



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KBF.410.008.02.2021

Pan  
Piotr Nowak  
Minister Rozwoju i Technologii  
Ministerstwo Rozwoju i Technologii  
Pl. Trzech Krzyży 3/5  
00-507 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/012 Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24  
kbf@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, dalej: Ministerstwo lub MRiT.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Nowak, Minister Rozwoju i Technologii, od 26 października 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, wykonujący od 12 sierpnia 2021 r. do 25 października 2021 r. obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii,</li><li>– Jarosław Gowin, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r.,</li><li>– Jadwiga Emilewicz, od 9 stycznia 2018 r. do 8 kwietnia 2020 r. Minister Rozwoju, a od 9 kwietnia do 6 października 2020 r. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju.</li></ul>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Opracowanie planów rzeczowych.</li><li>2. Prognozowanie dochodów.</li><li>3. Planowanie wydatków budżetu państwa.</li><li>4. Opracowanie planu finansowego Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji.</li><li>5. Sprawowanie nadzoru nad opracowaniem planu finansowego Urzędu Dozoru Technicznego.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2020 - 30 listopada 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2018-2020, okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler/Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Sławomir Stężewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/84/2021 z 2 września 2021 r.</li><li>2. Anna Patyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/88/2021 z 14 września 2021 r.</li><li>3. Małgorzata Osińska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/89/201 z 17 września 2021 r.</li></ol>

(akta kontroli str.1-6)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK) ocenia pozytywnie podejmowane przez Ministerstwo działania w celu opracowania materiałów planistycznych do ustaw budżetowych na lata 2021-2022. Formularze planistyczne obejmujące prognozowane dochody oraz plany wydatków na lata 2021-2022 sporządzone zostały z uwzględnieniem terminów oraz trybu określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej<sup>3</sup> (dalej: nota budżetowa). Ustalone nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę ogólną.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Prognozę dochodów budżetu państwa na lata 2021-2022 przygotowano zgodnie z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem uwzględnienia w dochodach części 20 *Gospodarka* środków kwalifikowanych jako przychód Funduszu Inwestycji Kapitałowych z tytułu miesięcznych rat kapitałowych od pożyczek udzielonych przez Skarb Państwa z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Przedstawiono prawidłowy sposób kalkulacji kwot dochodów, z wyjątkiem dochodów prognozowanych na 2022 r. w dziale 750 *Administracja publiczna*, rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych dochodów administracji rządowej* i § 0750 *Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze* z tytułu korzystania ze stanowisk postojowych na terenie Ministerstwa. W tym przypadku nie przedłożono sposobu wyliczeń i nie wyjaśniono, w jaki sposób dokonano oszacowania dochodu na 2022 r., wobec czego Najwyższa Izba Kontroli nie mogła dokonać oceny prawidłowości i rzetelności prognozy dochodu w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022.

Plany rzeczowe zostały sporządzone prawidłowo, w oparciu o aktualne dane i analizę potrzeb wydatków inwestycyjnych oraz terminowo przekazane do Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, z wyjątkiem jednego przypadku przekazania Ministrowi Finansów formularza BW-IA w czwartym dniu po upływie wymaganego terminu (12 lutego 2021 r.). Wartość kosztorysowa nowo zaplanowanych zadań inwestycyjnych w latach 2021-2022 została oparta na rzetelnych analizach, z wyjątkiem jednego przypadku dotyczącego zadania „Rozbudowa infrastruktury teleinformatycznej MRPiT” zaplanowanego na 2022 r., gdzie nie przedstawiono żadnych analiz roboczych ani wyjaśnień na okoliczność jej oszacowania.

Wydatki budżetu państwa zaplanowano z uwzględnieniem limitów przyznanych przez Ministra Finansów oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

Wartości planowanych wydatków były ustalane na podstawie m.in. danych wynikających z ustaw, Ocen Skutków Regulacji, uchwał Rady Ministrów, kosztorysów, zawartych umów oraz rozpoznania cen towarów i usług na rynku.

Wydatki planowano celowo, przy uwzględnieniu uprawdopodobnionych danych i informacji. W związku z tym, że w Ministerstwie nie wprowadzono obowiązku sporządzania i archiwizowania dokumentacji roboczej stanowiącej podstawę kalkulacji wartości wydatków zamieszczanych w arkuszach planistycznych, Najwyższa Izba Kontroli nie miała możliwości przeanalizowania faktycznego zakresu wykonanych czynności analitycznych przy planowaniu badanych wydatków. Kalkulacji wydatków ani przyczyn zmian planu wydatków, w relacji rok do roku,

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 740, ze zm.

z wyjątkiem planowania wynagrodzeń, nie zamieszczano także w uzasadnieniach do formularzy planistycznych przekazywanych do Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Wskazane ministerstwa o takie informacje nie występowały.

Nieprawidłowości odnoszące się do planowania wydatków dotyczą:

- niewdrożenia w Ministerstwie obowiązku dokumentowania obliczeń wartości wszystkich planowanych wydatków,
- przyjętej formuły redagowania korekt w przypadku zmiany wartości planowanych wydatków w toku procesu planistycznego.

Plan Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (dalej: FRPKE) opracowany został prawidłowo i rzetelnie. Wskazane w formularzach planistycznych źródła przychodów oraz koszty finansowania zadań zostały ustalone na podstawie rzetelnych danych, zaś czynności dokumentujące sporządzenie planów zapewniły przejrzystość procesu planowania.

Sprawowany przez Dysponenta nadzór nad opracowywaniem planów finansowych Urzędu Dozoru Technicznego (dalej: UDT) zapewnił przedłożenie ich Ministrowi w terminach oraz trybie wynikającym z noty budżetowej. Nieprawidłowości odnoszące się do prowadzenia nadzoru dotyczyły nieudokumentowania działań związanych z oceną celowości i efektywności planowanych wydatków majątkowych UDT.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>4</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Opracowanie planów rzeczowych**

Opis stanu faktycznego

##### **1.1. Sporządzanie i przekazywanie formularzy RZ-12 i BW-IA**

NIK objęła kontrolą formularze dotyczące wydatków w części 20 *Gospodarka*. Plany rzeczowe zadań Dysponenta tej części opracowano na pierwszym etapie prac nad projektami ustaw budżetowych na lata 2021 – 2022, tj. na przełomie stycznia i lutego roku poprzedzającego rok planistyczny, według wzoru formularzy planistycznych, określonych w notce budżetowej, oznaczonych symbolami:

- RZ-12 - *Napływ środków z tytułu refundacji poniesionych wydatków w ramach programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (bez WPR) oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA),*
- BW-IA - *Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem (aktualizacja).*

Departament Budżetu i Finansów (dalej: DBF) pozyskiwał od właściwych departamentów merytorycznych dane w celu sporządzenia formularza planistycznego RZ-12. Na podstawie formularzy planistycznych RZ-12 przekazanych przez te departamenty, DBF przygotował zbiorcze formularze RZ-12 i przekazał je do Ministerstwa Finansów w wymaganym terminie, zgodnie z § 9 ust. 1 noty budżetowej, odpowiednio 10 lutego 2020 r.<sup>5</sup> i 8 lutego 2021 r. (korektę RZ-12 na 2022 r. przekazano 12 lutego 2021 r.).

<sup>4</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> Wymagany termin 8 lutego 2020 r. przypadał na sobotę.

(akta kontroli str. 2455-2457, 2470-2471, 3158-3159, 3161, 3166, 3169-3170, 3183, 3187-3188, 3191-3192, 3200-3202, 3204, 3211-3212, 3221, 3227-3228, 3268-3271, 3275, 3299-3301, 3408-3410)

W formularzu planistycznym RZ-12 na 2022 r. ujęte zostały środki z tytułu refundacji wydatków poniesionych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na finansowanie projektu LIFE EKOMAŁOPOLSKA „Wdrażanie Regionalnego Planu Działań dla Klimatu i Energii dla województwa małopolskiego”. Zgodnie z informacją zamieszczoną w RZ-12 wyliczenia do planu wydatków miały charakter szacunkowy, gdyż dopiero po podpisaniu umowy na realizację projektu Ministerstwo miało otrzymać ostateczny harmonogram rzeczowo – finansowy.

Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Niskoemisyjnej (dalej: DGN) poinformował, że przewidywany napływ środków oszacowano na podstawie pisma Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

(akta kontroli str. 2467-2495)

Formularz planistyczny BW-IA wraz z omówieniem, stanowiący aktualizację formularza BW-I z 18 sierpnia 2020 r., sporządzono i przekazano Ministrowi Finansów 12 lutego 2021 r., tj. w czwartym dniu po upływie wymaganego terminu.

Formularz BW-IA sporządzony został prawidłowo, zgodnie z zasadami określonymi w ust 29-30 załącznika nr 41 do noty budżetowej. Wydatki ogółem na zadania przedstawione w formularzu zaplanowano z uwzględnieniem limitów przekazanych przez Ministra Finansów w sierpniu roku poprzedzającego rok planistyczny. W omówieniu do formularza BW-IA dołączono opis poszczególnych pozycji zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w 2021 r. w części 20 *Gospodarka* na kwotę 194 592 tys. zł, w tym 353 tys. zł na zadania kontynuowane, planowane do zakończenia w 2021 r.

W przypadku zadań kontynuowanych oraz zadań finansowanych z dotacji, w formularzu BW-IA nie dokonywano zmiany kwot w stosunku do kwot zaplanowanych w formularzu BW-I z sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 2470-2471, 2494-2504)

Wartość kosztorysową nowo zaplanowanych w 2021 r. zadań inwestycyjnych zbadano na próbie wydatków stanowiących 81% wartości ogółem tych zadań. Badaniem objęto następujące pozycje: *Przebudowa trójfunkcyjnego węzła cieplnego* o wartości kosztorysowej 500 tys. zł, *Wymiana instalacji odgromowej budynku* – 600 tys. zł oraz *Dostawa i montaż regałów jezdnych w magazynach archiwum zakładowego* – 149 tys. zł.

W wyniku analizy przedłożonych NIK dokumentów stwierdzono, że:

- wartość kosztorysowa zadania *Przebudowa trójfunkcyjnego węzła cieplnego* została oszacowana na podstawie rzetelnych danych, tj. oferty na prace projektowe i budowlane,
- wartość kosztorysowa zadania *Wymiana instalacji odgromowej budynku* została ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego, który nie zawierał daty sporządzenia dokumentu oraz nazwiska osoby sporządzającej,
- w przypadku zadania *Dostawa i montaż regałów jezdnych w magazynach archiwum zakładowego* nie udokumentowano obliczenia wartości kosztorysowej.

Dyrektor Biura Administracyjnego poinformował, że odnośnie:

- zadania dotyczącego *Wymiany instalacji odgromowej budynku* środki finansowe zostały oszacowane na podstawie rozeznania rynku, przeprowadzonego w trakcie wymiany pokrycia dachowego,

- zadania dotyczącego *Dostawy i montażu regałów jezdnych w magazynach archiwum zakładowego* wartość inwestycji oszacowano na podstawie porównania cen oferowanych na rynku oraz poniesionych wydatków w latach poprzednich, przy uwzględnieniu dynamiki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

(akta kontroli str. 2989-2993, 3002-3003, 3048-3061, 3088-3089, 3091-3094)

Z porównania formularza BW-I z formularzem BW-IA wynika, że w trakcie 2021 r. zmniejszono wydatki inwestycyjne ogółem planowane na 2021 r. o kwotę 55 349 tys. zł i zwiększono wydatki inwestycyjne ogółem planowane na 2022 r. o kwotę 145 404 tys. zł. Było to spowodowane przede wszystkim zmianami w *Programie wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030*, wynikającymi ze zmiany uchwały ustanawiającej program wieloletni<sup>6</sup>.

(akta kontroli str. 2496, 2509-2517, 2576-2577, 2622-2623)

Prawidłowość ustalania wartości kosztorysowej rozpoczynanych w 2022 r. zadań inwestycyjnych zbadano na próbie pięciu zadań o łącznej wartości 2019 tys. zł. Wydatki na te zadania ujęto w dziale 750 *Administracja publiczna* i rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*. Stwierdzono, że:

- 1) wydatki na „Wykonanie dźwigu osobowego w duszy klatki schodowej od strony ul. Żurawiej - dostosowanego dla potrzeb osób niepełnosprawnych” oszacowano w oparciu o zgromadzoną dokumentację.

(akta kontroli str. 2989-2990, 2993, 3088-3089, 3094-3095)

- 2) „Rozbudowa infrastruktury teleinformatycznej MRPiT” o wartości kosztorysowej 819 tys. zł nie została w jakikolwiek sposób udokumentowana.

(akta kontroli str. 2861-2862, 2865)

- 3) „Utworzenie punktu kontaktowego do spraw wdrażania i stosowania rozporządzenia ustanawiającego ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, przetwarzającego informacje niejawne o klauzuli CONFIDENTIALE oraz SECRET UE/EU SECRET – system SUE” zostało dokonane bez udokumentowania wartości kosztorysowej 400 tys. zł.

Dyrektor Biura Bezpieczeństwa wskazał, że oszacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie cen katalogowych sprzętu niezbędnego do uruchomienia punktu kontaktowego oraz konsultacji międzyresortowych z urzędami dysponującymi analogicznym sprzętem.

- 4) „Instalację systemu pozwalającego na analizowanie przepływu osób w budynku” o wartości kosztorysowej 80 tys. zł przyjęto bez udokumentowania.

Dyrektor Biura Bezpieczeństwa wskazał, że oszacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie cen rynkowych oraz dokumentacji technicznej obiektu.

- 5) „Instalację systemów i zabezpieczeń w zakresie kontroli dostępu, sygnalizacji napadu i włamania, ochrony dokumentów (zamki do drzwi, szafy i sejfy)” przyjęto bez udokumentowania wartości kosztorysowej 210 tys. zł.

---

<sup>6</sup> Uchwałą nr 40/2021 Rady Ministrów z dnia 25 marca 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030” w budżecie programu dokonano przesunięć środków pomiędzy poszczególnymi latami.

Dyrektor Biura Bezpieczeństwa wskazał, że oszacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie cen katalogowych sprzętu, szaf i sejfów dostępnych na stronach internetowych, informacji historycznych oraz wynikających z bieżących zamówień realizowanych w tym obszarze.

(akta kontroli str.3116-3119)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dla celów kontrolnych z materiałów planistycznych powinno wynikać, w jaki sposób skalkulowano wartość nowo planowanych zadań inwestycyjnych, w szczególności w przypadkach, gdy nie wynika ona bezpośrednio z dokumentów (np. kosztorysów, ofert). NIK nie kwestionuje dokonania czynności analitycznych zaprezentowanych w toku kontroli, jednakże zwraca uwagę na nieprzedstawienie przez Ministerstwo jakichkolwiek danych i analiz na okoliczność obliczenia wartości wydatku inwestycyjnego dotyczącego zadania „*Rozbudowa infrastruktury teleinformatycznej MRPiT*”. Zdaniem NIK Ministerstwo powinno wdrożyć obowiązek archiwizacji dokumentów stanowiących podstawę szacowania wartości zadań inwestycyjnych. Konieczność ta wynika ze standardów kontroli zarządczej, nakładających na jednostkę obowiązek stosowania mechanizmów służących zapewnieniu ciągłości działalności.

## **1.2 Sporządzanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów i do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej formularzy PF-UE (BP), PF-UE (BE)**

Opis stanu faktycznego

Formularze planistyczne:

- PF-UE (BP) *Planowane wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (bez WPR) oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) w ramach budżetu państwa,*
- PF-UE (BE) *Planowane wydatki w ramach budżetu środków europejskich (bez WPR) dla części 20 Gospodarka*  
sporządzono w Ministerstwie zgodnie z wzorami stanowiącymi załączniki 34 i 35 do noty budżetowej.

Formularze te zostały sporządzone, wraz z uzasadnieniem, na potrzeby przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2021 i przekazane:

- Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej 31 stycznia 2020 r., tj. w wymaganym terminie zgodnie z § 10 ust. 3 noty budżetowej,
- Ministrowi Finansów 10 lutego 2020 r., zgodnie z § 10 ust. 1 noty budżetowej.

W związku z zaistniałą sytuacją ekonomiczną, wynikającą z trwającej epidemii COVID-19, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wystąpił w dniu 24 czerwca 2020 r. do MRiT o przekazanie zaktualizowanych formularzy planistycznych PF-UE (BP) i PF-UE (BE). Zaktualizowane formularze przekazano w wyznaczonym terminie (26 czerwca 2020 r.) wraz z uzasadnieniem zwiększenia prognozowanych wydatków na rok 2021 w części 20 *Gospodarka*, niezbędnych do realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 i Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020.

W dniu 28 lipca 2020 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej przekazał Ministerstwu wstępne i wyjściowe kwoty wydatków na programy realizowane z udziałem środków budżetu UE i EFTA na lata 2021-2023<sup>7</sup> (dalej limity) z prośbą

<sup>7</sup> Limity w zakresie programów perspektywy finansowej 2014-2020 oraz Mechanizmów Finansowych, a także informacje o etatach i wynagrodzeniach finansowanych ze środków POPT 2014-2020 w 2021 r.

o przygotowanie oraz przekazanie do 3 sierpnia 2020 r. między innymi formularzy planistycznych (wraz z omówieniem):

- F-NSS (BP) *Finansowanie programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z Budżetu Unii Europejskiej (bez WPR) oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) w ramach budżetu państwa,*
- F-NSS (BE) *Finansowanie programów realizowanych w ramach budżetu środków europejskich (bez WPR).*

Formularze przekazano Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej w wyznaczonym terminie. Dodatkowo przekazano formularz planistyczny F-NSS (BP) wraz z uzasadnieniem dla projektu w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 (dalej: POPT) w części 20 *Gospodarka* – nie uwzględnionego w otrzymanych limitach. W omówieniu do F-NSS (BP) wskazano na konieczność zwiększenia planu wydatków w części 20 *Gospodarka* o 498 tys. zł w celu sfinansowania wydatków bieżących jednostki w ramach POPT w związku z wdrażaniem klastrów energii w roku 2020.

(akta kontroli str. 3158-3165, 3167-3169, 3171-3186, 3189-3190, 3193-3203, 3205-3210, 3213-3220, 3222-3226, 3279-3380)

W lutym 2021 r. sporządzono, wraz z uzasadnieniem, formularze planistyczne PF-UE (BP) i PF-UE (BE) na lata 2022-2025. Następnie przekazano je w wymaganych terminach Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministrowi Finansów.

W dniu 2 czerwca 2021 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej zwrócił się z prośbą o przekazanie w terminie do 15 czerwca 2021 r. zaktualizowanych formularzy planistycznych dotyczących wydatków na programy realizowane z udziałem środków budżetu UE i EFTA na lata 2022-2025, tj. PF-UE (BP) PF-UE (BE). Zaktualizowane formularze przekazano w oznaczonym terminie wraz z uzasadnieniem zwiększenia prognozowanych wydatków na rok 2022 w części 20 *Gospodarka*, niezbędnych do realizacji Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020.

W dniu 20 lipca 2021 r. MFiPR przekazał Ministerstwu wstępne i wyjściowe kwoty wydatków na programy realizowane z udziałem środków budżetu UE i EFTA na lata 2022-2024<sup>8</sup> z prośbą o przygotowanie oraz przekazanie do 29 lipca 2021 r. między innymi formularzy planistycznych (wraz z omówieniem): F-NSS (BP) i F-NSS (BE).

Formularze przekazano MFiPR w oznaczonym terminie. Dodatkowo poinformowano, że 22 lipca 2021 r. Instytucja Zarządzająca PO Infrastruktura i Środowisko (dalej: POLiŚ) wyraziła zgodę na zwiększenie planu wydatków o 198 tys. zł w części 20 *Gospodarka* z rezerwy celowej.

(akta kontroli str. 3227-3267, 3272-3274, 3385-3485)

Dane zawarte w formularzach planistycznych PF-UE (BP) i PF-UE (BE) miały odzwierciedlenie w przygotowanych pół roku później materiałach planistycznych dotyczących opracowania projektu ustawy budżetowej na 2021 r. w części 20 *Gospodarka*.

(akta kontroli str. 3381-3384, 3495-3498)

---

<sup>8</sup> Limity w zakresie programów perspektywy finansowej 2014-2020, Brexit Adjustment Reserve (BAR) oraz programów EFTA.



W wyniku analizy planowanych wydatków w części 20, wykazanych w formularzach planistycznych PF-UE (BP) i PF-UE (BE) na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 stwierdzono różnice pomiędzy:

- 1) kwotą wydatków wskazaną w piśmie limitowym MFiPR a kwotą wydatków ogółem wykazanych w F-NSS (BE), w wysokości minus 1601 tys. zł; różnica ta wynikała z zaplanowania części środków w rezerwie celowej w tym:
  - a) różnica wydatków na PO Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 wyniosła minus 1768 tys. zł;
  - b) różnica wydatków na PO Polska Cyfrowa 2014-2020 wyniosła 167 tys. zł.
- 2) kwotą wydatków w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022, a kwotą wydatków ogółem wykazanych w F-NSS (BE), w wysokości 64 869 tys. zł.

Wynikało to z nieujęcia w formularzach planistycznych F-NSS środków z nowej Perspektywy Finansowej 2021-2027. Zostały one natomiast ujęte przez Ministerstwo Finansów w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022.

W ustawie budżetowej uwzględniono środki na:

- Program Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027 (FENG) w kwocie 285 tys. zł,
- Pomoc Techniczną dla Funduszy Europejskich na lata 2021-2027 w kwocie 2292 tys. zł.

Ponadto Ministerstwo Finansów zwiększyło planowane środki na wynagrodzenia wypłacane w ramach prowadzonych programów operacyjnych.

(akta kontroli str. 3486-3488, 3490-3494)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Formularz planistyczny BW-IA przekazano Ministrowi Finansów 12 lutego 2021 r., tj. cztery dni po upływie wymaganego terminu, określonego w § 9 ust. 1 noty budżetowej.

(akta kontroli str. 2494-2504)

Dyrektor DBF wskazała, że opóźnienie w terminie przekazania formularza wynikało z panującej pandemii COVID-19 i wprowadzonej pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 3501, 3504)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje utrudnień związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych w związku z wprowadzeniem w Polsce od 20 marca 2020 r. stanu epidemii<sup>9</sup> wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. Jednakże zwraca uwagę na brak szczególnych regulacji prawnych dopuszczających możliwość wydłużenia wyznaczonego terminu do opracowania i przedstawienia Ministrowi Finansów formularza BW-IA w związku z zaistniałą sytuacją. Zgodnie z ust. 31 załącznika nr 41 do noty budżetowej materiały planistyczne sporządzane między innymi na formularzu BW-IA należy przedkładać do Ministerstwa Finansów w obowiązujących terminach.

2. Brak danych i analiz na okoliczność obliczenia wartości wydatku inwestycyjnego „Rozbudowa infrastruktury teleinformatycznej MRPiT”.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, ze zm.).

Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego (BDG) wskazał, że zadanie zostało wstępnie zaplanowane do realizacji w 2020 r., jednak ze względu na zmianę priorytetów, spowodowaną w szczególności pandemią i przekształceniem w 2021 r. Ministerstwa, zostało w 2021 r. zgłoszone do realizacji na rok 2022. Osoby odpowiedzialne za oszacowanie wartości tego zadania nie są już pracownikami Ministerstwa.

Zastępca Dyrektora BDG poinformował, że zapewnienie archiwizacji dokumentów sporządzonych przez pracowników BDG na okoliczność oszacowania wydatków w zakresie remontu i wyposażenia serwerowni spoczywało na ówczesnej Dyrektorku Biura Dyrektora Generalnego, która nie jest już pracownikiem Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

(akta kontroli str. 2861-2862, 2865, 3154-3156)

NIK zwraca uwagę, że mając na uwadze zapewnienie rzetelności działania, jak również postanowienia standardów kontroli zarządczej, nakładających na jednostkę obowiązek stosowania mechanizmów służących zapewnieniu ciągłości działalności Ministerstwo powinno wdrożyć obowiązek archiwizacji dokumentów stanowiących podstawę szacowania wartości zadań inwestycyjnych.

## OCENA CZĄSTKOWA

Formularze planistyczne w zakresie planów rzeczowych na rok 2021 i 2022 przekazywano w wyznaczonych terminach do Ministerstwa Finansów. Nieprawidłowość dotyczyła czterodniowego opóźnienia w przekazaniu Ministrowi Finansów formularza BW-IA. Ponadto nie przedstawiono żadnych roboczych dokumentów potwierdzających sposób oszacowania wartości kosztorysowej jednego wydatku inwestycyjnego, co uniemożliwiło NIK dokonanie oceny prawidłowości i rzetelności obliczeń. Wartości pozostałych wydatków objętych badaniem obliczono prawidłowo.

## OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Prognozowanie dochodów budżetowych

W Ministerstwie nie było sformalizowanej procedury planowania dochodów i wydatków budżetowych. W toku kontroli przedłożono projekt procedury zarządzania i kontroli finansowej budżetu uzgadniany w 2021 r.<sup>10</sup> Projektowane zapisy określają między innymi:

- 1) tryb prac nad projektem ustawy budżetowej oraz aktualizacją Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WFPF), w tym w układzie zadaniowym,
- 2) sposób i tryb sporządzania planów dochodów i wydatków oraz planów finansowych

w zakresie części budżetowych, których dysponentem jest Minister.

(akta kontroli str. 3586-3612)

Dyrektor DBF poinformowała, że procedura nie została zatwierdzona dotychczas ze względu na reorganizację Ministerstwa. Podała, że DBF dokona ponownej analizy zapisów procedury, mając na uwadze wnioski wyciągnięte z kontroli NIK.

(akta kontroli str. 2152-2177)

Opracowując prognozę dochodów budżetu państwa, w Ministerstwie co do zasady uwzględniano prognozy i informacje sporządzane przez komórki merytoryczne w sprawie danych dochodów, aktualne przepisy (także projekty aktów prawnych na zaawansowanym etapie ścieżki legislacyjnej) wskazujące na możliwość wystąpienia

<sup>10</sup> Projekt *Procedury zarządzania i kontroli finansowej budżetu*, który stanowić ma załącznik nr 2 do Zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie. Dokument jest w trakcie opiniowania przez komórki merytoryczne Ministerstwa, dalej: projekt Procedury.

dochodu, przewidywane wykonanie w roku bieżącym oraz analizy danych historycznych dotyczących wykonania dochodów w latach ubiegłych (sprawozdania Rb-27).

(akta kontroli str. 3613-3614, 3618-3619)

DBF, rozpoczynając proces prognozowania dochodów na rok 2021, w maju i czerwcu 2020 r. skierował do departamentów i do jednostek podległych<sup>11</sup> pisma w sprawie przekazania projektów planów dochodów na lata 2021-2023 wraz z uzasadnieniem oraz informacją o przewidywanej kwocie wykonania dochodów w 2020 r. W roku następnym pisma te zostały przekazane nieco później: w czerwcu i lipcu, nie wpłynęło to jednak na dalszy przebieg prac nad przygotowaniem prognozy dochodów budżetu państwa na rok 2022.

Komórki organizacyjne Ministerstwa oraz jednostki podległe Ministrowi sporządziły prognozy dochodów, które wraz z uzasadnieniem przekazały do DBF. Ponadto DBF opracował prognozy dochodów dla jednostek podległych, dla stałych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej przy organizacjach międzynarodowych za granicą, na podstawie projektów planów otrzymanych z placówek.

Otrzymane dane wraz z uzasadnieniem były analizowane i w razie potrzeby weryfikowane w DBF, który występował o uzupełnienie prognozy lub samodzielnie korygował wartość prognozy po uzgodnieniu z właściwą komórką.

(akta kontroli str. 3663-3719, 3723, 3729, 3754-3818)

W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.<sup>12</sup>, w części 20 *Gospodarka* zaplanowano dochody w wysokości 277 744 tys. zł. NIK objęła kontrolą planowanie dochodów w następujących działach:

- 150 *Przetwórstwo przemysłowe*; dochody zaplanowano w kwocie 23 554 tys. zł (8,5% zbadanych dochodów), w tym najwyższe w rozdziale 15095 *Pozostała działalność w § 1010 Dochody po zlikwidowanych państwowych funduszach celowych* w wysokości 20 200 tys. zł z tytułu rat kapitałowych od pożyczek udzielonych z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (dalej: FRP) dla Instytutu Pomnik Centrum Zdrowia Dziecka i Instytutu Centrum Zdrowia Matki Polki oraz z tytułu zwrotu pomocy publicznej przez Hutę Metali Nieżelaznych „SZOPIENICE” S.A. w likwidacji;
- 710 *Działalność usługowa*; dochody zaplanowano w kwocie 233 784 tys. zł (84,2%), w tym w rozdziale 71095 *Pozostała działalność*, w § 0690 *Wpływy z różnych opłat* w wysokości 210 000 tys. zł wynikającej z OSR do rządowego projektu ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o wsparciu rynku ubezpieczeń handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19<sup>13</sup> i w § 2340 *Wpływy do budżetu części zysku państwowych osób prawnych* w wysokości 23 784 tys. zł z tytułu oszacowanej przez Urząd Dozoru Technicznego wpłaty do budżetu państwa w wysokości 30% zysku planowanego za rok 2020, zgodnie z art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym<sup>14</sup>;
- 750 *Administracja publiczna*; dochody zaplanowano w kwocie 20 326 tys. zł (7,3%), w tym najwyższe w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* i w § 0480 *Wpływy z opłat za zezwolenia na*

<sup>11</sup> Załącznik do obwieszczenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii lub przez niego nadzorowanych (M.P. poz. 1071).

<sup>12</sup> Dz. U. poz. 190.

<sup>13</sup> Dz. U. poz. 1422.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 272, ze zm., dalej: ustawa o UDT.

*sprzedaż napojów alkoholowych* w wysokości 20 000 tys. zł – za wydanie zezwoleń na obrót hurtowy napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 18%, zgodnie z art. 9<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 3735-3739)

W planie dochodów budżetu państwa na 2022 r. przekazanym przez dysponenta części 20 Ministrowi Finansów w dniu 20 sierpnia 2021 r. wykazano dochody w wysokości 56 423 tys. zł. NIK objęła kontrolą dochody w następujących działach:

- 150 *Przetwórstwo przemysłowe*; dochody zaplanowano w kwocie 15 014 tys. zł (26,6% zbadanych dochodów), w tym najwyższe w rozdziale 15095 *Pozostała działalność* i § 1010 *Dochody po zlikwidowanych państwowych funduszach celowych* w wysokości 10 200 tys. zł z tytułu rat kapitałowych od pożyczek udzielonych z FRP, w tym dla Instytutu Pomnik Centrum Zdrowia Dziecka oraz z tytułu zwrotu pomocy publicznej przez Hutę Metali Nieżelaznych „SZOPIENICE” S.A. w likwidacji;
- 710 *Działalność usługowa*; dochody w kwocie 21 549 tys. zł (38,2%) zaplanowano w rozdziale 71095 *Pozostała działalność* i w § 2340 *Wpływy do budżetu części zysku państwowych osób prawnych z tytułu oszacowanej przez Urząd Dozoru Technicznego wpłaty do budżetu państwa w wysokości 30% zysku planowanego za rok 2021*, zgodnie z art. 60 pkt 2 ustawy o UDT;
- 750 *Administracja publiczna*; dochody zaplanowano w kwocie 19 780 tys. zł (35,1%), w tym najwyższe w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji publicznej* i w § 0480 *Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych* w wysokości 19 500 tys. zł – za wydanie zezwoleń na obrót hurtowy napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 18%, zgodnie z art. 9<sup>2</sup> uwt.

(akta kontroli str. 3819-3822, 3848-3849)

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021<sup>16</sup>, w części 20 *Gospodarka* zmniejszono zaplanowane dochody budżetowe o kwotę 230 200 tys. zł (czyli o 82,9%), z tego o:

- 20 200 tys. zł zmniejszono planowane dochody po zlikwidowanych państwowych funduszach celowych, które zgodnie z ustawą o zasadach zarządzania mieniem państwowym nie będą stanowiły dochodów budżetu państwa, tylko przychody Funduszu Inwestycji Kapitałowych,
- 210 000 tys. zł zmniejszono dochody planowane z tytułu różnych opłat wynikających z przepisów ustawy o wsparciu rynku ubezpieczeń handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym pandemii COVID-19.

Po nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 dochody planowane w części 20 wyniosły 47 544 tys. zł i były o 2,9% wyższe od dochodów zaplanowanych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022, przekazanym do Sejmu 28 września 2021 r.

(akta kontroli str. 3840-3846, 3904-3905, 3909-3910, 4113-4114)

W czasie planowania dochodów budżetu państwa na rok 2022 w części 20 *Gospodarka* wystąpiła zmiana kwoty prognozowanych dochodów w stosunku do

<sup>15</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1119; dalej: uwt.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

kwoty podanej na formularzu OPBD. W dniu 22 września 2021 r.<sup>17</sup> zmniejszono prognozę dochodów budżetu państwa na rok 2022 w części 20 *Gospodarka* w wyniku usunięcia w dziale 150, rozdziale 15095, § 1010 kwoty 10 200 tys. zł z tytułu dochodów po zlikwidowanych państwowych funduszach celowych. Po tej zmianie planowane dochody budżetu państwa na rok 2022 w części 20 wyniosły 46 223 tys. zł, w tym w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* 4814 tys. zł.

(akta kontroli str. 3840-3843)

Na 2021 r., po raz pierwszy zaplanowano w części 20 dochody z tytułu wpłaty, o której mowa w projekcie ustawy o wsparciu na rynku ubezpieczeń handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19. Zgodnie z OSR do projektu tej ustawy zaplanowano dochód pochodzący z 80% składki należnej zakładowi ubezpieczeń z tytułu objęcia ochroną ubezpieczeniową należności handlowych oraz z tytułu postępowań regresowych. Ostatecznie dochód ten nie został ustanowiony, w związku z czym w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 zrezygnowano z tej pozycji w planie dochodów. Na 2022 r. nie prognozowano dochodów z nowych źródeł.

(akta kontroli str. 3844-3846)

Formularze planistyczne pod nazwą „Opracowanie projektu budżetu – dochody” OPBD sporządzano zgodnie z wytycznymi określonymi w rozdziale 3 *Projekty planów dochodów budżetowych* załącznika nr 41 do noty budżetowej *Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej*.

W 2020 r. przekazano Ministrowi Finansów formularz OPBD w dniu 10 sierpnia, tj. w terminie 12 dni od dnia otrzymania pisma przekazującego wstępną kwotę wydatków na 2021 r. i wyjściowe kwoty wydatków na lata 2022-2023. Termin ten był zgodny z § 19a pkt 1 noty budżetowej.

W 2021 r. przekazano Ministrowi Finansów formularz OPBD w dniu 5 sierpnia, tj. w terminie 16 dni od dnia otrzymania pisma przekazującego wstępną kwotę wydatków na 2022 r. i wyjściowe kwoty wydatków na lata 2023-2024. Oznacza to, że dochowano terminu wskazanego w § 13 ust. 1 noty budżetowej.

(akta kontroli str. 3740-3753, 3823-3839)

Na etapie prac parlamentarnych zmian w planie dochodów nie dokonywano.

(akta kontroli str. 3909-3910)

### **Planowanie dochodów w ustawach budżetowych na lata 2021-2022 w wybranych rozdziałach klasyfikacji budżetowej w części 20 *Gospodarka***

Kontrolą objęto rzetelność planowania dochodów w ustawach budżetowych na lata 2021-2022. W tym celu zbadano dochody planowane w trzech rozdziałach klasyfikacji budżetowej:

- a) 15014 *Wsparcie finansowe inwestycji* z tytułu zwrotu niewykorzystanych dotacji (§ 2950 *Wpływy ze zwrotów niewykorzystanych dotacji oraz płatności*) wraz z odsetkami (§ 0900 *Wpływy z odsetek od dotacji oraz płatności: wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości*); w ramach *Programu Wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030* Departament Rozwoju Inwestycji (dalej: DRI) zaplanował na rok 2021 kwotę 9,5

<sup>17</sup> Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii nr DBF-I.310.6.22.2021.5.

mln zł i na lata 2022-2023 kwoty po 9 mln zł, które zostały zmniejszone przez DBF z uwagi na niepewność prognozy w związku z epidemią COVID-19.

(akta kontroli str. 3735-3739, 3911-3915)

NIK wskazuje, że przedstawiony przez Dyrektorów DRI i DBF sposób wyliczeń prognozowanych dochodów był poprawny, uwzględniając przedstawione przez nich okoliczności planowania tych dochodów.

- b) 15095 *Pozostała działalność*, § 1010 *Dochody po zlikwidowanych państwowych funduszach celowych z tytułu miesięcznych rat kapitałowych od pożyczek udzielonych przez Skarb Państwa z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców na podstawie trzech umów wsparcia niebędących pomocą publiczną*<sup>18</sup> oraz z tytułu zwrotu pomocy publicznej<sup>19</sup>. Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych (dalej: DNP) zaplanował w ustawie budżetowej na rok 2021 kwotę 20 200 tys. zł, a w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 kwotę 10 200 tys. zł.

Dochody z tytułu pożyczek we wszystkich trzech przypadkach zaplanowano na podstawie harmonogramów spłaty kapitału pożyczek, stanowiących załączniki do aneksów do umów wsparcia, a dochody z tytułu zwrotu pomocy publicznej – na podstawie § 4 umowy (płatność w rocznych ratach w wysokości 200 tys. zł).

(akta kontroli str.3737, 3821, 3916-4023)

- c) 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*, § 0750 *Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze z tytułu najmu powierzchni, drogi dojazdowej, mieszkania, korzystania ze stanowisk postojowych na terenie parkingów Ministerstwa*. Biuro Administracyjne (dalej: BA) zaplanowało na rok 2021 kwotę 320 tys. zł i na lata 2022-2023 kwoty 324 tys. zł i 328 tys. zł, w tym z tytułu:

- najmu powierzchni na potrzeby bufetu pracowniczego oraz kiosku w nieruchomości przy Placu Trzech Krzyży 3/5 w Warszawie, dzierżawy drogi dojazdowej na terenie ww. nieruchomości oraz najmu mieszkania przez administratora budynku w nieruchomości pozostałej po likwidacji WPHI ambasady RP w Helsinkach, w Finlandii – na rok 2021 w łącznej kwocie 142 tys. zł i na lata 2022-2023 w łącznych kwotach 146 tys. zł i 150 tys. zł.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora BA ustalono dochody wynikające z zawartych lub procedowanych umów, przy założeniu wzrostu kursu euro w kolejnych latach (najem mieszkania służbowego w Helsinkach). Ponadto dochody na 2022 r. zaplanowano, biorąc pod uwagę działania podjęte w celu sprzedaży przedmiotowej nieruchomości przez MRiT zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>20</sup>. Dochód z tego tytułu zaplanowano w kwocie 32 tys. zł.

(akta kontroli str. 4024-4093)

<sup>18</sup> Umowy zawarte z: Instytutem Pomnik Centrum Zdrowia Dziecka z siedzibą w Warszawie (ICZD) 21 grudnia 2015 r. nr MSP/FRP/140-00/2015 i Aneks nr 2 z 12 lipca 2018 r.; Instytutem Centrum Zdrowia Matki Polki z siedzibą w Łodzi (dalej: ICZMP) 6 listopada 2015 r. nr MSP/FRP/126-00/2015 i Aneks nr 2 z 14 czerwca 2018 r.; Instytutem Matki i Dziecka z siedzibą w Warszawie (IMIDZ) 28 grudnia 2016 r. nr MSP/FRP/63-00/2016 i Aneks nr 2 z 28 stycznia 2020 r.

<sup>19</sup> Umowa zawarta 6 sierpnia 2015 r. nr MSP/FSP/83-00/2015 z Hutą Metali Nieżelaznych „SZOPIENICE” S.A. w likwidacji z siedzibą w Katowicach.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.

- korzystania ze stanowisk postojowych na terenie parkingów Ministerstwa (dziedziniec i plac zewnętrzny) – dochody na lata 2021-2023 zaplanowano w kwocie 178 tys. zł na każdy rok na podstawie wyliczenia sporządzonego w formie pisemnej 23 czerwca 2020 r. Dyrektor Biura Bezpieczeństwa poinformował, że dochody na lata 2022-2024 oszacowano w wysokości 132 tys. zł na każdy rok. Opisu sposobu wyliczeń nie przedłożono.

(akta kontroli str. 4094-4100)

NIK wskazuje, że brak udokumentowania kalkulacji (np. w formie notatki) i nieprzedstawienie opisu wyliczeń zaplanowanego dochodu z tytułu korzystania ze stanowisk postojowych na terenie parkingów Ministerstwa uniemożliwia dokonanie oceny rzetelności prognozy dochodów zarówno przez nadzorujących jak i organy zewnętrzne, w tym NIK.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wpływy z tytułu miesięcznych rat kapitałowych od pożyczek udzielonych przez Skarb Państwa z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców zaplanowano jako dochody budżetu państwa, mimo że wpływy te stanowiły przychody Funduszu Inwestycji Kapitałowych.

Dochody te zaplanowano:

- w ustawie budżetowej na rok 2021 w kwocie 20 200 tys. zł,
- w planie dochodów na rok 2022 przekazanym do Ministra Finansów 20 sierpnia 2021 r. w kwocie 10 200 tys. zł

w części 20 *Gospodarka*, w dziale 150 Przetwórstwo przemysłowe, w rozdziale 15095 *Pozostała działalność*, w § 1010 *Dochody po zlikwidowanych państwowych funduszach celowych*.

Na podstawie art. 24 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw<sup>21</sup>, która weszła w życie 29 marca 2019 r., utworzony został Fundusz Inwestycji Kapitałowych będący państwowym funduszem celowym. Zgodnie z art. 33b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>22</sup> przychodami Funduszu są w szczególności środki z tytułu zwrotu pomocy publicznej lub wsparcia niebędącego pomocą publiczną, udzielonych przedsiębiorcom z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, wraz z należnościami ubocznymi. Wpłaty środków, o których mowa w ust. 1 pkt 3, dokonuje minister właściwy do spraw gospodarki w terminie 14 dni od ich otrzymania od przedsiębiorcy (art. 33b ust. 4 ustawy).

We wrześniu 2021 r. Ministerstwo poinformowało Ministra Finansów o niezrealizowaniu zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2021 r. dochodów budżetu państwa w części 20 *Gospodarka* wskazując, iż zaplanowana kwota stanowi przychód Funduszu Inwestycji Kapitałowych oraz dokonało usunięcia tej pozycji z dochodów zaplanowanych na rok 2022.

(akta kontroli str. 3841-3842, 3847, 3916-4023)

Dyrektor DBF podała, że „W wyniku przeprowadzonej analizy zauważono, że środki zaplanowane w rozdziale 15095 § 1010 przekazywane są na przychody Funduszu

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 492.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1933.

Inwestycji Kapitałowych i wystąpiono do Ministra Finansów z informacją o tym, iż powyższe środki nie będą stanowiły dochodu budżetu części 20 w 2021 r. Konsekwencją pisma do Ministra Finansów o zmniejszeniu dochodów w roku 2021 było pismo dotyczące konieczności zmniejszenia w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 poziomu dochodów na rok 2022. Pismo to nie miało na celu usunięcia zaplanowanych dochodów na rok 2022 tylko zapewnienie prezentacji w projektowanej ustawie budżetowej na rok 2022 prawidłowych, zgodnych ze stanem faktycznym danych. W kontekście nie można mówić o nieprawidłowościach w planowaniu dochodów, a raczej o racjonalnym, analitycznym podejściu do zarządzania budżetem”.

(akta kontroli str. 4105-4108)

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora DBF, zdaniem NIK, na uwagę zasługuje podjęcie przez Ministerstwo skutecznych działań zakończonych wyeliminowaniem powyższej nieprawidłowości. Stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości polegającej na zakwalifikowaniu przychodów Funduszu Inwestycji Kapitałowych do dochodów budżetu państwa w części 20 *Gospodarka* nie powinno budzić wątpliwości w świetle ustaleń kontroli.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Stosowane w Ministerstwie zasady umożliwiły sporządzenie i przekazanie do Ministerstwa Finansów, w wyznaczonych terminach, formularzy planistycznych (OPBD) i omówienia do tych formularzy w zakresie planowania dochodów budżetowych na lata 2021-2022. Przedstawiony sposób kalkulacji planowanych kwot dochodów w jednym z trzech badanych rozdziałów klasyfikacji budżetowej był prawidłowy. W przypadku dochodów z tytułu korzystania ze stanowisk postojowych na terenie parkingów Ministerstwa, zaplanowanych na rok 2022 i lata następne (2023-2024) w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* i w § 0750 *Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze* NIK nie mogła ocenić prawidłowości wyliczeń z uwagi na brak dokumentów. Nieprawidłowość dotyczyła zaplanowania w dochodach części 20 *Gospodarka* środków stanowiących przychód Funduszu Inwestycji Kapitałowych z tytułu miesięcznych rat kapitałowych od pożyczek udzielonych przez Skarb Państwa z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

### 3. Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

#### Planowanie wydatków budżetu państwa na rok 2022 przed otrzymaniem pisma limitowego z Ministerstwa Finansów

Departament Budżetu i Finansów, rozpoczynając proces planowania wydatków do projektu ustawy budżetowej na rok 2022 skierował do departamentów i biur Ministerstwa, w dniu 18 maja 2021 r., pismo w sprawie zgłoszenia zapotrzebowania na wydatki. W przekazanych do DBF zestawieniach biura i departamenty podały: planowane kwoty wydatków na rok 2022 oraz dwa kolejne lata, podstawę prawną zadania, cel zadania, uzasadnienie oraz termin zakończenia zadania i pozycję w planie działalności Ministerstwa.

Analizy i wyliczenia poszczególnych wydatków nie były przekazywane do DBF, gdyż tego nie wymagano.

Dyrektor DBF i Naczelnik Wydziału Planowania Budżetu w DBF poinformowały, że pracownicy departamentu nie byli w stanie zweryfikować tych danych ze względu na specyfikę działalności departamentów i biur.



DBF, po uzyskaniu danych z departamentów i biur, ujął otrzymane dane w zbiorcze zestawienie. Poza zbiorczymi zestawieniami nie sporządzano innych dokumentów roboczych, które byłyby archiwizowane (w tym na okoliczność przeprowadzonych analiz, roboczych kontaktów pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa czy jednostkami podległymi lub nadzorowanymi). Prace były prowadzone przy wykorzystaniu systemu kancelaryjnego EZD, poczty elektronicznej lub telefonu. System EZD pozwala na prześledzenie całej ścieżki procedowanego dokumentu, tj. w szczególności, kto sporządził dokument, kiedy był przekazany z lub do DBF, kto dany dokument weryfikował, uzupełniał, korygował i akceptował. Na dysku wspólnym Ministerstwa zamieszczano ostateczny efekt pracy, tj. arkusze z już uzgodnionymi kwotami planowanych wydatków. Dane te były potem podstawą sporządzenia formularzy planistycznych wynikających z noty budżetowej.

Na analizę materiałów pracownicy DBF mieli około miesiąca. Jej termin końcowy stanowiła data otrzymania z Ministerstwa Finansów pisma z wstępną i wyjściowymi kwotami wydatków, czyli tzw. pisma limitowego.

(akta kontroli str. 882-884, 899-942, 1776-1798, 2152-2177, 2205-2218, 2382-2416)

### **Planowanie wydatków budżetu państwa na rok 2022 po otrzymaniu pisma limitowego z Ministerstwa Finansów.**

Po otrzymaniu z Ministerstwa Finansów pisma limitowego na rok 2022, DBF rozpiisał w roboczym arkuszu kalkulacyjnym przyznane środki na poszczególne zadania. W przypadku braku możliwości sfinansowania wszystkich zgłoszonych zadań prowadzone były ustalenia z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa odnośnie wysokości planu środków na poszczególne zadania. Ustalenia te odbywały się głównie w formule kontaktów telefonicznych z departamentami, biurami i jednostkami, co Dyrektor DBF i Naczelnik Wydziału Planowania Budżetu uzasadniły przede wszystkim znaczną liczbą zadań do wykonania w krótkim czasie. Nawet jeśli niektóre czynności były dokumentowane, to nie wprowadzono obowiązku ich archiwizacji ze względu na ilość.

Zadania do sfinansowania z przyznanego limitu uszeregowano według istotności, tj. w pierwszej kolejności zabezpieczano: środki na wynagrodzenia oraz koszty utrzymania Ministerstwa i innych jednostek budżetowych nadzorowanych lub podległych Ministrowi, środki na realizację programów wieloletnich, składki do organizacji międzynarodowych, środki na realizację zawartych umów, środki na dotacje podmiotowe i celowe, czyli tzw. wydatki zdeterminowane, a następnie na program Ministra p.n. *Przemysł 4.0*. W dalszej kolejności planowano środki na zadania, co do których nie było zaawansowanych prac legislacyjnych, na działania promocyjno-informacyjne, na zakup czasu antenowego w TV i radio, na nagrody konkursowe, usługi graficzne, prace analityczne, opinie i ekspertyzy, na działalność szkoleniową czy wyjazdy krajowe i zagraniczne oraz szkolenia członków korpusu służby cywilnej.

Podział otrzymanego limitu wydatków był konsultowany z Kierownictwem Ministerstwa. Po uzyskaniu akceptacji, które zadania będą realizowane, DBF wystąpił do komórek organizacyjnych o sporządzenie formularzy planistycznych. Po dokonaniu weryfikacji otrzymanych dokumentów, w DBF opracowano zbiorcze formularze planistyczne, według wzorów określonych w nocie budżetowej wraz z uzasadnieniami, sporządzono pismo zawierające informację o podziale limitu wydatków i o zapotrzebowaniu na dodatkowe środki. Ostateczny podział limitu wydatków oraz wysokość zapotrzebowania na dodatkowe środki zatwierdzone były

przez Sekretarza Stanu, który podpisał pismo w tej sprawie do Ministerstwa Finansów.

Po przekazaniu przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej do Sejmu, DBF przygotował informacje dla komisji sejmowych i senackich odnośnie części budżetowych należących do zakresu właściwości Ministra.

Dyrektor DBF i Naczelnik Wydziału Planowania Budżetu w DBF poinformowały także, że:

- od 2019 r. Ministerstwo pozostaje w zasadzie w ciągłej reorganizacji, co powoduje, że dochodzą lub odchodzą nowe części budżetowe, a to utrudnia proces planistyczny, np. w roku 2021, w trakcie procesu opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 nastąpiła reorganizacja i zaszła potrzeba przekazania części dokumentów, w zakresie części 31 *Praca*, do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej;
- proces planistyczny jest oparty na kompleksowej analizie;
- w DBF nie było obowiązku sporządzania notatek; obowiązujące normy prawne, według których przygotowywany jest projekt budżetu, nie wymagają tworzenia i przechowywania dokumentacji roboczej;
- nie dokumentowano notatkami uzgodnień czy weryfikacji planu wydatków z departamentami, biurami Ministerstwa i z Ministerstwem Finansów; istotne dla DBF było uzgodnienie z właściwą komórką zadania i kwoty oraz złożenie w terminie do Ministerstwa Finansów odpowiednich formularzy z uzasadnieniami;
- dokumenty są sporządzane w wersji elektronicznej i przechowywane równolegle w dwóch miejscach: na dysku wspólnym i w EZD, a formularze planistyczne – także w systemie Trezor;
- proces negocjacji i uzgodnień z Ministerstwem Finansów w zakresie zwiększenia limitu wydatków nie był dokumentowany, gdyż czas na wykonanie zadań był bardzo ograniczony;
- głównym i podstawowym problemem dotyczącym procesu planowania budżetowego są krótki czas na sporządzenie obszernego materiału do projektu ustawy budżetowej oraz płynny termin przekazania pisma limitowego.

(akta kontroli str. 893-895, 1743-1766, 1776-1798, 2152-2177, 2205-2218, 2382-2416)

NIK nie kwestionuje wykonania wskazanych prac analitycznych, niemniej zwraca uwagę, że prawidłowo zorganizowany proces planistyczny powinien przebiegać w oparciu o możliwie kompleksową analizę przeszłych danych, rewizję wartości planu wydatków kontynuowanych, kalkulację wydatków bieżących (nowych) i przewidywane tendencje kształtowania się wydatków w przyszłości. Istotne ustalenia w tej materii, z uwagi na złożoność procesu planistycznego i rozległy zakres przetwarzanych danych, powinny podlegać udokumentowaniu i archiwizowaniu dla celów kontroli i nadzoru. Tryb postępowania i zakres wykonanych prac powinien być czytelny, nie tylko dla kierownictwa i pracowników Ministerstwa. Wskazuje na to nazwa finansów jako „publicznych”. Powszechnie obowiązujące normy prawne regulują proces w sposób uniwersalny i odnoszą się do szerokiego kręgu adresatów. Szczegółowa organizacja pracy należy jednak do adresatów tych norm.

NIK nie wskazuje na konieczność dokumentowania „każdej roboczej czynności” i akceptacji przez Dyrektora DBF „każdego dokumentu” wytworzonego przez pracownika. Powinno to być jednak uzależnione od wagi analizowanego problemu (lub grupy problemów), zakończenia analizy określonego rodzaju (lub rodzajów wydatków) i podsumowania czynności analitycznych, wykonanych nawet

w dłuższym okresie czasu. NIK nie wskazuje też, jaka powinna być formuła dokumentowania przeprowadzonych czynności, tj. czy np. notatka, czy tzw. lista sprawdzająca czynności analitycznych, jakie wykonywał pracownik i kolejny przełożony, oraz czy dokumenty mają być sporządzone w formie elektronicznej czy papierowej. Wdrożenie tego rozwiązania powinno być powiązane z redakcją uzasadnień do formularzy planistycznych, tak aby treści dokumentów były komplementarne i te same treści nie podlegały powtarzaniu w różnych dokumentach. Zdaniem NIK, Dyrektor DBF powinien zapewnić udokumentowanie „istotnych czynności” przeprowadzonych w Departamencie, w tym weryfikacji kalkulacji wartości planowanych wydatków, w wykonalnym, racjonalnym zakresie dla celów kontrolnych i nadzorczych, a czy dokumenty będzie on samodzielnie akceptował, czy częściowo upoważni naczelników, zastępców albo nawet pracowników (odpowiednio do wagi problemu, czyli na przykład do wysokości kwoty planowanego wydatku, czy w zależności od rodzaju wydatku/zadania), to jest jego decyzja, ewentualnie wynikająca także z zasad obowiązujących w Ministerstwie.

Zdaniem NIK dokumentowanie czynności zilustrowałoby nie tylko istotne fakty w ramach procesu planowania budżetowego, ale także faktyczny wysiłek pracowników DBF włożony w analizę materiałów otrzymanych z innych komórek organizacyjnych. Warto odnotować, że w MRiT dostrzeżono korzyści z dokumentowania przeprowadzonych czynności analitycznych w zakresie planowania budżetu państwa. W toku kontroli wskazywano bowiem na to, że pracownicy mogli dokumentować część prac analitycznych dla własnych potrzeb, jednak nie podjęto decyzji o archiwizacji tych dokumentów. Tymczasem dokumenty te mogą być wykorzystane do oceny pracy, mogą także ułatwić wdrożenie do pracy nowych pracowników lub pracowników przejmujących zadania do dalszego wykonania, w przypadku czasowej nieobecności pracowników zajmujących się daną materią na co dzień.

W arkuszach planistycznych przekazywanych przez DBF do biur, departamentów i innych jednostek w celu zaplanowania wydatków na kolejny rok budżetowy nie zamieszczono kolumn z danymi o wykonaniu wydatków w danej podziale klasyfikacji budżetowej (lub wykonaniu wydatku dla danego zadania w powiązaniu z podziałkami klasyfikacji) w roku poprzednim i o przewidywanym wykonaniu wydatków w roku, w którym opracowywano plan wydatków na rok kolejny (czyli np. w odniesieniu do wydatków planowanych na rok 2022, danych o wykonaniu planu wydatków w 2020 r., danych o wykonaniu planu wydatków za kilka pierwszych miesięcy 2021 r. – wraz z danymi za analogiczny okres 2020 r. – oraz danych o przewidywanym wykonaniu planu wydatków do końca roku 2021). Dane o wykonaniu wydatków zamieszczano w intranecie Ministerstwa, ale, zdaniem NIK, trudno to uznać za działanie wystarczające do sprawnego przeprowadzenia procesu analitycznego, bowiem rozproszenie dużej ilości danych w różnych dokumentach/plikach/miejscach utrudnia ich przetwarzanie, a przy tym nie ma pewności co do faktycznego ich wykorzystania. Zawartość formularza zestawienia planu wydatków przygotowanego przez DBF powoduje, że w toku prac planistycznych następuje ukierunkowanie uwagi na planowanie wydatków na najbliższy rok budżetowy (potwierdza to też sposób redakcji uzasadnień do formularzy planistycznych) i lata kolejne, bez konieczności porównania przygotowywanego planu z kwotami wydatków wykonanych w roku zakończonym i tym, w którym trwają prace planistyczne.

(akta kontroli str. 899-942)

Dyrektor DBF poinformowała, że DBF, na podstawie przemyśleń w trakcie trwającej kontroli, zastosuje w kolejnym roku budżetowym tabelę zawierającą kolumny z danymi o wykonaniu wydatków w danej podziale klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 2152-2177)

W opracowanym przez DBF „zestawieniu ryzyk” z grudnia 2020 r., jako obszar zidentyfikowanego ryzyka wskazano m.in. „Przekazywanie do Ministra Finansów materiałów do projektu ustawy budżetowej zawierających błędy formalne lub merytoryczne powodujących brak zapewnienia środków na realizację zadań”. Jako wdrożone zabezpieczenia zapisano „Rejestrację dokumentacji związanej z przygotowaniem materiałów do projektu ustawy budżetowej w EZD”.

(akta kontroli str. 2152-2177, 2197-2204, 2382-2416)

Dyrektor DBF podała m.in, że rejestracja w EZD pozwala na zgrupowanie w jednym miejscu dokumentów. Pozwala też na prześledzenie ścieżki obiegu formalnych dokumentów i etapów ich akceptacji. Rok 2020 był rokiem zmiany podejścia do pracy w związku z pandemią i przejściem z papierowego na elektroniczny obieg dokumentów w każdym procesie, stąd w czynnościach mających zmniejszyć ryzyko pojawiła się kwestia rejestracji dokumentów. Ponadto pozwalało to na dostęp do dokumentu w każdej sytuacji i przez każdego pracownika. To, czy właściwie dobrano zgłoszone zabezpieczenia do zgłoszonych ryzyk, może być zawsze przedmiotem dyskusji. Dyrektor DBF poinformowała też, że w celu realizacji kontroli zarządczej pracownicy DBF są w trakcie sporządzania opisu realizowanych przez nich czynności wraz ze wskazaniem ryzyk i sporządzeniem wykazu czynności kontrolnych, mających na celu eliminację lub minimalizację zidentyfikowanych ryzyk. Opisy te będą stanowić podstawę do opracowania materiału stanowiącego „pomocnik” zarówno dla obecnych jak i nowych pracowników DBF.

(akta kontroli str. 2152-2176, 2205-2218)

Zdaniem NIK wskazane przez DBF zabezpieczenie przed możliwością popełnienia błędów formalnych i merytorycznych na dokumentach planistycznych przekazywanych do Ministerstwa Finansów jest niewystarczające. Katalog zarówno ryzyk jak i zabezpieczeń przed ryzykami powinien zostać uszczegółowiony, przy uwzględnieniu dotychczasowych doświadczeń, jak i możliwych potencjalnych zagrożeń, adekwatnie do specyfiki funkcjonowania Ministerstwa. W odniesieniu natomiast do „rejestracji dokumentacji” w EZD, to nie tylko istotny jest sam fakt rejestracji, ale także zakres i zawartość treści tej dokumentacji.

### **Rozliczenie limitów wydatków otrzymanych na rok 2022 z Ministerstwa Finansów oraz z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej**

Pismem z 5 sierpnia 2021 r. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii przedłożył Ministrowi Finansów materiały planistyczne do projektu ustawy budżetowej na rok 2022, w których rozdysponował wstępną i wyjściowe kwoty wydatków przekazanych przez Ministra Finansów. Limit wydatków na rok 2022 ustalony przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w wysokości 2701,7 mln zł został prawidłowo rozliczony w następujący sposób:

- 18 *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* – 385 mln zł,
- 20 *Gospodarka* – 737,4 mln zł,
- 31 *Praca* – 374,5 mln zł oraz
- 40 *Turystyka* – 64,8 mln zł.

Pozostałą kwotę w wysokości 1140 mln zł zaplanowano w rezerwach celowych.

Wstępną kwotę wydatków na 2022 r. i wyjściowe kwoty wydatków na lata 2023-2024 w zakresie programów z Perspektywy Finansowej 2014-2020 oraz programów EFTA Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej przekazał do Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii 20 lipca 2021 r. Limit wydatków na rok 2022 został podzielony w następujący sposób:

- w części 18 *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* – w budżecie środków europejskich zaplanowano 11 320 tys. zł, a na współfinansowanie z budżetu państwa 2070 tys. zł;
- w części 20 *Gospodarka* – w budżecie środków europejskich zaplanowano 83 163 tys. zł, a na współfinansowanie z budżetu państwa 4402 tys. zł;
- w części 31 *Praca* – w budżecie środków europejskich zaplanowano 2 350 110 tys. zł, a na współfinansowanie z budżetu państwa 27 990 tys. zł.

Minister dokonał pełnego podziału otrzymanego limitu wydatków. Druki planistyczne wraz z uzasadnieniem przekazano do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej w wyznaczonym terminie, tj. do 29 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 507-866, 2419-2443)

### **Zapotrzebowania na dodatkowe środki w związku z niewystarczającym limitem przyznanym przez Ministerstwo Finansów**

Zarówno w toku opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2021 jaki i na rok 2022 Ministerstwo wnioskowało o zwiększenie limitu wydatków przyznanego przez Ministra Finansów, wskazując, iż przyznane środki nie są wystarczające do wykonania zadań.

Na rok 2021 wnoszono o zwiększenie limitu o 358,5 mln zł<sup>23</sup>, m.in. na:

- sfinansowanie zadań nałożonych ustawą z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców<sup>24</sup> (120 mln zł);
- zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na dofinansowanie wypłat finansowego wsparcia w ramach programu społecznego budownictwa socjalnego i komunalnego oraz na dopłaty do czynszu, w efekcie procedowanego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa<sup>25</sup> (80 mln zł);
- Krajowy Zasób Nieruchomości (dalej: KZN) – w związku z procedowanym projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa i rozszerzeniem zadań KZN o tworzenie i przystępowanie do istniejących towarzystw budownictwa społecznego, a także na pokrycie kosztów podatku VAT od wykonywanych przez KZN czynności prawnych (55 mln zł);
- programy ministra właściwego ds. gospodarki realizowane w oparciu o ustawę z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej<sup>26</sup> (24,5 mln zł);
- sfinansowanie zwiększonej składki do Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) (20 mln zł);
- utrzymanie produktu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa dla Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (10 mln zł);

<sup>23</sup> Podano kwoty po weryfikacji dysponenta i/lub po uzgodnieniach z Ministerstwem Finansów.

<sup>24</sup> Dz. U. poz. 1298.

<sup>25</sup> Ówczesne oznaczenie projektu UD89.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 706.

- zadania związane z potrzebą zapewnienia instytucjom i obywatelom dostępu do aktualnych danych przestrzennych kraju, w tym w szczególności aktualnej ortofotomapy (3,5 mln zł).

Ministerstwo Finansów zwiększyło środki o 271 mln zł. Oznacza to, że przyznany limit wydatków w wysokości 1430,8 mln zł zwiększono o 18,9%, zaspokajając tym samym 75,6% dodatkowego zapotrzebowania zgłoszonego przez kontrolowane Ministerstwo.

(akta kontroli str. 508-521, 867-877, 1699-1714, 2419-2443)

W przypadku opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022 wnioskowano o zwiększenie limitu wydatków o 353,2 mln zł<sup>27</sup>, m.in. na:

- sfinansowanie projektu ustawy o kredytach hipotecznych objętych gwarancją zastępującą udział własny kredytobiorcy oraz o spłatach tych kredytów dokonywanych w związku z powiększeniem gospodarstwa domowego (100 mln zł),
- realizację zadań Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu (95 mln zł),
- realizację zadań KZN (55 mln zł),
- pokrycie zwiększonej składki do ESA (35 mln zł),
- ustanowienie stanowisk radców handlowych ds. technologicznych w wybranych polskich placówkach dyplomatycznych w celu poprawy pozycji konkurencyjnej Polski na świecie (13,7 mln zł),
- sfinansowanie skutków procedowanej uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. *Udział Polski w części COSME Programu na rzecz rynku wewnętrznego, konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, dziedziny roślin, zwierząt, żywności i paszy, oraz statystyk europejskich (Program na rzecz jednolitego rynku)* (11 mln zł),
- program ministra właściwego ds. gospodarki realizowany na podstawie ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (10 mln zł),
- utrzymanie rezultatów projektów: Centrum Analiz Przestrzennych Administracji Publicznej (CAPAP), Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN) Faza II, Krajowa baza danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (K-GESUT) (10 mln zł),
- zasilenie Funduszu Dopłat lub nowo utworzonego funduszu, z przeznaczeniem na realizację bonów mieszkaniowych i rządowego programu poręczeniowo-gwarancyjnego (10 mln zł),
- zapewnienie dostępu obywatelom do aktualnych danych przestrzennych w skali kraju, w tym w szczególności do aktualnych zbiorów danych wysokościowych opracowywanych w technologii lotniczego skanowania laserowego (LIDAR) (8,5 mln zł).

Ministerstwo Finansów zwiększyło środki o 219,7 mln zł. Oznacza to, że limit wydatków przyznanych na rok 2022 w wysokości 2701,7 mln zł zwiększono o 8,1% oraz zrealizowało w 62,2% wartość dodatkowego zapotrzebowania Ministerstwa.

(akta kontroli str. 678-699, 867-877, 1699-1714, 2419-2443)

<sup>27</sup> Podane kwoty, to kwoty po weryfikacji dysponenta i/lub po uzgodnieniach z Ministerstwem Finansów.

## **Formularze planistyczne przekazane do Ministerstwa Finansów i do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej na lata 2021-2022 w zakresie wydatków (część 20 Gospodarka)**

W celu opracowania ustaw budżetowych na lata 2021-2022 dysponent części 20 *Gospodarka* przekazał do Ministerstwa Finansów oraz do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej druki planistyczne wraz z uzasadnieniem.

W roku 2020 odpowiedź na pismo limitowe Ministra Finansów przekazano 10 sierpnia, tj. w wyznaczonym terminie<sup>28</sup>, natomiast do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej – 4 sierpnia 2020 r., tj. jeden dzień po terminie.

(akta kontroli str. 514-522, 676)

Dyrektor DBF poinformowała, że pismo przekazujące druki planistyczne do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej zostało podpisane przez Sekretarza Stanu 4 sierpnia 2020 r. o godzinie 15:36. Po podpisaniu dokumenty zostały niezwłocznie wysłane. Edytowalne druki planistyczne zostały wysłane drogą elektroniczną na adres [budzet@mfi.pr.gov.pl](mailto:budzet@mfi.pr.gov.pl) 3 sierpnia 2020 o godzinie 16:05 z informacją, iż pismo zostanie przesłane po jego podpisaniu.

(akta kontroli str. 2152-2177)

W roku 2021 odpowiedź na pismo limitowe przekazano do Ministerstwa Finansów, wraz z formularzami planistycznymi i uzasadnieniami 5 sierpnia, tj. w terminie. Formularze planistyczne z omówieniem przekazano do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej 29 lipca 2021 r., tj. również w terminie.

(akta kontroli str. 767-768, 799-800)

Nie stwierdzono niezgodności danych z formularza OPBW z danymi z innych formularzy planistycznych lub danych z formularza OPBW z danymi z uzasadnienia do tego formularza.

(akta kontroli str. 523-788)

### **Planowanie wydatków na lata 2021-2022 w wybranych rozdziałach klasyfikacji budżetowej**

Kontrolą objęto planowanie wydatków w pięciu rozdziałach klasyfikacji budżetowej (jednym w części 18 *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* oraz czterech w części 20 *Gospodarka*). Skoncentrowano się na wydatkach w tych paragrafach, w których w relacji rok do roku odnotowano na tyle istotną zmianę planu wydatków, że jej wyjaśnienie determinowało uzasadnienie zmiany wydatków w całym rozdziale. Porównano dane zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2021 (także po nowelizacji) z danymi zaplanowanymi w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 przekazany do Sejmu 28 września 2021 r.

(akta kontroli str. 943-944, 2051-2056, 2382-2416, 2419-2443)

#### **a) Rozdział 70015 *Refundacja premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie* w części 18 *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo***

W ustawie budżetowej na rok 2021, w rozdziale 70015 *Refundacja premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie*, w części 18 *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*, zaplanowano wydatki w kwocie 158,7 mln zł. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 analogiczne wydatki zaplanowano w kwocie 154,5 mln zł, tj. o 2,6% mniejszej

<sup>28</sup> Wyznaczony termin, 9 sierpnia 2020 r., przypadał w niedzielę.

niż w 2021 r. Wydatki planowano tylko w jednym paragrafie § 2980 *Pozostałe rozliczenia z bankami*. Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2021 nie spowodowała zmiany planu tych wydatków.

Planowana kwota wydatków na rok 2021 wynika z limitów wydatków na refundację wypłaty premii gwarancyjnych określonych w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa<sup>29</sup>. Do szacowania tych limitów przyjęto wydatki wypłacane w związku z realizacją czynności wynikających z dotychczasowego katalogu czynności uprawniających do ubiegania się o premię gwarancyjną na stałym poziomie 150 mln zł<sup>30</sup> oraz skutki uchwalenia wyżej wskazanej ustawy.

(akta kontroli str. 1314-1347, 2382-2416)

#### **b) Rozdział 15095 *Pozostała działalność, w części 20 Gospodarka***

W ustawie budżetowej na rok 2021 w rozdziale 15095, w części 20 *Gospodarka*, zaplanowano kwotę 123,5 mln zł, a w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 kwotę 114,7 mln zł, tj. mniejszą o 7,1%. Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2021 nie spowodowała zmiany planu tych wydatków.

Istotny wpływ na zmniejszenie limitu wydatków ogółem w roku 2022 w tym rozdziale, w porównaniu z rokiem 2021, miało zmniejszenie planu w § 283 *Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych*, z 38,4 mln zł w 2021 r. do 12,9 mln zł w 2022 r. (tj. o 66,5%).

Powodem zmniejszenia planu wydatków w ww. paragrafie było zakończenie realizacji Programu Ministra na lata 2019-2021 *Przemysł 4.0*.

(akta kontroli str. 945-959, 1076-1090, 2382-2416)

NIK ustaliła, że w Departamencie Innowacji i Polityki Przemysłowej (dalej: DIP) nie udokumentowano obliczenia wartości wydatków planowanych m.in. na ekspertyzy wynikające z prowadzenia polityki innowacyjności przemysłowej oraz na zadanie Fundacja Platforma Przemysłu Przyszłości.

(akta kontroli str. 945-959, 1076-1226, 2205-2218, 2382-2416)

Dyrektor DIP poinformowała, że pracownicy byli zobligowani do przygotowania materiałów planistycznych w oparciu o najlepszą wiedzę i doświadczenie, przy wykorzystaniu analizy danych historycznych i danych publicznie dostępnych. Działania DIP mają często charakter pionierski, innowacyjny, wobec których bardzo trudno jest wskazać chociażby zbliżone szacunki. Zakres, cele i wartości danych propozycji były omawiane na roboczych spotkaniach z naczelnikami i dyrektorami. DIP nie była znana procedura, która nakładałaby obowiązek sporządzania notatki z bieżących działań analitycznych.

(akta kontroli str. 1076-1089, 1305-1313)

Zdaniem NIK, kalkulacja wysokości planu wydatków powinna być potwierdzona stosowną dokumentacją (notatką, analizą itp.), tak aby jasno wynikało, w jaki sposób zaplanowano wartość wydatku.

Z uzasadnień do formularzy OPBW na rok 2021 i 2022 dla części 20 *Gospodarka* wynika, że w rozdziale 15095 *Pozostała działalność*, zaplanowano wydatki na:

---

<sup>29</sup> Dz. U. poz. 11.

<sup>30</sup> Szacunki PKO BP S.A.



- tworzenie nowych narzędzi wsparcia w zakresie zachęcania firm do podejmowania działalności badawczo-rozwojowej (w 2021 r. i 2022 r. po 10 mln zł),
- dotację celową i podmiotową dla Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości (w 2021 r. – 15 mln zł, a w 2022 r. – 17 mln zł),
- realizację zadań z zakresu przedsiębiorczości (w roku 2021 r. – 10,4 mln zł, a w 2022 r. – 9,9 mln zł).

Na pytanie, dlaczego wydatków tych nie planowano w rozdziałach 15011 *Rozwój przedsiębiorczości* lub 15014 *Finansowanie inwestycji* oraz jakie działania podjął DBF w celu prawidłowego zakwalifikowania wydatków do podziałki klasyfikacji budżetowej, Dyrektor DBF wskazała m.in.: „DBF rozważy dokonanie analizy sposobu zakwalifikowania zadań do poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej i w przypadku wątpliwości zwróci się o dokonanie stosowanej analizy do komórki odpowiadającej za realizację zadania”. Z przekazanych wyjaśnień wynika również, że w DBF nie podejmowano działań mających na celu zmianę obecnie funkcjonującej klasyfikacji rozdziałów w dziale *Przetwórstwo przemysłowe* oraz że DBF sprawdzał klasyfikację i przypisane do niej zadania bardziej na etapie wykonywania budżetu niż w procesie planowania.

(akta kontroli str. 523-530, 609-616, 650-657, 702-709, 775-782, 2152-2176, 2205-2218, 2382-2416)

NIK uznaje za zasadne przeprowadzenie analizy planowania wydatków we wskazanych pozycjach klasyfikacji budżetowej, w efekcie czego może zaistnieć potrzeba zmiany planowania wydatków w podziałkach, w tym wnioskowania do Ministra Finansów w sprawie zmiany tytułów podziałek klasyfikacji. Zdaniem NIK tytuły podziałek nie odzwierciedlają faktycznej natury wydatków, które są w nich planowane.

### **c) Rozdział 15014 Wsparcie finansowe inwestycji w części 20 Gospodarka**

W ustawie budżetowej na rok 2021, w rozdziale 15014 *Wsparcie finansowe inwestycji*, w części 20 *Gospodarka* zaplanowano 188,8 mln zł<sup>31</sup>, a w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 – 273,5 mln zł. W relacji rok do roku, plan wydatków zwiększono o 84,7 mln zł (tj. o 44,9%). Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2021 nie spowodowała zmiany planu wydatków w tym rozdziale.

Dyrektor DRI wyjaśnił, że powodem zwiększenia planu wydatków na rok 2022 w stosunku do planu wydatków na rok 2021 było zawarcie 27 listopada 2020 r. aneksu do jednej z umów, w efekcie czego kolejne transze pomocy wstępnie planowane na rok 2021 zostały przesunięte na lata 2022-2023. Powodem zmiany harmonogramu była konieczność zatwierdzenia pomocy przez Komisję Europejską.

(akta kontroli str. 1348-1390, 2382-2416)

Dyrektor DRI poinformował ponadto, że pracownicy DRI nie dokumentowali poszczególnych czynności związanych z planowaniem budżetowym na lata 2021 – 2022. Dokumentowane były oficjalne zgłoszenia przekazywane do DBF – arkusze oraz formularze planistyczne.

(akta kontroli str. 1391-1402)

<sup>31</sup> Dane dla roku 2021 podawane są przed nowelizacją ustawy budżetowej.

#### **d) Rozdział 50005 Promocja eksportu w części 20 Gospodarka**

Na rok 2021 zaplanowano ww. rozdziale kwotę 103,3 mln zł, a na rok 2022 – kwotę 98,5 mln zł<sup>32</sup>, tj. o 4,7% mniejszą niż przed rokiem. Największe kwoty w tym rozdziale zaplanowano w dwóch paragrafach: 258 *Dotacja podmiotowa z budżetu państwa dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych* (po 15 mln zł w 2021 r. i 2022 r. z przeznaczeniem na dofinansowanie działalności bieżącej PAIH) oraz 283 *Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych* (85,7 mln zł w 2021 r. i 80,1 mln zł w 2022 r. na dotację celową dla PAIH i na udział Polski w EXPO 2020 w Dubaju). Przy planowaniu wydatków uwzględniono m.in. postanowienia uchwały Rady Ministrów nr 146/2018 z 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Udział Rzeczypospolitej Polskiej w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju w Państwie Zjednoczonych Emiratów Arabskich, w latach 2019-2021*<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 1348-1390, 2382-2416)

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 zwiększono plan wydatków w rozdziale 50005 o 308 mln zł, w tym o 300 mln zł w § 601 *Wydatki na zakup i objęcie akcji i udziałów* w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna<sup>34</sup>.

(akta kontroli str. 2051-2058)

#### **e) Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w części 20 Gospodarka**

W ustawie budżetowej na rok 2021, w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*, w części 20 *Gospodarka*, zaplanowano wydatki w wysokości 120,7 mln zł (po nowelizacji 125,3 mln zł), a w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 – w wysokości 127,8 mln zł. Zaplanowane w tym rozdziale wydatki na 2022 r. były więc o 5,9% wyższe od wydatków zaplanowanych na 2021 r. przed nowelizacją ustawy budżetowej i o 2% wyższe od wydatków po zmianie ustawy budżetowej na rok 2021. Największą kwotę z tym rozdziale zaplanowano w § 402 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej*, tj. odpowiednio 60,7 mln zł (po nowelizacji 64,3 mln zł) w 2021 r. oraz 65,9 mln zł w 2022 r.

Wydatki na wynagrodzenia w roku następnym były planowane na podstawie informacji o wydatkach na wynagrodzenia planowanych w ustawie budżetowej na rok bieżący oraz informacji o wykorzystaniu w roku poprzednim rezerw celowych na wypłatę dodatków dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej. Pod uwagę brano zmiany dotyczące zatrudnienia w urzędzie, związane z przyjęciem do realizacji określonych zadań. W nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 r. zaplanowano środki na specjalne dodatki motywacyjne.

Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego poinformowała, że w § 402 zaplanowano na 2022 r. wyższe kwoty niż na 2021 r. z powodu uwzględnienia funduszu nagród.

<sup>32</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/projekty-ustawy3>

<sup>33</sup> Zmienioną uchwałą nr 27/2019 z 5 kwietnia 2019 r., a następnie uchwałą nr 185/2020 z 15 grudnia 2020 r.

<sup>34</sup> Dz. U z 2021 r. poz. 633, ze zm.

(akta kontroli str. 2016-2034, 2382-2416)

Istotny wzrost planu wydatków w omawianym rozdziale odnotowano także w § 427 *Zakup usług remontowych*. Wydatki te wzrosły z 1,2 mln zł w 2021 r. (kwota nie uległa zmianie po nowelizacji ustawy budżetowej) do 4,2 mln zł w 2022 r., tj. o 360,5%. Wyliczeń wartości planowanych wydatków dokonywano na podstawie rozeznania rynku z uwzględnieniem cen usług za analogiczne prace wykonywane w innych instytucjach, na podstawie cen podobnych robót dostępnych na rynku i kosztorysów szacunkowych lub wydatków poniesionych na podobne usługi w minionych latach, przy uwzględnieniu wskaźnika wzrostu cen.

Dyrektor Biura Administracyjnego wyjaśnił, że zwiększone zapotrzebowanie na środki finansowe w 2022 r. było spowodowane koniecznością wykonania nowych i dokończenia już wszczętych przedsięwzięć remontowych i inwestycyjnych dotyczących użytkowanych nieruchomości, co było niezbędne ze względu na wymogi bezpieczeństwa i potrzebę dostosowania do obowiązujących przepisów i norm.

W § 605 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*, na 2021 r. zaplanowano wydatki w wysokości 1,8 mln zł, a na 2022 r. – w wysokości 950 tys. zł.

(akta kontroli str. 1417-1638, 2382-2416)

Dyrektor Biura Administracyjnego poinformował między innymi, że podstawę szacowania wartości wydatków w § 605 stanowiły: kosztorysy, umowy, notatki oraz programy inwestycji budowlanych. Brak było uregulowań, z których wynikałby obowiązek „sporządzania zbiorczych, podsumowujących notatek służbowych (...)”. Podsumowanie prac następowało w sformalizowanej formie – poprzez dokument, który zawierał zapotrzebowanie komórki organizacyjnej. Materiały podlegały sprawdzeniu i akceptacji przez naczelników wydziałów, a zatwierdzeniu przez dyrektora.

(akta kontroli str. 1637-1644, 2382-2416)

### **Rezerwy celowe w budżecie państwa (część 83 Rezerwy celowe)**

Minister Finansów w piśmie limitowym na rok 2021 z 28 lipca 2020 r. poinformował Ministra Rozwoju, że w części 83 *Rezerwy celowe* uwzględnił środki w łącznej kwocie 320 mln zł na realizację zadań dotyczących:

- programów w obszarze mieszkalnictwa,
- uzupełnienia finansowania udziału Polski w Konwencji Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA).

Minister Rozwoju dokonał podziału środków do wysokości przyznanego limitu, z tym że, ze względu na jego zbyt niską kwotę, w odpowiedzi na zgłoszenie dysponenta Minister Finansów dokonał zwiększenia tej kwoty o 20 mln zł z przeznaczeniem na finansowanie udziału Polski w Konwencji Europejskiej Agencji Kosmicznej. Minister Rozwoju argumentował wzrost wysokości składki zobowiązaniami zawartymi w umowie pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związanymi z tym warunkami.

Środki ogółem w wysokości 340 mln zł zaplanowano w następujących pozycjach rezerw celowych:

- 1) poz. 57 *Środki na uzupełnienie finansowania udziału Polski w Konwencji Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA)* – 40 mln zł,

- 2) poz. 61 *Zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz na dopłaty do czynszu* – 300 mln zł.

Ponadto w rezerwie celowej poz. 55 *Sfinansowanie zadań nałożonych ustawą z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców* zaplanowano 120 mln zł. Dysponent wnioskował o zwiększenie limitu wydatków w części 20 *Gospodarka*, jednak w wyniku decyzji Ministra Finansów środki ujęto w części 83 *Rezerwy celowe*.

Zaplanowane w powyższych wysokościach kwoty nie ulegały zmianie na dalszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2021.

(akta kontroli str. 508-520, 896-898, 1782-1790, 2073-2078, 2419-2443)

Na zadania dysponenta części 18 i 20 na rok 2021 zaplanowano także środki w niżej wymienionych pozycjach rezerw celowych (w poniższych pozycjach podano tylko środki zaplanowane dla dysponenta części 18 i 20, pominięto zaś środki zaplanowane dla innych dysponentów):

- poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych* w wysokości 5 mln zł z przeznaczeniem dla Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego na realizację nowych zadań związanych z cyfryzacją procesów nadzoru budowlanego oraz dla Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii – na opracowanie danych wysokościowych w technologii lotniczego skanowania laserowego (LIDAR);
- poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych* w wysokości 10 mln zł dla Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii – na utrzymanie niektórych projektów realizowanych przy udziale środków z Unii Europejskiej, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych;
- poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* w wysokości 55 mln zł z przeznaczeniem dla Krajowego Zasobu Nieruchomości.

(akta kontroli str. 508-520, 2073-2151, 2180-2196, 2419-2443)

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w piśmie limitowym na rok 2022 z 20 lipca 2021 r. poinformował Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, że w części 83 *Rezerwy celowe* uwzględniono środki w łącznej kwocie 1140 mln zł na realizację zadań dotyczących:

- finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego,
- sfinansowania zadań nałożonych ustawą z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców w wysokości 120 mln zł,
- uzupełnienie finansowania udziału Polski w Konwencji Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA).

W związku z tym, że przyznany limit wydatków nie był wystarczający na sfinansowanie realizacji zadań, dysponent części 18 i 20 wnioskował o zwiększenie kwoty limitu o:

- 40 mln zł w związku z ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, z przeznaczeniem na koszty podatku VAT od wykonywanych przez Krajowy Zespół Nieruchomości czynności prawnych,

- 35 mln zł na sfinansowanie zwiększonej składki do Europejskiej Agencji Kosmicznej.

Z analizy danych i informacji uzyskanych w MRiT wynika, że Minister Finansów zwiększył limit w rezerwach celowych o 40 mln zł, czyli do wysokości 1180 mln zł. Limit ten został podzielony pomiędzy następujące rezerwy celowe:

- poz. 55 – *Sfinansowanie zadań nałożonych ustawą z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców* – 120 mln zł,
- poz. 57 – *Środki na uzupełnienie finansowania udziału Polski w Konwencji Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA)* – 20 mln zł,
- poz. 61 – *Zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego* – 1000 mln zł,
- poz. 69 – *Środki na realizację zadań Krajowego Zasobu Nieruchomości* – 40 mln zł.

Wyżej wymienione kwoty rezerw celowych nie uległy zmianie na dalszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2022 do czasu przekazania tego projektu do Sejmu 28 września 2021 r.

(akta kontroli str. 678-696, 896-898, 2073-2151, 2180-2196, 2419-2443)

Na zadania dysponenta części 18 i 20 na rok 2022 zaplanowano także środki w następujących pozycjach rezerw celowych (w poniższych pozycjach podano tylko środki zaplanowane dla dysponenta części 18 i 20, pominięto zaś środki dla innych dysponentów):

- poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych w wysokości 10,9 mln zł w związku z projektem programu wieloletniego pod nazwą Udział Polski w części COSME Programu na rzecz rynku wewnętrznego, konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, dziedziny roślin, zwierząt, żywności i paszy oraz statystyk europejskich (Program na rzecz jednolitego rynku), w latach 2022–2028;*
- poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych w wysokości 10 mln zł dla Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii na utrzymanie niektórych projektów realizowanych przy udziale środków z Unii Europejskiej, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych;*
- poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania w wysokości 123,7 mln zł z przeznaczeniem na gwarantowany kredyt mieszkaniowy, bon mieszkaniowy oraz radców handlowych.*

(akta kontroli str. 2073-2151, 2180-2196)

Dyrektor DBF poinformowała, że Ministerstwo Finansów nie kontaktowało się z Ministerstwem przed przekazaniem pisma limitowego i nie uzgadniało jego treści. Zadania były planowane przez Ministerstwo. To, czy były one finansowane w ramach otrzymanego limitu czy ze środków zaplanowanych w rezerwach celowych poza tym limitem było albo wprost wskazane przez Ministerstwo Finansów w piśmie limitowym (poz. 57 i 61 w 2021 r. i poz. 55, 57 i 61 w 2022 r.), albo uzgodnione przez członków kierownictwa Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju i Technologii (poz. 44, 49, 55, i 56 w 2021 r. i poz. 44, 49, 56 i 69

w 2021 r.)<sup>35</sup>. Minister Finansów w piśmie limitowym przekazał informacje, które zadania będą finansowane ze środków z rezerw celowych. Ostateczną informację o zaplanowaniu określonych kwot w rezerwach Ministerstwo pozyskiwało na etapie opiniowania projektu ustawy budżetowej przed przekazaniem do przyjęcia Radzie Ministrów.

(akta kontroli str. 2073-2078)

Z ustaleń NIK wynika, że:

- kwotę w pozycji 44 rezerwy celowej na rok 2021 (5 mln zł) skalkulowano, mając na uwadze wysokość wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz koszt opracowania cyfrowej ortofotomapy, a na rok w 2022 (10,9 mln zł) – dane z Oceny Skutków Regulacji dla projektu programu wieloletniego COSME;
- kwota 10 mln zł w pozycji 49 rezerw celowych, zarówno na rok 2021 jak i na rok 2022, obejmuje koszty związane z utrzymaniem systemów niezbędnych do świadczenia usług wdrażanych w ramach projektów CAPAP, ZSIN Faza II oraz K-GESUT;
- kwota 120 mln zł w pozycji 55, zarówno na rok 2021 jak i na rok 2020, stanowi maksymalny limit wydatków budżetu państwa, który wynika z art. 52 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców;
- wysokość środków na rok 2021 w pozycji 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* (55 mln zł) i na rok 2022 w pozycji 69 *Środki na realizację zadań Krajowego Zasobu Nieruchomości* (40 mln zł) obliczono, mając na uwadze limity zapisane w art. 46 ust. 1 pkt. 1-2 oraz art. 46 ust. 2 pkt 2-3 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa;
- składkę obowiązkową do ESA (pozycja 57 rezerw celowych, 40 mln zł na rok 2021 i 20 mln zł na rok 2022) skalkulowano przede wszystkim z uwzględnieniem treści dokumentów ESA<sup>36</sup>;
- środki w pozycji 61 rezerw celowych *Zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz na dopłaty do czynszu* zaplanowano w oparciu o art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>37</sup>, a w przypadku wydatków na obsługę programu dopłat do czynszu (program „Mieszkanie na Start”), w oparciu o liczbę najemców uprawnionych do otrzymywania dopłat oraz liczbę mieszkań/najemców wynikającą z umów zawieranych przez gminy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK).

Zwiększenie planu wydatków w pozycji 61 z 300 mln zł w 2021 r. do 1 mld zł w 2022 r. wynikało głównie z tego, że w 2021 r. wysokość rezerwy determinowana

---

<sup>35</sup> Uzgodniano ujęcie środków w rezerwach celowych m.in. ze względu na nowe zadania i trwający proces legislacyjny.

<sup>36</sup> Na rok 2021 Report on Contributor's Financial Obligations z dnia 20 kwietnia 2020 r., znak ESA/AF/2019/9 rev. 1, str. 2 oraz na rok 2022 Report on Contributor's Financial Obligations z dnia 20 kwietnia 2021 r., znak ESA/AF/2020/8 rev. 1, str. 2 stanowiących element planowania budżetu ESA na kolejny rok.

<sup>37</sup> Dz. U. poz. 756, ze zm.

była szacunkiem BGK, a w 2022 roku – przewidywanym zwiększonym zainteresowaniem beneficjentów programem wsparcia;

- środki w pozycji 56 na rok 2022 r. *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*, zaplanowano m.in. na zadania wynikające z ustawy z dnia 1 października 2021 r. o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym<sup>38</sup> (100 mln zł) i projektu ustawy o bonie mieszkaniowym (10 mln zł).

Ponadto w pozycji 56 na rok 2022 ujęto środki na sfinansowanie radców handlowych na wybranych placówkach dyplomatycznych w wysokości 13,7 mln zł. Przy planowaniu wydatku uwzględniono m.in. wydatki na wynagrodzenia i pochodne z dodatkami, jak i wydatki majątkowe.

(akta kontroli str. 1300-1347, 2073-2151, 2180-2196, 2382-2416, 2419-2443)

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości przy współdziałaniu Ministerstwa z Ministerstwem Finansów w planowaniu środków w rezerwach celowych.

Na etapie prac parlamentarnych nad ustawą budżetową na rok 2021 nie dokonano zmiany limitu wydatków w części 20 *Gospodarka*. Zarówno w projekcie przekazanym do Sejmu 28 września 2020 r., jak i w ustawie budżetowej na rok 2021 r. wydatki w tej części zaplanowano w łącznej wysokości 743,9 mln zł.

(akta kontroli str. 2051-2056)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Ministerstwie nie wprowadzono obowiązku dokumentowania roboczych czynności związanych z kalkulacją wydatków, zarówno w DBF, czyli departamencie koordynującym prace planistyczne, jak i w innych departamentach i biurach. DBF nie żądał od komórek organizacyjnych Ministerstwa, aby szczegółowo uzasadniały każdą zmianę poziomu wydatków lub kosztów, z podaniem kalkulacji oraz przyczyn tej zmiany (czy to w zestawieniach zbiorczych wydatków, czy w formie odrębnego omówienia).

Także w uzasadnieniach do druków planistycznych na lata 2021-2022, przekazanych do Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, nie omawiano tych kwestii, z wyjątkiem informacji o zmianie poziomu wynagrodzeń.

W omówieniach do druków planistycznych sporządzanych w DBF podano kwotę wydatku i jej składowe. Do prezentowania wydatków stosowano niejednolite podejście, bowiem np.<sup>39</sup>:

- w uzasadnieniach do formularzy OPBW dla części 20 *Gospodarka* i w korektach do tych uzasadnień dość szczegółowo informowano, jakie pozycje składają się na dany wydatek, z przypisaniem kwot (jednak bez wskazania, w jaki sposób poszczególne pozycje skalkulowano i co jest przyczyną zmiany planu w relacji rok do roku);
- w opisie do druku BW-I, część 20 *Gospodarka*, w przypadku najwyższej kwoty, zaplanowanej w tym druku na realizację „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023” (kwota na rok 2021 – 134,3 mln zł, tj. 94,8% planu, a na rok 2022 – 253,5 mln zł, tj. 93,2%

<sup>38</sup> Dz. U. poz. 2133.

<sup>39</sup> Przedstawiona analiza tekstów i wskazane kwoty dotyczą uzasadnień do druków planistycznych przekazanych w pierwszych pismach Ministerstwa stanowiących odpowiedź na pisma Ministra Finansów w sprawie przyznanych kwot wstępnych i wyjściowych.

planu) podano wartość i informację o podstawie prawnej, w tym o szeregu jej zmian, bez wskazania, jakie składowe kwota ta obejmuje i w jaki sposób została skalkulowana;

- w uzasadnieniu do druków DPC, część 20 *Gospodarka*, np. dotacje podmiotowe w rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 15012 *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości*, 15095 *Pozostała działalność* i 50005 *Promocja eksportu*, czy dotacje celowe w rozdziale 15014 *Wsparcie finansowe inwestycji*, planowano wielomilionowe wydatki, a mimo to ograniczano się do wskazania planowanej kwoty, niekiedy z wyróżnieniem składowych tej kwoty, ale już bez podania przy tych składowych ich wartości oraz kalkulacji, w jaki sposób je wyliczono; w rozdziale 15014, w którym zaplanowano najwyższą wartość wydatku (273,5 mln zł na rok 2021 i 147,3 mln zł na rok 2022) ograniczono się do podania kwoty i podstaw prawnych; nie ma podanej kalkulacji planu wydatku, ani wskazania, jakie kwota obejmuje składowe, sposobu jej wyliczenia, a także dlaczego uległa zmianie w porównaniu z rokiem poprzednim.

Powyższe ustalenia odnoszą się do omówienia druków planistycznych zarówno na 2021 r., jak i na 2022 r.

Z analizy wyżej wskazanych omówień do formularzy planistycznych wynika, że nie tylko nie zawierały one wszystkich danych/informacji, które w kompleksowy, ale jednocześnie możliwie syntetyczny sposób, uzasadniałyby plan dla danego wydatku (podziałki klasyfikacji budżetowej), ale także nie były one sporządzane według jednolitej, logicznej formuły, tj.: podstawa prawna, cel, uzasadnienie i szczegółowa kalkulacja wydatku oraz przyczyna zmiany planu, jeśli kwota planu uległa zmianie w porównaniu z rokiem przednim.

(akta kontroli str. 523-549, 609-635, 650-657, 702-709, 726-752, 775-782, 1715-1774, 1782-1790, 2419-2443)

Dyrektor DBF poinformowała m.in., że w przekazywanym przez DBF piśmie do komórek, rozpoczynającym proces planowania, nie wskazywano na konieczność sporządzania kalkulacji i przekazywania jej do weryfikacji. Przyjęto w DBF niepisaną zasadę, że jeżeli zgłaszana jest kwota, to konieczne było jej oszacowanie. Stąd DBF nie wzywał do przekazywania kalkulacji i przypominania o obowiązku szacowania/kalkulowania i przechowywania dokumentacji w tym zakresie. Znacząca większość wykonywanych zadań to zadania ciągle, których realizacja planowana jest z roku na rok. Kwota zaplanowanych środków oscyluje na poziomie kwot roku poprzedniego. Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów w uzasadnieniach wskazywana była podstawa prawna wydatku. Ministerstwo Finansów nie zgłaszało uwag do formy ani treści omówień. Reorganizacje i zmiany, jakim było poddawane Ministerstwo w okresie ostatnich dwóch lat, miały wpływ na stosowanie w niezmienionej formule wypracowanych przez lata zasad pracy.

DBF podejmie działania mające na celu „przemodelowanie” wewnętrznych formularzy/arkuszy, na których pracuje w trakcie przygotowywania projektu budżetu i podniesienie jakości procesu planowania, rozszerzenie zakresu zbieranych informacji i wypracowanie formuły potwierdzającej wykonanie czynności weryfikujących przedstawione przez komórki informacje.

(akta kontroli str. 2152-2177, 2205-2218)

NIK wskazuje, że ze względów kontrolnych i nadzorczych a także z uwagi na przejrzystość finansów publicznych, ze sporządzonych materiałów planistycznych



(notatek z czynności roboczych lub uzasadnień do formularzy planistycznych) powinno bezspornie i czytelnie wynikać, w jaki sposób wydatek skalkulowano i jakie są przyczyny zmiany planu w porównaniu z rokiem przednim. Kalkulacja kwoty determinuje wysokość planowanego wydatku i powinna być traktowana jako jedna z najważniejszych czynności planowania. Udokumentowanie kalkulacji wydatku powinno dotyczyć głównie takich przypadków, gdy wartość planowanego wydatku nie wynika wprost z istniejących dokumentów, tj. ustaw, Oceny Skutków Regulacji, uchwał Rady Ministrów czy kosztorysów, bądź danych zgromadzonych dla potrzeb przeprowadzenia procedury zamówień publicznych. W DBF powinny być formalnie określone jasne zasady weryfikowania kalkulacji wydatków przedkładanych przez inne departamenty i biura, adekwatnie do możliwości rzetelnego przeprowadzenia tej czynności w komórce organizacyjnej, np. na określonej próbie planowanych wydatków, co do których powinna być przeprowadzona analiza, z uwzględnieniem wydatków o najwyższych wartościach, wydatków nowych lub nietypowych. Istotne jest też wprowadzenie obowiązku udokumentowania (z zapewnieniem archiwizacji) wykonanych czynności kontrolnych.

NIK wskazuje, iż z § 5 ust. 1 pkt 1 noty budżetowej wynika obowiązek „opracowania lub przedstawienia materiałów do projektu budżetu państwa wraz z omówieniem, uwzględniając w szczególności, że każda zmiana poziomu wydatków lub kosztów powinna być szczegółowo uzasadniona przedstawioną w tym zakresie kalkulacją oraz podaniem przyczyn tej zmiany, w szczególności podstawy prawnej”.

2. W sytuacji, gdy zachodziła potrzeba zmiany (korekty) danych na formularzach planistycznych i w uzasadnieniach do nich, do Ministerstwa Finansów przekazywano nie tylko krótką informację zawierającą nową wartość wydatku i przyczynę zmiany, lecz także już uprzednio przekazane uzasadnienia do formularzy planistycznych, w treści których wstawiano inne wartości, na zasadzie podmiany kwot, bez zmiany treści uzasadnień.

Przykładowo do formularza OPBW sporządzono, w toku prac nad ustawą budżetową na rok 2021, w części 20 *Gospodarka*, trzy uzasadnienia przekazane Ministerstwa Finansów: z 12 sierpnia, 19 sierpnia i 24 sierpnia 2020 r. W uzasadnieniu do OPBW z 19 sierpnia 2020 r., w porównaniu z tekstem z 12 sierpnia 2020 r. zmieniono 27 wartości planowanych wydatków wyłącznie na zasadzie „podmiany kwot”, bez wyjaśnienia powodów zmiany. Treść uzasadnienia, po zmianie kwoty, nie uległa zmianie.

Z porównania treści omówienia druku BW-I na rok 2021 sporządzonego w dniach 12 i 19 sierpnia 2020 r. wynika, że zwiększono ze 134,3 mln zł do 175 mln zł planowaną kwotę wydatków na „Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2023” bez zmiany tekstu uzasadnienia.

Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku omówienia realizowanych programów unijnych dla części 20 *Gospodarka* na rok 2022, Uzasadnienie przekazane kontrolerom NIK z datą 5 sierpnia 2021 r. liczyło 19 stron. Dokument ten został następnie zmieniony, co polegało przede wszystkim na zmianie wartości pięciu planowanych wydatków, bez zmiany tekstu uzasadnienia.

(akta kontroli str. 523-537, 609-624, 650-657, 825-862, 2152-2176, 2419-2443)

Dyrektor DBF podała, że powyższa formuła została wypracowana z Ministerstwem Finansów. Taki sposób postępowania nie budził zastrzeżeń Ministerstwa Finansów i nie stanowił podstawy do traktowania formularzy jako

materiału pierwotnego przede wszystkim dlatego, że były one wysyłane przy pismach przewodnich, w których wskazywano na przyczyny zmian.

Dyrektor poinformowała, że DBF rozważy zmianę podejścia do prezentacji korekt nanoszonych na przedmiotowych dokumentach.

(akta kontroli str. 2152-2177)

Zdaniem NIK, „podmiana” pojedynczych kwot w omówieniach do formularzy planistycznych prowadziła do wytwarzania dokumentacji korygującej o nieuzasadnionej długości, a walor informacyjny uzasadnień był bardzo ograniczony. Zdaniem NIK, w sytuacji potrzeby korekty danych powinien być sporządzony jeden dokument, w którym byłaby wskazana zmieniana kwota i podany powód tej zmiany, tj. albo pismo przewodnie do Ministerstwa Finansów, albo korekta uzasadnienia do formularza planistycznego. Sporządzanie dwóch dokumentów na tę samą okoliczność nie znajduje uzasadnienia. Zmiana wartości planowanego wydatku w uzasadnieniu do formularza planistycznego powinna być powiązana ze zmianą treści jego uzasadnienia. Uzasadnianie zmienionych wartości planowanych wydatków treściami, które odnosiły się do kwot przed zmianą, jest zjawiskiem niezrozumiałym, nawet jeśli uzasadnienie zamieszczano w innym dokumencie, tj. piśmie przewodnim do Ministerstwa Finansów.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Formularze planistyczne i omówienia do tych formularzy przekazano do Ministerstwa Finansów oraz do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, w zakresie i formule wymaganej przez te Ministerstwa. Wydatki zaplanowano z uwzględnieniem przyznaných limitów wydatków. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczą:

- niewdrożenia w Ministerstwie obowiązku dokumentowania obliczeń wartości wszystkich planowanych wydatków,
- przyjętej formuły redagowania korekt w przypadku zmiany wartości planowanych wydatków w toku procesu planistycznego.

## 4. Opracowanie planu finansowego FRPKE

Opis stanu faktycznego

### Planowanie przychodów i kosztów oraz ustalanie stanu FRPKE w procesie opracowywania planów funduszu na lata 2021-2022

Przychody funduszu zaplanowano na rok 2021 w kwocie 989,3 mln zł, a na rok 2022 w kwocie 1045,3 mln zł. Głównym źródłem przychodów są środki ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych<sup>40</sup>, przekazywane na podstawie art. 49 ust. 2c ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>41</sup> (dalej: ustawa o systemie handlu uprawnieniami). W roku 2021 przychody ze sprzedaży uprawnień zaplanowano w kwocie 988,2 mln zł, co stanowiło 56% kwoty przewidywanego wykonania planu za rok 2020. Wartość zaplanowanych kwot wynika z zapisów art. 49 ust. 2c ustawy o systemie handlu uprawnieniami, zgodnie z którym maksymalny poziom środków przekazywanych na FRPKE w roku 2020 wynosi „nie więcej niż 1766,9 mln zł, zaś w roku 2021 nie więcej niż 988,18 mln zł”. W roku 2022 przychody ze sprzedaży uprawnień zaplanowano w kwocie 1045,3 mln zł, co stanowiło 106% kwoty przewidywanego wykonania planu za 2021 r. Zaplanowane kwoty wynikały z wartości wskazanych na rok 2021 oraz 2022 w pkt 6 OSR<sup>42</sup> ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych<sup>43</sup> (dalej: ustawa tworząca fundusz). Jedynym

<sup>40</sup> Dalej: przychody ze sprzedaży uprawnień.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 332, ze zm.

<sup>42</sup> Nr w wykazie prac legislacyjnych UD458.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1896.

zadaniem finansowanym ze środków funduszu jest wypłata rekompensat z tytułu pośrednich kosztów emisji. Wydatki funduszu na realizację zadania zaplanowano na rok 2021 w kwocie 890 mln zł, tj. 261% kwoty przewidywanego wykonania planu za rok 2020, a w roku 2022 w kwocie 1766,9 mln zł, tj. 199% przewidywanego wykonania planu za rok 2021. Tak znaczące zwiększenie planowanych kwot wydatków zarówno w roku 2021, jak i w roku 2022 wynika z limitów określonych w art. 33 ustawy tworzącej fundusz. Zgodnie z tym przepisem limit wydatków przeznaczonych na wypłatę rekompensat z funduszu wynosi 890 mln zł w roku 2021 oraz 1766,9 mln zł w roku 2022. Wykonanie wydatków funduszu w roku 2020 w kwocie 340,9 mln zł, tj. na poziomie 38% kwoty planowanej wynikało z Decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) o przyznaniu rekompensat za rok 2019. Zgodnie z pismem DIP z dnia 12 kwietnia 2021 r., skierowanym do DBF, Prezes URE w roku 2020 wydał 25 decyzji o przyznaniu rekompensat (przy zakładanej liczbie 80 decyzji). Jak wskazano w piśmie: „różnica pomiędzy planowaną kwotą a rzeczywistymi wydatkami mogła wynikać z faktu, że część przedsiębiorców skorzystała z możliwości uzyskania wsparcia w ramach ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, która wykluczała możliwość ubiegania się o uzyskanie rekompensat na mocy ustawy tworzącej fundusz”.

W formularzu PFC do projektu ustawy budżetowej na 2021 r. stan funduszu na początek roku określony został w kwocie 1430,2 mln zł. Wyliczony został na podstawie przewidywanego wykonania przychodów i kosztów funduszu w roku 2020 oraz stanu funduszu na początek 2020 r. Koszty oszacowane zostały na kwotę 340,9 mln zł, co wynikało z informacji przekazanej przez Prezesa URE odnośnie kwoty rekompensat przyznanych za 2019 r. Przewidywane wykonanie przychodów funduszu ze środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień w roku 2020 przyjęte zostało z OSR ustawy tworzącej fundusz w wysokości 1766,9 mln zł. Odsetki od środków funduszu oszacowano w wysokości 4,2 mln zł, co dało łączne przychody w wysokości 1771,1 mln zł. Stan funduszu na początku roku 2021 był zgodny ze stanem funduszu na koniec roku poprzedniego. Stan funduszu na koniec roku 2021, zgodnie z planem do ustawy budżetowej na rok 2021, miał wynieść 1529,5 mln zł.

W formularzu PFC do projektu ustawy budżetowej na 2022 r. stan funduszu na początek roku określony został w wysokości 1530,8 mln zł. Stan ten wyliczony został na podstawie przewidywanych przychodów i kosztów funduszu w roku 2021 oraz stanu funduszu na początek 2021 r. Koszty oszacowano na kwotę 890 mln zł i były zgodne z limitem określonym w art. 33 ustawy tworzącej fundusz. Na etapie planowania nie były jeszcze znane faktyczne dane dotyczące przewidywanego wykonania, ponieważ w 2021 r. termin wydania decyzji przez Prezesa URE odnośnie wypłaty rekompensat upływał 30 września 2021 r., tj. po terminie planowania. Przychody funduszu ze środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień na rok 2021 przyjęte zostały w kwocie 988,1 mln zł, odpowiednio do kwoty wykazanej przez Dysponenta w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego PFC za II kwartał 2021 r.<sup>44</sup> Odsetki od środków funduszu oszacowano w wysokości 1,1 mln zł, co dało łączne przychody w wysokości 989,3 mln zł. Na dzień sporządzania projektu planu finansowego do ustawy budżetowej na 2022 r., faktyczny stan funduszu na początek roku 2021 wyniósł 1431,5 mln zł (zgodnie z Rb-33 za IV kwartał 2020 r.). Różnica w wysokości 1,3 mln zł wynika z wyższego wykonania przychodów z tytułu odsetek od lokat bankowych.

<sup>44</sup> Sprawozdanie RB-33 z dnia 27.07.2021 r. Ministra Rozwoju i Technologii – Dysponenta części 20.

Stan funduszu na koniec roku 2022 zaplanowany został w wysokości 809,1 mln zł. Wyliczony został na podstawie przewidywanych przychodów w 2022 r. w wysokości 1044,3 mln zł, kosztów funduszu na rok 2022 w wysokości 1766,9 mln zł oraz stanu funduszu na początek 2022 r. Odsetki od środków zgromadzonych w funduszu oszacowano na kwotę 1 mln zł, co dało łączne przychody w wysokości 1045,3 mln zł. Stan funduszu na koniec 2022 r. stanowi 53% przewidywanego stanu funduszu na koniec roku 2021. Różnica w stanach funduszu między tymi latami wynika z przewidzianego w ustawie tworzącej fundusz wyższego limitu wydatków dla roku 2022, przy zbliżonej kwocie przychodów.

(akta kontroli str. 13-76, 93-158, 235-238, 242-248)

Zgodnie z informacją przedstawioną w OSR ustawy tworzącej fundusz, zaplanowane w latach 2021-2022 przychody ze sprzedaży uprawnień oraz koszty związane z wypłatą rekompensat ustalone zostały przy konserwatywnym założeniu stałej ceny uprawnień na poziomie z 13 lutego 2019 r. Liczbę uprawnień do sprzedaży na aukcjach oszacowano na podstawie danych otrzymanych z Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami przy uwzględnieniu 40% derogacji. Przyjęcie stałej ceny wynikało z faktu, że ze względu na dużą zmienność cen krótkoterminowe prognozy zakładały utrzymanie ich bieżącego poziomu. Limity wydatków przeznaczone na wypłatę rekompensat na rok 2021 i kolejne lata wskazane zostały w OSR do ustawy tworzącej fundusz.

(akta kontroli str. 9-12, 71, 77-81, 161-163)

Aktualizacja przychodów oraz limitów wydatkowych FRPKE określonych w art. 33 ustawy tworzącej fundusz przedstawiona została przez Ministerstwo przy piśmie z 1 października 2021 r. w przedłożonym do uzgodnień międzyresortowych projekcie ustawy o zmianie ustawy tworzącej fundusz<sup>45</sup>. Z racji znacznego wzrostu cen uprawnień dokonano zwiększenia limitu wydatków w latach 2022-2030 w celu umożliwienia wypłaty rekompensat na poziomie odpowiadającym wzrostowi kosztów pośrednich emisji. W projektowanej nowelizacji ustawy limit wypłat na rok 2022 zwiększono do kwoty 3506,4 mln zł. Po wejściu w życie nowelizacji plan finansowy funduszu zostanie zmieniony, zgodnie z art. 29 ust. 12 ustawy o finansach publicznych.

Rozpoczęcie prac nad nowelizacją uzależnione było od wejścia w życie nowych Wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych po 2021 r. Wytyczne te zostały opublikowane we wrześniu 2020 r. Dyrektor DIP wyjaśniła, że przyczyną niezakończenia prac nad nowelizacją ustawy do czasu sporządzenia projektu planu finansowego funduszu na 2022 r. była potrzeba szczegółowego zapoznania się z nowymi wytycznymi Komisji Europejskiej oraz analizy ich wpływu na brzmienie obecnie obowiązującej ustawy tworzącej fundusz, konieczna do oceny zakresu i skali interwencji legislacyjnej do podjęcia.

(akta kontroli str. 82-92, 165-234)

### **Zasady pracy nad planami finansowymi**

DBF opracował formularze planistyczne funduszu na lata 2021-2022 na podstawie: informacji uzyskanych z DIP dotyczących wysokości przyznanych przez Prezesa URE rekompensat, danych dotyczących planowanych kwot przychodów i wydatków określonych w OSR ustawy tworzącej fundusz, limitów wydatków wskazanych w ustawie tworzącej fundusz oraz w ustawie o systemie handlu uprawnieniami.

<sup>45</sup> Numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UC94, źródło: <https://legislacja.rcl.gov.pl>.

(akta kontroli str. 65-76, 93-106, 159-164)

Na podstawie analizy przedstawionych materiałów, NIK stwierdza, że DBF w przekazanym Ministrowi Finansów 10 sierpnia 2020 r. formularzu PFC Funduszu wraz z częścią opisową, wskazał kwoty przychodów w wysokości przekraczającej o 2041,9 mln zł limit przychodów określony w art. 49 ust. 2c ustawy o handlu uprawnieniami dla roku 2021. Skorygowany formularz PFC przekazany przy piśmie Ministra Rozwoju z 19 sierpnia 2020 r. do Ministra Finansów zawierał kwotę przychodów zgodną z limitem określonym w ustawie o handlu uprawnieniami, przy czym ani w piśmie przewodnim, ani w części opisowej do formularza nie wskazano, czego dotyczy korekta i jakie są jej przyczyny.

Dyrektor DBF poinformowała, „że DBF przyjął do formularza planistycznego PFC FRPKE, przekazanego do Ministerstwa Finansów w dniu 10 sierpnia 2020 r. kwoty wynikające z własnych szacunków na podstawie dotychczasowego wykonania”.

W dniu 21 sierpnia 2020 r. Ministerstwo Rozwoju ponownie przekazało do Ministerstwa Finansów skorygowany formularz PFC FRPKE, przy czym formularz ten nie zawierał żadnych zmian w stosunku do przedłożonego 19 sierpnia 2021 r.

W wyjaśnieniach odnośnie powyższego Dyrektor DBF podała, że wynikało to z omyłki przy kompletowaniu materiałów do kolejnego pisma.

(akta kontroli str. 112-134, 239-242)

Formularze planistyczne PFC FRPKE wraz z uzasadnieniami przekazano w terminie wynikającym z § 13 oraz § 19a pkt 1 noty budżetowej.

(akta kontroli str. 249-250, 508-522, 678-684, 687-696)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

(akta kontroli str. 107-125, 235, 239, 242, 250)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie opracowanie planów finansowych Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji na lata 2021-2022 przez ministra właściwego do spraw gospodarki, będącego dysponentem funduszu. Plany finansowe FRPKE opracowane zostały w trybie i terminach zgodnych z notą budżetową. Przychody oraz koszty funduszu zaplanowane zostały w ustawie budżetowej na 2021 r. oraz projekcie ustawy budżetowej na 2022 r. w kwotach wynikających z założeń odnośnie wpływu na budżet państwa, OSR ustawy tworzącej fundusz, limitów wydatków określonych w art. 33 ustawy tworzącej fundusz oraz limitu przychodów określonych w art. 49 ust. 2c ustawy o systemie handlu uprawnieniami. Stany funduszu na początek oraz na koniec roku w badanym okresie ustalone były prawidłowo. Wskazane w formularzach planistycznych źródła przychodów oraz koszty finansowania zadań zostały ustalone na podstawie rzetelnych danych, zaś czynności dokumentujące sporządzenie planów zapewniły przejrzystość procesu planowania.

## **5. Sprawowanie nadzoru nad opracowaniem planu finansowego Urzędu Dozoru Technicznego**

Opis stanu  
faktycznego

### **Przebieg procedury zatwierdzania planu finansowego przez Dysponenta**

W ramach prac nad projektami ustaw budżetowych na lata 2021-2022, DBF skierował do UDT pisma<sup>46</sup> w sprawie opracowania formularzy planistycznych, wskazując

<sup>46</sup> Pisma skierowano również do wiadomości Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych (DNP) oraz Departamentu Obrotu Towarami Wrażliwymi i Bezpieczeństwa Technicznego (DOT).

wymogi odnośnie prawidłowego ich sporządzenia, w szczególności: konieczność uwzględnienia zasad określonych w § 5 ust. 1 pkt 1 noty budżetowej, zgodnie z którymi każda zmiana poziomu wydatków lub kosztów powinna być szczegółowo uzasadniona przedstawioną w tym zakresie kalkulacją oraz podaniem przyczyn zmian (w szczególności podstawy prawnej), obowiązkowe zastosowanie do wyliczeń wskazanych w pismach wskaźników makroekonomicznych oraz załączenie uzasadnienia do poszczególnych planowanych przychodów i kosztów.

Po otrzymaniu zatwierdzonych przez Prezesa UDT projektów planów finansowych, DBF dokonał ich weryfikacji pod względem formalno-rachunkowym oraz przeprowadził analizę porównawczą poszczególnych pozycji projektów planów finansowych na arkuszu kalkulacyjnym, specjalnie do tego celu opracowanym w Wydziale Planowania Budżetu. Dane porównawcze obejmowały wyszczególnienie pozycji planu finansowego oraz wartości tych pozycji w poszczególnych latach budżetowych począwszy od roku 2018. W każdym kolejnym roku w arkuszu kalkulacyjnym dodawano kolumnę z planowanymi przez UDT kwotami oraz uzupełniano informacje odnośnie przewidywanego wykonania roku bieżącego oraz wykonania za rok poprzedni.

(akta kontroli str. 270-278, 336-339, 398-399, 416-496)

Przeprowadzona analiza przekazanych formularzy planistycznych pod kątem zmian planowanych wielkości w stosunku do planu z roku poprzedniego wskazuje na nieznaczny (2%) wzrost poziomu kosztów ogółem zaplanowanych na rok 2022 w kwocie 451,9 mln zł w stosunku do przyjętej w ustawie budżetowej na 2021 r. kwoty 444,9 mln zł. Poszczególne pozycje kosztów składających się na tę wielkość, w tym usługi obce, pozostałe koszty funkcjonowania, pozostałe koszty operacyjne, zostały przez UDT szczegółowo opisane w załączonych do formularzy planistycznych materiałach, wskazujących przedmiotowy zakres pozycji kosztów oraz ich wartości. W przypadku wydatków majątkowych w roku 2022 zaplanowano kwotę w wysokości 59,4 mln zł, stanowiącą 94% wartości przyjętej do ustawy budżetowej na 2021 r. (62,9 mln zł), przy czym liczba realizowanych zadań inwestycyjnych nie uległa zmianie. W opisie zadań nie wskazano przyczyn zmian wartości planowanych kwot. DBF nie występował do UDT z prośbą o uzupełnienie informacji w tym zakresie.

Dyrektor DBF poinformowała, że „mając na uwadze wpływ inflacji na koszty oraz nie do końca przewidywalną sytuację z rozwojem i wpływem pandemii na ogólną sytuację gospodarczą to przyjęte przez UDT założenia i wskazane poszczególne pozycje przychodów i kosztów nie zwróciły szczególnej uwagi DBF.”

(akta kontroli str. 402-415)

W 2020 r. projekt planu finansowego przekazany został do opinii DNP. Departament ten poinformował DBF o braku uwag, przy czym NIK stwierdza brak jakichkolwiek dokumentów potwierdzających dokonanie przez DNP weryfikacji przekazanego projektu planu finansowego UDT na rok 2021.

W wyjaśnieniach odnośnie powyższego Zastępcą Dyrektora DNP wskazał, że DNP we współpracy z DBF weryfikował informacje oraz dane finansowe dotyczące projektu planu finansowego UDT na rok 2021. Wskazał ponadto, że wskazane w poszczególnych kategoriach planu finansowego wartości nie odbiegały w sposób budzący wątpliwości od wartości ujętych w planach z lat poprzednich.

---

Zgodnie z § 35 pkt 1) i 2) Regulaminu organizacyjnego DNP odpowiada za wykonywanie zadań związanych z nadzorem nad jednostkami podległymi jak również formułowanie stanowisk z zakresu nadzoru nad tymi jednostkami. Zgodnie z § 40 pkt 7) Regulaminu organizacyjnego DOT odpowiada za prowadzenie spraw wynikających z nadzoru merytorycznego ministra właściwego do spraw gospodarki nad UDT.

W roku 2021 projekt planu finansowego UDT na rok 2022 nie został przekazany do opinii DNP, natomiast został przekazany do opinii Departamentu Obrotu Towarami Wrażliwymi i Bezpieczeństwa Technicznego (DOT). Zmiana procedowania projektu planu finansowego wynika z faktu, że w roku 2020 nadzór nad opracowaniem planu finansowego prowadzony był w oparciu o *Wytyczne w zakresie polityki nadzorczej Ministra Przedsiębiorczości i Technologii wobec organów oraz niektórych jednostek podległych lub nadzorowanych w dziale administracji rządowej – gospodarka*<sup>47</sup> (dalej: *Wytyczne w zakresie polityki nadzorczej*), natomiast w roku 2021 nadzór nad opracowaniem planu finansowego UDT na potrzeby projektu ustawy budżetowej na rok 2022 prowadzony był zgodnie z *Polityką nadzorczą Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii*<sup>48</sup> (dalej: *Polityka nadzorcza*) oraz projektem *Programu działań nadzorczych Ministra Rozwoju i Technologii wobec Urzędu Dozoru Technicznego* (dalej: *Program działań nadzorczych wobec UDT*).

(akta kontroli str. 253-397)

Po przeprowadzeniu analizy powyższych dokumentów NIK zauważa, że *Wytyczne w zakresie polityki nadzorczej* nieprecyzyjnie i niejednoznacznie określały zakres działań nadzorczych komórek organizacyjnych: DOT odpowiedzialnego za nadzór w obszarze merytorycznym, DBF odpowiedzialnego za nadzór w obszarze finansowym oraz DNP odpowiedzialnego za nadzór w obszarze organizacyjno-personalnym. Wprowadzona w Ministerstwie *Polityka nadzorcza* doprecyzowała zasady oraz tryb prowadzenia spraw nadzoru przez ww. komórki organizacyjne Ministerstwa, w szczególności przypisując DBF wiodącą rolę w obszarze nadzoru ekonomiczno-finansowego, obejmującego analizę i monitorowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej jednostek oraz zatwierdzanie planów finansowych ich zmian, przy zapewnieniu zgodnego z prawem, celowego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

Po zakończeniu procesu weryfikacji i analizy przedłożonych planów finansowych wraz z częścią opisową, dokumenty te dołączane są przez DBF do zbioru formularzy planistycznych dysponenta i przekazywane przy piśmie Ministra Rozwoju do Ministerstwa Finansów.

Formularze planistyczne PF-OSPR, wraz z częścią opisową, przekazane zostały do Ministerstwa Finansów w terminie wynikającym z § 13 oraz § 19a pkt 1 noty budżetowej.

(akta kontroli str. 249-250, 508-522, 678-684, 687-696)

Minister Finansów nie zgłaszał uwag do przedłożonych formularzy planistycznych. Na etapie prac Sejmu nad projektem ustaw budżetowych nie zgłaszano uwag ani poprawek do planu finansowego UDT, przy czym Prezes UDT pismem z 11 października 2021 r., zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o zwiększenie funduszu wynagrodzeń o 6%.

(akta kontroli str. 279-281, 406-407)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nieudokumentowanie przeprowadzenia przez DBF oceny wydatków majątkowych pod kątem ich celowości i gospodarności, a także brak w projekcie

<sup>47</sup> Zarządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie wytycznych w zakresie polityki nadzorczej Ministra Przedsiębiorczości i Technologii wobec organów oraz niektórych jednostek podległych lub nadzorowanych w dziale administracji rządowej – gospodarka, Dz. Urz. Min. Przed. i Tech. poz. 49.

<sup>48</sup> Wprowadzoną w Ministerstwie w marcu 2021 r. Zarządzeniem Nr 17 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 marca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Polityki nadzorczej Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, Dz. Urz. Min. Rozw. Prac. i Tech. poz. 19.

*Programu działań nadzorczych nad UDT*, w obszarze działań DBF związanych ze sporządzaniem projektu planu finansowego, kluczowych kwestii, takich jak:

- weryfikacja projektu planu finansowego UDT pod kątem spełnienia wymogów określonych w § 5 ust. 1 pkt 1 noty budżetowej, zgodnie z którymi każda zmiana poziomu wydatków lub kosztów powinna być szczegółowo uzasadniona przedstawioną w tym zakresie kalkulacją oraz podaniem przyczyn zmian (w szczególności podstawy prawnej),
- ocena wydatków pod kątem zapewnienia celowego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

Zastępca Dyrektora DNP podał, że DNP we współpracy z DBF opracuje stosowne rozszerzenie i uzupełnienie programów jednostek nadzorczych w tym zakresie. W wyjaśnieniu wskazano również, że, już w samej *Polityce nadzorczej* przewidziano mechanizm ciągłego doskonalenia, dzięki cyklicznemu monitorowaniu *Polityki nadzorczej* nie rzadziej niż co 2 lata, a programów nadzorczych co roku. W efekcie wszelkie dostrzeżone kwestie wymagające doprecyzowania będą weryfikowane wraz z komórkami merytorycznymi odpowiedzialnymi za poszczególne obszary nadzoru i przedstawiane właściwym członkom kierownictwa, a finalnie Ministrowi do zatwierdzenia. Jednocześnie Dyrektor DBF poinformowała, że dokument w założeniu miał wskazywać ścieżkę postępowania w procesach ekonomiczno-finansowych i taką rolę spełnia. DBF na tym etapie przygotowywania dokumentu wskazał podstawowe obowiązki, bez szczegółów wynikających z odpowiednich aktów prawnych. Kwestia modyfikacji zakresu informacji uzyskiwanych od jednostek, w tym UDT, w procesie planowania zostanie wykonana w wewnętrznych formularzach/arkuszach pobieranych od jednostek.

(akta kontroli str. 304-329, 361-394, 406-407)

Zdaniem NIK powyższe kwestie powinny zostać ujęte w *Programie działań nadzorczych nad UDT*, gdyż stosownie do postanowień *Polityki nadzorczej* Ministerstwa zapewnienie celowego i oszczędnego gospodarowania środkami należy do obszaru nadzoru ekonomiczno-finansowego, przypisanego do DBF.

2. Brak możliwości powiązania planu finansowego UDT z planem działalności tej jednostki w czasie prac nad planem finansowym. W dniu 23 września 2021 r. DBF przekazał DOT do zaopiniowania projekt planu finansowego UDT na rok 2022. W opinii Dyrektora DOT, departament ten nie miał możliwości porównania planu finansowego UDT z jego planem działalności, gdyż wzajemne pozycje z planu finansowego nie mają bezpośredniego odniesienia do pozycji planu działalności UDT. Wzajemna analiza obu planów UDT: działań i finansowego na 2022 r. na etapie przekazania przez DBF planu finansowego (wrzesień 2021) była niemożliwa, ponieważ plan działalności UDT na rok 2022 jeszcze do ministerstwa nie wpłynął. Rokrocznie plan działalności UDT na rok następny przekazywany jest przez UDT w grudniu roku poprzedniego.

Zdaniem NIK plany te powinny być procedowane w tym samym okresie, gdyż przyczyniłoby się to do większej integracji wskaźników wykonania z wielkościami finansowymi.

Zastępca Dyrektora DNP wyjaśnił, że DNP we współpracy z DOT dokona weryfikacji i stosownej korekty programu nadzorczego w części dotyczącej sekwencji opiniowania planów działalności i planów finansowych UDT.

(akta kontroli str. 265-278,361-364)



Plany Finansowe UDT na potrzeby projektów ustaw budżetowych na lata 2021-2022 zostały opracowane w trybie i terminach określonych w nocie budżetowej oraz pismach Ministra Finansów odpowiednio z dnia 28 lipca 2020 r. oraz 20 lipca 2021 r.

Prezes UDT przedstawił w części opisowej do projektów planów finansowych na potrzeby projektów ustaw budżetowych 2021-2022 opis celów i zadań realizowanych przez UDT, kluczowych uwarunkowań dotyczących działalności UDT, zgodnie z obowiązującymi przepisami regulującymi zadania UDT oraz strategią UDT na lata 2021-2025. Kluczowe pozycje planów finansowych obejmujące: planowane wartości przychodów, kosztów, w tym w szczególności usług obcych, wynagrodzeń, pozostałych kosztów funkcjonowania, środków na wydatki majątkowe oraz pozostałych wydatków zostały wyszczególnione i opisane w załączonych do formularzy planistycznych materiałach, przy czym nie wskazywano uzasadnienia dla zmian planowanych wielkości kosztów i wydatków. Zarówno w opisie do planu finansowego na rok 2021, jak i w opisie do planu finansowego na rok 2022, nie wskazano sposobu ustalenia kwot oraz uzasadnienia zadań inwestycyjnych obejmujących: inwestycje w infrastrukturę i siedziby oddziałów, zakupy wyposażenia pomiarowo-badawczego oraz zakupy elementów infrastruktury teleinformatycznej. Zdaniem NIK informacje te są kluczowe dla przeprowadzenia w pełni rzetelnej oceny celowości i efektywności planowanych wydatków majątkowych w ramach czynności nadzoru ekonomiczno-finansowego DBF.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Uwagi NIK odnoszą się do:

1. niezamieszczania w zbiorczych arkuszach planistycznych kolumn z danymi o wykonaniu i przewidywanym wykonaniu wydatków;
2. zbyt ograniczonego zakresu zabezpieczeń określonych w zestawieniu ryzyk DBF z grudnia 2020 r. w związku z ustalonym ryzykiem wystąpienia błędów formalnych i merytorycznych w materiałach do projektu ustawy budżetowej przekazywanych do Ministra Finansów;
3. niedokonania weryfikacji prawidłowości planowania wydatków na niektóre zadania w rozdziale 15095 *Pozostała działalność* w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* w części 20 *Gospodarka*.

Wnioski

NIK formułuje następujące wnioski pokontrolne:

1. Wdrożyć obowiązek dokumentowania obliczeń wartości wszystkich planowanych wydatków, a w DBF – określić zasady weryfikowania kalkulacji wybranych wydatków i dokumentowania tej weryfikacji.
2. W dokumentach korygujących plany wydatków omawiać tylko przyczyny korekt, bez powielania tekstów pierwotnych niezwiązanych z wprowadzonymi zmianami.
3. Kontynuować działania Ministra, wynikające z wprowadzonej w dniu 12 marca 2021 r. *Polityki nadzorczej*, mającej na celu doskonalenie procesu nadzorczego nad jednostkami podległymi, a w szczególności wdrożyć czynności monitorujące efektywność założonych działań, obejmujące weryfikację projektu *Programu działań nadzorczych wobec UDT* pod kątem zapewnienia realizacji celu określonego dla obszaru nadzoru ekonomiczno-finansowego, tj. celowego, oszczędnego i zgodnego z prawem gospodarowania środkami publicznymi przez jednostkę podległą.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, .... grudnia 2021 r.

Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marian Banaś

KBF.410.008.02.2021

Warszawa, 5 stycznia 2022 r.

**Pan  
Piotr Nowak  
Minister Rozwoju i  
Technologii**

Departament Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli przesyła sprostowanie do wystąpienia pokontrolnego KBF.410.008.02.2021 z 27 grudnia 2021 r., dotyczącego kontroli P/21/012 „Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022”.

## Sprostowanie wystąpienia pokontrolnego

z dnia 5 stycznia 2022 r. skierowanego do Ministra Rozwoju i Technologii po kontroli P/21/012 *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022.*

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.) w treści wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej polegającej na wskazaniu Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli jako adresata ewentualnych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Natomiast zgodnie z art. 54 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, kierownicy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej zgłaszają zastrzeżenia do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

W celu sprostowania wyżej wymienionej omyłki, treść wystąpienia pokontrolnego na str. 42 w wierszu 7 od góry:

„do Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli”  
zastąpiono następującą treścią:

„do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli”.

Warszawa, 5 stycznia 2022 r.

Kontroler  
Anna Patyńska  
specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów  
Dyrektor  
Stanisław Jarosz

.....

podpis