



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

KGP.410.001.03.2021

Jacek Sasin
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Aktywów Państwowych
ul. Krucza 36/Wspólna 6
00-522 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 48-Gospodarka złożami kopalin oraz części
budżetowej 55-Aktywa państwowe

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94
kgp@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Aktywów Państwowych ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Sasin – Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Aktywów Państwowych ² od dnia 15 listopada 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli
Kontroler/Kontrolerzy	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
	1) Anna Kłopotek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/2/2021 z dnia 7 stycznia 2021 r.,
	2) Adam Kazimierzczuk, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/6/2021 z dnia 7 stycznia 2021 r.,
	3) Grzegorz Łukasik, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/3/2020 z dnia 7 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-30)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności - działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 48-Gospodarka złożami kopalni oraz części budżetowej 55-Aktywa państwowe.</p> <p>Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa⁴ w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, w tym: nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa, realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa, efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów oraz– w części 55-Aktywa państwowe, działania związane z realizacją dochodów budżetowych z tytułu dywidend od akcji i udziałów Skarbu Państwa w Spółkach.
--------------	---

¹ Ministerstwo zostało utworzone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz.U. poz. 2290), dalej również: Ministerstwo lub MAP.

² Minister powołany Postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 listopada 2019 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

⁴ W MAP funkcjonuje dysponent części, bez dysponentów podległych.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz.305 . Dalej: *ufp*.

Ponadto, w części 48-Gospodarka złożami kopalin i w części 55-Aktywa państwowe, przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

- Zakres kontroli
- Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych, w części 48-Gospodarka złożami kopalin i w części 55-Aktywa państwowe:
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
 - kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w trakcie roku budżetowego,
 - kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
 - kontrola prawidłowości dokonanych blokad planowanych wydatków,
 - kontrola przestrzegania ustalonych dla tych limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
 - kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
 - szczegółowa analiza wybranej próby wydatków,
 - analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
 - analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
 - kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
 - analiza stanu zobowiązań,
 - szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
 - analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
 - analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań, oraz
 - w części 55-Aktywa państwowe, kontrola realizacji dochodów z tytułu wpłaty dywidend.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację dochodów z tytułu wpłaty dywidend w części 55-Aktywa państwowe oraz wykonanie wydatków budżetu państwa w 2020 r. w części 48-Gospodarka złożami kopalin i w części 55-Aktywa państwowe.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowe rozwiązania przyjęte w stosowanym systemie finansowo-księgowym, przy zastosowaniu programu Quorum, skutkujące nierzetelnymi wydrukami załączanymi do rocznych sprawozdań budżetowych. Stwierdzono ponadto nieprzestrzeganie przepisów *ustawy o rachunkowości*⁷ dotyczących zasady ciągłości oraz inwentaryzacji salda konta 242 „Pozostałe rozrachunki – zadania pozabudżetowe”⁸.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku kontroli 29,7% (tj. 3 020,8 tys. zł) i 56,0% (tj. 3 843,6 tys. zł) w ramach wybranej próby wydatków odpowiednio w części 48 i 55 budżetu państwa, stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.), dalej: *ustawa o rachunkowości* lub *uor*.

⁸ Dalej: konto 242.

środkami publicznymi, określonych w *ufp* i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz w zakresie realizacji wydatków majątkowych, postępowań o udzielenie zamówień publicznych, udzielonych dotacji i wydatków związanych z funkcjonowaniem MAP w części 48 i 55 nie stwierdzono nieprawidłowości.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zmian budżetu dokonywanych w części 48-Gospodarka złożami kopalni i w części 55-Aktywa państwowe w trakcie roku budżetowego, zmian wynikających z podziału rezerw celowych, dokonanych blokad planowanych wydatków czy przestrzegania ustalonych limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nierzetelne wydruki załączone do sporządzonych przez Ministerstwo sprawozdań budżetowych: Rb-23, Rb-27, Rb-28, w dniu 17 lutego 2021 r. i Rb-BZ1 w dniu 19 lutego 2021 r., w przypadku obu ww. części budżetowych, a także wydruki załączone do dokonanych korekt sprawozdań Rb-23, Rb-28 w części 48-Gospodarka złożami kopalni. Wykazywanie „zakłóconych danych” w systemie finansowo-księgowym, a także brak weryfikacji w odpowiednim czasie, zgodności wydruków z danymi wykazanymi w ww. sprawozdaniach, świadczy o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w tym obszarze. Niektóre salda i obroty kont na wydrukach załączonych do ww. rocznych sprawozdań budżetowych za 2020 r. nie były zgodne z danymi wykazanymi w tych sprawozdaniach.

Ponadto stwierdzono brak zachowania zasady ciągłości, zapisanej w art. 5 ust. 1 *uor*, poprzez dokonywanie zmian księgowych w stanach z bilansu otwarcia (BO), oraz dwukrotne przeprowadzenie inwentaryzacji salda konta 242, niezgodnie z art. 26 ust. 1 i 27 *uor*. Pierwsza inwentaryzacja dotyczyła kwoty (-) 1 068 783 380,64 zł wykazanej jako zobowiązania, a zobowiązania ujemne nigdy nie występują, druga inwentaryzacja tego konta dotyczyła kwoty 1 680 765 255,0 zł, wykazanej jako należności, których na dzień 31 grudnia 2020 r., nie powinno być w księgach rachunkowych MAP.

W toku kontroli NIK służby finansowo – księgowo Ministerstwa podjęły stosowne działania naprawcze.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

Część 48-Gospodarka złożami kopalni

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2020 dochody budżetowe dla części 48 – Gospodarka złożami kopalni zaplanowano w kwocie 7 638,0 tys. zł, po nowelizacji ustawy budżetowej w kwocie 22 840,0 tys. zł¹⁰. Zrealizowane dochody wyniosły 23 236,7 tys. zł i były wyższe o 396,7 tys. zł (1,7%) od kwoty planowanej po

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ W nowelizacji ustawy na rok 2020 dokonano zwiększenia prognozy dochodów, co wynikało z uzyskanych wpływów ze zwrotów niewykorzystanych dotacji z lat ubiegłych oraz przychodów z likwidacji uzyskanych przez podmioty górnicze na realizowanych zadaniach finansowanych z dotacji (w latach ubiegłych) głównie wpływy ze sprzedaży złomu, wody kopalnianej oraz rozliczenia umów dzierżawy składników majątku. Było to urealnienie prognozy dochodów pod już uzyskane przez MAP wpływy w tej części budżetowej.

zmianach oraz niższe o 118 198,6 tys. zł (508,7%) od dochodów uzyskanych w 2019 r. (141 435,3 tys. zł).

Niemal całość dochodów (23 205,4 tys. zł, tj. 99,96% dochodów ogółem) uzyskano w Dziale 100 – Górnictwo i kopalnictwo, w tym największe w rozdziale 10001 – Górnictwo węgla kamiennego, w paragrafach: 097 - Wpływy z różnych dochodów, MAP zaewidencjonowało w tym paragrafie zwrot niewykorzystanych środków z lat ubiegłych na działania wykonywane po zakończeniu likwidacji kopalń (17 877,4 tys. zł) i 295 - Wpływy ze zwrotów niewykorzystanych dotacji oraz płatności (4 817,3 tys. zł) i dotyczyły wpływów ze zwrotów dotacji.

Przyczyną istotnej różnicy zrealizowanych dochodów w 2020 r., w stosunku do dochodów uzyskanych w 2019 r., był brak w 2020 r., w części 48 – Gospodarka złożami kopalini - dochodów z tytułu dywidend, gdyż wpływy z dywidend w 2020 r. ujmowane były w części budżetowej 55 – Aktywa państwowe.

(akta kontroli str. 74-81, 112-117, 309)

W Ministerstwie Aktywów Państwowych w 2020 r. nie wystąpiły dochody wynikające z przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹¹.

(akta kontroli str. 50-57)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r., w MAP w cz. 48 – Gospodarka złożami kopalini nie wystąpiły należności z tytułu dochodów budżetowych.

(akta kontroli str. 55, 74-81, 112-117, 309)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej po nowelizacji¹² na rok 2020 wydatki budżetu państwa w części 48-Gospodarka złożami kopalini ustalone zostały w wysokości 2 060 372,0 tys. zł. W trakcie roku wydatki zostały zwiększone z rezerw celowych trzema decyzjami¹³ Ministra Finansów¹⁴ o 40 071,93 tys. zł (najwięcej środków – 99,8%, z rezerwy celowej poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych* w kwocie 40 009,0 tys. zł, przeznaczone na pokrycie najpilniejszych wydatków i niezbędnych do uregulowania zobowiązań w tym wynagrodzeń pracowników SRK SA, kosztów energii elektrycznej oraz wypłat świadczenia socjalnego dla osób korzystających z urlopów górniczych i urlopów dla

¹¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 października 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842), dalej: ustawa o COVID-19.

¹² Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919), która zmieniła Ustawę budżetową na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 roku (Dz.U. poz. 571) z pierwotnym planem wydatków w wysokości 735 492,0 tys. zł.

¹³ Decyzje: MF/FG4.4143.3.29.2020.MF.580 z dnia 26.03.2020 r. na kwotę 60,6 tys. zł, MF/FG4.4143.3.95.2020.MF.2616 z dnia 07.07.2020 r. na kwotę 2,3 tys. zł i MF/FG4.4143.3.117.2020.MF.4185 z dnia 01.10.2020 r. na kwotę 40 009,0 tys. zł.

¹⁴ Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla, wykonywanych w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalń¹⁵.

W ramach przyznaných decyzjami środków z rezerw celowych, MAP trzykrotnie występowało¹⁶ o korektę decyzji MF, m.in. w zakresie zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia i zabezpieczenia środków na wpłaty na PFRON, zmniejszenia wydatków majątkowych planowanych na zakup oprogramowania i zwiększenia wydatków związanych z obsługą organizacyjną zadań nadzorczych, w tym tłumaczenia pisemne i weryfikacja dokumentów obcojęzycznych oraz pozostałe wydatki na zakupy materiałów i wyposażenia, a także pozostałych usług niezbędnych do sprawnego funkcjonowania MAP, jak również przeprowadzenie bieżących napraw konserwacyjnych oraz uzupełnienia uzasadnienia do wniosku, bez zmian w kwotach ogółem, które zostały rozpatrzone pozytywnie.

Ponadto, plan wydatków części 48 został zmniejszony w wyniku dwóch decyzji¹⁷ Ministra Aktywów Państwowych przenoszących środki z części 48 do 55, na łączną kwotę 3 169,7 tys. zł oraz w wyniku trzech blokad na łączną kwotę 6 157,0 tys. zł, w tym dwóch blokad Ministra Aktywów Państwowych¹⁸ i jednej blokady Ministra Finansów¹⁹.

Plan po zmianach wyniósł 2 091 117,2 tys. zł. Wydatki zostały zrealizowane w kwocie 2 079 343,4 tys. zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach.

Na koniec roku w części 48-Gospodarka złożami kopalni nie było zablokowanych środków w planie po zmianach.

Według wyjaśnień²⁰ Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów²¹, dysponent części budżetu państwa 48-Gospodarka złożami kopalni nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów poleceń wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Nie wystąpiły przypadki zwiększenia w 2020 r. planu wydatków MAP z rezerwy ogólnej.

W ramach części 48-Gospodarka złożami kopalni nie zostały zaplanowane ani nie były realizowane wydatki budżetu środków europejskich.

¹⁵ Zadania, o których mowa w art. 8 ust. 2, art. 8a ust. 3 i art. 11c ust. 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego.

¹⁶ Wniosek MAP 55.4143.2.1.2020.WKMF (decyzja Ministra Finansów MF/FG4.4143.3.49.2020.MF.1218.K01 zmniejszająca o kwotę 108,8 tys. zł wydatki na wynagrodzenia i zabezpieczenie środków na wpłaty na PFRON); wniosek MAP 55.4143.2.2.2020.WKMF (decyzja Ministra Finansów MF/FG4.4143.3.97.2020.MF.2675.K01 zmniejszająca o kwotę 600,0 tys. zł wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych i zwiększenie środków w ramach wydatków bieżących na utrzymanie i funkcjonowanie urzędu); wniosek MAP 55.4143.2.3.2020.WKMF (decyzja Ministra Finansów MF/FG4.4143.3.103.2020.MF.3314.K01 rozszerzająca treść uzasadnienia, bez zmian kwot i paragrafów).

¹⁷ Decyzje przenoszące Ministra Aktywów Państwowych (w ramach działu 750) 48.313.2.1.2020.ZC z 18 czerwca 2020 r. w kwocie 1 277,8 tys. zł i 48.313.2.2.2020.ZC z 8 września 2020 r. w kwocie 1 891,9 tys. zł.

¹⁸ Pierwsza blokada (48.4143.12.2.2020.BD z 26 października 2020 r.) na kwotę 42,0 tys. zł, w trybie art. 177 *ufp* (decyzja rozdysponowana przez MFFiPR) dotyczyła zadań realizowanych w ramach Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych. Wynikała z mniejszej liczby kontroli wykonywania zadań obronnych, a także oszczędności środków na podróże służbowe w związku z kontrolą wykonywania zadań obronnych przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym oraz urzędy i jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Aktywów Państwowych. Ponadto, mniejsze było zapotrzebowanie w zakresie refundacji kosztów szkolenia obronnego realizowanego przez przedsiębiorców w 2020 r. niż zakładano.. Druga decyzja (48.4143.12.4.2020.BD z 21 grudnia 2020 r.) na kwotę 5 110,0 tys. zł, w trybie art. 177 *ufp* (decyzja została rozdysponowana przez MFFiPR) wynikała głównie z niższych niż zaplanowano kosztów wykonania zadań przez w ramach dotacji podmiotowej i celowej, a także z rezygnacji przez tę spółkę z realizacji części zadań, co związane było z trwającą od marca 2020 r. sytuacją epidemiczną).

¹⁹ Blokada MFFiPR MF/BP2.4143.19.88.2020.BLOK z 26 listopada 2020 r. (zatwierdzona przez MAP 1 grudnia 2020 r.) na kwotę 1 005,0 tys. zł. Zgodnie z art. 31 ust. 2 i 3 ustawy o COVID-19, została rozdysponowana przez MAP w ramach środków na dotację celową dla Spółce Restrukturyzacji Kopalń SA (dalej: SRK SA) - dofinansowanie zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego.

²⁰ Pismo z 27 stycznia 2021 r. znak: IK: 557920.

²¹ Dalej: DBF.

(dowód: akta kontroli str. 1751-1896, 1928-1997, 2010-2056, 2090-2089)

Struktura wykonania wydatków w 2020 r. według grup ekonomicznych przedstawiała się następująco: dotacje i subwencje z budżetu państwa 990 071,1 tys. zł (wykonanie 99,1% planu po zmianach – 998 984,0 tys. zł), wydatki bieżące jednostek budżetowych 33 812,8 tys. zł (92,8% planu po zmianach – 36 418,1 tys. zł), wydatki majątkowe 1 055 300,9 tys. zł (prawie 100% planu po zmianach – 1 055 551,2 tys. zł) oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych 158,6 tys. zł (96,7% planu po zmianach – 164,0 tys. zł). Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE nie było planowane i nie wystąpiła realizacja wydatków w tej grupie.

W porównaniu do wykonania wydatków w 2019 r. wystąpiły istotne zmiany w strukturze wydatków części w 48. Zwiększenie wykonania w 2020 r. w porównaniu do wykonania w 2019 r. miało bezpośredni związek z ustawą z 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2020 rok, która zwiększyła środki w grupie dotacji podmiotowych i celowych o kwotę 425 374,0 tys. zł, z przeznaczeniem na kontynuację realizacji zadań w sektorze górnictwa węgla kamiennego. Według wyjaśnień²² Dyrektora DBF, w związku z niedoborem środków na zadania realizowane przez SRK SA, już w maju 2020 r. MAP sygnalizowało do MF potrzebę dokonania zwiększenia środków na dotacje. Oszacowane przez SRK SA potrzeby zwiększenia planu ostatecznie zostały uwzględnione przez MF, m.in. w nowelizacji budżetu na 2020 r.

Ustawa z 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2020 rok zwiększyła plan w grupie wydatków majątkowych o kwotę 899 506,0 tys. zł, z przeznaczeniem na optymalizację przebiegu procesu restrukturyzacji w sektorze górnictwa węgla kamiennego oraz planowane przejęcie przez SRK SA zadań realizowanych dotychczas przez Centralną Pompownię „Bolko” sp. z o.o.

Ponadto, dokonane zostało, za zgodą Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, zwiększenie środków w tej grupie (z grupy dotacje i subwencje) na zakup i objęcie akcji SRK SA – kwota 155 000,0 tys. zł. W 2019 r. w części 48, nie wystąpiły wydatki w grupie wydatków majątkowych.

W zakresie wydatków bieżących i świadczeń, znaczne różnice w porównaniu do wykonania w 2019 r. związane były ze zmianami²³ części budżetowej, z której były finansowane wydatki na utrzymanie i funkcjonowanie urzędu²⁴, w tym na obsługę merytoryczną i administracyjną MAP, a także wynagrodzenia pracowników wraz z obowiązkowymi obciążeniami z tytułu zatrudnienia²⁵, inne wydatki okołosobowe. W 2019 r. (początkowo w Ministerstwie Energi i następnie w Ministerstwie Aktywów Państwowych) wydatki te ponoszone były w ramach części 47-Energia.

Według wyjaśnień²⁶ Dyrektora DBF, utworzenie Ministerstwa Aktywów Państwowych nastąpiło na koniec 2019 r., a jego struktura budowana była w oparciu o zlikwidowane Ministerstwo Energii, z którego działania merytoryczne w zakresie

²² Ibidem.

²³ Zmiany organizacyjne związane z utworzeniem Ministerstwa Aktywów Państwowych na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290). Minister Aktywów Państwowych, na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2256 ze zm.) kieruje działami administracji rządowej: gospodarka złożami kopalni, aktywa państwowe oraz łączność (od 8 października 2020 r.).

²⁴ W dziale 750 – Administracja publiczna, rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej.

²⁵ Składki na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy Wsparcia, oraz wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

²⁶ Pismo z 27 stycznia 2021 r. znak: IK 557920.

energetyki przeniesione zostały do Ministerstwa Klimatu, natomiast biura/departamenty obsługowe (obsługa prawna, finansowa, administracyjno-techniczna, informatyczna, kadrowa, biuro ministra, kontrola i audyt, bezpieczeństwo) pozostały w strukturze MAP. Miało to kluczowe znaczenie przy zabezpieczeniu środków budżetowych w ustawie na 2020 r., tak aby zapewnić ciągłość działania, w tym utrzymanie i niezakłócone funkcjonowanie urzędu w okresie reorganizacji (opłaty za nieruchomości, czynsze, wynagrodzenia pracowników komórek obsługowych ME, które stały się trzonem MAP) do czasu utworzenia działu/części budżetowej odpowiadającej aktywom państwowym. W 2020 r. funkcjonowanie urzędu MAP finansowane było głównie z części 48-Gospodarka złożami kopalin. Wielkości wykonania wydatków wg grup ekonomicznych nie są więc porównywalne rok do roku.

W 2020 r. Ministerstwo udzieliło łącznie 15 dotacji na łączną kwotę 998 984,0 tys. zł. Największą grupę stanowiło siedem dotacji przyznanych SRK SA w łącznej kwocie 908 652,2 tys. zł (91,0% wszystkich dotacji), w tym cztery dotacje celowe na kwotę 604 651,8 tys. zł i trzy dotacje podmiotowe na kwotę 304 000,4 tys. zł. Ponadto dotacji udzielono: Kopalni Soli Wieliczka SA w kwocie 45 000,0 tys. zł, Kopalni Soli „Bochnia” sp. z o.o. w kwocie 15 702,7 tys. zł, Centralnej Pompowni BOLKO sp. z o.o. – 15 000,0 tys. zł, Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze - 5 279,1 tys. zł, Agencji Rozwoju Przemysłu SA - 4 680,0 tys. zł i 260,0 tys. zł, Kopalni Siarki „Machów” SA w likwidacji w Tarnobrzegu 4 200,0 tys. zł i Jastrzębskiej Spółce Węglowej SA – 210,0 tys. zł.

Szczegółowo zbadano pięć dotacji o łącznej wartości 346 755,7 tys. zł, co stanowiło 34,7% łącznej kwoty dotacji według wartości podpisanych umów. Nie stwierdzono przypadków wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Sprawozdania z wykorzystania dotacji składano w terminach wynikających z umowy. Minister dokonał oceny i zaakceptował sprawozdania w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie określonym w art. 152 ust. 2 *ufp*.

Zgodnie z zapisami umów o udzielenie dotacji oraz na podstawie art. 25 ustawy²⁷ z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz na podstawie art. 12 ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o dotacji przeznaczonej dla niektórych podmiotów²⁸ kontrole wykorzystania dotacji oraz wykonania zadań przez beneficjentów dotacji budżetowych przeprowadza Agencja Rozwoju Przemysłu SA Oddział w Katowicach. Według wyjaśnień²⁹ Dyrektora DBF, w przeprowadzanych przez ARP kontrolach, w miarę możliwości, uczestniczą przedstawiciele Ministerstwa Aktywów Państwowych. Z uwagi na panujący stan epidemii i wprowadzone w związku z tym obostrzenia dotyczące przemieszczania się oraz kontaktów międzyludzkich w 2020 r. ARP przeprowadziła ograniczoną ilość kontroli. Przeprowadzone kontrole dotyczyły wykorzystania dotacji przekazanej w 2019 r. oraz latach wcześniejszych, nie dotyczyły natomiast dotacji przekazanych w 2020 r.

Co do zasady, kontrole prawidłowości wykorzystania środków budżetowych przeprowadzane są po zakończeniu danego roku budżetowego.

Jednocześnie, na podstawie art. 122 ust. 4 *ufp*, minister w drodze obwieszczenia corocznie podaje do publicznej wiadomości wykazy jednostek, którym przyznano dotacje podmiotowe i celowe oraz kwoty dotacji przyznane tym jednostkom. Obwieszczenie takie jest przygotowywane po dokonaniu przez dotowane podmioty rozliczenia dotacji. Minister Aktywów Państwowych obwieszczeniem³⁰ z dnia

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1821.

²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1771 ze zm.

²⁹ Pismo z 27 stycznia 2021 r. znak: IK 557920.

³⁰ Dz. Urz. poz. 18.

5 sierpnia 2020 r. podał do publicznej wiadomości wykaz jednostek, którym w 2019 r. przyznano dotacje podmiotowe i celowe wraz z kwotami tych dotacji. W 2021 r. planowane jest wydanie obwieszczenia z wykazem jednostek, którym w 2020 roku przyznano dotacje. Na stronach³¹ internetowych MAP zamieszczana jest, według stanu na koniec każdego miesiąca, ewidencja - wykaz udzielonych dotacji, wraz z podaniem nazwy kontrahenta, daty zawarcia i zakończenia umowy, wartości umowy, statusu umowy oraz przedmiotu umowy.

W ramach grupy ekonomicznej - świadczenia na rzecz osób fizycznych – finansowane były odprawy pieniężne i odszkodowania³² oraz zasądzone renty, a także świadczenia wynikające z przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (m.in. zwrot kosztów nabycia przez pracowników okularów korygujących wzrok, środki ochrony indywidualnej oraz odzież i obuwie robocze, ekwiwalent za pranie odzieży roboczej lub ubioru służbowego). Wykonanie wydatków w tej grupie wyniosło wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. 158,6 tys. zł (96,7% planu – 160,0 tys. zł), w porównaniu do wykonania za 2019 r. (24,3 tys. zł) wzrosło ponad 6-krotnie (652,7%) – wielkość wykonania ze względu na zmiany organizacyjne w MAP nie będzie porównywalna.

(dowód: akta kontroli str. 1751-1896, 1928-1944, 1946-1999, 2010-2068, 2090-2302)

Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2020 r. w części 48-Gospodarka złożami kopalin w układzie zadaniowym budżetu realizowano trzy zadania, ujęte w trzech funkcjach: 6-Polityka gospodarcza kraju; 11-Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic; 22-Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna.

Dla funkcji 6-Polityka gospodarcza kraju, w ramach której zrealizowano największą część wydatków Ministerstwa (w części 48 – 98,3%), plan wydatków po zmianach ustalony na 2 054 735,2 tys. zł wykonano w 99,6% (2 045 763,3 tys. zł).

W ramach tej funkcji realizowano zadanie 6.2-Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin, którego celem było zabezpieczenie potrzeb rynku w zakresie dostaw surowca krajowego. Miernik określał roczne wydobycie węgla kamiennego (w tonach). Wartość miernika zaplanowano na ≥ 60 mln ton. Według sprawozdania Rb-BZ1 na koniec 2020 r. wykonanie wyniosło 54,3 mln ton. Według opisu wykonania zadania i miernika w roku 2020, w komentarzu do wykonania miernika (punkt 11), brak wykonania miernika na zakładanym poziomie, wynika ze spadku zapotrzebowania na węgiel, który związany jest ze spadkiem zapotrzebowania na energię elektryczną produkowaną z węgla – co spowodowane było przede wszystkim pandemią COVID-19 oraz polityką klimatyczną UE. Cel - jakim było zabezpieczenie potrzeb rynku w zakresie dostaw surowca krajowego - został wykonany, ponieważ odbiorcy mieli zapewnione dostawy węgla, a obniżenie wydobycia wynikało z konieczności zbilansowania podaży z popytem.

Dla funkcji 11-Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic plan wydatków po zmianach wynosił 38,0 tys. zł (budżet państwa), który wykonano w 7,7% (2,9 tys. zł). Realizowano zadanie 11.4-Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa, którego celem było zabezpieczenie potrzeb obronnych państwa poprzez przygotowanie działu administracji rządowej „gospodarka złożami kopalin” do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Miernik – *Stopień wykonania*

³¹ <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/rejestr-umow-w-2020-r>

³² Określone w art. 108 ust. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 284).

zadań obronnych, zaplanowano na poziomie $\geq 80\%$, miernik osiągnął wielkość 91% (podzadanie 11.4.2). Środki wydatkowano głównie na szkolenie pracowników Ministerstwa oraz jednostek podległych i nadzorowanych. Ze względu na sytuację epidemiczną szkolenia obronne realizowano głównie w formie zdalnej (on-line). W ramach przeprowadzanych kontroli wykonania zadań obronnych zrezygnowano z udziału ekspertów zewnętrznych.

Dla funkcji 22-Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna plan wydatków po zmianach wyniósł 36 344,1 tys. zł i został wykonany w 92,4%, (33 577,2 tys. zł). Realizowano zadanie 22.1-Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna. Środki wydatkowano na obsługę administracyjną i techniczną Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 2431-2537, 2545-2708, 2721-2777)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

W części 48-Gospodarka złożami kopalin wydatki w dziale 750-Administracja publiczna w wysokości 34 403,4 tys. zł (92,6% planu po zmianach w wysokości 37 170,3 tys. zł) poniesiono głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 20 896,0 tys. zł (60,7% wydatków w dziale).

Plan wydatków na wynagrodzenia w ciągu roku został zwiększony z rezerwy celowej dwoma decyzjami³³ Ministra Finansów w kwocie 60,6 tys. zł i w kwocie 2,3 tys. zł.

Według sprawozdania Rb-70 plan wydatków na wynagrodzenia zrealizowano w 93,5%. Porównanie wydatków na wynagrodzenia oraz przeciętnego zatrudnienia rok do roku nie jest możliwe (ze względu na brak porównywalnych danych), ponieważ ze względu na zmiany organizacyjne³⁴ w MAP, przeciętne zatrudnienie w części 48, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, zmieniło się z 45 (w 2019 r.) do 224 (w 2020 r.). Przeciętne wykonanie zatrudnienia na kierowniczych stanowiskach państwowych w 2020 r. wyniosło dwie osoby w przeliczeniu na pełnozatrudnionych (w 2019 r. jedna osoba).

Przeciętne wynagrodzenie w 2020 r. zmalało o 6,7% w porównaniu do 2019 r., z 8 329,63 zł w 2019 r. do 7 773,81 zł w 2020 r. W 2020 r. w formie nagród wypłacono 265,3 tys. zł, a średnia kwota nagród (roczna) wyniosła 1,2 tys. zł.

W 2020 r. nie zawierano umów z agencjami pośrednictwa pracy, a badanie wszystkich siedmiu zawartych umów cywilno-prawnych z osobami fizycznymi wykazało, że nie nosiły one cech cyklicznego wykonywania zadań Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 1751-1896, 1918-1927, 2090-2104)

³³ Decyzja MF/FG4.4143.3.29.2020.MF.580 z 26 marca 2020 r. - środki przeznaczone na sfinansowanie wynagrodzenia oraz ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy (wraz z pochodnymi) dla jednej osoby odwołanej z kierowniczego stanowiska państwowego w Ministerstwie Aktywów Państwowych oraz MF/FG4.4143.3.95.2020.MF.2616³³ z 7 lipca 2020 r. - środki przeznaczone na sfinansowanie dodatku służby cywilnej dla urzędnika służby cywilnej mianowanego z dniem 1 grudnia 2019 r.

³⁴ Zmiany organizacyjne polegały w szczególności na: przejściu przez MAP, na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa - Dz. U. poz. 2369) oraz ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 284), kompetencji i spraw dotyczących nadzoru właścicielskiego i gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, utworzeniu części budżetowej 55-Aktywa państwowe, zmianie dysponenta części budżetowej 47-Energia z Ministra Aktywów Państwowych na Ministra Klimatu i wyłączeniu spraw, komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu energia z MAP, zmianie dysponenta części budżetowej 26-Łączność z Ministra Infrastruktury na Ministra Aktywów Państwowych i włączeniu spraw, komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy działu łączność do MAP.

Zobowiązania

Zobowiązania w części 48 na koniec 2020 r. wyniosły 219,5 tys. zł, co oznacza spadek o 34,7% w porównaniu ze zobowiązaniami na koniec 2019 r. (336,0 tys. zł). Główną pozycję zobowiązań na kwotę łączną 192,9 tys. zł (87,9% ogółu zobowiązań) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Pozostałe zobowiązania, z tytułu dostaw towarów i usług, zostały uregulowane w styczniu i lutym 2021 r. W 2020 r. nie wystąpiły odsetki od nieterminowych płatności zobowiązań. Na koniec 2020 r. w MAP nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 1918-1927, 2069-2089)

Wydatki niewygasające

W ramach części 48 MAP nie zgłaszało zadań i środków do ujęcia w rozporządzeniu o wydatkach niewygasających z upływem roku budżetowego 2020.

(dowód: akta kontroli str. 1751-1896)

Wydatki majątkowe

W ramach wydatków majątkowych według pierwotnego planu rzeczowo-finansowego w części 48 zaplanowano na 2020 r. realizację siedmiu zadań na kwotę 1 470,0 tys. zł wobec kwoty 90,0 tys. zaplanowanej w 2019 r.³⁵ W wyniku dokonanych zmian zrezygnowano z realizacji czterech zadań ujętych w pierwotnym planie na kwotę 343,2 tys. zł. – przyczyną rezygnacji był głównie brak trwałego zarządu budynku zajmowanego przez Ministerstwo (co uniemożliwiło przeprowadzenie prac budowlanych w pełnym zakresie³⁶). Ponadto w wyniku uzyskanych oszczędności zmniejszono wydatki majątkowe o 424,8 tys. zł, w tym o kwotę 244,8 tys. zł przeniesioną do grupy wydatków bieżących. Wprowadzono również 10 nowych zadań na łączną kwotę 1 054 848,4 tys. zł, w tym 1 054 506,0 tys. zł stanowiła kwota wynikająca z objęcia przez Skarb Państwa akcji SRK SA, w wyniku prowadzonego procesu zmian górnictwa węgla kamiennego jak również zabezpieczenia wyrobisk nieczynnych zakładów górniczych³⁷. Pozostałą kwotę 342,4 tys. zł wydatkowano głównie na rozbudowę systemu informatycznego oraz poprawę bezpieczeństwa fizycznego i teleinformatycznego Ministerstwa. Kwota wydatków majątkowych po zmianach w planie na koniec 2020 r. wynosiła 1 055 551,2 tys. zł, z czego wydatkowano 1 055 300,9 tys. zł. Dokonane zmiany (zarówno zwiększenia jak i zmniejszenia) w planie rzeczowo-finansowym były uzasadnione – wynikały ze zmiany w ustawie budżetowej, decyzji ministra właściwego do opracowywania i wykonywania budżetu państwa, lub z faktycznych potrzeb Ministerstwa, w tym z pracy zdalnej i mobilnej będących konsekwencją COVID-19³⁸. W okresie objętym kontrolą nie zrealizowano dwóch zadań – zostały one częściowo ujęte do realizacji w kolejnym roku budżetowym.

(akta kontroli str. 1013-1019, 1042-1061, 1103-1149, 1565-1610)

Realizacja zamówień publicznych

W 2020 r. Ministerstwo udzieliło 37 zamówień publicznych finansowanych z części 48 budżetu państwa na łączną kwotę 2 847,7 tys. zł. Szczegółową analizą objęto

³⁵ Różnica wynikała z procesu tworzenia Ministerstwa w 2019 r.

³⁶ Zakres prac był wynikiem ustaleń dokonanych w toku przygotowania inwestycji z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

³⁷ Zmiany te wynikały: 1) z regulacji ustawy o zmianie ustawy budżetowej na 2020 rok ujęto środki w wysokości 899 506,0 tys. zł w grupie wydatków majątkowych na objęcie akcji SRK; 2) z aktualizacji przez SRK SA zapotrzebowania na środki dotacyjne – w 2020 roku dokonano za zgodą Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej przeniesienia środków w wysokości 155.000,0 tys. zł z grupy dotacji do wydatków majątkowych.

³⁸ W zakresie zakupów: 1) zwiększających bezpieczeństwo poczty elektronicznej; 2) prowadzenia bezpiecznych telekonferencji; 3) mobilnego przygotowywania i montażu grafik i filmów na potrzeby Ministerstwa.

trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych na kwotę 633,9 tys. zł (22,3% łącznej kwoty), a poniesione wydatki z tytułu ich realizacji w 2020 r. wyniosły 610,2 tys. zł.

Poddane badaniu postępowania przeprowadzono w trybie:

- a) przetargu nieograniczonego na rozbudowę systemu zabezpieczeń w segmencie sieci LAN Ministerstwa – wartość udzielonego zamówienia wynosiła 364,9 tys. zł, cała kwota została wydatkowana w 2020 r.;
- b) zamówienie z wolnej ręki na badanie statystyczne dotyczące węgla kamiennego i brunatnego – wartość udzielonego zamówienia wynosiła 237,0 tys. zł, cała kwota zamówienia została wydatkowana w 2020 r.;
- c) oraz zamówienia o wartości nieprzekraczającej wartość 30 tys. euro na usługę dostępu do systemu informacyjno-analitycznego rynków finansowych – wartość udzielonego zamówienia wynosiła 32,0 tys. zł, z czego w 2020 r. wydatkowano 8,2 tys. zł³⁹.

Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴⁰, stosowano również wewnętrzne regulacje dotyczące ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, opracowywania i zatwierdzania wniosków, obiegu i kontroli dokumentacji finansowo-księgowej⁴¹. Wysokość wynagrodzenia wypłaconego w 2020 r. wykonawcom wynikała z zawartych umów. Skontrolowane zamówienia służyły realizacji zadań jednostki.

W zakresie realizacji wydatków związanych z realizacją zamówień publicznych z części 48 nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1176-1179, 1189-1207, 1591-1593, 1611-1616, dokument elektroniczny str. 1617, plik nr 001-003, 1618-1640, 1661-1750)

Badania szczegółowe wydatków

Szczegółowym badaniem objętych zostało - wylosowanych metodą MUS - 28 dowodów dokumentujących operacje gospodarcze w grupie wydatków bieżących w części 48, na łączną kwotę 3 020,8 tys. zł, co stanowiło 29,7% wydatków w próbie o wartości łącznej 10 166,5 tys. zł. Doboru próby⁴² do kontroli wydatków dokonano na podstawie zapisów z konta 130 *Rachunek bieżący jednostki* odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym Ministerstwa. Szczegółowa analiza wybranej próby wydatków wykazała, że wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym, na zakup towarów i usług służących realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 2105-2188, 2315-2430)

Realizacja działań nadzorczych

W ramach kontroli zarządczej w Ministerstwie corocznie opracowany jest plan działalności⁴³ Ministra dla działu administracji rządowej gospodarka złożami kopalni

³⁹ Dotyczy opłaty abonamentowej proporcjonalnie do okresu dostępu do systemu.

⁴⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: *upzp*.

⁴¹ Zarządzenie Nr 17 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z 26 kwietnia 2019 r.

⁴² Ze zbioru zapisów/dowodów stanowiących populację wydatków, wyłączone zostały wydatki w paragrafach 401-408, 411-414, 418, 420 i 444, wydatki poniżej 500 zł oraz wydatki majątkowe – paragraf 606. Ponadto, z próby wyłączone zostały trzy pozycje wydatków na kwotę 20 000,0 tys. zł, 879 506,0 tys. zł i 155 000,0 tys. zł – łącznie 1 054 506,0 tys. zł, które dotyczyły odpowiednio „Podwyższenia kapitału zakładowego SRK SA poprzez objęcie 200 000 nowych akcji i przeznaczenie na zakładowe składniki majątkowe CP BOLKO Sp. z o.o. um.2/III/A/10001/2 0/D”, „Podwyższenia kapitału zakładowego SRK SA poprzez objęcie 879 506 nowych akcji przeznaczonych na pokrycie kosztów” i „Wypłaty środków związanych z podwyższeniem kapitału zakładowego Spółki Restrukturyzacji Kopalni SA”.

⁴³ *Plan działalności Ministra Energii na rok 2020 dla działów administracji rządowej: energia, gospodarka złożami kopalni* z 24 października 2019 r. oraz aktualizacja: *Plan działalności Ministra Aktywów Państwowych na rok*

oraz sporządzane jest sprawozdanie⁴⁴ z wykonania tego planu i zgodnie z art. 70 ust. 3 *ufp* oświadczenie o stanie kontroli zarządczej.

Złożone 27 kwietnia 2020 r. *Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Ministra Aktywów Państwowych za rok 2019* zawierało informację o funkcjonowaniu w ograniczonym stopniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Oświadczenie oparte zostało m.in. na ocenie Ministra i dostępnych informacjach pochodzących z monitoringu realizacji celów i zadań, samooceny kontroli zarządczej, procesu zarządzania ryzykiem, audytu zewnętrznego, kontroli zewnętrznych, ocen funkcjonowania systemu kontroli zarządczej za rok 2019 złożonych przez dyrektorów komórek organizacyjnych MAP i *Sprawozdania z wykonania Planu Działalności Ministra Energii za rok 2019*. W zakresie kierowanych przez Ministra Aktywów Państwowych działów administracji rządowej (energia i gospodarka złożami kopalni) zastrzeżenia dotyczyły skuteczności i efektywności działania – wskazano słabość procesu udzielania odpowiedzi na zapytania interesariuszy/stron zewnętrznych. W oświadczeniu brak było informacji o działaniach podjętych przez Ministra Aktywów Państwowych w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej.

Według wyjaśnień⁴⁵ Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, mając na uwadze optymalizację procesu udzielania odpowiedzi na zapytania interesariuszy zewnętrznych dokonano zmian organizacyjnych, dzięki którym koordynowanie udzielania odpowiedzi na korespondencję otrzymaną z Sejmu i Senatu oraz Kancelarii Prezydenta i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także na interpelacje, zapytania oraz interwencje poselskie i senatorskie oraz odpowiedzi na wnioski przesłane⁴⁶ do ministerstwa zostały skonsolidowane w jednej komórce organizacyjnej – Biurze Ministra. Rozpoczęto proces przygotowywania karty projektu ws. KP-PP-BM-3 *Koordynowanie udzielania odpowiedzi na dezyderaty, interpelacje, zapytania, interwencje, oświadczenia i inne pisma posłów i senatorów*, karta została skonsultowana z komórkami organizacyjnymi ministerstwa. Po wejściu w życie wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Ministra, projektowane zmiany będą mogły wejść w życie. Ponadto, według wyjaśnień⁴⁷ Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego „ocena efektów działań, biorąc pod uwagę zarówno zmiany organizacyjne, jak i trwające procesy oraz utrudnienia wynikające z sytuacji epidemicznej kraju, będzie możliwa dopiero po upływie dłuższego okresu czasu niż 13.11-31.12.2020 r.”

Minister, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 *ufp*, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 48-Gospodarka złożami kopalni. W szczególności kontrolował, rozliczał, oceniał i zatwierdzał wykorzystanie dotacji udzielonych z budżetu państwa, monitorował zaangażowanie wykonania planu finansowego i podejmował decyzje o blokowaniu wydatków.

Po zakończeniu każdego kwartału DBF przygotowywał oceny wykonania budżetu części 48-Gospodarka złożami kopalni, a w okresie półrocznym, zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 4 *ufp*, komórki organizacyjne Ministerstwa sporządzały oceny efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie

2020 dla działów administracji rządowej: aktywa państwowe, gospodarka złożami kopalni z 8 lipca 2020 r., BDG.III.03101.1.2020.

⁴⁴ *Sprawozdanie z wykonania planu działalności Ministra Aktywów Państwowych za rok 2020 dla działów administracji rządowej: aktywa państwowe, gospodarka złożami kopalni* z 17 marca 2021 r., BDG.III.0320.2.2021, IK 571742.

⁴⁵ Pismo z 31 marca 2021 r., znak: BDG.III.090.1.2021, IK:585417 (585211).

⁴⁶ M.in. na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176) oraz ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o *ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1446).

⁴⁷ Pismo z 31 marca 2021 r., znak BDG.III.090.1.2021, IK: 586417 (585211).

kart opisu wykonania zadania i mierników stopnia realizacji celów budżetu zadaniowego, które były prezentowane kierownictwu Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 2303-2314, 2431, 2537-2544, 2778-2813)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków w części 48-Gospodarka złożami kopalin.

Wydatki wiązały się z realizacją zadań, były celowe i gospodarne oraz nie przekraczały limitów wyznaczonych w planie finansowym w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Minister dokonywał okresowych ocen realizacji wydatków.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta części 48-Gospodarka złożami kopalin:

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

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

W MAP ewidencja księgowa dokonywana była za pomocą oprogramowania Quorum (producent oprogramowania: QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o.).

Minister Aktywów Państwowych, powierzył Pani Annie Majewskiej obowiązki Głównego Księgowego MAP:

- w dniu 2 grudnia 2019 r., w zakresie części budżetowej 47-Energia oraz 48-Gospodarka złożami kopalin;
- w dniu 6 kwietnia 2020 r., w zakresie części budżetowej 48-Gospodarka złożami kopalin oraz 55-Aktywa państwowe;
- w dniu 13 października 2020 r., w zakresie części budżetowej 26-Łączność, 48-Gospodarka złożami kopalin oraz 55-Aktywa państwowe.

Za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości odpowiedzialność, o której mowa w art. 4 ust. 5 *uor* oraz art. 54 ust. 1 pkt 1 *uofp* ponosi Główny Księgowy.

(akta kontroli str. 50-67, 82-91, 107-128, 306-345)

Obroty razem wykazane w „Zestawieniu obrotów i sald kont księgi głównej” MAP na dzień 31 grudnia 2020 r.⁴⁸, były zgodne z obrotami wykazanymi w Dzienniku za 2020 r.

⁴⁸ Informacje dotyczące zmian w „Zestawieniu obrotów i sald kont księgi głównej” MAP na dzień 31 grudnia 2020 r., opisane w części 55-Aktywa państwowe.

Na wydruku „Zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej” części 48-Gospodarka złożami kopalni, w pozycjach „Obroty za cały okres z BO⁴⁹” zarówno dla konta 030 „Długoterminowe aktywa finansowe”, jak i konta 073 „Odpisy aktualizujące długoterminowe aktywa finansowe”, wykazane były zerowe „obroty Wn z BO” i zerowe „obroty Ma z BO”, mimo że na tych kontach wykazany był stan początkowy w Bilansie otwarcia. Stan początkowy Wn na koncie 030 wynosił 90 438 208 821,0 zł, a stan początkowy Ma na koncie 073 wynosił 2 567 343,13 zł. NIK zwraca uwagę, że w przypadku wystąpienia stanów początkowych w BO, „Obroty za cały okres z BO” również powinny wykazywać kwoty, co najmniej równe stanom z BO.

(akta kontroli str. 62-69)

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP⁵⁰: „System umożliwił wydruk „Zestawienia obrotów i sald” w cz. 48-Gospodarka złożami kopalni, w którym w poz. „Obroty za cały okres z BO” zarówno dla konta 030 „Odpisy aktualizujące długoterminowe aktywa finansowe”, jak i dla konta 073 „Długoterminowe aktywa finansowe” z wykazanymi obrotami 0,00 WN z BO i obrotami MA z BO, z uwagi na sposób zdefiniowania zestawienia obrotów i sald przez użytkownika. W przekazanym wydruku nie uwzględniono kolumny „Obroty bieżące”, które dla konta 030 wynosiły MA „minus” 90 438 208 821,0 zł wynikające z przeksięgowania akcji/udziałów z cz. 48 Gospodarka złożami kopalni do cz. 55 Aktywa państwowe. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku konta 073 dotyczącego przeksięgowania odpisów z cz. 48 do 55. Zdefiniowane przez pracownika zestawienie i zostało w niepełny sposób oznaczone i w taki sposób zostało wydrukowane – był to błąd pracownika, a nie błąd systemu. Celem uniknięcia ponownego sporządzenia błędnego zestawienia ustawiono „blokady edycji” na sparametryzowanym na stałe zestawieniu obrotów i sald, dla użytkowników systemu dla poszczególnych części budżetowych zawierających oczekiwane dane obrazujące ewidencję księgową”.

NIK zwraca uwagę, że nie można „wyksięgować” kwot z bilansu otwarcia, gdyż jest to niezgodne z zasadą ciągłości, zapisaną w art. 5 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*, tj. „wykazane w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia stany aktywów i pasywów należy ująć w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych”.

(akta kontroli str. 68-69, 401-402)

Niektóre salda i obroty kont na wydrukach załączonych do rocznych sprawozdań budżetowych za 2020 r. Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-BZ1, nie były zgodne z danymi wykazanymi w tych sprawozdaniach, a także z treścią opisu sald tych kont, wynikającą z *rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r., w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*⁵¹. Na załączonych wydrukach⁵² wykazane były następujące obroty i salda:

- 1) Na wydruku konta 130 "Rachunek bieżący - dochody", wykazano: obroty Wn za okres bieżący” w kwocie 23 236 752,73 zł, „obroty Ma za okres bieżący” w kwocie 75,0 zł, saldo końcowe Wn w kwocie 23 236 677,73 zł.

⁴⁹ BO – bilans otwarcia (przyp. NIK).

⁵⁰ Pismo z dnia 12 marca 2021 r., znak: IK: 575509.

⁵¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej także: *rszr*.

⁵² Wszystkie wydruki z modułu: qmFK przedkładane w toku kontroli podpisane były przez Głównego Księgowego MAP.

Zgodnie z *rszr*, „konto 130 w zakresie dochodów budżetowych może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych z tytułu zrealizowanych dochodów budżetowych, które do końca roku nie zostały przelane do budżetu”. Taka sama treść opisu funkcjonowania konta 130 – dochody, zawarta jest w załączniku nr 5 do *Polityki rachunkowości MAP*⁵³. Natomiast w sprawozdaniu Rb-23 kwota wykazana w pozycji 11 "Dochody wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb-27" i kwota wykazana w pozycji 12 "Dochody przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa" były sobie równe i wynosiły 23 236 677,73 zł. W sprawozdaniu Rb-27 wykazano dochody wykonane w kwocie 23 236 677,73 zł. Zgodnie z danymi zapisanymi w sprawozdaniu Rb-23 i Rb-27, konto 130 „Rachunek bieżący – dochody”, na koniec roku nie powinno wykazywać salda.

Według wyjaśnień Głównej Księgowej MAP⁵⁴: „System dokonał wydruku zestawienia zgodnie z zaznaczonymi przez użytkownika parametrami, które nie uwzględniły w prezentowanych danych parametru oznaczonego jako źródło finansowania, co skutkowało wykazaniem salda po stronie Wn. Nieprecyzyjne wskazanie parametru wynikało z błędu ludzkiego. Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-23 w pozycji 11 „Dochody wykonane wykazane w sprawozdaniu RB-27” oraz w pozycji 12 „Dochody przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa” są danymi prawidłowymi”.

(akta kontroli str. 107, 112-113, 460)

- 2) Na wydruku konta 130 – „Rachunek bieżący – wydatki” wykazano: „obroty Wn za okres bieżący” 0,0 zł, „obroty Ma za okres bieżący” 2 079 338 196,55 zł, saldo końcowe Ma w kwocie 2 079 338 196,55 zł.

Zgodnie z *rszr* oraz *Polityką rachunkowości MAP*: „konto 130 w zakresie wydatków budżetowych może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych otrzymanych na realizację wydatków budżetowych, a niewykorzystanych do końca roku”.

Natomiast w sprawozdaniu Rb-23, w wierszu 21 „Środki otrzymane z Min. Finansów lub od dysponenta wyższego stopnia” i w wierszu 22 „Wydatki wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb-28” były sobie równe i wynosiły 2 079 338 196,55 zł.

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP⁵⁵: „System dokonał wydruku zestawienia zgodnie z zaznaczonymi przez użytkownika parametrami, które nie uwzględniło parametru bilansu zamknięcie (BZ) w prezentowanych danych, co skutkowało wykazaniem zerowych obrotów. Nieprecyzyjne wskazanie parametru wynikało z błędu ludzkiego. Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-23 w pozycji 21 „Środki otrzymane z Min. Finansów lub od dysponenta wyższego stopnia” są danymi prawidłowymi”.

(akta kontroli str. 107, 121-123, 460, 478-483)

- 3) Na wydruku konta 222-48 „Rozliczenie dochodów budżetowych” wykazano: obroty Wn w kwocie 23 396 623,29 zł obroty Ma 159 945,56 zł oraz saldo końcowe Wn w kwocie 23 236 677,73 zł;

Zgodnie z *rszr* oraz *Polityką rachunkowości MAP*: „Konto 222 może wykazywać saldo Ma, które oznacza stan dochodów budżetowych

⁵³ Zarządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 3 września 2020 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Aktywów Państwowych (Dz.Ur.z. z 2020 r., poz. 20), dalej: *Polityka rachunkowości MAP*.

⁵⁴ Pismo z dnia 9 marca 2021 r., znak: IK: 576168.

⁵⁵ *Ibidem*.

zrealizowanych, lecz nieprzelanych do budżetu. Saldo konta 222 ulega likwidacji poprzez księgowanie przelewu do budżetu dochodów budżetowych pobranych, lecz nieprzelanych do końca roku, w korespondencji z kontem 130”.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z *rszr*, konto 222 może wykazywać tylko saldo Ma (nigdy salda Wn), natomiast zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-23, konto 222 nie powinno na koniec roku wykazywać salda. Zgodnie z zapisami *Polityki rachunkowości MAP*, pod datą sprawozdania Rb-27, zrealizowane dochody budżetowe powinny być przeksięgowane na Fundusz jednostki.

- 4) Na wydruku konta 223-48 „Rozliczenie wydatków budżetowych”, załączonym do Rb-28 z dnia 17 lutego 2021 r., wykazano: obroty Wn równe obrotom Ma (w kwocie 2 229 127 959,06 zł) oraz saldo końcowe Ma w kwocie 2 079 338 196,55 zł.

(akta kontroli str. 111)

Na wydruku konta 223-48 „Rozliczenie wydatków budżetowych”, z dnia 24 lutego 2021 r., wykazano: obroty Wn w kwocie 149 789 762,51 zł, obrotom Ma w kwocie 2 229 127 959,06 zł, saldo końcowe Ma w kwocie 2 079 338 196,55 zł.

(akta kontroli str. 276)

Zgodnie z *rszr* oraz *Polityką rachunkowości MAP*: „Konto 223 może wykazywać saldo Ma, które oznacza stan środków pieniężnych otrzymanych na pokrycie wydatków budżetowych, lecz niewykorzystanych do końca roku. Saldo konta 223 ulega likwidacji poprzez księgowanie przelewu na rachunek dysponenta wyższego stopnia środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 130”.

Natomiast zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-23, konto 223 nie powinno wykazywać salda. NIK zwraca uwagę, że w przypadku takich samych obrotów Wn i Ma na koncie (bez stanu początkowego), nie powinno być również salda końcowego.

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP⁵⁶: „System umożliwił wydruk konta 223 - 48 „Rozliczenie wydatków budżetowych” za rok obrotowy 2020 r., które posiada saldo końcowe MA w kwocie 2 079 338 196,55 zł mimo, że obroty Wn tego konta są równe obrotom Ma ponieważ wydruk został taki sposób zdefiniowany przez użytkownika. W momencie wydruku nieuwzględniony został zapis techniczny w obrotach konta i w wyniku tego zawyżone zostały obroty zwracane do Ministerstwa Finansów (zapis techniczny ujemny po obu stronach konta 223 w celu zmniejszenia obrotów w wysokości 149 784 513,24 zł oraz kwoty, która została skorygowana w sprawozdaniu Rb-28 (korekta) w wysokości 5249,27 zł. Błąd definiowania zestawienia do wydruku polegał na tym, że dokonano wyboru kolumny Obroty za cały okres od początku roku z BO z uwzględnieniem rejestru BZ a w kolumnie Salda za cały okres bez BZ system automatycznie nie uwzględnia BZ. Celem uniknięcia ponownego sporządzenia błędnego zestawienia ustawiono „blokadę edycji” na sparametryzowanym na stałe zestawieniu obrotów i sald, dla użytkowników systemu dla poszczególnych części budżetowych”.

(akta kontroli str. 110-111, 121-123, 402)

- 5) Na wydruku konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym” (wydruk z dnia 24 lutego 2021 r., załączony do rocznego

⁵⁶ Pismo z dnia 12 marca 2021 r., znak: IK: 575509.

sprawozdania Rb-BZ1) wykazano: obroty Wn w kwocie 2 091 117 244,19 zł, obroty Ma w kwocie 2 079 338 196,55 zł, saldo Wn za cały okres bez BZ w kwocie 19 947 459,69 zł i saldo Ma za cały okres bez BZ w kwocie 8 168 412,05 zł;

Zgodnie z *rszr* oraz *Polityką rachunkowości MAP*: „Na stronie Wn konta 990 ujmuje się plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz jego zmiany. Na stronie Ma konta 990 ujmuje się równowartość zrealizowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz wartość planu niezrealizowanego. Konto 990 nie wykazuje na koniec roku salda”.

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP⁵⁷: „Przy przygotowywaniu zestawienia użytkownik systemu nie wskazał w parametrach zestawienia bilansu zamknięcia (BZ), co wpłynęło na wykazanie powyższych sald”.

(akta kontroli str. 273-280, 462)

W dniu 2 marca 2021 r., MAP dokonało korekty rocznych sprawozdań (z dnia 17 lutego 2021 r.): Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych i Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa. Korekta ww. sprawozdań dokonana została w następstwie analizy i kontroli dokumentów przez DBF, w wyniku której ujawniono omyłkę i podjęto działania wyjaśniające z Ministerstwem Finansów. MAP po ustaleniach z MF wystąpiło w dniu 25 lutego 2021 r. do MF za pośrednictwem Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR o dokonanie przeksięgowania kwoty 5 249,27 zł z rachunku wydatków budżetu państwa na rachunek dochodów budżetu państwa roku 2021 r. W dniu 1 marca 2021 r. MAP otrzymało pismo z Ministerstwa Finansów z potwierdzeniem dokonania przeksięgowania ww. kwoty z rachunku wydatków MF roku 2020 r. na rachunek dochodów budżetu państwa roku 2021 r. oraz informacją o odzwierciedleniu przeksięgowania w księgach rachunkowych MAP oraz wykazania w sprawozdawczości za 2020 r.

Natomiast w dalszym ciągu na wydruku konta 223, załączonym do sprawozdania Rb-23 Korekta, z dnia 2 marca 2021 r., wykazane było saldo Ma w kwocie 2 079 343 445,82 zł (oraz obroty Wn w kwocie 149 784 513,24 zł i obroty Ma w kwocie 2 229 127 959,06 zł). Zgodnie z zapisami *Polityki rachunkowości MAP*, na podstawie sprawozdania Rb-28, zrealizowane wydatki budżetowe powinny być przeksięgowane na Fundusz jednostki.

(akta kontroli str. 306-308)

Na wydruku konta 130 "Rachunek bieżący - dochody", z dnia 8 marca 2021 r. wykazano: obroty Wn w kwocie 23 236 752,73 zł, obroty Ma w kwocie 23 236 752,73 zł, saldo końcowe Wn w kwocie 23 236 677,73 zł i saldo końcowe Ma w kwocie 23 236 752,73 zł.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami rachunkowości, taka sytuacja na koncie 130 nigdy nie powinna występować, jeżeli obroty są wyrównane i nie było salda początkowego - to saldo końcowe również nie występuje. (akta kontroli str. 309)

Na wydruku konta 130 „Rachunek bieżący – wydatki”, z dnia 8 marca 2021 r., załączonym do sprawozdania Rb-28 korekta, wykazano: obroty Wn równe obrotom Ma w kwocie 2 079 343 445,82 zł oraz równe salda końcowe Wn i Ma, w kwocie 2 079 343 445,82 zł.

⁵⁷ Pismo z dnia 9 marca 2021 r., znak: IK: 576168.

Na wydruku konta: 130 „Rachunek bieżący – wydatki”, z dnia 11 marca 2021 r., wykazano: równe „obroty za okres bieżący” Wn i „obroty za okres bieżący” Ma, w kwocie 2 079 343 445,82 zł, natomiast „obroty za okres bieżący z BO” Wn i „obroty za okres bieżący z BO” Ma, też były równe, ale wynosiły 4 158 686 891,64 zł.

W sprawozdaniu Rb-23, w wierszu 21 „Środki otrzymane z Min. Finansów lub od dysponenta wyższego stopnia” i w wierszu 22 „Wydatki wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb-28” są sobie równe i wynoszą 2 079 343 445,82 zł. Wydruki zgodne z tymi danymi kontrolerzy NIK otrzymali w dniu 15 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 310-314, 333-335, 342-345)

W związku z dokonaniem korekty sprawozdania rocznego Rb-28, MAP w dniu 3 marca 2021 r., dokonało korekty sprawozdania Rb-BZ1 w zakresie wykonania wydatków.

(akta kontroli str. 287-292)

Sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), zostało sporządzone przez dysponenta części 48-Gospodarka złożami kopalin na podstawie ksiąg rachunkowych. Kwoty wykazane w tym sprawozdaniu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W sprawozdaniu w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), z dnia 25 stycznia 2021 r., wykazane zostały należności ogółem w kwocie 241 798,0 tys. zł, w tym: 5 587,2 tys. zł w kolumnie 4 „Sektor finansów publicznych ogółem”, w kolumnie 6 „grupa II” oraz 236 210,8 tys. zł w kolumnie 12 „Przedsiębiorstwa niefinansowe”.

(akta kontroli str. 82-91, 97)

Wykazane w Rb-N należności dotyczyły: nierozliczonych dotacji podmiotowych i dotacji celowych. Stosowane w MAP mechanizmy kontroli zarządczej nie zapewniły sporządzenia sprawozdania Rb-N w sposób prawidłowy. Należności w kwocie 5 587,2 tys. zł, w sprawozdaniu RB-N z dnia 25 stycznia 2021 r., zostały błędnie wykazane w grupie II dłużników krajowych sektora finansów publicznych.

Według wyjaśnień Dyrektora DBF⁵⁸: „w sprawozdaniu Rb-N omyłkowo wskazana została kategoria podmiotów, w przypadku należności od Agencji Rozwoju Przemysłu SA oraz Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze. Jednocześnie informuję, że kwoty należności wykazane w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał wynikały z ewidencji księgowej, mylnie ujęto jedynie prezentację tych danych wg poszczególnych kategorii zaszeregowania dłużników. (...) Podjęte zostały działania mające na celu sparametryzowanie sprawozdań Rb-N. W związku z powyższym nie sporządzono korekty sprawozdania z uwagi omyłkowe przypisanie jednostek do właściwych grup kategorii dłużników tylko z uwagi na zmianę stanu faktycznego danych do sprawozdania – wartość po korekcie 0,0 zł”.

W związku z rozliczeniem przekazanych dotacji, MAP sporządziło korektę sprawozdania Rb-N, w którym należności nie występują.

Natomiast dotacja podmiotowa dla Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze, następcy prawnego Zabytkowej Kopalni Węgla Kamiennego „Guido” (saldo należności na 31 grudnia 2020 r. wynosiło 2 928 995,02 zł według wydruku z dnia 25 stycznia 2020 r.), została ujęta w § 2580 „Dotacja podmiotowa z budżetu

⁵⁸ Pismo z dnia 3 marca 2021 r., znak: IK: 572648.

dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych”, a powinna być ujęta w § 2480 „Dotacja budżetowa dla samorządowej instytucji kultury”.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Górnictwa⁵⁹: „w dniu 1 października 2012 r. wpłynął do Sejmu RP poselski projekt ustawy o dotacji dla niektórych podmiotów. Pierwotny projekt nie obejmował podmiotu pn. Zabytkowa KWK „Guido”, został on dodany w trakcie procedowania ustawy. Na podstawie uchwalonej ustawy, dokonano zgłoszenia zapotrzebowania do Ministra Finansów na środki budżetowe, celem zabezpieczenia finansowania zadań, określonych ustawą tj. utrzymania, zabezpieczenia i ratowania zabytkowych części zakładu górniczego Kopalnia Węgla Kamiennego „Guido” w Zabrze i zakładu górniczego Kopalnia Węgla Kamiennego „Królowa Luiza” w Zabrze. Biorąc pod uwagę fakt, że obydwa zakłady górnicze były zabytkowe, należało wnioskować, że utrzymanie, zabezpieczenie i ratowanie pozostałości kopalni stanowiło podstawową działalność podmiotu, jakim była Zabytkowa KWK „Guido” i na tej podstawie dotację na finansowanie działalności KWK „Guido” zakwalifikowano do § 258” (...).

W dniu 2 kwietnia 2013 r. dokonano wpisu do Księgi Rejestrowej Instytucji Kultury, określając, że Muzeum w ramach działalności statutowej udostępnia zespół wyrobisk dawnej Kopalni „Guido”, Kopalni „Królowa Luiza”, Głównej Kluczowej Sztolni Dziedzicznej wraz z zabudową powierzchniową. Wskazana została Uchwała nr XXXIII/494/13 Rady Miasta Zabrze z dnia 14 stycznia 2013 r. stanowiąca o połączeniu Zabytkowej Kopalni Węgla Kamiennego „Guido” i Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze.

(akta kontroli str. 82-91, 97, 379-380, 708-720)

NIK zwraca uwagę, że dotacja dla ww. Muzeum, które jest samorządową instytucją kultury (tak jak i wchodząca w skład Muzeum Zabytkowa Kopalnia Węgla Kamiennego „Guido”), powinna być ujęta w § 2480 „Dotacja budżetowa dla samorządowej instytucji kultury”.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym.

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

- 1) Wykorzystywane w systemie finansowo-księgowym oprogramowanie Quorum, nie spełniało wymagań *uor*, gdyż umożliwiało generowanie wydruków zawierających błędne dane. Przykładowo system finansowo – księgowy z zastosowaniem oprogramowania Quorum:
 - a) umożliwił wydruk „Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej” części 48 – Gospodarka złożami kopalni, w którym, w pozycjach „Obroty za cały okres z BO” zarówno dla konta 030 „Długoterminowe aktywa finansowe”, jak i konta 073 „Odpisy aktualizujące długoterminowe aktywa finansowe”, wykazane były zerowe „obroty Wn z BO” i zerowe „obroty Ma z BO”, mimo, że zarówno na koncie 030, jak i 073 wykazany był stan początkowy w Bilansie otwarcia (BO);
 - b) umożliwił dokonanie zmian w saldach początkowych (BO) kont 030 i 073;
 - c) umożliwił dokonanie wydruku konta 130 "Rachunek bieżący - dochody", niezgodnego ze stanem faktycznym, tj. występowanie sald Wn i Ma przy równych obrotach Wn i Ma (wydruk z dnia 8 marca 2021 r., na którym

Stwierdzone
nieprawidłowości

⁵⁹ Pismo z dnia 29 marca 2021 r., znak: DGA.II.092.1.2021.

- wykazano: obroty Wn równe obrotom Ma w kwocie 23 236 752,73 zł, oraz saldo końcowe Wn i saldo końcowe Ma w kwocie 23 236 752,73 zł);
- d) umożliwił dokonanie wydruków konta 130 „Rachunek bieżący – wydatki” niezgodnych ze stanem faktycznym, tj. występowanie sald przy równych obrotach Wn i Ma (wydruk z dnia 8 marca 2021 r., załączony do sprawozdania Rb-28 korekta, na którym wykazano: obroty Wn równe obrotom Ma w kwocie 2 079 343 445,82 zł, saldo końcowe Wn i saldo końcowe Ma w kwocie 2 079 343 445,82 zł);
 - e) umożliwił dokonanie wydruków konta 223-48 „Rozliczenie wydatków budżetowych” za rok obrotowy 2020, na którym błędnie wykazano saldo końcowe Ma w kwocie 2 079 338 196,55 zł konta (wydruk z dnia 17.02.2021 r.) gdyż obroty Wn tego konta były równe obrotom Ma (wynosiły 2 079 338 196,55 zł);
- 2) Wykazanie w sprawozdaniu z operacji finansowych Rb-N, należności w kwocie ogółem 5 587,2 tys. zł, w niewłaściwej kolumnie, tj. w grupie II należności jednostek sektor finansów publicznych;
 - 3) Ujęcie w niewłaściwym paragrafie (tj. w § 258 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych”) udzielonej dotacji dla Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze, następcy prawnego Zabytkowej Kopalni Węgla Kamiennego „Guido”, które jest samorządową instytucją kultury, a więc powinna być ujęta w § 248 „Dotacja budżetowa dla samorządowej instytucji kultury”.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia brak rzetelności wydruków załączonych do ww. sprawozdań (kilkakrotnie zmienianych) Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-BZ1, a także dokonywanie korekt w dowolnym czasie, w stanach z bilansu otwarcia (BO).

Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-Z, były zgodne z danymi wykazanymi na wydrukach załączonych do tych sprawozdań, natomiast w sprawozdaniu Rb-N z dnia 25 stycznia 2021 r., w niewłaściwej kolumnie wykazano należności od Agencji Rozwoju Przemysłu SA oraz Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze w łącznej kwocie 5 587,2 tys. zł. Dodatkowo dotacja udzielona Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze wykazana była w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej.

Część 55-Aktywa państwowe

OBSZAR

4. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Nie planowano dochodów w ustawie budżetowej na rok 2020 dla części 55 – Aktywa państwowe⁶⁰. W nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020⁶¹ zaplanowano dochody w tej części w kwocie 455 700,0 tys. zł (wszystkie rozdziale 75624 –

⁶⁰ W związku z pracami nad nowelizacją ustawy budżetowej, Minister Aktywów Państwowych w piśmie do Ministra Finansów z dnia 1 lipca 2020 r., poinformował, iż zaplanowane w ustawie budżetowej na 2020 r., dochody z tytułu dywidend od akcji/udziałów Skarbu Państwa od spółek będących w nadzorze MAP w kwocie 1 453 287,0 tys. zł, z uwagi na sytuację związaną z epidemią oraz możliwymi dalszymi negatywnymi konsekwencjami gospodarczymi najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięty, zaproponował przyjęcie założenie, że wykonanie dochodów z tego tytułu w 2020 r. ukształtuje się na poziomie około 651 mln zł, z tego 455,7 mln zł stanowić będzie dochód budżetu państwa (w części 55 – Aktywa państwowe), 195,3 mln zł odpis na Fundusz Inwestycji Kapitałowych.

⁶¹ W nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. uwzględniono wpływ z tytułu dywidend, które rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów zostały przeniesione z części budżetowej: 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 32 – Rolnictwo, 35 – Rynki rolne, 39 – Transport, 47 – Energia, do części budżetowej 55 – Aktywa państwowe w łącznej kwocie 1 453 287,0 tys. zł, w celu przypisania dochodów uzyskiwanych z wpływów z dywidend do właściwego organu. W nowelizacji założono spadek dochodów z dywidend w 2020 r. (z 1 453 287,0 tys. zł do 455 700,0 tys. zł), który wynikał z sytuacji związanej z epidemią oraz możliwymi negatywnymi konsekwencjami gospodarczymi.

Dywidendy). Zrealizowane dochody wyniosły 491 989,6 tys. zł i były wyższe o 36 289,6 tys. zł (8,0%) od kwoty w planie po zmianach.

Niemal całość dochodów (491 927,3 tys. zł, tj. 99,99% dochodów ogółem) uzyskano w Dziale 756 – Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, w rozdziale 75624 – Dywidendy. Zrealizowane dochody w tym rozdziale, dotyczyły wpłat z tytułu dywidend z zysku od spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji i udziałów wykonuje Minister Aktywów Państwowych zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁶².

Powyższa kwota nie uwzględnia odpisu na Fundusz Inwestycji Kapitałowych (dalej: FIK) w kwocie 210 826,0 tys. zł⁶³, przekazywanych zgodnie z art. 33b ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Środki w wysokości 30% każdej wypłaconej dywidendy, a także zaliczki na poczet przewidywanej dywidendy, z akcji należących do Skarbu Państwa przekazywane były na przychody FIK.

(akta kontroli str. 177-179, 511-596)

W 2020 r. 35 spółek wpłaciło dywidendy, na łączną kwotę 702 753,2 tys. zł, z czego dochody budżetu państwa wynosiły 491 927,3 tys. zł, pozostała kwota (30%) została przekazana na FIK. W przypadku trzech Spółek na rachunek MAP środki wpłynęły po terminie, tj.:

- 1) Polski Holding Nieruchomości S.A. dokonał przelewu na konto w terminie wynikającym z uchwały Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki, tj. 31 sierpnia 2020 r., a środki w kwocie 19 895,2 tys. zł wpłynęły na rachunek MAP w dniu 7 września 2020 r.,
- 2) PKN ORLEN S.A. dokonał przelewu na konto w terminie wynikającym z uchwały Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki, tj. w dniu 28 lipca 2020 r., a środki w kwocie 117 710,2 tys. zł na rachunek MAP wpłynęły w dniu 29 lipca 2020 r.⁶⁴,
- 3) Wojskowe Zakłady Łączności nr 1 S.A., dokonały wpłaty: pierwszej transzy dywidendy (24 sierpnia 2020 r. 8,5 tys. zł), częściowo w terminie wynikającym z uchwały Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki, w kwocie 6,9 tys. zł, (wpływ na rachunek MAP 25 sierpnia 2020 r.), a kwotę 1,6 tys. zł przekazały w dniu 24 września 2020 r.⁶⁵, drugiej transzy w terminie wynikającym z uchwały 24 września 2020 r., a na rachunek MAP środki wpłynęły w dniu 25 września 2020 r. (w kwocie 12,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 177-179, 511-596)

W przypadku dywidendy od Spółki Polski Holding Nieruchomości S.A., Dyrektor DBF dopiero w dniu 4 września 2020 r. skierował pismo do Dyrektora Departamentu Nadzoru⁶⁶, w którym poinformowano, że do dnia 3 września 2020 r. wpłata nie została dokonana.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Nadzoru⁶⁷: „Pismem z dnia 4 września 2020 r., DBF w ramach realizacji obowiązków związanych z kontrolą

⁶² Dz. U. z 2020 r. poz. 735 ze zm.

⁶³ Niewłaściwa ewidencja kwot przekazanych na FIK w punkcie: Sprawozdawczość.

⁶⁴ Zgodnie z wyjaśnieniami Departamentu Nadzoru, Dom Maklerski PKP BP dokonał przelewu na rachunek MAP w dniu 28 lipca 2020 r.

⁶⁵ Zgodnie z wyjaśnieniami Departamentu Nadzoru, dopłata brakującej kwoty dywidendy 1623,0 zł, była wynikiem omyłkowego naliczenia przez Spółkę podatku dochodowego od dywidendy.

⁶⁶ Dalej: DNI.

⁶⁷ Pismo z dnia 18 marca 2021 r., znak: IK:580254.

zarządczą, poinformował DNI o braku wpłaty. DNI niezwłocznie, jeszcze w tym samym dniu wyjaśnił zaistniałą sytuację i ustalił, że środki z tego tytułu wpłynęły w dniu 31 sierpnia 2020 r. na rachunek Skarbu Państwa prowadzony przez Biuro Maklerskie PKO Bank Polski⁶⁸, jednakże w celu przekazania powyższych środków na rachunek MAP, BM PKO oczekiwało na złożenie dyspozycji przelewu. Pracownik DNI w dniu 4 września 2020 r. przekazał dyspozycję przelewu do BM PKO.

Ostatecznie w dniu 7 września 2020 r., środki w kwocie 19 895,2 tys. zł wpłynęły na rachunek MAP.

NIK pozytywnie ocenia działania Dyrektora DBF, który w dniu 22 lutego 2021 r., zorganizował spotkanie z Departamentami Nadzoru, na którym zostały omówione zasady monitorowania dochodów z tytułu dywidend od spółek, w tym wpływów uzyskiwanych za pośrednictwem biur maklerskich.

(akta kontroli str. 133-141, 511-586, 587-596, 609-635)

W Ministerstwie Aktywów Państwowych w części budżetowej 55 - Aktywa państwowe, w Rb-N⁶⁹, według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r., wykazane zostały należności w kwocie 1 282,2 tys. zł i dotyczyły należności głównych dwóch podmiotów, przejętych do nadzoru z Ministerstwa Infrastruktury, tj.:

- 1) [...] ⁷⁰, prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą „MONIS” Usługi Transportowe [...] ⁷¹ (umowa z dnia 10 czerwca 2013 r. sprzedaży akcji spółki Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Dębicy S.A.⁷²), należność główna 77 216,04 zł i odsetki 12 748,48 zł (sprawa procedowana jest przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej);
- 2) Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Przemysłu sp. z o.o.⁷³ (umowa prywatyzacyjna z 21 grudnia 2012 r., dotycząca procesu zbycia udziałów spółce PKS Przemysł Sp. z o.o.), należność główna 1 204 995,38 zł i odsetki 144 602,32 zł.

(akta kontroli str. 70-73, 439-456)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie.

Zaplanowane w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 dochody w tej części zostały zrealizowane w 108,0%. Dyrektor DBF podjęła działania dotyczące monitorowania dochodów z tytułu dywidend od spółek, które są kluczowe w strukturze dochodów MAP w tej części.

⁶⁸ Dalej: BM PKO.

⁶⁹ W wyniku kontroli NIK MAP dwukrotnie dokonywało korekty sprawozdania Rb-27 i Rb-N, szczegóły opisane w punkcie Sprawozdawczość.

⁷⁰ Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - Dz.U. z 2020 r. poz. 2176. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej. W dalszej części wystąpienia w miejscach oznaczonych jako „[...]” dokonano wyłączenia informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej. na tej samej podstawie prawnej.

⁷¹ Dalej: MONIS.

⁷² Dalej: PKS w Dębicy.

⁷³ Dalej: PKS Przemysł.

5. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej po nowelizacji⁷⁴ na rok 2020 wydatki budżetu państwa w części 55-Aktywa państwowe ustalone zostały w wysokości 4 291,0 tys. zł. W trakcie roku wydatki zostały zwiększone pięcioma decyzjami Ministra Finansów z rezerw celowych o łączną kwotę 1 870 000,0 tys. zł, w tym z pozycji 5-Środki na zadania w obszarze transportu lądowego (dwie decyzje) w łącznej kwocie 1 850 000,0 tys. zł, z przeznaczeniem⁷⁵ na podwyższenie kapitału zakładowego PLK SA i z pozycji 56-Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania o 20 000,0 tys. zł (trzy decyzje). Ponadto, plan po zmianach został zwiększony łącznie o 1 737,3 tys. zł, przeniesieniem z części budżetowej 47 (dwie decyzje MF na podstawie art. 194 *ufp* w kwocie 1 457,3 tys. zł i 280,0 tys. zł) oraz w wyniku przeniesienia (zgodnie z art. 171 ust. 9 *ufp*) wydatków między częściami dysponenta MAP w ramach tego samego działu i rozdziału na łączną kwotę 3 423,7 tys. zł (trzy decyzje w kwocie 1 277,8 tys. zł, 1 891,9 tys. zł i 280,0 tys. zł).

Plan wydatków został zmniejszony trzema blokadami na kwotę łączną 4 987,7 tys. zł, w tym dwie blokady Ministra Aktywów Państwowych⁷⁶ i jedna blokada⁷⁷ Ministra Finansów.

Plan po zmianach na koniec 2020 r. wyniósł 1 874 464,0 tys. zł.

W części 55 w 2020 r. wydatki zostały zrealizowane w kwocie 1 870 854,4 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach.

Według wyjaśnień⁷⁸ Dyrektora DBF, dysponent części budżetu państwa 55–Aktywa państwowe nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów poleceń wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

W ramach części 55-Aktywa państwowe nie zostały zaplanowane ani nie były realizowane wydatki budżetu środków europejskich.

Na koniec roku w części 55-Aktywa państwowe nie było zablokowanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 1751-1896, 1928-1997, 2090-2188, 2256-2302)

Struktura wykonania wydatków według grup ekonomicznych w części 55-Aktywa państwowe przedstawiała się następująco: dotacje z budżetu państwa nie wystąpiły, wydatki bieżące jednostek budżetowych 18 922,8 tys. zł (wykonanie 85,0% planu po zmianach – 22 254,6 tys. zł), wydatki majątkowe 1 850 461,7 tys. zł (100% planu po zmianach – 1 850 614,9 tys. zł), świadczenia na rzecz osób fizycznych 8,6 tys. zł (48,3% planu po zmianach – 17,9 tys. zł) oraz współfinansowanie projektów z udziałem środków UE 1 461,3 tys. zł (92,7% planu po zmianach – 1 576,6 tys. zł).

Część 55–Aktywa państwowe utworzona została w trakcie roku rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 19 marca 2020 roku *zmieniającym rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów*⁷⁹,

⁷⁴ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz.U. poz. 1919), która zmieniła Ustawę budżetową na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 roku (Dz.U. z 2020 r. poz. 571) – w pierwotnym planie wydatków nie było części 55.

⁷⁵ Zgodnie z art. 33za i z art. 33zb ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2021 r. poz. Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz.U. poz. 1919), która zmieniła Ustawę budżetową na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 roku (Dz.U. z 2020 r. poz. 571) – w pierwotnym planie wydatków nie było części 55).

⁷⁶ Blokada MAP 5.4143.12.5.2020.BD.POPT.2020 z 23 grudnia 2020 r. w kwocie 160,7 tys. zł oraz blokada MAP 55.4143.12.2.2020.BD z dnia 26 października 2020 r. w kwocie 105,0 tys. zł.

⁷⁷ Decyzja MF MF/BP2.4143.19.73.2020.BLOK z 1 grudnia 2020 r. blokująca środki na wydatki budżetowe dysponenta zgodnie z art. 31 ust. 2 i 3 ustawy o COVID-19, w kwocie 4 722,0 tys. zł.

⁷⁸ Pismo z 27 stycznia 2021 r. znak: IK: 557920.

⁷⁹ Dz. U. poz. 485.

a środki na finansowanie działań merytorycznych oraz wydatków związanych z funkcjonowaniem urzędu pochodziły z przeniesień wydatków od dysponentów innych części budżetowych lub zwiększeń z rezerw celowych.

W części 55-Aktywa państwowe wydatki w dziale 750-Administracja publiczna w wysokości 20 830,6 tys. zł (85,3% planu po zmianach) poniesiono głównie (69,0% wydatków w dziale) na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 14 366,9 tys. zł, (plan po zmianach 16 166,1 tys. zł – wykonanie 88,9% planu po zmianach).

Plan wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi ujęty w nowelizacji ustawy budżetowej (3 637,7 tys. zł) w ciągu roku został zwiększony z rezerwy⁸⁰ celowej pozycja 56 o 13 688,9 tys. zł. Plan został również zwiększony na podstawie art. 194 *ufp* o kwotę 1 457,3 tys. zł (na PO PT), dokonana została korekta między paragrafami i zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia o 108,8 tys. zł i 36,0 tys. zł oraz wystąpiły dwie decyzje blokujące wydatki i ich rozdysponowanie zmniejszające wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi o kwotę łączną 2 473,0 tys. zł.

Według sprawozdania Rb-70 plan wydatków na wynagrodzenia zrealizowano w 89,9%. Z uwagi na utworzenie części 55 w 2020 r., nie można dokonać porównania wydatków na wynagrodzenia oraz przeciętnego zatrudnienia do roku poprzedniego. Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło 108 osób. Przeciętne zatrudnienie na kierowniczych stanowiskach państwowych w 2020 r. wyniosło cztery osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2020 r. wyniosło 9 470,68 zł. W 2020 r. w formie nagród wypłacono 346,5 tys. zł, a średnia kwota nagród (roczna) wyniosła 3,2 tys. zł.

W 2020 r. nie zawierano umów z agencjami pośrednictwa pracy, a umowy cywilno-prawne z osobami fizycznymi nie nosiły cech cyklicznego wykonywania zadań Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 1751-1909, 1918-1944, 2000-2009)

Zobowiązania (według sprawozdania Rb-28) na koniec 2020 r. wyniosły 2 767,7 tys. zł. Główną pozycję (99,9% zobowiązań na kwotę łączną 2 763,7 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Pozostałe zobowiązania, z tytułu dostaw towarów i usług, zostały uregulowane w styczniu i lutym 2021 r. W 2020 r. nie wystąpiły odsetki od nieterminowych płatności zobowiązań. Na koniec 2020 r. w MAP nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 1918-1927, 2069-2089)

Badaniem szczegółowym objęto realizację - wylosowanych z próby z pliku metodą MUS – 16 dowodów dokumentujących operacje gospodarcze w grupie wydatków bieżących, na łączną kwotę 3 843,6 tys. zł, co stanowiło 56,0% badanej próby w tej części budżetowej (o łącznej wartości 6 864,4 tys. zł). Doboru próby⁸¹ do kontroli wydatków dokonano na podstawie zapisów z konta 130 *Rachunek bieżący jednostki* odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym Ministerstwa. Wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym, na zakup towarów i usług służących realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

⁸⁰ Decyzja MF/FG4.4143.3.49.2020.MF.1218 i MF/FG4.4143.3.97.2020.MF.2675, środki przeznaczone na realizację nowych zadań, zgodnie z wnioskiem Ministra Aktywów Państwowych, w tym na zwiększenie limitu wynagrodzeń wraz pochodnymi, w związku z utworzeniem nowego działu administracji rządowej pn.: aktywa państwowe. Środki na wynagrodzenia z pochodnymi w kwocie 9 992,2 tys. zł i 3 696,7 tys. zł.

⁸¹ Ze zbioru zapisów/dowodów stanowiących powyższą populację wydatków, wyłączone zostały wydatki w paragrafach 401-408, 411-414, 418, 420 i 444 oraz wydatki poniżej 500 zł, wydatki majątkowe, oraz dwie pozycje wydatków w klasyfikacji 55-60095-6010-001 na kwotę 1 000 000,0 tys. zł i 850 000,0 tys. zł, które dotyczyły „Objęcia w podwyższonym kapitale zakładowym PKP Polskie Linie Kolejowe SA akcji nowej emisji serii”.

(dowód: akta kontroli str. 2105-2188, 2315-2430)

Do ujęcia w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, Ministerstwo Aktywów Państwowych zgłosiło dwa zadania: *Analizy i ekspertyzy z zakresu prawa, ekonomii i marketingu* na kwotę 291,1 tys. zł⁸² i *Zakup usług obejmujący wykonanie ekspertyz, analiz i opinii* na kwotę 749 799 zł⁸³. Do zakończenia kontroli wydatki nie zostały zrealizowane.

Według wyjaśnień⁸⁴ Dyrektora DBF, powyższe zadania nie były ujęte w planie wydatków wg ustawy budżetowej. Część budżetowa 55 powstała w trakcie roku. Konieczność ich realizacji pojawiła się trakcie wykonywania budżetu MAP, a środki na ich realizację pochodziły z uzyskanych oszczędności na innych zadaniach. Dysponent części 55 na etapie prac planistycznych nad ustawą na rok 2021 nie posiadał wiedzy o braku możliwości realizacji w 2020 r. omawianych zadań. Prace planistyczne na rok 2021 odbywały się na przełomie lipca/sierpnia 2020 r., natomiast zadania ujęte w wykazie wydatków „niewygasających” zostały ostatecznie określone i wskazane do realizacji (zawarcie umów) w IV kwartale 2020 roku, tj. po przekazaniu projektu ustawy do prac parlamentarnych.

(dowód: akta kontroli str. 1751-1896, 2090-2104)

Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2020 r. w części 55-Aktywa państwowe w układzie zadaniowym budżetu realizowano trzy zadania, ujęte w trzech funkcjach: 4-Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym; 11-Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic; 22-Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna.

Dla funkcji 4-Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym, w ramach której zrealizowano największą część wydatków Ministerstwa (w części 55 – 99,0%), plan wydatków po zmianach ustalony na 1 855 448,0 tys. zł wykonano prawie w 100% (1 854 819,8 tys. zł).

W ramach tej funkcji realizowano zadanie 4.4-Zarządzanie mieniem państwowym i ochrona interesów Skarbu Państwa i podzadanie 4.4.4. Nadzór właścicielski nad spółkami Skarbu Państwa, w których celem było zapewnienie właściwego nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji/udziałów wykonuje minister właściwy do spraw aktywów państwowych, realizacja nowelizacji ustaw w zakresie nadzoru właścicielskiego (prowadzenie posiedzeń Komisji ds. reformy nadzoru właścicielskiego i powołanych przy niej Zespołów eksperckich, a także usprawnienie pozyskiwania przez spółki Skarbu Państwa funduszy europejskich oraz innych dostępnych źródeł finansowania z udziałem środków europejskich).

W planie po zmianach stopień realizacji miernika *Wykonywanie praw z akcji/udziałów w związku z walnym zgromadzeniem/zgromadzeniem wspólników spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji i udziałów wykonuje*

⁸² Środki przeznaczone są na finansowanie II etapu umowy związanej ze świadczeniem usług doradztwa finansowego w zakresie analizy finansowej spółek Skarbu Państwa, przekształceń, w tym efektów synergii, konsolidacji spółek objętych przekształceniami, jak również rekomendację w zakresie optymalnego modelu finansowego przekształceń.

⁸³ Środki przeznaczone są na zakup usług doradztwa w zakresie analizy i kontroli kompletności dokumentacji związanej z organizacją i utworzeniem szpitali tymczasowych, w tym dokumentacji projektowej oraz analizy i weryfikacji kosztów. Umowa na wykonanie przedmiotowych analiz i opinii inwestorskich została podpisana w grudniu 2020 r. Natomiast płatności będą następować w 2021 r.

⁸⁴ Pismo z 20 marca 2021 r. znak: IK: 579645.

minister właściwy do spraw aktywów państwowych⁸⁵ został określony w wysokości $\geq 60\%$, a jego wykonanie wyniosło 99,6%.

Dla funkcji 11-Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic plan wydatków po zmianach wynosił 30,3 tys. zł, który wykonano w 78,4% (23,8 tys. zł). Realizowano zadanie 11.4-Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa, którego celem było zabezpieczenie potrzeb obronnych państwa poprzez przygotowanie działu administracji rządowej „aktywa państwowe” do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Miernik – *Stopień wykonania zadań obronnych*, zaplanowany na poziomie $\geq 80\%$, osiągnął wielkość większą niż planowano tj. 95% (podzadanie 11.4.2). Środki wydatkowano głównie na szkolenie pracowników Ministerstwa oraz jednostek podległych i nadzorowanych. Ze względu na sytuację epidemiczną szkolenia obronne realizowano głównie w formie zdalnej (on-line). W ramach przeprowadzanych kontroli wykonania zadań obronnych zrezygnowano z udziału ekspertów zewnętrznych.

Dla funkcji 22-Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna plan wydatków po zmianach wynosił 18 985,7 tys. zł i został wykonany w 84,3%, (16 010,8 tys. zł). Realizowano zadanie 22.1-Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna, w ramach którego środki wydatkowane były na obsługę administracyjną i techniczną Ministerstwa.

Plan działalności Ministra Aktywów Państwowych na rok 2020, przyjęty dla działu administracji rządowej: aktywa państwowe, gospodarka złożami kopalini (z 8 lipca 2020 r.), był zbieżny z budżetem zadaniowym w części 55-Aktywa państwowe na 2020 r. W planie działalności określono m.in. najważniejsze cele do realizacji w roku 2020, ujęte w funkcji 4 budżetu zadaniowego, a stanowiące 99,1% wydatków w tej części budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 2431-2537, 2545-2708, 2721-2777)

Realizacja działań nadzorczych

Tak jak w punkcie 2.1 dla części 48. Działania w zakresie realizacji zadań związanych z kontrolą zarządczą w Ministerstwie prowadzone są łącznie dla wszystkich działów administracji rządowej przypisanych Ministrowi Aktywów Państwowych.

(dowód: akta kontroli str. 2303-2314, 2431, 2537-2544)

Wydatki majątkowe

Według pierwotnego planu rzeczowo-finansowego wydatków majątkowych w części 55 zaplanowano realizację dwóch zadań na kwotę 1 460,0 tys. zł⁸⁶. W roku budżetowym zmniejszono plan wydatków o kwotę 845,0 tys. zł (o 57,9%). Zmiany wynikały z przesunięcia terminu realizacji części zadania, pn. *Zakup oprogramowania do zarządzania i kontroli spółek Skarbu Państwa* (na kwotę 600,0 tys. zł) na rok 2021 oraz decyzji blokujących⁸⁷ oszczędności po realizacji zadania *Zakup i migracja systemu poczty elektronicznej* na kwotę 245,0 tys. zł – wydanej w związku ze skutkami pandemii COVID-19 (konieczność zapewnienia środków na zakup szczepionki oraz niski stopniem wykonania budżetu państwa). W planie ujęto natomiast dwa nowe zadania na łączną kwotę 1 850 000,0 tys. zł na

⁸⁵ Zgodnie z zaakceptowanym przez Dyrektora DBF schematem, w algorytmie wyliczania miernika ujmowana jest liczba podjętych decyzji ministra właściwego do spraw aktywów państwowych do łącznej liczby odbytych walnych zgromadzeń/zgromadzeń wspólników.

⁸⁶ W 2019 r. nie występowała cz. 55 Aktywa państwowe – część tą i jej zwiększenia w grupie wydatków majątkowych o kwotę 1.460 tys. zł zostały dokonane Decyzją Nr MF/FG.4143.3.97.2020.MF.2675 z dnia 10 lipca 2020 r.

⁸⁷ Decyzja Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Europejskiej z 26 listopada 2020 r.

podwyższenie (w dwóch transzach) kapitału zakładowego Polskich Linii Kolejowych SA (dalej: PLK SA) w związku z realizacją wymogów ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”⁸⁸. Kwota wydatków majątkowych według planu po zmianach wynosiła 1 850 615,0 tys. zł. Z kwoty tej wydatkowano 1 850 461,7 tys. zł.

Dokonane zmiany w planie rzeczowo finansowym były uzasadnione – wynikały aktów powszechnie obowiązujących oraz decyzji ministra właściwego do spraw opracowywania i wykonywania budżetu państwa. Według wyjaśnień Dyrektora DBF wykonane częściowo zadanie *Zakup oprogramowania do zarządzania i kontroli spółek Skarbu Państwa* zostanie zrealizowane po zaakceptowaniu jednego z rozwiązań przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa. Zadanie to zostało ujęte w planie rzeczowo- finansowym na 2021 r.⁸⁹.

W zakresie realizacji wydatków majątkowych w części 55 nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1002-1015, 1103-1075, 1565-1610)

Realizacja zamówień publicznych

W 2020 r. Ministerstwo udzieliło 14 zamówień publicznych finansowanych z części 55 budżetu państwa na łączną kwotę 3 786,9 tys. zł. Szczegółową analizą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych na kwotę 1 166,4 tys. zł (30,8% łącznej kwoty), a poniesione wydatki z tytułu ich realizacji w 2020 r. wyniosły 379,7 tys. zł.

Poddane badaniu postępowania przeprowadzono:

- a) z wyłączeniem ustawy z 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* na podstawie Art. 46c ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*⁹⁰ - na usługi doradztwa w zakresie analizy i kontroli kompletności dokumentacji związanej z organizacją i utworzeniem szpitali tymczasowych w związku z epidemią COVID-19 – postępowanie zakończono podpisaniem umowy na kwotę 749,8 tys. zł, w 2020 r. Ministerstwo nie ponosiło w 2020 r. z tytułu realizacji umowy wydatków, jednakże cała kwota zamówienia została ujęta jako wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego⁹¹;
- b) w trybie przetargu nieograniczonego na zakup 75 sztuk laptopów z oprogramowaniem – wartość udzielonego zamówienia wynosiła 379,7 tys. zł, cała kwota zamówienia została wydatkowana w 2020 r.;
- c) zamówienie o wartości nieprzekraczającej wartość 30 tys. euro na usługę przeprowadzenie badania ankietowego wśród nadzorowanych przez Ministra spółek z udziałem Skarbu Państwa celem oceny możliwości uzyskania przez te spółki wsparcia ze środków funduszy europejskich i innych mechanizmów pomocowych – wartość udzielonego zamówienia wynosiła 36,9 tys. zł, zamówienie będzie realizowane 2021 r.

⁸⁸ Art. 33za ust. 1 stanowi, że w roku 2020 minister właściwy do spraw aktywów państwowych przekazuje, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, środki z budżetu państwa, w wysokości 850 000 tys. zł oraz art. 33zb ust. 1 ww. ustawy o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” stanowiącego, że w roku 2020 minister właściwy do spraw aktywów państwowych przekazuje, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, środki z budżetu państwa, w wysokości 1.000.000 tys. zł, z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego PLK SA.

⁸⁹ Pismo z 24 marca 2021 r. IK: 580683.

⁹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm. - art. 46c dodany do ustawy o *zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* na mocy ustawy o *ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*.

⁹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2422).

Nie stwierdzono naruszeń przepisów *upzp*, w przypadku ww. postępowania prowadzonego z wyłączeniem *upzp* w związku z pandemią COVID-19 miały zastosowania wewnętrzne przepisy dotyczące trybu prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne⁹². Wysokość wynagrodzenia wypłaconego w 2020 r. wykonawcy wynikała z zawartej umowy.

Skontrolowane zamówienia wskazane pod lit. a) oraz c) - służyły bezpośrednio realizacji zadań jednostki. Natomiast zamówienie z lit. b) wynikało z decyzji Prezesa Rady Ministrów wydanej na podstawie ustawy o COVID-19⁹³. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego⁹⁴ uzasadnienie zlecenia usług dotyczących doradztwa oraz nadzoru firmie zewnętrznej wynikało z braku w Ministerstwie wykwalifikowanych pracowników posiadających wiedzę i doświadczenia w zakresie rozliczania dużych robót budowlanych o charakterze inwestycyjnym ze znajomością specyfiki wydatków dotyczących sprzętu medycznego i funkcjonowania szpitali oraz obowiązku Ministerstwa, jako jednostki sektora finansów publicznych, ponoszenia wydatków w sposób celowy i oszczędny – taka weryfikacja kosztów przez „doradcę-profesjonalistę” według wyjaśnień była niezbędna dla dochowania obowiązków wynikających z przepisów.

W zakresie realizacji wydatków związanych z realizacją zamówień publicznych z części 55 nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1181-1188,1208-1564,1591-1593, 1611-1616, 1641-1660)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków w części 55-Aktywa państwowe.

Wydatki wiązały się z realizacją zadań, były celowe i gospodarne oraz nie przekraczały limitów wyznaczonych w planie finansowym w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Minister dokonywał okresowych ocen realizacji wydatków.

OBSZAR

6. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta części budżetowej 55-Aktywa państwowe:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych

⁹² Zarządzenie Nr 17 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z 26 kwietnia 2019 r.

⁹³ Decyzja z 3 listopada 2020 r. BPRM.222.18.240.2020.

⁹⁴ Pismo z 17 marca 2020 r., DZK.II.706.6.2021.

aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Obroty razem wykazane w „Zestawieniu obrotów i sald kont księgi głównej” MAP na dzień 31 grudnia 2020 r., były zgodne z obrotami wykazanymi w Dzienniku za 2020 r., i według wydruku z dnia 18 stycznia 2021 r., wynosiły 256 967 642 966,48 zł⁹⁵.

(akta kontroli str. 62-67, 92-96, 129-154, 346-373)

Na ww. wydruku⁹⁶ „Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej”, na koncie 242 „Pozostałe rozrachunki – zadania pozabudżetowe”, wykazano ujemne saldo Ma, w kwocie (-)1 068 783 380,64 zł.

NIK zwraca uwagę, że saldo Ma na koncie 242 w kwocie ujemnej, oznaczałoby ujemne zobowiązania MAP, a takie w rzeczywistości nigdy nie występują.

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP⁹⁷: „W przekazanym zestawieniu księgi głównej wykazano saldo konta 242 za cały okres bez BZ (bilansu zamknięcia) po stronie Ma ze znakiem „-”. Nastąpiło to w wyniku omyłki natury technicznej przy parametryzowaniu w systemie finansowo-księgowym konta 242 i nieokreśleniu dla tego konta typu rozrachunku. W wyniku analizy związanej z zamknięciem roku obrotowego dokonano uzupełnienia parametrów konta, poprzez określenie typu rozrachunku „należności”. Działanie to zniwelowało powstałą omyłkę”.

(akta kontroli str. 64-67, 261)

NIK negatywnie ocenia zarówno ewidencję księgową, która wygenerowała ujemne saldo na koncie 242, jak również przeprowadzoną przez DBF „analizę związaną z zamknięciem roku”, która przeprowadzona była nierzetelnie, gdyż w wyniku tej analizy nie stwierdzono występowania oczywistych błędów w ewidencji księgowej, które spowodowały występowanie należności, których MAP na dzień 31 grudnia 2020 r. nie posiadało⁹⁸. Sytuacja ta świadczy o słabości kontroli zarządczej ponieważ nie zastosowano mechanizmów, które zmniejszałyby ryzyko tak licznych błędów księgowych (brak działań nadzorczych na poziomie wykonawczym).

Ministerstwo w dniu 15 stycznia 2021 r., przeprowadziło inwentaryzację salda konta 242, z ujemnym saldem zobowiązań. W „Protokole weryfikacji salda” konta 242 (saldo Ma) zapisano: „Saldo weryfikowanej pozycji – sald kont analitycznych na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosi (-) 1 068 783 380,64 zł. Saldo badanej pozycji wynikającej z załączonego zestawienia kont analitycznych zweryfikowano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Wykaz tych zobowiązań przedstawia wydruk stanu rozrachunków ujętych na ewidencji konta 242 będący załącznikiem do niniejszego protokołu”. Do ww. protokołu weryfikacji salda załączono tylko wydruk: „Pomocniczy wykaz obrotów i sald”, nazwa zestawienia: „Zobowiązania/Należności_BP”, z dnia 15 stycznia 2021 r., na którym, na koncie 242-55-00000-006 „Rozliczenie przychodów z prywatyzacji” wykazano „saldo za cały okres bez BZ”: Zakład Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 18 125,64 zł i Ministerstwo Finansów w kwocie 1 068 765 255,0 zł.

⁹⁵ Ministerstwo m.in. w skutek stwierdzanych w toku kontroli NIK nieprawidłowości, dokonywało przeksięgowania. Ministerstwo przekazywało kolejne wersje „Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej” MAP na dzień 31 grudnia 2020 r., zawierającymi inne obroty i salda na poszczególnych kontach syntetycznych. I tak: obroty razem według wydruku z dnia 18 lutego 2021 r. i 19 lutego 2021 r., wynosiły 282 747 376 790,29 zł, a według wydruku z dnia 26 marca 2021 r., obroty razem wynosiły 132 298 394 218,53 zł.

⁹⁶ Wszystkie wydruki z modułu: qmFK przedkładane w toku kontroli podpisane były przez Głównego Księgowego MAP.

⁹⁷ Pismo z dnia 22 lutego 2021 r., znak: IK: 570141.

⁹⁸ Szczegółowy opis w dalszej części Wystąpienia.

(akta kontroli str. 469-471)

„Protokół weryfikacji salda” został podpisany przez członków Komisji Inwentaryzacyjnej i przez Głównego Księgowego MAP.

Inwentaryzacja konta 242 została przeprowadzona nierzetelnie, niezgodnie z art. 26 ust. 1 i 27 *ustawy o rachunkowości*. Ujemne saldo zobowiązań nigdy nie występuje. Brak rzetelnej inwentaryzacji salda konta 242 uniemożliwił wykrycie błędów w ewidencji księgowej na tym koncie.

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP⁹⁹: „zapisy na koncie 242 z saldem ujemnym kwota (-)1 068 783 380,64 zł, wynikały z ustawień systemowych w zapisanych w systemie informatycznym Quorum w module FK. W dniu 19 lutego 2021 r. sporządzono protokół weryfikacji uzupełniający, w którym saldo konta 242 strona Wn wykazuje kwotę 1 068 765 255,00 zł w wyniku ujawnienia rozbieżności pomiędzy stanem konta księgowego, a danymi zaprezentowanymi na wydruku. Różnice zostały wyjaśnione poprzez zastosowanie/określenie typu rozrachunku („należności”). Powyższa pomyłka nie miała wpływu na realizację budżetu. W celu uniknięcia powyższych sytuacji jesteśmy na etapie zgłoszeń modyfikacji do programu Quorum”.

(akta kontroli str. 499-504)

W „Protokole weryfikacji salda – uzupełnienie w związku ze złożeniem sprawozdania rocznego” konta 242 (saldo Wn), z dnia 19 lutego 2021 r., zapisano: „Saldo weryfikowanej pozycji – sald kont analitycznych na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosi 1 068 765 255,00 zł. Saldo badanej pozycji wynikającej z załączonego zestawienia kont analitycznych zweryfikowano poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Wykaz tych zobowiązań przedstawia wydruk stanu rozrachunków ujętych na ewidencji konta 242 będący załącznikiem do niniejszego protokołu”. Do ww. protokołu załączono tylko wydruk „Pomocniczy wykaz obrotów i sald”, nazwa zestawienia: „Weryfikacja sald na dzień 31.12”, z dnia 19 lutego 2021 r., w którym na koncie 242-55-00000-006 „Rozliczenie przychodów z prywatyzacji” wykazano „saldo za cały okres bez BZ” w kwocie 1 068 765 255,0 zł.

„Protokół weryfikacji salda – uzupełnienie w związku ze złożeniem sprawozdania rocznego” konta 242 został podpisany przez członków Komisji Inwentaryzacyjnej i przez Głównego Księgowego MAP.

(akta kontroli str. 469, 503-504)

NIK zwraca uwagę, że powyższa inwentaryzacja konta 242, również przeprowadzona została nierzetelnie, niezgodnie z art. 26 ust. 1 i 27 *uor*, gdyż wszystkie kwoty należności z tytułu sprzedaży akcji/udziałów spółek Skarbu Państwa, składające się na łączną kwotę 1 068 765 255,0 zł, zostały uregulowane w trakcie 2020 r. Środki od kontrahentów w łącznej kwocie 1 068 765 255,00 zł wpłynęły na rachunek Ministerstwa w dniach:

- 21 stycznia 2020 r. (Polski Holding Nieruchomości S.A. wpłata w kwocie 23,84 zł),
- 30 kwietnia 2020 r. (Spółka Grupa Azoty S.A. w kwocie 384 407,30 zł i PKN Orlen S.A. w kwocie 1 068 337 342,23 zł, za akcje spółki ENERGA S.A.),
- 12 maja 2020 r. (Dariusz Dudys w kwocie 10 862,10 zł),
- 3 listopada 2020 r. (Veolia Term S.A. w kwocie 45 314,10 zł),

co oznacza, że na dzień 31 grudnia 2020 r., MAP nie powinno wykazywać żadnych należności na koncie 242. Ministerstwo dokonało inwentaryzacji należności, których nie powinno być w księgach rachunkowych.

⁹⁹ Pismo z dnia 23 marca 2021 r., znak: IK: 579606.

NIK negatywnie ocenia działania MAP w tym zakresie. Dwukrotnie przeprowadzona inwentaryzacja salda konta 242 nie spełniła swojego podstawowego celu, tj. zapewnienia zgodności ksiąg rachunkowych ze stanem faktycznym. NIK zwraca uwagę na nieskuteczne mechanizmy kontroli zarządczej w tym zakresie. Ostatecznie w dniu 1 kwietnia 2021 r. MAP dokonało zmian w ewidencji, wykazując na koncie 242 zerowy stan należności.

(akta kontroli str. 197-214, 707, 749-854, 884-907)

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP¹⁰⁰: „w protokole weryfikacji z dnia 19 lutego 2021 r. salda konta 242 – uzupełnienie w związku ze złożeniem sprawozdania rocznego, pozostał zapis „wykaz tych zobowiązań” w wyniku omyłki Zespołu Spisowego. (...) Inwentaryzacja została sporządzona zbiorczo i nie dokonano szczegółowej analizy kontrahentów w związku z powyższym nie zauważono braku zapisu księgowego rozliczającego konto 242 w zakresie przychodów z prywatyzacji i przyjęto do inwentaryzacji faktyczny stan ksiąg rachunkowych z dnia 19 lutego 2021 r. W trakcie kontroli NIK ponownie dokonano analizy i stwierdzono brak zapisu księgowego dotyczącego kwoty 1 068 765 255,0 zł (dodatkowo winno być sporządzone księgowanie: WN 753 MA 242). Wskutek dokonania kompletnego zapisu księgowego w dniu 1 kwietnia 2021 r., konto 242 wykazało saldo zero na koniec roku. (...) W toku przeprowadzania inwentaryzacji wystąpił czynnik ludzki, powielony w trakcie ponownej weryfikacji salda na 19 lutego 2021 r. w przeświadczeniu o kompletności zapisów księgowych”.

(akta kontroli str. 867-883)

Zdaniem NIK, nierzetelne, niezgodne z art. 26 ust. 1 i 27 *uor* przeprowadzenie inwentaryzacji przez MAP, było również wynikiem błędnego zapisu w zasadach inwentaryzacji MAP, tj. w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia 12 września 2016 r. w *sprawie wprowadzenia Instrukcji inwentaryzacyjnej w Ministerstwie Energii*¹⁰¹.

W *ww. Instrukcji inwentaryzacyjnej MAP* wskazano, że należności z tytułów cywilnoprawnych należy inwentaryzować metodą weryfikacji sald, podczas gdy zgodnie z art. 26 ust. 1 *uor*, należności te powinny być inwentaryzowane metodą potwierdzenia sald (metodą potwierżeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów).

Według wyjaśnień Dyrektora Biura wz. Dyrektora Generalnego Ministerstwa Aktywów Państwowych¹⁰²: „w MAP trwają prace nad opracowaniem nowego zarządzenia. W procedowanym projekcie przedmiotowego zarządzenia, zapisy dotyczące inwentaryzacji należności z tytułów cywilnoprawnych zostaną odpowiednio skorygowane, tj. zgodnie z art. 26 *ustawy o rachunkowości*”.

(akta kontroli str. 943)

Kontrola *ww. „Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej”*, wykazała również, że MAP dokonało też innych¹⁰³ zmian księgowych w saldach początkowych (BO), w wyniku czego salda początkowe wykazane w bilansie otwarcia (BO) na wydruku „Zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2020 r.”, przekazany w dniu 20 stycznia 2021 r., były inne niż salda początkowe wykazane w bilansie otwarcia (BO) na wydruku „Zestawienie obrotów i sald kont księgi

¹⁰⁰ Pismo z dnia 7 kwietnia 2021 r., znak: IK: 586535

¹⁰¹ Dalej: Instrukcja inwentaryzacyjna MAP.

¹⁰² Pismo z dnia 29 marca 2021 r., znak: IK: 579118.

¹⁰³ Innych niż opisanych w części 48, dotyczących konta 030 i 073.

głównej” na dzień 31 grudnia 2020 r.”, przekazany kontrolerom NIK w dniu 19 lutego 2021 r., dotyczyło to następujących kont:

- 011 Środki trwałe,
- 013 Pozostałe środki trwałe,
- 020 Wartości niematerialne i prawne,
- 021 Pozostałe wartości niematerialne i prawne,
- 071 Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych,
- 072 Umorzenie pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych,
- 800 Fundusz jednostki,
- 860 Wynik finansowy.

(akta kontroli str. 62-67, 258-260)

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP¹⁰⁴: „różnice wskazane w bilansie otwarcia (BO) dotyczyły przekazywanej do dysponowania Ministrowi Klimatu części 47-Energia oraz przejętej od Ministra Infrastruktury części 26-Łączność. Przekazane w dniu 21 stycznia 2021 r. i 19 lutego 2021 r. „Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej” były przygotowywane w trakcie prowadzonych uzgodnień kont księgowych. Zatem z uwagi na prowadzone wciąż analizy kont księgowych do sprawozdania finansowego oraz w celu uniknięcia pojawienia się ewentualnych różnic „Zestawienie obrotów i sald księgi głównej na dzień 31 grudnia 2020 r.” zostanie przekazane po zatwierdzeniu ksiąg rachunkowych za 2020 r.”.

(akta kontroli str. 599-603)

NIK zwraca uwagę, że salda początkowe (BO) wykazane w „Zestawieniu obrotów i sald kont księgi głównej” MAP na dzień 31 grudnia 2020 r., ani na wydruku przekazanym w dniu 20 stycznia 2021 r., ani na wydruku przekazanym w dniu 19 lutego 2021 r., nie były zgodne z saldami końcowymi wykazanymi w „Zestawieniu obrotów i sald kont księgi głównej MAP na dzień 31 grudnia 2019 r.”. Było to niezgodne z zasadą ciągłości, zapisaną w art. 5 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*.

(akta kontroli str. 62-67, 258-260, 604-608)

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP¹⁰⁵: „Po dokonaniu analizy zapisów księgowych, dokonano poprawy przeksięgowania w ramach bilansu otwarcia (BO) 2020 r. Po uwzględnieniu powyższego, stan bilansu otwarcia 2020 r. jest zgodny z bilansem zamknięcia z 2019 r., tj. strona WN w kwocie 132 298 394 218,53 zł i strona MA w kwocie 132 298 394 218,53 zł. Powyższa sytuacja była wynikiem możliwości ingerencji w systemie finansowo-księgowym w rejestrze Bilansu Otwarcia. Zdarzenie takie nie będzie miało miejsca powtórnie z uwagi na zablokowanie w systemie rejestru BO bez możliwości edycji (zamknięcie rejestru)”.

NIK negatywnie ocenia dokonywanie zmian księgowych w stanach początkowych (BO), co było niezgodne z zasadą ciągłości zapisaną w art. 5 ust. 1 *uor*.

(akta kontroli str. 604-608, 636-638, 692-698)

Wykaz kont syntetycznych i ich opis w *Polityce rachunkowości MAP*¹⁰⁶, na których dokonywane były w MAP w 2020 r. księgowania był niespójny, niekompletny. Przykładowo: Ministerstwo w 2020 r., na koncie 752 Przychody z tytułu sprzedaży akcji/udziałów dokonało księgowania na łączną kwotę 1 781 310 574,14 zł, a na koncie 753 Koszty z tytułu przekazania akcji/udziałów na łączną kwotę

¹⁰⁴ Pismo z dnia 19 marca 2021 r., znak: IK: 580057.

¹⁰⁵ Pismo z dnia 29 marca 2021 r., znak: IK: 580057.

¹⁰⁶ Zarządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 3 września 2020 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Aktywów Państwowych (Dz.Urz. z 2020 r., poz.20).

712 492 044,34 zł, natomiast ani w załączniku nr 1 „Wykaz kont syntetycznych” do *Polityki rachunkowości* MAP, ani w załączniku nr 5 „Zasady operacji zdarzeń gospodarczych” konta te nie były wykazane. Jedynie w załączniku nr 2 „Wykaz kont analitycznych”, zapisano: 752 – „Przychody z tytułu sprzedaży akcji/udziałów” oraz 753-55-00000-0007 „Przekazanie środków do funduszu rezerwy demograficznej dotyczące przychodów z prywatyzacji” i 753-55-00000-0008 „Przekazanie środków do funduszu reprivatyzacyjnego dotyczące przychodów z prywatyzacji”.

Według wyjaśnień Dyrektora DBF¹⁰⁷: „Wskazanie ww. kont w zał. nr 1 – Wykaz kont syntetycznych zostało uzupełnione przy aktualizacji *Polityki rachunkowości* z dnia 31 grudnia 2020 r., natomiast w zał. nr 5 – Zasady klasyfikacji operacji gospodarczych, zostaną przedstawione operacje gospodarcze konta 752 oraz 753 przy najbliższej aktualizacji *Polityki rachunkowości*”.

(akta kontroli str. 377)

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP¹⁰⁸: „dokonano zapisu księgowego dotyczącego kwoty 1 068 765 255,0 zł: konto 753 strona WN w korespondencji z kontem 242 strona MA. Konto 242 – Pozostałe rozrachunki – zadania pozabudżetowe nie wykazuje salda na koniec 2020 roku. Jednocześnie odpowiednio skorygowane zostało sprawozdanie Rb-N za IV kwartał o stanie należności w cz. 55–Aktywa państwowe uwzględniające stan faktyczny w ewidencji księgowej przedmiotowego zapisu”. Przedstawiony przez Głównego Księgowego MAP sposób ewidencji w 2020 r. należności z tytułu sprzedaży akcji/udziałów spółek Skarbu Państwa był niewłaściwy, niezgodny z przepisami *rszr* oraz *Polityką rachunkowości* MAP.

(akta kontroli str. 707, 724-744, 857)

Zdaniem NIK brak opisu funkcjonowania kont: 752 i 753, był przyczyną dokonywania błędnych księgowania na tych kontach, skutkujących wykazywaniem do 31 marca 2021 r., należności z tytułu sprzedaży akcji/udziałów Skarbu Państwa, których MAP nie powinno wykazywać, gdyż wszystkie należności z tego tytułu zostały uregulowane w trakcie 2020 r.

W MAP, w niewłaściwym paragrafie zaewidencjonowano należności z tytułu umowy sprzedaży akcji spółki PKS w Dębicy (w kwocie 77 216,04 zł) na rzecz MONIS oraz umowy sprzedaży udziałów spółki Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Przemysłu (w kwocie 1 204 995,38 zł). Należności z ww. tytułów w łącznej kwocie 1 282 211,42 zł ujęto: w §0780 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”, a powinny być ujęte w §9410 „Przychody z prywatyzacji pośredniej”. Błędnie zostały również zaewidencjonowane należności z tytułu odsetek od nieterminowych płatności należności, od ww. podmiotów: MONIS i PKS Przemysł, w łącznej kwocie 157 350,80 zł. Ujęto je w §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”, a powinny być ujęte w §0920 „Wpływy z pozostałych odsetek”.

Według wyjaśnień Dyrektora DBF¹⁰⁹ „Przejęte z Ministerstwa Infrastruktury należności dotyczące umowy sprzedaży akcji spółki: PKS w Dębicy i PKS Przemysł z uwagi na specyficzny charakter oraz niejednoznaczne zdefiniowanie pojęć dochody ze zbycia praw majątkowych/przychody z praw majątkowych, poddane były analizie. Ujęte w art. 5 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (Uofp) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw ustawodawca określił jako niestanowiące

¹⁰⁷ Pismo z dnia 3 marca 2021 r., znak: IK: 572648.

¹⁰⁸ Pismo z dnia 1 kwietnia 2021 r., znak: IK: 586040.

¹⁰⁹ Pismo z dnia 12 marca 2021 r., znak: IK: 575509.

przychodów w rozumieniu ust. 1 pkt. 4 lit. a i b, tj. przychodów pochodzących ze sprzedaży papierów wartościowych oraz prywatyzacji majątku Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Uofp nie wprowadziła jednoznacznie przesłanki pozwalającej na odróżnienie dochodów ze sprzedaży mienia od dochodów z prywatyzacji, która oznacza również sprzedaż mienia. Ich cechą charakterystyczną jest to, że służą utrzymaniu lub rekonstrukcji stanu mienia publicznego w przeciwieństwie do prywatyzacji, która dokonywana jest na podstawie ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników. Biorąc pod uwagę powyższe przedmiotowe należności ujęto w § 0780 Wpływy ze zbycia praw majątkowych również z uwagi na niezrealizowanie terminowej wpłaty należności wynikającej z umowy nr MSP/SPA/00080/00/2013 i w następstwie wydaniu Wyroku w Imieniu Rzeczypospolitej Polskiej sygn. akt IC401/19 oraz niezrealizowaniu terminowej wpłaty należności wynikającej z umowy nr SPA/00383/00/2012. Jednocześnie uznając słuszność pytania wobec braku jednoznacznego stanowiska w przedmiotowej sprawie, przygotowano zostało wystąpienie do Ministerstwa Finansów celem uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia w zakresie właściwego ujęcia zdarzenia gospodarczego w paragrafie klasyfikacji budżetowej. W przypadku uzyskania potwierdzenia uznania za właściwe zaliczenia przedmiotowych należności jako stanowiące przychody budżetu państwa, w trakcie kontroli zostaną wprowadzone korekty zapisów księgowych oraz sporządzona zostanie również korekta sprawozdania rocznego Rb-27 cz. 55 Aktywa państwowe (w sprawozdaniu za IV kwartał Rb-N należności te zostały ujęte” oraz:

„W wyniku omyłki pracownika Departamentu Budżetu i Finansów odsetki od nieterminowych płatności od należności spółek Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Dębicy oraz Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Przemysłu ujęto w §0900. Stosowna korekta sprawozdania Rb-27 zostanie sporządzona i przedmiotowe odsetki zostaną ujęte w §0920 Wpływy z pozostałych odsetek”.

MAP w piśmie do MF z dnia 8 marca 2021 r., zwróciło się o przedstawienie stanowiska dotyczącego ewidencji należności dotyczących umowy sprzedaży akcji spółki PKS w Dębicy i umowy sprzedaży udziałów spółki PKS Przemysł.

(akta kontroli str. 398-399, 407-409, 478-491)

W dniu 18 marca 2021 r. MAP sporządziło korektę sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetu państwa, polegającą na zmianie paragrafu klasyfikacji budżetowej dla należności z tytułu odsetek od nieterminowych płatności należności, od podmiotów: MONIS i PKS Przemysł i ujęto je w §0920.

(akta kontroli str. 478-483)

Następnie w dniu 26 marca 2021 r., MAP dokonało kolejnej korekty rocznego sprawozdania Rb-27, zmniejszając kwotę należności pozostałych do zapłaty, o wcześniej wykazane w §0780 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych” od podmiotów: MONIS i PKS Przemysł, w łącznej kwocie 1 282 211,42 zł i ujęto je w §9410 „Przychody z prywatyzacji pośredniej”.

(akta kontroli str. 639-646)

Według wyjaśnień Dyrektora DBF¹¹⁰: „do dnia 26 marca 2021 r. MAP nie otrzymało odpowiedzi z MF, dlatego ponownie podjęto analizę sprawy oraz poddano konsultacjom zastosowaną klasyfikację budżetową ze służbami finansowo-księgowymi Ministerstwa Infrastruktury, od którego zostały przejęte należności, jak również Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, które w 2021 r. przejmie do

¹¹⁰ Notatka dotycząca korekty Rb-27 Sprawozdanie z wykonania dochodów budżetowych w cz. 55 Aktywa państwowe z dnia 25 marca 2021 r., przygotowana przez Główną Księgową MAP i Dyrektora DBF.

kontynuacji przedmiotowe sprawy. (...) Z kontaktów roboczych z MF wynika, że z uwagi na skomplikowany charakter sprawy, prezentowane stanowisko będzie opisowe, ale przychyłające się do ujęcia należności jako przychody z prywatyzacji. Z uwagi na powyższe MAP dokonało korekty sprawozdania Rb-27".

(akta kontroli str. 645-646)

Niektóre salda i obroty kont na wydrukach załączonych do rocznych sprawozdań budżetowych za 2020 r. przez dysponenta części 55-Aktywa państwowe, nie były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-BZ1.

Na załączonych wydrukach¹¹¹ wykazane były następujące obroty i salda:

- 1) na wydruku konta 130 „Rachunek bieżący – dochody” występowało saldo końcowe Wn w kwocie 702 815 569,94 zł i saldo końcowe Ma w kwocie 210 825 968,17 zł. Natomiast w sprawozdaniu Rb-23 w pozycji 11 „Dochody wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb-27” i kwota wykazana w pozycji 12 „Dochody przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa” były sobie równe i wynosiły 491 989 601,77 zł.

Zgodnie z *rszr* oraz z *Polityką rachunkowości MAP*: „konto 130 w zakresie dochodów budżetowych może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych z tytułu zrealizowanych dochodów budżetowych, które do końca roku nie zostały przelane do budżetu”.

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP¹¹²: „Kwota 702 815 569,94 zł prezentuje wpłaty dokonane przez spółki SP na poczet dywidendy, natomiast kwota 210 825 968,17 zł dotyczy kwoty przekazanej na Fundusz Inwestycji Kapitałowych. Pracownik nie dokonał zapisu technicznego zmniejszającego obroty na koncie 130 o kwotę odprowadzoną na FIK, która nie stanowiła dochodów budżetu państwa”. W ocenie NIK, liczne błędy natury technicznej i księgowej potwierdzają problem kontroli zarządczej w tym zakresie.

(akta kontroli str. 129, 133-134, 461)

- 2) Na wydruku konta 130 – „Rachunek bieżący – wydatki”, suma zapisów (obroty) po stronie Wn wynosiły 0,0 zł, obroty Ma 1 870 854 381,05 zł i saldo końcowe Ma w kwocie 1 870 854 381,05 zł.

Zgodnie z *rszr* oraz *Polityką rachunkowości MAP*: „konto 130 w zakresie wydatków budżetowych może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych otrzymanych na realizację wydatków budżetowych, a niewykorzystanych do końca roku”.

Natomiast w sprawozdaniu Rb-23 kwota wykazana w pozycji 21 „Środki otrzymane z Min. Finansów lub od dysponenta wyższego stopnia”, była taka sama, jak kwota wykazana w pozycji 22 „Wydatki wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb-28” i wynosiła 1 870 854 381,05 zł.

Według wyjaśnień Głównej Księgowej MAP¹¹³: „System dokonał wydruku zestawienia zgodnie z zaznaczonymi przez użytkownika parametrami, które nie uwzględniły w prezentowanych danych parametru oznaczonego jako źródło finansowania, co skutkowało wykazaniem salda po stronie Ma. Nieprecyzyjne wskazanie parametru wynikało z błędu ludzkiego. Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-23 w pozycji 21 „Środki otrzymane z Min. Finansów lub od dysponenta wyższego stopnia” oraz w pozycji 22 „Wydatki wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb-28” są danymi prawidłowymi”.

¹¹¹ Wszystkie wydruki podpisane były przez Głównego Księgowego MAP.

¹¹² Pismo z dnia 9 marca 2021 r., znak: IK: 576168.

¹¹³ Pismo z dnia 9 marca 2021 r., znak: IK: 576168.

(akta kontroli str. 129, 142-147, 457-462)

- 3) Na wydruku konta 223-55 „Rozliczenie wydatków budżetowych” za rok obrotowy 2020, wykazane było saldo końcowe Ma w kwocie 1 870 854 381,05 zł, mimo, że obroty Wn tego konta były równe obrotom Ma (wynosiły 1 881 425 375,23).

Zgodnie z *rszr* oraz *Polityką rachunkowości MAP*: „Konto 223 może wykazywać saldo Ma, które oznacza stan środków pieniężnych otrzymanych na pokrycie wydatków budżetowych, lecz niewykorzystanych do końca roku. Saldo konta 223 ulega likwidacji poprzez księgowanie przelewu na rachunek dysponenta wyższego stopnia środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 130”.

NIK zwraca uwagę, że w przypadku takich samych obrotów Wn i Ma na koncie (bez stanu początkowego), nie powinno być również salda końcowego, natomiast zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-23, konto 223 nie powinno wykazywać salda. Zgodnie z zapisami *Polityki rachunkowości MAP*, pod datą sprawozdania Rb-28, zrealizowane wydatki budżetowe powinny być przeksięgowane na Fundusz jednostki.

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP¹¹⁴: „powtórzony został błąd pracownika przy zdefiniowaniu wydruku i wyboru danych do zaprezentowania. Zdefiniowane przez pracownika zestawienie zostało w niepełny sposób oznaczone i w taki sposób zostało wydrukowane – był to błąd pracownika a nie błąd systemu”.

(akta kontroli str. 111, 121-123, 396-402)

- 4) Na wydruku z dnia 24 lutego 2021 r., konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym”, załączonym do rocznego sprawozdania Rb-BZ1 były salda końcowe (saldo Wn w kwocie 7 884 934,32 zł i saldo Ma w kwocie 5 316 303,50 zł).

Zgodnie z *rszr* oraz *Polityką rachunkowości MAP*: „Na stronie Wn konta 990 ujmuje się plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz jego zmiany. Na stronie Ma konta 990 ujmuje się równowartość zrealizowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz wartość planu niezrealizowanego. Konto 990 nie wykazuje na koniec roku salda”.

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP¹¹⁵: „Przy przygotowywaniu zestawienia użytkownik systemu nie wskazał w parametrach zestawienia bilansu zamknięcia (BZ), co wpłynęło na wykazanie powyższych sald”.

(akta kontroli str. 281-305, 457-464)

W sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) wykazano stany zerowe i były one zgodne z danymi na wydrukach kont syntetycznych MAP.

W sprawozdaniu w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) z dnia 25 stycznia 2021 r. wykazano należności w kwocie 1 282 211,42 zł.

Następnie MAP, w dniu 1 kwietnia 2021 r. sporządziło korektę sprawozdania Rb-N, uwzględniając w nim należności z konta 242, w pozycji N 5.3 „z tytułów innych niż wymienione wyżej” w kwocie 1 068 765 255,0 zł. W związku z wykazaniem przez kontrolera NIK, błędów w ewidencji powyższych należności, MAP sporządziło w tym samym dniu drugą korektę sprawozdania Rb-N, nie wykazując już tych należności.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Ibidem.

Według wyjaśnień Głównej Księgowej MAP¹¹⁶: „Sprawozdanie Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych w cz. 55-Aktywa państwowe z dnia 25 stycznia 2021 r. zostało sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych, zgodnie z którymi nie występowało saldo WN na koncie 242. W wyniku przeksięgowania z dnia 19 lutego 2021 r. dokonano korekty typu rozrachunku, w wyniku czego konto 242 wykazywało saldo po stronie WN. Zostało to uwzględnione w I korekcie sprawozdania Rb-N z dnia 1 kwietnia 2021 r., tak aby wykazać stan faktyczny z ksiąg rachunkowych. Z uwagi na świadomość, że kwota wykazana w sprawozdaniu de facto nie stanowiła należności Skarbu Państwa, dokonano księgowania uzupełniającego kompletność zapisów (w wyniku czego nastąpiła niwelacja salda WN konta 242 z tego tytułu) i tego samego dnia dokonano ponownie korekty sprawozdania Rb-N, wykazując jedynie faktyczne należności (Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Dębicy S.A. z siedzibą w Dębicy, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. z siedzibą w Przemyśle). Z uwagi na dwukrotną zmianę stanu faktycznego ksiąg rachunkowych oraz mając na uwadze świadomość braku należności z tytułu przychodów (kwota 1 068 765 255,00 zł), a jedynie istnienie błędów zapisów księgowych, II-gą korektę sprawozdania dokonano w tym samym dniu, aby nie zaburzyć obrazu należności Skarbu Państwa (korekta I-sza została przygotowana w oparciu o księgi rachunkowe, jednak wskazywała na kwotę należności, która nie istniała. Dopiero II-ga korekta doprowadziła do stanu rzeczywistego). Ponownie została przeprowadzona weryfikacja sald konta 242 w celu udokumentowania zgodności sald z dokumentami źródłowymi po dokonanych zmianach w księgach rachunkowych. Powyższe jest możliwe z uwagi na rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji¹¹⁷ wydłużające termin inwentaryzacji o 90 dni”.

(akta kontroli str. 82-105, 857-866)

Powyższe sprawozdania zostały sporządzone przez dysponenta części budżetowej 55-Aktywa państwowe na podstawie ksiąg rachunkowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z wydrukami z ewidencji księgowej.

Stosowany system kontroli zarządczej nie zapewnił prawidłowości sporządzenia sprawozdań Rb-27 i Rb-N. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym.

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP¹¹⁸: „w działalności MAP stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zezwoleniu przez stosowany system finansowo-księgowy Quorum dokonania wydruków zniekształcających obraz danych ujętych w ewidencji finansowo-księgowej. Wynikało to z ustawień systemowych zapisanych w systemie informatycznym Quorum w module FK. W zakresie przekazywanych wydruków zestawień obrotów i sald, z uwagi na istnienie wielości wyróżników przy parametryzowaniu zestawień w systemie, w przypadku błędnego wyboru parametru przez użytkownika, system umożliwił generowanie wydruku zestawień zamiast sygnalizować konieczność skorygowania błędu. W wyniku tego dokonane zostały wydruki, na których nie została zachowana porównywalność danych w poszczególnych kolumnach np. w kolumnie „obroty bieżące” system uwzględnił rejestr Bilans zamknięcia a w kolumnie „sald bez BZ” system nie uwzględnił rejestru Bilansu zamknięcia”.

¹¹⁶ Pismo z dnia 7 kwietnia 2021 r., znak: IK: 586535.

¹¹⁷ Dz. U. poz. 572.

¹¹⁸ Pismo z dnia 31 marca 2021 r., znak: IK: 584374.

(akta kontroli str. 725)

NIK zwraca uwagę, że w toku kontroli MAP, kilkakrotnie przekazywało kontrolerom NIK wydruki z błędnymi danymi, np. wydruki załączone do rocznych sprawozdań budżetowych z dnia 17 lutego 2021 r. i 19 lutego 2021 r., wydruki z dnia: 8 marca 2021 r., 9 marca 2021 r., 11 marca 2021 r. Wydruki kont: 130 "Rachunek bieżący - dochody" i 130 – „Rachunek bieżący – wydatki” były kilkakrotnie poprawiane, ostatecznie obroty na wydrukach tych kont z dnia 15 marca 2021 r., były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych.

(akta kontroli str. 342-345, 370-373)

Według wyjaśnień Głównego Księgowego MAP¹¹⁹: „Udokumentowanie danych ujętych w sprawozdaniach na podstawie sporządzonych wydruków było powtarzane, w celu prawidłowego i jasnego potwierdzenia rzetelności danych zaewidencjonowanych i wykazywanych w sprawozdaniach. Pomimo dokonania prawidłowych ustawień przez użytkownika tj. parametrów, system generuje zestawienia ze zniekształconymi danymi w zakresie kolumny „obrotów bieżących”, pomimo podjęcia kilku prób nadal się ten błąd ujawnia. Biorąc pod uwagę wystąpienie powyższej nieprawidłowości, gdzie czynnikiem powodującym zaistniałą sytuację była możliwość parametryzowania i definiowania zestawień/wydruków w systemie finansowo–księgowym wykazującym zakłócone dane, w wyniku kontroli NIK, służby finansowo-księgowe MAP podjęły następujące działania:

- 1) Celem uniknięcia ponownego sporządzenia błędnych zestawień w ramach kontroli bieżącej Główny Księgowy sparametryzował szablony zestawień kontrolnych w systemie QNT oraz ustawił blokady zabezpieczające przed edycją dla pozostałych użytkowników systemu w zakresie sprawozdań. Zdefiniowane szablony zestawień obrotów i sald umożliwiają prezentowanie rzetelnych danych ujętych w ewidencji w zakresie: planu, wydatków, dochodów, należności, zobowiązań.
- 2) Z uwagi na ujawnienie podatności wystąpienia nieprawidłowości wydruków kontrolnych dokonano dodatkowo przeglądu ryzyk operacyjnych w obszarze sprawozdawczości i określono zagrożenie mające wpływ na „sporządzenie błędnych wydruków i określanie parametrów w systemie zakłócające obraz danych ujętych w sprawozdaniach”. Zdefiniowano podatności i zabezpieczenia celem zminimalizowania ryzyka wystąpienia zagrożenia.
- 3) Opracowano Instrukcję w sprawie zasad sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych w Ministerstwie Aktywów Państwowych dla dysponenta części budżetowych, celem wyeliminowania ryzyka powstawania błędnych wydruków i wzmocnienia kontroli sporządzanych sprawozdań.
- 4) Zaplanowano przeprowadzenie przeglądu systemu księgowego Quorum i w przypadku wątpliwości, co do prawidłowości jego funkcjonowania, podjęcie z firmą QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o. działań wyjaśniających nieprawidłowości przy definiowaniu zestawień obrotów i sald oraz określaniu parametrów w systemie.

(akta kontroli str. 724-727)

Według wyjaśnień Dyrektora DBF¹²⁰: „W wyniku ujawnienia błędów w zakresie systemu finansowo - księgowego i analizy tej sytuacji w oparciu o korespondencję z kontrolerami Najwyższej Izby Kontroli w celu ich wyeliminowania Dyrektor

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Pismo z dnia 12 marca 2021 r., znak: IK: 575509.

Departamentu Budżetu i Finansów podjął natychmiastowe działania skutkujące powstaniem dodatkowych zabezpieczeń w ramach funkcjonującej kontroli, tj. powołaniem dodatkowych mechanizmów kontrolnych w procesach funkcjonujących. Wobec powziętych podczas kontroli informacji w zakresie różnego rodzaju niedociągnięć i omyłek, w celu ich wyeliminowania dokonano przeglądu funkcjonujących procedur, jak również zaprojektowano i ustalono dodatkowe instrukcje i wytyczne służące standaryzacji czynności podejmowanych przez pracowników w kluczowych procesach, głównie w obszarze sprawozdawczości. Z dniem 12 marca br. planowane jest wprowadzenie do stosowania dla wszystkich pracowników DBF następujących dokumentów związanych ze sprawozdawczością budżetową oraz kontrolą wstępną dokumentów finansów-księgowych:

1. Instrukcji w sprawie zasad sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych.
2. Wytycznych dla pracowników DBF w zakresie stosowania rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków lub przychodów, a także w zakresie ewidencji zdarzeń gospodarczych.

Fakt ten zostanie odnotowany przez pracowników w formie pisemnego potwierdzenia zapoznania się.

Planowane jest również przygotowanie:

3. Okólnika w zakresie sporządzania i przygotowywania dokumentacji księgowej.
4. Wytycznych w zakresie sporządzania projektów Decyzji budżetowych i Stanowisk do decyzji w sprawie zmian w planie.

Wprowadzenie powyższych zasad jest również istotne z powodu możliwości zaistnienia sytuacji szczególnej związanej z absencją pracowników, w której ustalony system zastępstw może okazać się niewystarczający. Obecnie system zastępstw przewiduje, że każdy pracownik ma wskazane dwie osoby zastępujące. Jednak okoliczności, które miały miejsce w grudniu 2020 r. (8 pracowników DBF zarażonych zostało COVID – 19, w tym Dyrektor DBF, Główny Księgowy i Naczelnik Wydziału Planowania i Wykonania) wskazują, że obszar ten należy wzmocnić poprzez działania łagodzące/redukujące ryzyko związane z powtórzeniem się takiej sytuacji. Dla zachowania ciągłości działania departamentu w takich okolicznościach konieczna jest standaryzacja podstawowych działań departamentu, tak aby wyznaczony pracownik do zastępstwa był w stanie zrealizować zadania w sposób terminowy i zgodny z obowiązującymi przepisami.

Powyższe działania również znajdują odzwierciedlenie w przeglądzie i aktualizacji ryzyk w kontekście operacyjnym. W tym celu Dyrektor DBF powołał Zespół składający się z pracowników departamentu (Dyrektor DBF, Główny Księgowy, naczelnicy wydziałów, wybrani pracownicy zaangażowani w proces szacowania ryzyka, Koordynator Rozwiązań Systemowych) celem wypracowania dodatkowych zabezpieczeń organizacyjnych, jak np. zdefiniowanie „sztywnych” zestawień w systemie FK w celu uniknięcia przypadkowej edycji przez innego użytkownika. Analizie poddane będą również mechanizmy kontrolne celem wzmocnienia tego obszaru. Podjęte środki zaradcze mają na celu uzupełnienie funkcjonujących zabezpieczeń, zminimalizowanie ewentualnych negatywnych skutków lub zminimalizowanie prawdopodobieństwa wystąpienia błędu ludzkiego, np. przekazanie pracownikom, w dostępnej (czytelnej) formie instrukcji, wytycznych, w tym grafów, które przyczynią się do zoptymalizowania procesów realizowanych w DBF poprzez standaryzację postępowań. Biorąc pod uwagę wyniki dotychczasowych kontroli Wykonania budżetu państwa za 2018 rok i 2019 rok w częściach 47 – Energia i 48 – Gospodarka złożami kopalni oraz kontroli Prawidłowości sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki

budżetowe i brak sformułowanych w nich zastrzeżeń, zaleceń i wniosków pokontrolnych stosowane do tej pory zabezpieczenia Dyrektor DBF uznała za wystarczające i skuteczne.

Dodatkowo Dyrektor DBF zaleciła Głównej Księgowej przeprowadzenie przeglądu systemu księgowego Quorum i w przypadku wątpliwości, co do prawidłowości jego funkcjonowania, podjęcie działań wyjaśniających z firmą QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o. Raport w tej sprawie Główna Księgowa jest zobowiązana przedstawić Dyrektorowi DBF do końca maja.

Jednocześnie polecono Głównej Księgowej wzmocnienie organizacji i kontroli wykonywanych analiz zapisów na kontach księgowych, przeprowadzanych przez pracowników po zaksięgowaniu wszystkich operacji gospodarczych za dany miesiąc, a przed zamknięciem miesiąca i przedstawianie Dyrektorowi DBF wyników tych analiz przed przekazaniem sprawozdań budżetowych do podpisu”.

(akta kontroli str. 465-468)

NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez Dyrektora DBF natychmiastowych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli NIK.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) Przyjęcie rozwiązań w systemie finansowo – księgowym z zastosowaniem oprogramowania Quorum, niespełniających wymagań *uor*, gdyż skutkowało generowaniem wydruków zawierających błędne dane. Przykładowo system finansowo – księgowy z zastosowaniem oprogramowania Quorum:
 - a) umożliwił wydruk „Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej” z ujemnym saldem po stronie Ma na koncie 242 „Pozostałe rozrachunki – zadania pozabudżetowe” w kwocie -1 068 783 380,64 zł;
 - b) umożliwił dokonanie zmian w saldach początkowych (BO);
 - c) umożliwił dokonanie wydruków konta 130 „Rachunek bieżący – wydatki” niezgodnych ze stanem faktycznym, tj. występowanie sald przy równych obrotach Wn i Ma (wydruk z dnia 8 marca 2021 r., załączony do sprawozdania Rb-28 korekta, na którym wykazano: obroty Wn równe obrotom Ma w kwocie 2 079 343 445,82 zł oraz saldo końcowe Wn i saldo końcowe Ma w tej samej kwocie tj. 2 079 343 445,82 zł);
 - d) umożliwił dokonanie wydruków konta 223-55 „Rozliczenie wydatków budżetowych” za rok obrotowy 2020, na którym błędnie wykazano saldo końcowe Ma w kwocie 1 870 854 381,05 zł konta (wydruk załączony do sprawozdania Rb-28 z dnia 17.02.2021 r.), gdyż obroty Wn tego konta były równe obrotom Ma (wynosiły 1 881 425 375,23 zł);
- 2) Nierzetelnie, niezgodnie z art. 26 ust. 1 i 27 *uor*, dwukrotne przeprowadzenie inwentaryzacji salda konta 242, najpierw zobowiązań w kwocie ujemnej (-) 1 068 783 380,64 zł, a następnie należności w kwocie 1 068 765 255, zł, które na dzień 31 grudnia 2020 r., nie powinny występować w księgach rachunkowych MAP, gdyż wszystkie zostały spłacone przed grudniem 2020 r.;
- 3) Wykaz kont syntetycznych i ich opis w *Polityce rachunkowości MAP*¹²¹, na których w 2020 r., dokonywane były księgowania, był niespójny, niekompletny;

¹²¹ Zarządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 3 września 2020 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Aktywów Państwowych (Dz.Urz. z 2020 r., poz.20).

- 4) W niewłaściwym paragrafie zaewidencjonowano należności główne z tytułu umowy sprzedaży akcji spółki PKS w Dębicy oraz umowy sprzedaży udziałów spółki PKS Przemyśl, a także należności z tytułu odsetek od nieterminowych płatności należności z ww. tytułu przez MONIS i PKS Przemyśl. Spowodowało to konieczność dwukrotnej korekty rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetu państwa w części 55-Aktywa państwowe.
- 5) Niektóre salda i obroty kont¹²², na wydrukach załączonych do rocznych sprawozdań budżetowych, nie były zgodne z danymi wykazanymi w tych sprawozdaniach. Przykładowo:
 - a) na wydruku konta 130 „Rachunek bieżący – dochody”;
 - b) na wydruku konta 130 „Rachunek bieżący – wydatki”;
 - c) na wydruku konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym”;
 - d) na wydruku konta 223-55 „Rozliczenie wydatków budżetowych”.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia przeprowadzoną przez Ministerstwo inwentaryzację konta 242. Przeprowadzenie inwentaryzacji niezgodnie z art. 26 ust. 1 i 27 *uor* wskazuje zdaniem NIK na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W wyniku kontroli zidentyfikowano nierzetelne wydruki, będące podstawą do sporządzonych przez Ministerstwo rocznych sprawozdań budżetowych.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, które nie zapewniają rzetelności danych na wydrukach, będących podstawą do sporządzenia ww. sprawozdań, gdyż:

- system umożliwiał dokonywanie korekt w dowolnym czasie, w stanach z bilansu otwarcia (BO),
- przeprowadzona inwentaryzacja konta 242 nie zapewniła rzetelności ksiąg rachunkowych w zakresie sald występujących na tym koncie,

NIK nie może wydać opinii o rzetelności danych wynikających ze stosowanego w MAP systemu finansowo-księgowego.

Ponadto w toku kontroli NIK stwierdzono brak zachowania zasady ciągłości, zapisanej w art. 5 ust. 1 *uor*, gdyż MAP dokonywało korekt w stanach z bilansu otwarcia (BO) oraz niezgodne z art. 26 ust. 1 i 27 *uor*, przeprowadzenie dwukrotnie inwentaryzacji konta 242.

V. Wnioski

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

Wnioski

- 1) Dokonać aktualizacji zasad inwentaryzacji, tj. zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia 12 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji inwentaryzacyjnej w Ministerstwie Energii, korygując metodę przeprowadzenia inwentaryzacji należności cywilnoprawnych;
- 2) Przeprowadzać inwentaryzację należności cywilnoprawnych zgodnie z przepisami ustawy o *rachunkowości*, tj. metodą potwierdzenia sald;
- 3) Dokonać aktualizacji *Polityki rachunkowości MAP* w zakresie wykazu kont syntetycznych, opisu zasad ich funkcjonowania oraz wykazu kont analitycznych, by dane wykazane w załączniku nr 1 „Wykaz kont

¹²² Przykłady takich sald i obrotów szczegółowo omówione w części opisowej.

syntetycznych”, załączniku nr 2 „Wykaz kont analitycznych” i w załączniku nr 5 „Zasady operacji zdarzeń gospodarczych” do Polityki rachunkowości, były spójne i kompletne;

- 4) Nie dokonywać żadnych zmian w stanach początkowych (BO) kont księgowych, w wyniku zachodzących w trakcie roku obrotowego operacji gospodarczych;
- 5) Wdrożyć stosowne mechanizmy kontroli zarządczej, w zakresie w którym stwierdzono liczne nieprawidłowości, m.in. w celu zapewnienia zgodności obrotów i sald wszystkich kont syntetycznych na wygenerowanych wydrukach z systemu Quorum, ze stanem faktycznym, a w szczególności uniemożliwienia wygenerowania salda ujemnego na koncie rozrachunki.
- 6) Zapewnić możliwość stałego podnoszenia kwalifikacji personelu księgowego w zakresie obowiązujących przepisów z rachunkowości.

VI. 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 piśmie¹²³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do *Prezesa 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, 16 kwietnia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Tadeusz Dziuba

/-/

.....
podpis

¹²³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

