSW/SA pisma z Ministerstwa Energii w sprawie racjonalnego określenia zapotrzebowania na dotację budżetową do końca 2016 roku oraz w sytuacji kiedy sumaryczna kwota otrzymanych (w okresie IV÷XI 2016 r.) ośmiu transz dotacji budżetowej osiągnęła 7 listopada 2016 roku wielkość 63 956,0 tys. zł¹⁹.

Nadmienić należy, że 2 listopada 2016 r. Kopalnia przesłała do Ministerstwa Energii i do Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. wniosek o wprowadzenie do ZPR aneksu nr 2, w którym m.in. wskazywano na zapotrzebowanie grudniowej transzy dotacji budżetowej w wysokości 11 044,0 tys. zł, a jej całkowitą roczną wielkość zapisano jako 75 000,0 tys. zł. Minister Energii dokonał akceptacji takiego sposobu sfinansowania działań przewidzianych w ZPR (po aneksie nr 2) 29 listopada 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str. 117-122, 358-401, 406, 778, 822-823)

Zarząd KSW/SA w swoich wyjaśnieniach odnośnie do przesłanek podjęcia wyżej przedstawionej decyzji podał m.in., że w wyniku analiz zapisów decyzji Komisji Europejskiej²⁰ dotyczącej pomocy państwa nr NN 66/2010 – *Polska pomoc na zachowanie dziedzictwa kulturowego Kopalni Soli „Wieliczka”* z 14 grudnia 2010 r. i decyzji dotyczącej zmiany pomocy na zachowanie dziedzictwa kulturowego Kopalni z 8 lipca 2013 r., podjętych w II połowie 2016 r., pojawiły się wątpliwości dotyczące wysokości środków własnych KSW/SA angażowanych dotychczas w realizację zadań objętych programem siedmioletnim. Kopalnia, po przeprowadzeniu analiz i oszacowaniu wysokości środków własnych możliwych do przeznaczenia w 2016 r. na realizację zadań objętych ZPR, poinformowała Departament Górnictwa w Ministerstwie Energii o szacowanej wysokości tych środków wynoszącej ok. 15 000,0 tys. zł. Decyzja ta wynikała głównie ze znacznie lepszych wyników finansowych KSW/SA uzyskanych w okresie trzech kwartałów roku 2016, które były w dużej mierze skutkiem nieplanowanego, znacznego wzrostu ruchu turystycznego. Ponadto nieprzeznaczenie tych środków groziło wydaniem przez KE decyzji o zwrocie otrzymanej pomocy publicznej, gdyż w ww. decyzjach KE zostały zawarte m.in. zapisy, że *udzielana pomoc publiczna pokrywa wyłącznie różnicę między kosztami prac, a przychodami uzyskanymi z działalności komercyjnej kopalni. Ponadto beneficjent pomocy jest zobowiązany przeznaczać wszystkie przychody na prace restauratorskie.*

Ponadto Zarząd Kopalni wyjaśnił, iż korekta zapotrzebowania na środki z dotacji budżetowej w roku 2016 o 17 280,7 tys. zł wynikała nie tylko z zastąpienia dotacji budżetowej środkami własnymi w wys. 15 000,0 tys. zł, ale także z ograniczenia planowanego zakresu zadań w kwocie per saldo 2 280,7 tys. zł. Zadań, których ograniczenie w największym stopniu złożyło się na ww. kwotę, było 17, a ogólna kwota ograniczenia zapotrzebowania na dotację w celu ich sfinansowania wynosiła 3 395,2 tys. zł. W niektórych zadaniach wystąpiło również zwiększone zapotrzebowanie na środki dotacyjne, co spowodowało, że łączny zakres zmniejszeń i zwiększeń kosztu zadań uwzględniony w Aneksie nr 3 do zaktualizowanego planu rocznego skutkowało ograniczeniem planowanego kosztu zadań / zapotrzebowania na dotację o 2 280,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 794-795, 799, 806-809, 813-816, 822-871, 872-899)

Badaniem objęto realizację wybranych metodą celową 15 zadań związanych z realizacją wszystkich kategorii działań oraz koszty ogólnego zarządu poniesione w kwietniu 2016 r. Wydatki dokonane na badane zadania i koszty w łącznej kwocie brutto 17 924,8 tys. zł, sfinansowane zostały w następujący sposób:

- podatek VAT naliczony przez wykonawców i dostawców usług (2 857,1 tys. zł) – jako koszt niekwalifikowalny w całości sfinansowano środkami własnymi KSW/SA;
- wartość netto dostaw, usług i kosztów własnych, łącznie na 15 067,7 tys. zł, Kopalnia sfinansowała z nw. źródeł:
 - 3 092,3 tys. zł – przychodami z likwidacji (sprzedaż złomu i soli uzyskiwanej z utylizacji solanki) i innymi przychodami własnymi (w ramach ZPR),
 - 828,3 tys. zł – pozostałymi przychodami własnymi (poza ZPR),

¹⁸ Pismo Ministerstwa Energii nr DGA-II-4119-3/16 z 2 listopada 2016 r. (data wpływu do Kopalni 7 listopada 2016 r.) oraz odpowiedź Zarządu KSW/SA (pismo nr KSW/PE/EP/d034/2/16 z 10 listopada 2016 r. – wysłane w tej dacie).

¹⁹ W tym zrealizowanie dwóch ostatnich wniosków Kopalni o przekazanie transz dotacji za październik i listopad 2016 roku, opiewających, odpowiednio, na: 7 668,3 tys. zł i 6 000,0 tys. zł.

²⁰ Dalej: KE.

- 4 637,7 tys. zł – środkami pochodzącymi z dotacji NFOŚiGW²¹,
 - 6 509,5 tys. zł – środkami pochodzącymi z dotacji budżetowej, co stanowi 11,6% dotacji wykorzystanej przez Kopalnię w 2016 roku (56 185,7 tys. zł).
- (dowód: akta kontroli str. 224-225, 451, 755)

Badanie dokumentów źródłowych związanych z rozliczeniem i księgowym ujęciem wydatków poniesionych podczas realizacji 15 wybranych zadań wykazało, że wszystkie one ujęte były w ramach ZPR na 2016 r., ich rozliczenie i opłacenie odbyło się po potwierdzeniu rzeczowej realizacji prac (w formie protokołu ich odbioru lub dokumentów zakupu i przyjęcia materiałów do magazynu). Prace realizowane przez firmy zewnętrzne prowadzone były na podstawie umów zawartych przez KSW/SA, po przeprowadzeniu stosownych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Wszystkie zbadane wydatki – finansowane przynajmniej częściowo z dotacji budżetowej – opłacano w tym zakresie z wyodrębnionego w tym celu rachunku bankowego, a w przypadku braku na nim środków (np. w I kw. 2016 r.) płatności wstępnie dokonywano z bieżącego rachunku środków własnych Kopalni, dokonując stosownych refundacji po otrzymaniu środków w kolejnych transzach dotacji budżetowej. W odniesieniu do pięciu zadań pierwotnie sfinansowanych środkami z dotacji w listopadzie i grudniu 2016 roku dokonano (przynajmniej częściowej) refundacji zastępując środki dotacyjne środkami własnymi. Operacje te były właściwie odnotowane w ewidencji księgowej i wynikały z podjętej przez Zarząd Kopalni decyzji o zastąpieniu środkami własnymi (z innych przychodów) i zwróceniu środków budżetowych (w łącznej wysokości ok. 15 000,0 tys. zł).

Wyjątkiem w zakresie prawidłowości odbioru wykonania prac oraz zgodnego z umowami rozliczania ich w fakturach było stwierdzone w przypadku dwóch zadań: o nr II.5.7.12. (*Przebudowa wyrobisk pod kątem likwidacji poziomu IX*) oraz o nr II.5.8.2. (*Wykonanie nowej wysypki urobku na poziomie IV*), rozliczenie ich w 2016 roku przy zastosowaniu m.in. odpowiednio: 16 i 6 faktur korygujących, wystawionych przez wykonawców prac w sierpniu i wrześniu 2016 r., w związku z zastosowaniem nieprawidłowych cen jednostkowych w odnośnych fakturach pierwotnych. Korekty dotyczące zadania o nr II.5.7.12., zwiększające koszt zadania, zostały sfinansowane środkami własnymi Kopalni. W odniesieniu do zadania II.5.8.2. stwierdzono korektę wskazującą, że w 2015 roku zawyżono koszt zadania sfinansowany dotacją.

Ponadto w 5 spośród 15 zbadanych zadań stwierdzono, że zrealizowane nakłady (środki z dotacji + przychody z likwidacji) były niższe od nakładów na ich realizację, ujętych w ZPR, o kwoty wyższe od 50 tys. zł.

W odniesieniu do całkowitej realizacji w 2016 roku umowy o dotację stwierdzono, że zadań których wykonanie sfinansowano środkami z dotacji budżetowej w kwotach niższych od przewidzianych w ZPR było łącznie 46 (w tym dla 8 z nich niewykorzystanie dotacji przewidzianej dla danego zadania przekraczało wartość 50 tys. zł).

Badanie kosztów ogólnego zarządu poniesionych w kwietniu 2016 roku (w łącznej wys. 1 552,2 tys. zł) polegało na konfrontacji wybranych zapisów na koncie 550 z kwotami wynikającymi z odnośnych, księgowych dokumentów źródłowych. W wyniku badania stwierdzono pełną zgodność poddanych analizie kwot. Ponadto w części ww. konta przeznaczonej do ewidencjonowania wydatków finansowanych z dotacji budżetowej (transakcje opatrzone znacznikiem „1”) stwierdzono jedynie takie rodzaje wydatków, które - wg ZPR - możliwe były do zakwalifikowania w tej części kosztów ogólnego zarządu. Pozostałe rodzaje wydatków ujęte były w części sfinansowanej środkami własnymi KSW/SA (w łącznej wys. 408 905,73 zł).

(dowód: akta kontroli str. 313-357, 451-777)

Zarząd KSW/SA, odnosząc się do kwestii błędnych cen jednostkowych zastosowanych w rozliczeniach dwóch ww. zadań, podał w wyjaśnieniach m.in., że do wszystkich faktur były załączone przez wykonawców *Załączniki do protokołu odbioru*, w których wymienione były zakresy prac wykonanych w poszczególnych miesiącach oraz ceny jednostkowe wynikające z kosztorysu. W trakcie kompletowania dokumentów do pierwszej wystawianej faktury wykonawcy pomylili ceny jednostkowe. W kolejnych załącznikach, które dołączane były do

²¹ Kopalnia w 2016 roku, w oparciu o osiem umów z NFOŚiGW, otrzymała dotacje łącznie na 13 366,5 tys. zł, na realizację prac likwidacyjno-zabezpieczających prowadzonych w różnych częściach KSW/SA.

kolejnych faktur, błędy powielano w tych samych pozycjach. Nie zostało to niestety wychwycone przez osoby, które podpisywały się pod załącznikami i protokołami odbiorów. Pomyłka została zauważona dopiero przy zatwierdzaniu faktur za czerwiec i wrzesień 2016 r. i wówczas, na wniosek Kopalni, wykonawcy wystawili faktury korygujące, a także dokonano z nimi stosownych rozliczeń finansowych. Dwie faktury korygujące (rozliczające zadanie o nr II.5.8.2.) dotyczyły 2015 r., tj. korekta nr FKOR/3/2016 na +7 300 zł i korekta nr FKOR/4/2016 na -15 600 zł. Do tych korekt Kopalnia dokonała, 9 września 2016 r., zwrotu dotacji budżetowej (opłaconego środkami własnymi) w wys. 8 300 zł wraz z odsetkami obliczonymi jak dla zaległości podatkowych (728 zł), o czym poinformowała Ministerstwo Energii pismem nr KSW/U/EK/35/10/16 z 9 września 2016 r.

Ponadto Zarząd wyjaśnił, iż w roku 2016 Kopalnia nie wykorzystała 1 533,63 tys. zł środków dotacji budżetowej. Niewykonanie stanowi różnicę pomiędzy kwotami planowanymi do poniesienia, a faktycznie poniesionymi wydatkami i została spowodowana niższym zakresem lub kosztem wykonanych robót, w szczególności w grudniu 2016 roku.

W zakres niewykorzystanej kwoty weszło m.in. osiem zadań, w obrębie których, w każdym z nich, nie wykorzystano dotacji budżetowej w kwocie wyższej od 50 tys. zł.

Dalej Zarząd podał w wyjaśnieniach szczegółowe informacje o przyczynach niewykorzystania planowanych wielkości dotacji dla tych ośmiu zadań. Przykładowo dla zadania o najwyższej niewykorzystanej kwocie podano: *Zadanie to obejmowało realizację umowy nr KSW/U/439/2015 dotyczącej przebudowy szybu „Paderewski”. W trakcie realizacji robót stwierdzono konieczność rozbiórki starej stopy szybowej zlokalizowanej na głębokości 15,3 m poniżej powierzchni, która była zbrojona rusztem z szyn stalowych, a głębokość jej posadowienia w górotworze dochodziła do 1,5 m. Istnienie tej stopy nie było uwzględnione w dokumentacji projektowej przebudowy szybu. W związku z koniecznością rozbiórki ww. stopy niemożliwe było zakończenie wykonania w 2016 r. pierwszej stopy technologicznej i obudowy ostatecznej szybu na odcinku od pierwszej stopy technologicznej do głowicy szybu, co spowodowało ograniczenie kosztu robót wykonanych w 2016 r. w stosunku do wartości planowanej o 727,0 tys. zł.*

(dowód: akta kontroli str. 451-452, 668-696, 795, 798, 802-805, 817, 1023-1024)

1.2. W DkK ustalono, że wyrobiska docelowo przeznaczone do zachowania posiadają łączną objętość 1 426,8 tys. m³, na którą składają się objętości: 218 zabytkowych komór, 190 zabytkowych zespołów wyrobisk chodnikowych i komorowych oraz Rezerwatu Grof Krysztalowych i 40 stanowisk przyrody nieożywionej, a także pozostałe wyrobiska funkcyjne (o łącznej objętości 238,9 tys. m³) niezbędne do bezpiecznego funkcjonowania Kopalni. Ponadto przy uwzględnieniu ówczesnie zinwentaryzowanych objętości kopalnianych wyrobisk (4 241,9 tys. m³) w DkK wskazano, że dla osiągnięcia wyżej opisanego docelowego stanu Kopalni, przed zakończeniem w niej prac likwidacyjnych, należy dokonać likwidacji zbędnych wyrobisk o łącznej objętości 2 815,1 tys. m³. W całej treści omawianego dokumentu nie został wskazany jakikolwiek termin (data) uzyskania przez Kopalnię jej docelowego kształtu.

(dowód: akta kontroli str. 5-26)

W programie siedmioletnim objętość wyrobisk przeznaczonych do likwidacji wg stanu na 1 stycznia 2014 r., w porównaniu do ww. wielkości określonej w DkK, uległa zmniejszeniu do 2 457,5 tys. m³, w tym w niezabytkowej, wschodniej części Kopalni 421,3 tys. m³. Pomijając opisaną wcześniej (w pkt IV.1.1. niniejszego wystąpienia) kwestię terminu zakończenia likwidacji niezabytkowej, wschodniej części Kopalni przed 31 grudnia 2020 r., w programie siedmioletnim wskazano, iż po tym terminie tylko w zabytkowej części zakładu górniczego Wieliczka niezlikwidowanych pozostanie jeszcze 1 242,7 tys. m³ wyrobisk nieprzeznaczonych do zachowania.

W programie siedmioletnim także nie wskazano choćby przybliżonego terminu sfinalizowania prac likwidacyjnych, przy czym w toku kontroli Kopalnia nie przedłożyła do wglądu jakiegokolwiek innego dokumentu, w którym taki termin zostałby ustalony.

W ww. programie całkowite koszty przewidzianych w nim działań likwidacyjno-zabezpieczających zostały określone na ok 868,7 mln zł, zaś wielkościowy zakres ich sfinansowania z nw. poszczególnych źródeł określono jak niżej:

- przychody ze sprzedaży nieruchomości 6,0 mln zł (0,7% całości kosztów);
- środki własne KSW/SA 14,0 mln zł (odpowiednio 1,6%);

- środki z NFOŚiGW 76,0 mln zł (8,7%);
- środki z PFRON 14,0 mln zł (1,6%);
- środki z Unii Europejskiej 35,0 mln zł (4,1%);
- środki z dotacji budżetowej 723,7 mln zł (83,3%), to jest średnio po ok. 103,4 mln zł (rocznej dotacji).

(dowód: akta kontroli str. 36-57, 58-63, 798)

Zarząd KSW/SA – w zakresie ustalenia terminów zakończenia w Kopalni procesów likwidacyjnych – wyjaśnił, że zgodnie z art. 129 pkt 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze²²: *W uzasadnionych przypadkach właściwy organ nadzoru górniczego może, w drodze decyzji, nakazać przedsiębiorcy wykonanie obowiązku likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części. W przypadku Kopalni organa nadzoru górniczego nie wydały takich decyzji. Decyzja w sprawie likwidacji wyrobisk poza strefą zabytkową zlokalizowanych w części wschodniej kopalni została wydana w roku 1998, kiedy Kopalnia była przedsiębiorstwem państwowym i określała termin zakończenia likwidacji na koniec 2008 roku, w tym zlikwidowanego zakładu górniczego Barycz. Decyzja ta została wydana przez Dyrektora KSW PP na podstawie art. 80 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze²³.*

W latach 2002-2013 Kopalnia opracowywała i realizowała kolejne programy dotyczące działań likwidacyjno-zabezpieczających w jej zakładach górniczych. Programy te, jak i aktualnie realizowany program siedmioletni, nie określają terminów zakończenia likwidacji wyrobisk w zabytkowej części kopalni. Z uwagi na rozległy przedmiot procesu likwidacyjno-zabezpieczającego oraz specyficzne warunki realizacji robót w nietypowym podziemnym górniczym obiekcie zabytkowym, co wskazano również w informacjach przekazywanych KE na etapie notyfikacji pomocy publicznej, trudno jest wskazać termin jego zakończenia. Mając na uwadze racjonalność planowania, kierując się praktyką opartą na wieloletnich doświadczeniach zdobywanych od lat 90-tych XX wieku, proces zabezpieczenia i likwidacji wyrobisk jest realizowany w oparciu o kolejne kilkuletnie programy robót. Z uwagi na ograniczone ilości otrzymywanych środków dotacyjnych zakresy nawet kilkuletnich programów robót muszą być ograniczane. Dlatego jednoznaczne wskazywanie terminów końcowych procesu zabezpieczenia i likwidacji nie jest celowe.

(dowód: akta kontroli str. 789, 819-821)

Na podstawie ustaleń zawartych w programie siedmioletnim, w konfrontacji z odpowiednimi danymi wykazanymi w sprawozdaniach o realizacji w latach 2014-2016 rocznych planów działań likwidacyjno-zabezpieczających prowadzonych w KSW/SA, stwierdzono m.in., że:

- postęp likwidacji części Kopalni nieprzeznaczonej do zachowania w ww. trzyletnim okresie wyniósł 360,8 tys. m³, co w porównaniu do wielkości przewidzianej w programie siedmioletnim (496,9 tys. m³) stanowiło 72,6%;
- całkowite koszty realizacji prac likwidacyjno-zabezpieczających zostały wykonane w 71,1% (406,8 mln zł wg programu siedmioletniego do trzyletniej realizacji wynoszącej 289,2 mln zł);
- otrzymana i wykorzystana w tym okresie wielkość dotacji budżetowej wyniosła łącznie niemal 198,0 mln zł, co w porównaniu do wielkości dotacji budżetowej przewidzianej do uzyskania przez Kopalnię w programie siedmioletnim (328,4 mln zł) stanowiło ok. 60,3%.

(dowód: akta kontroli str. 48, 58, 61, 139-140, 147, 149, 173, 175, 280, 282, 779)

Zarząd Kopalni, w wyjaśnieniach podał m.in., że po zakończeniu likwidacji wyrobisk wschodniego rejonu niezabytkowego, planowane jest rozpoczęcie intensywnych prac obejmujących likwidację wyrobisk w rejonie zachodnim, w tym zlokalizowanych w nim wyrobisk niezabytkowych. W związku z uwarunkowaniami technologicznymi proces likwidacji wyrobisk w rejonie zachodnim nie będzie tak intensywny jak likwidacja wyrobisk w rejonie wschodnim niezabytkowym. Zgodnie z zapisami programu siedmioletniego w tabeli harmonogramu 4.1 tempo likwidacji wyrobisk w rejonie zachodnim, w pierwszych latach likwidacji określono na 50 tys. m³/rok, zakładając w kolejnych latach jego spadek do

²² Dz. U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm.

²³ Dz. U. z 1994 r. Nr 27, poz. 96 ze zm.

10,0 tys. m³/ rok, a łączny planowany zakres likwidacji w latach 2014-2020 nie kończy likwidacji wszystkich wyrobisk w tym rejonie. Uwzględniając ww. uwarunkowania oraz dotychczasowe opóźnienia w realizacji harmonogramu likwidacji wyrobisk tego rejonu (zawartego w programie siedmioletnim), związane z wysokością otrzymywanej przez KSW/SA dotacji budżetowej, w roku 2020 nie zostanie zakończona likwidacja wszystkich wyrobisk niezabytkowych.

Analizując dotychczasowy zakres finansowy prac wykonanych w latach 2014-2016, w ramach programu siedmioletniego, należy zwrócić uwagę, że średniorocznie wydawanych jest do tej pory nieco ponad 96 mln zł. Do takiego poziomu finansowania dostosowane są moce przerobowe zakładu, potencjał ludzki i techniczny. Ewentualna decyzja o zmianie tempa robót wymaga wcześniejszych przygotowań i działań. Nie jest możliwa znaczna zmiana zakresu rzeczowego planowanych robót w trakcie roku obrotowego bez wcześniejszego przygotowania. Należy również zaznaczyć, że nawet w przypadku ewentualnego wyrównania zaległości w finansowaniu robót z dotacji budżetowej z lat 2014-2016 w latach 2017-2020 nie będzie możliwe, ze względu na warunki górniczo-geologiczne i uwarunkowania technologiczne, wykonanie całości prac likwidacyjnych objętych programem siedmioletnim. Uwzględniając powyższe, część zakresu likwidacji objętego programem siedmioletnim zostanie ujęta w kolejnym okresie programowania procesu zabezpieczenia i likwidacji Kopalni.

Zarząd Kopalni – odnosząc się do kwestii ewentualnego znowelizowania programu siedmioletniego – wyjaśnił, że KSW/SA nie wystąpiła z wnioskiem do Ministra Energii o nowelizację treści tego programu. Program ten był załączony do wniosku notyfikacyjnego, na podstawie którego KE wydała decyzję dopuszczającą możliwość udzielenia Kopalni pomocy publicznej w latach 2014-2020, dlatego jego zmiana wymagałaby akceptacji KE. W ramach opracowania strategii KSW/SA na lata 2018-2020 opracowywany jest obecnie plan działalności zabezpieczającej i likwidacyjnej na lata 2018-2020. Zadania proponowane do ujęcia w ramach tego planu, w zakresie wykraczającym poza zakres programu siedmioletniego, zostaną uwzględnione w przewidywanym do opracowania kolejnym programie na lata 2021-2026.

(dowód: akta kontroli str.794-795, 798, 801, 815-816, 821)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wykorzystanie i rozliczanie środków dotacji

Opis stanu
faktycznego

Kopalnia otrzymała do listopada 2016 roku dotację w łącznej wys. 63 956,0 tys. zł. Raty dotacji wpływały na wyodrębniony rachunek bankowy, w kwotach podanych we wnioskach o zaliczkę dotacji budżetowej, z których pierwszy (o ratę na styczeń, luty i marzec 2016 r.) przekazano do Ministerstwa Energii 16 marca 2016 roku, a kolejne w ostatnich dniach miesiąca poprzedzającego dany miesiąc²⁴.

Sprawozdania miesięczne, zawierające rozliczenia rzeczowo-finansowe wykonanych zadań, przedkładano Ministrowi Energii do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc przekazania kolejnej raty dotacji, tj. w terminie określonym w umowie o dotacji. Minister nie zgłaszał zastrzeżeń do żadnego z tych sprawozdań.

Kopalnia prowadziła ewidencję księgową środków dotacji i wydatków finansowanych tymi środkami w szczególności uwzględniającej m.in. koszty działalności likwidacyjnej części zakładu górniczego oraz utrzymanie i zabezpieczenie zabytkowych jego części, obejmujące poszczególne zadania ujęte w planie rocznym, koszty działalności Zarządu oraz przychody ze sprzedaży usług i produktów (sól, złom) na rzecz likwidacji. Wynikało z niej m.in., że nakłady poniesione na zadania z planu rocznego sfinansowane były środkami z dotacji w kwocie łącznej 56 185,7 tys. zł, a dla poszczególnych zadań nie przekraczały kwot ustalonych w tym planie. Z łącznej kwoty dotacji planowanej na poszczególne zadania (57 719,3 tys. zł)²⁵ nie wykorzystano 1 533,6 tys. zł (2,66%).

²⁴ Ostatnie dwa wnioski o zaliczkę dotacji na październik i listopad 2016 roku wysyłano odpowiednio: 26 września i 31 października 2016 r. Każdy wniosek przesyłany był równocześnie do Agencji Rozwoju Przemysłu, dalej: ARP.

²⁵ Według ostatniej wersji ZPR ustalonej aneksem nr 3 do niego zatwierdzonym przez Ministra Energii 20 grudnia 2016 r.

Niewykorzystaną część dotacji, w odniesieniu do kwoty uwzględnionej w planowanych nakładach na zadania ujęte w ZPR, zwrócono na rachunek Ministerstwa 30 grudnia 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str. 117-123, 138, 209-210, 215-223, 299, 313-357, 735-778)

Sprawozdanie z realizacji rocznego planu wraz z rocznym rozliczeniem rzeczowo-finansowym w zakresie wykorzystania dotacji Kopalnia przesłała do Ministerstwa Energii 16 lutego 2017 roku, tj. zgodnie z umownymi ustaleniami w tym zakresie. Zawarte w nim dane odnoszące się do nakładów planowanych i wykonanych oraz źródeł ich pokrycia były zgodne z ewidencją księgową. W opisie podano m.in informacje dotyczące wykonania zadań przewidzianych w ZPR, jak i wykonanych poza nim wskazując wszystkie źródła ich sfinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 276-299)

Ustalono
nieprawidłowości

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

3. Wykonywanie innych zobowiązań wynikających z umowy o udzielenie dotacji

Opis stanu
faktycznego

Kopalnia w 2016 roku nie przekazywała Ministrowi Energii innych informacji o zdarzeniach mających lub mogących mieć wpływ na realizację umowy o dotacji, niż zawarte w niektórych wnioskach o przyznanie zaliczki dotacji budżetowej oraz w wystąpieniach dot. aktualizacji planu na rok 2016 poprzez kolejne trzy aneksy do niego.

(dowód: akta kontroli str. 117-122, 358-376, 407-423)

Sprawozdania o rzeczowo-finansowej realizacji działań likwidacyjno-zabezpieczających prowadzonych w Kopalni w poszczególnych miesiącach 2016 roku wysyłane były do ARP i Ministerstwa Energii do 25 dnia kolejnego miesiąca. Kopalnia w roku 2016 nie otrzymała od ARP i/lub Ministerstwa żadnych wezwań do udostępniania informacji w sprawie realizacji umowy o dotacji.

W 2016 roku przedstawiciele APR przeprowadzili dwie kontrole w Kopalni. Pierwsza z nich przeprowadzona w kwietniu 2016 roku dotyczyła wykorzystania dotacji budżetowej otrzymanej w roku 2015, na realizację zadań w zakresie całkowitej likwidacji nie zabytkowej części zakładu górniczego *Wieliczka* oraz utrzymania, zabezpieczenia i ratowania zabytkowych części Kopalni²⁶. Kolejna kontrola, przeprowadzona w październiku 2016 roku, dotyczyła realizacji analogicznych działań Kopalni w okresie dziewięciu miesięcy 2016 roku²⁷. W wyniku obu tych kontroli nie wykazano istotnych nieprawidłowości powodujących konieczność wydawania zaleceń dla Kopalni.

(dowód: akta kontroli str. 123, 300-312, 778, 798, 817)

Kopalnia przekazała²⁸ na rachunek Ministerstwa Energii całość odsetek bankowych uzyskanych z tytułu oprocentowania środków z dotacji otrzymanych w roku 2016. Odsetki te wyniosły łącznie 39 551,52. zł i przelewane były co miesiąc od maja 2016 roku do stycznia 2017 roku w wysokości salda ustalonego na koniec poprzedniego miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 116)

Ustalono
nieprawidłowości

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²⁶ Kontrola przeprowadzona od 21 do 25 kwietnia 2016 roku przez głównych specjalistów z Zespołu Monitorowania Działalności Polikwidacyjnych ARP przy udziale przedstawicielki Departamentu Górnictwa Ministerstwa Energii.

²⁷ Kontrolę przeprowadzili od 24 do 28 października 2016 roku wyłącznie przedstawiciele ARP.

²⁸ Ponadto 4 stycznia 2016 roku KSW/SA przekazała do Ministerstwa Energii odsetki bankowe w wys. 9 731,55 zł, naliczone za grudzień 2015 roku.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹ 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 dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości oraz brakiem uwag do kontrolowanej działalności Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych i nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 10 kwietnia 2017 r.

Kontroler

Sylwester Śmiałek
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie
z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

²⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.