



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KGP.410.001.02.2022

Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 47 Energia

*zmienione zgodnie z treścią
uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 32/2022 z dnia 1 czerwca 2022 r.*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Moskwa, Minister, od 26 października 2021 r. – obecnie. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Michał Kurtyka, Minister, od 6 października 2020 r. do 25 października 2021 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Kłopotek, doradca ekonomiczny upoważnienie do kontroli nr KGP/13/2022 z 21 stycznia 2022 r.2. Rafał Szymański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/15/2022 z 21 stycznia 2022 r.3. Bartłomiej Piasecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/14/2022 z dnia 21 stycznia 2022 r. <p>(akta kontroli str.1-6, 8, plik nr 1-3)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 47-Energia.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp), w tym:<ol style="list-style-type: none">a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 47-Energia. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p>

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 47-Energia w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 47-Energia limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- kontroli prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 47 – Energia.

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

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 47 – Energia.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych wyżej działań kontrolnych nie wykryto nieprawidłowości, z wyjątkiem legalności i rzetelności⁴ w zakresie sald rozrachunków wykazanych w sprawozdaniach sporządzonych przez dysponenta III stopnia, wyceny w euro składki do instytucji międzynarodowej, nienaliczenia odsetek od zaległości oraz niezapłacenia zobowiązania w terminie, skutkującego zaplaceniem odsetek od nieterminowych płatności na rzecz Urzędu Skarbowego.

Wydatki z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich dokonane zostały w sposób legalny, celowy i gospodarny. Pod względem prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji, oraz ponoszenia wydatków bieżących jednostek budżetowych i majątkowych w 2021 r. zbadano 25,7% wydatków części 47-Energia. Minister dokonywał okresowych ocen ponoszonych wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość rocznych sprawozdań budżetowych za 2021 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych, sporządzonych przez dysponenta I stopnia oraz pozytywnie ocenia działania nadzorcze sprawowane przez dysponenta I stopnia.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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.

⁴ Nieprawidłowości opisane w punkcie 3 Sprawozdawczość.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli w zakresie rocznych sprawozdań budżetowych za 2021 r., dotyczyły wyłącznie dysponenta III stopnia i nie wpłynęły w istotny sposób na prawidłowość wykazanych w nich danych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezgodności prowadzonej ewidencji rozrachunków⁵ z przepisami ustawy o rachunkowości⁶, rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów⁷ oraz z zapisami polityki rachunkowości dysponenta III stopnia⁸, a także nieprawidłowo dokonywanej wyceny składki do instytucji międzynarodowej wykazanej jako zobowiązanie. Stwierdzono również przypadek nienaliczenia w 2021 r. przez dysponenta III stopnia, odsetek od zaległości wykazanej w rocznym sprawozdaniu Rb-27, co było niezgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych⁹, a także konieczność zapłacenia odsetek od nieterminowej płatności na rzecz Urzędu Skarbowego.

W ramach kontroli nie sprawdzano prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe – analiza porównawcza

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

Z zaplanowanych w *ustawie budżetowej na rok 2021*¹¹ w części 47-Energia dochodów w wysokości 57,0 tys. zł uzyskano dochody w kwocie 2 199,0 tys. zł, co stanowiło 3 857,9% kwoty planowanej i 102,1% dochodów zrealizowanych w 2020 r. (2 154,3 tys. zł). Dochody uzyskano głównie w dziale 900-Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w łącznej wysokości 1 525,0 tys. zł¹². Stanowiło to 88,2% dochodów osiągniętych w 2020 r. (1 729,0 tys. zł). Zrealizowane w tym dziale dochody stanowiły 69,3% dochodów części 47-Energia.

Ponadto w 2021 r., osiągnięto dochody w dziale 500-Handel¹³, w wysokości: 508,7 tys. zł (przy planowanych 10,0 tys. zł) oraz w dziale 150-Przetwórstwo przemysłowe¹⁴ 113,5 tys. zł (w tym dziale nie planowano dochodów).

(akta kontroli str. 367-368, 512-514)

⁵ Salda rozrachunków były podstawą do sprawdzenia danych wykazanych w poszczególnych sprawozdaniach.

⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.). Dalej uor.

⁷ Rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 342), dalej: rzprk.

⁸ Według stanu na 31.12.2020 r. obowiązywało zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 stycznia 2021 r. w sprawie polityki rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz.Urz.MKiŚ z 2021 r., poz. 1) – dalej: *Polityka rachunkowości dysponenta III stopnia*.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.). Dalej ufp.

¹⁰ 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.

¹¹ Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz.U. poz. 190 ze zm.), dalej także: ustawa budżetowa na rok 2021.

¹² Dochody w dziale 900-Gospodarka komunalna i ochrona środowiska rozdział 90011-Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej osiągnięto głównie w §0929-Wpływy z pozostałych odsetek, w kwocie 1099,0 tys. zł oraz w §0909-Wpływy z odsetek od dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, w kwocie 426,0 tys. zł.

¹³ Dochody w dziale 500-Handel, rozdział 50003-Agencja Rezerw Materiałowych, prawie 100,0%, tj. w kwocie 508,1 tys. zł osiągnięto w §0920-Wpływy z pozostałych odsetek.

¹⁴ Dochody w dziale 150-Przetwórstwo przemysłowe, rozdział 15095-Pozostała działalność, prawie 100,0% osiągnięto w §0909-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.

Na koniec 2021 r. kwota należności pozostałych do zapłaty, wykazana w sprawozdaniu Rb-27, wyniosła 21 752,7 tys. zł i były to prawie w 100% zaległości (wynoszące 21 736,8 tys. zł¹⁵). W 2020 r. należności ogółem wynosiły 19 895,9 tys. zł, w tym zaległości 18 881,9 tys. zł. Prawie w 100% należności pozostałe do zapłaty (zaległości), w kwocie 21 682,0 tys. zł występowały w dziale 150-Przetwórstwo przemysłowe. Na koniec 2020 r. należności w tym dziale również były równe zaległościom i wynosiły 19 840,6 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła¹⁶, że: wykazane w sprawozdaniu Rb-27 na koniec 2021 roku należności pozostałe do zapłaty dotyczą:

- 21 676 082,29 zł - odsetek karnych od płatności budżetu europejskiego naliczonych beneficjentom Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) sektor Energetyka w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami podczas realizacji projektów,
- 11,60 zł – należności od Ekospot Sp. z o.o. - beneficjenta POIiŚ Sektor Energetyka, z tytułu zwrotu kosztów upomnienia.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że ww. należności dotyczą spraw, w stosunku do których toczą się postępowania administracyjne i sądowe w związku z koniecznością zwrotu przez Beneficjentów otrzymanego dofinansowania UE wraz z odsetkami.

(akta kontroli str. 458-460, 511-514, 530-534)

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 na rok 2021 ustalono wydatki budżetu państwa w części 47-Energia w kwocie 383 978,0 tys. zł. W trakcie roku limit wydatków został zmniejszony (per saldo) na podstawie 13 decyzji Ministra Finansów i jednej decyzji Prezesa Rady Ministrów: o 144 482,1 tys. zł (37,6%), do kwoty 239 495,9 tys. zł.

Główną przyczyną zmniejszenia w 2021 roku limitu wydatków budżetowych w części 47-Energia było wejście w życie w dniu 23 lutego 2021 r. ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych¹⁷, zgodnie z którą nadzór nad Rządową Agencją Rezerw Strategicznych (RARS, poprzednio Agencją Rezerw Materiałowych¹⁸) będącą w 2020 r. największym beneficjentem dotacji celowych części 47-Energia) przejął Prezes Rady Ministrów. Decyzją Prezesa Rady Ministrów¹⁹ zmniejszono wydatki w części 47-Energia o 151 548,3 tys. zł.

Zwiększeń limitu wydatków dokonano na podstawie 11 decyzji Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, z rezerw celowych o łączną kwotę 554 969,3 tys. zł, przy czym w wyniku korekt dokonanych w ciągu roku ostateczny limit wydatków z rezerw celowych zwiększony został o 551 476,2 tys. zł, z przeznaczeniem na: sfinansowanie rat opłaty na rzecz Gminy Różan z tytułu zlokalizowania na jej terenie

¹⁵ W tym należności wykazane w sprawozdaniu dysponenta I stopnia w kwocie 21 676,1 tys. zł i były to w 100% zaległości oraz wykazane w sprawozdaniu dysponenta III stopnia w kwocie 76,6 tys. zł, w tym 60,7 tys. zł zaległości.

¹⁶ Pismo nr DB-WPR.081.10.2022.MM z dnia 5 kwietnia 2022 r.

¹⁷ Dz. U. 2021 r. poz. 255, ze zm.

¹⁸ Dalej również ARM.

¹⁹ Decyzja z dnia 13 maja 2021, znak MF/BP6.4143.10.1.2021.PRM.

Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych - 10 500 tys. zł, sfinansowanie w 2021 r. dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla czterech urzędników - 17,2 tys. zł, koszty związane z zapłatą składek do organizacji międzynarodowych - 763,1 tys. zł, na realizację projektów w ramach POliŚ 2014-2020 - 538 720 tys. zł oraz sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników zaangażowanych w realizację zadań w ramach POliŚ 2014-2020 - 118,2 tys. zł, wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizację zadań związanych z wypełnianiem obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej w obszarze kompetencji resortu klimatu, energii i środowiska 1 357,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 040-044, 819-944)

W ramach nowelizacji ustawy budżetowej²⁰, która weszła w życie w dniu 22 października 2021 r. plan wydatków dla części 47-Energia został zwiększony o 81 tys. zł. Zmiana była spowodowana wejściem w życie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 30 lipca 2021 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Ponadto, zwiększono limit wydatków na wynagrodzenia w części 47-Energia, w ramach środków przeznaczonych na fundusz motywacyjny. Zmiana ta nastąpiła z inicjatywy Ministra Finansów. Kwota o jaką podwyższono fundusz motywacyjny wyniosła 1 316 tys. zł.

W związku z nowelizacją ustawy budżetowej nie było więcej zmian u dysponenta części i co za tym idzie nie przekazywał on dotacji ani wpłat do państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych.

(akta kontroli str. 1361, plik nr 43-46)

W 2021 r. dokonano korekt zmniejszających limit wydatków m.in. w zakresie środków przyznanych z rezerwy celowej poz. 59 - *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*. Korekt tych (w łącznej kwocie 2 493,2 tys. zł) dokonano w dziale 801 – *Oświata i wychowanie*, rozdział 80195 – *Pozostała działalność* (dwie korekty o łączną kwotę 1 868,0 tys. zł, co stanowiło 81% pierwotnie przyznanej rezerwy celowej) oraz w dziale 750-*Administracja publiczna*, rozdział 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* (dwie korekty na łączną kwotę 625,2 tys. zł, co stanowiło 40,3% pierwotnie przyznanej rezerwy celowej)²¹.

Według wyjaśnień²² (w zakresie środków w dziale 801) wniosek, na podstawie którego wystąpiono do ministra właściwego ds. finansów o przyznanie środków pochodzących z rezerwy celowej, był następstwem umowy²³ na realizację zadań Ministra Klimatu i Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu zawartej pomiędzy Ministrem Klimatu i Środowiska a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Środki w ramach powyższej umowy na rok 2021, były zaplanowane na realizację działań w trzech częściach budżetowych tj. cz. 41-Środowisko, cz. 47-Energia oraz cz. 51-

²⁰ Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

²¹ Decyzja znak MF/FG2.4143.3.59.2021.MF.1144 z dnia 29 kwietnia 2021 r. zwiększenie o 1 550,8 tys. zł, korekta decyzji z dnia 19 października 2021 r., zmniejszenie o 383,8 tys. zł, korekta z dnia 23 grudnia 2021 r., zmniejszenie o 241,3 tys. zł, Decyzja znak MF/FG2.4143.3.8.2021.MF.298, z dnia 19 lutego 2021, zwiększenie o 2 300 tys. zł, korekta z dnia 16 lipca 2021 r., zmniejszenie o 1 800 tys. zł, korekta z dnia 28 grudnia 2021 r., zmniejszenie o 68 tys. zł.

²² Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego z dnia 5 kwietnia 2022 r., znak BF-WB.081.13.2022.AF

²³ Umowa nr 67/2021/Wn-50/EE-EE/D, z dnia 1 lutego 2021 r.

Klimat. Koszty poszczególnych działań zostały oszacowane na podstawie doświadczenia Departamentu Edukacji i Komunikacji MKiŚ przy realizacji zamówień o podobnym zakresie w latach ubiegłych. Według wyjaśnień²⁴ zmiany mające wpływ na zmniejszenie rezerwy celowej w cz. 47 obejmowały głównie doprecyzowanie zakresów: kampanii dotyczącej sprawiedliwej transformacji energetycznej, materiałów edukacyjnych, świadczenia usług konsultingowych, zakupu audycji i czasu antenowego – decyzją ministra właściwego ds. finansów, w wyniku czego decyzją ministra właściwego ds. finansów zmniejszono wysokość środków w cz. 47-Energia i zwiększono w cz. 51-Klimat. Zgodnie z wyjaśnieniami²⁵ środki z cz. 47-Energia zostały również przeniesione na realizację organizacji i promocji wydarzeń oraz konferencji w części 41-Środowisko oraz części 51-Klimat.

Według wyjaśnień²⁶ (w zakresie środków z rezerwy poz. 59, w dziale 750) wskazano, że zadanie na realizację którego przeznaczone były środki z rezerwy celowej (*„Wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizacja zadań związanych z wypełnianiem obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej w obszarze kompetencji resortu klimatu, energii i środowiska”*) realizowane było w ramach trzech części budżetowych (nr: 41,47 i 51). A w trakcie roku dokonywane są korekty decyzji zgodnie z faktycznymi potrzebami komórek merytorycznych MKiŚ. Zmniejszenie kwoty przeznaczonej na realizację zadania – według wyjaśnień – dotyczyło rezygnacji z wykonania ekspertyz „Analiza i opracowanie raportu dot. wsparcia technologii magazynowania” w roku 2021.” Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami w cz. 47 zrezygnowano w 2021 r. z wykonania 2 ekspertyz: Analiza rynku związana z potencjalnym świadczeniem usług elastyczności (badanie rynku) oraz Analiza dotycząca wpływu wprowadzenia usług elastyczności na funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego (uwarunkowania techniczne i systemowe). W związku z brakiem zgłoszonych do Biura Finansowego dodatkowych potrzeb w zakresie zadań realizowanych przez komórki organizacyjne MKiŚ w cz. 47-Energia zdecydowano o wykorzystaniu wolnych środków na realizację pilnych zadań w cz.41 - oraz w cz.51.

(akta kontroli str. 815-816, 361, plik nr 077-080)

Szczegółowym badaniem objęto wykorzystanie rezerw celowych (poz. 59 i poz 98) na łączną kwotę 302 677,7 tys. zł (54,8% ogółu rezerw przyznanych w części 47) oraz dokonywanych w trakcie roku środków korekt środków na rezerwy. Na rezerwy te składało się:

- wsparcie zadań Ministra Klimatu i Środowiska w obszarze działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych, w zakresie zrównoważonego wykorzystania zasobów, poprawy stanu środowiska i zmian klimatu (poz. 59). Środki rezerwy wydatkowane zostały niemal w 100%. Udzielone środki rezerwy w planie po zmianach ustalono na kwotę 432,0 tys. zł. Wykonanie rezerwy w stosunku do planu po zmianach wyniosło 431,4 tys. zł;
- wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizacja zadań związanych z wypełnianiem obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych, oraz współpracy międzynarodowej w obszarze kompetencji resortu klimatu, energii i środowiska (poz. 59). Środki rezerwy wydatkowane zostały w 94%. Przydzielone środki rezerwy w planie po zmianach ustalono na kwotę 925,7 tys. zł. Wykonanie rezerwy w stosunku

²⁴ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego dnia 5 kwietnia 2022 r., znak BF-WB.081.13.2022.AF.

²⁵ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego z dnia 5 kwietnia 2022 r., znak BF-WB.081.13.2022.AF.

²⁶ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego z dnia 5 kwietnia 2022 r., znak BF-WB.081.13.2022.AF.

do planu po zmianach wyniosło 851,6 tys. zł. Niepełne wykonanie wynikało z sytuacji epidemiologicznej w Polsce i na świecie, w związku z czym, część zaplanowanych delegacji nie odbyła się albo odbyła się w pomniejszonym składzie;

- realizacja projektów w ramach działania 1.2, 1.3, 1.5 i 7.1. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Środki rezerwy wydatkowane zostały w 98%. Przydzielone środki rezerwy w planie po zmianach ustalono na kwotę 301 300 tys. zł (poz. 98). Wykonanie rezerwy w stosunku do planu po zmianach wyniosło 296 521,0 tys. zł. Niepełne wykonanie wynikało z udzielenia mniejszej kwoty na dofinansowanie dla projektu „Gazociąg Tworóg-Kędzierzyn” realizowanego przez OGP Gaz -System SA., w wyniku braku uzyskania przez beneficjenta kompletu dokumentacji do ostatecznego rozliczenia robót budowlanych realizowanych przez podwykonawców oraz wykonawcy IDS-BUD SA.

Plan wydatków po zmianach wyniósł ostatecznie 239 495,9 tys. zł. Wydatkowano 236 457,0 tys. zł, co stanowiło 98,7% planu po zmianach oraz 18,6% wydatków zrealizowanych w 2020 r. (1 268 329,4 tys. zł). Zmniejszenie w 2021 r. wykonania wydatków budżetowych w części 47 w porównaniu do roku 2020 spowodowane było wejściem w życie ustawy o rezerwach strategicznych, zgodnie z którą nadzór nad Rządową Agencją Rezerw Strategicznych (RARS, poprzednio Agencją Rezerw Materiałowych, będącą w 2020 r. największym beneficjentem dotacji celowych z części 47) przejął Prezes Rady Ministrów. W ślad za zmianą organu nadzorującego, z części 47-Energia do części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zostały przeniesione środki finansowe przeznaczone na dotację celową oraz podmiotową dla RARS. Ponadto w 2020 r., w związku z epidemią COVID-19 uruchomione zostały środki w łącznej kwocie 930 000 tys. zł z przeznaczeniem na dotacje celowe dla Agencji Rezerw Materiałowych. W 2021 r., w związku ze zmianą organu nadzorującego, plan wydatków w części 47 nie obejmował środków z rezerw celowych przeznaczonych na finansowanie zadań ARM.

Minister Klimatu i Środowiska 12 decyzjami podjętymi na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 1 i 3 ufp, zablokował planowane wydatki na 2021 r. w części 47-Energia na kwotę 5 484,8 tys. zł, w tym: w dziale 750-Administracja publiczna 5 409,8 tys. zł, w dziale 150-Przetwórstwo przemysłowe 10,0 tys. zł, w dziale 801-Oświata i wychowanie 65,0 tys. zł. Blokady te wynikały m.in. z niższych niż pierwotnie szacowano wydatków przeznaczonych na realizację projektu PD2021-2023 w ramach Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PT POLIŚ) dla sektora energetyki, niższych niż planowano wydatków przeznaczonych na uregulowanie zobowiązań Ministerstwa Klimatu i Środowiska z tytułu postępowań arbitrażowych oraz ze zgłoszenia przez NFOŚiGW²⁷ niższego zapotrzebowania na środki w 2021 r.

Minister właściwy ds. energii każdorazowo informował Ministra Finansów o blokadzie w dniu jej dokonania.

Minister Finansów w dniu 30 grudnia 2020 r.²⁸ rozdysonował powyższą kwotę (5 484,8 tys. zł) zmniejszając wydatki w części 47-Energia, dokonując przesunięcia zablokowanej kwoty do nowoutworzonej w rezerwie celowej pozycji nr 75 Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

²⁷ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

²⁸ Decyzja 47.4143.12.4.2021.BD.PO IIS2014-2020, z dnia 30 listopada 2021 r.

Kontrolą objęto dokonaną w dniu 30 listopada 2021 r, blokadę planowanych wydatków w łącznej kwocie 1 606 tys. zł (Decyzja 47.4143.12.4.2021.BD.PO IIS2014-2020, z dnia 30 listopada 2021 r.), która stanowiła 29,3% łącznej wartości blokad dokonanych w 2021 r. We wnioskach o decyzje (dwa wnioski objęte jedną decyzją) blokujące środki na wydatki budżetowe dysponenta w sprawie blokowania planowanych na 2021 rok wydatków²⁹ wskazano, że zmniejszenie planu finansowego wynika z niższych niż pierwotnie szacowano wydatków przeznaczonych na realizację projektu PD2021-2023 w ramach PT POIiS 2014-2020 dla sektora energetyki w tym m.in: zakupu usług pozostałych, zakupu materiałów i wyposażenia, wynagrodzenia ekspertów, a także braku wydatków przeznaczonych na remonty oraz wydatków na realizację szkoleń i innych form podnoszenia kwalifikacji przez pracowników korpusu służby cywilnej.

Według wyjaśnień³⁰ w związku z sytuacją pandemiczną realizacja wydatków w ramach projektu PT POIiS 2014-2020 dla sektora energetyki okazała się być niższa niż pierwotnie planowano. W wyjaśnieniach wskazano, że na etapie planistycznym budżetu zakładano, że obostrzenia i restrykcje zostaną zniesione – tym samym możliwy będzie powrót pracowników do pracy stacjonarnej (co wpłynęłoby na wzrost kosztów utrzymania i funkcjonowania urzędu - zakup usług pozostałych). Jednocześnie w 2021 r., wydatki związane z zakupem materiałów i wyposażenia miały być przeznaczone na doposażenie, adaptacje stanowisk w związku podjęciem pracy stacjonarnej pracowników sektora energetyka (po pandemii i po przeniesieniu sektora energetyka z MAP do MKiŚ). Niemniej jednak prace remontowe budynku Ministerstwa nie zostały zakończone w roku ubiegłym, co spowodowało brak możliwości wykorzystania środków przeznaczonych na ten cel. Z uwagi na sytuację epidemiczną ograniczono do niezbędnego minimum krajowe i zagraniczne podróże służbowe pracowników ministerstwa, a spotkania odbywały się zdalnie, co obniżyło koszty ich organizacji. Część szkoleń była przeprowadzona w formie on-line, stąd niższe koszty związane z uczestnictwem w nich pracowników urzędu. Niższe, niż początkowo szacowano, wydatki przeznaczone na realizację wyżej wymienionego projektu dotyczyły również audycji radiowych. W wyjaśnieniach wskazano ponadto, że ze względu na panującą sytuację epidemiczną oraz związane z nią obostrzenia sanitarne nie zrealizowano w pełni zadań w zakresie szkoleń specjalistycznych (limity uczestników spotkań). Zrezygnowano również z zakupu usług pozostałych, m.in.: targów POL-ECO (punkt informacyjny), konferencji podsumowującej całoroczną certyfikację, a także wyjazdów studyjnych dla grupy dziennikarzy oraz pracowników, które odbyć się miały celem zapoznania uczestników z projektami dofinansowanymi ze środków POIiS 2014-2020. W związku z przedłużającymi się ocenami wniosków o dofinansowanie złożonych przez potencjalnych beneficjentów I osi priorytetowej POIiS, płatności dla części ekspertów zostały przeniesione na kolejny rok budżetowy.

Struktura wydatków według grup ekonomicznych przedstawiała się następująco: dotacje i subwencje 135 112,7 tys. zł (100,0% planu po zmianach), świadczenia na rzecz osób fizycznych 8,2 tys. zł (65,6% planu po zmianach), wydatki bieżące jednostek budżetowych 74 234,7 tys. zł (96,7% planu po zmianach), wydatki majątkowe 1 413,8 tys. zł (99,1% planu po zmianach), współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej 25 687,6 tys. zł (98,2% planu po zmianach).

²⁹ Dwa wnioski z 30 listopada 2021 r. o blokady środków w kwotach: 806 tys. zł i 800 tys. zł symbol: 47.4143.11.5.2021.WBD.PO IIS 214-2020 i 47.4143.11.4.2021.WBD.PO IIS 214-2020.

³⁰ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu MKiŚ z dnia 5 kwietnia 2022 r., znak DB-WSA.081.27.2022.RM.

Największą grupę wydatków w części 47-Energia stanowiły dotacje z budżetu państwa. Łączna kwota udzielonych dotacji w 2021 r. wyniosła 152 916,6 tys. zł, w tym z tytułu 26 umów dotacji (udzielonych 8 podmiotom) z tego 24 umowy w łącznej kwocie 130 816,6 tys. zł i dwóch dotacji podmiotowych łącznie wartości 22 100,0 tys. zł (14,4%).

Największym beneficjentem dotacji celowych była Agencja Rezerw Materiałowych, której udzielono dotacji celowej i podmiotowej w łącznej w kwocie 122 466,0 tys. zł (dotacja celowa 107 366,0 tys. zł, dotacja podmiotowa 15 100,0 tys. zł), co stanowi 80,0% ogółu dotacji przyznanych w części 47. W związku z wejściem w życie w dniu 23 lutego 2021 r. ustawy o rezerwach strategicznych nadzór nad Agencją Rezerw Materiałowych przejął Prezes Rady Ministrów.

Pozostałe środki przekazano m.in. dla: Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w kwocie 7 005,0 tys. zł, Narodowego Centrum Badań Jądrowych 5 505,0 tys. zł oraz dla podmiotów realizujących zadania związane z wdrażaniem funduszy UE, w tym dla Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 10 550,0 tys. zł, Instytutu Nafty i Gazu-Państwowego Instytutu Badawczego 5 321,0 tys. zł, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach 1 602,6 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki na dotacje w kwocie 25 008,6 tys. zł, co stanowiło łącznie 16,3% środków przeznaczonych na dotacje. W sposób celowy do próby wydatków poddanych kontroli wybrano wydatki dotyczące łącznie siedmiu umów, zawartych z: Narodowym Centrum Badań Jądrowych (dwie umowy łącznie 4 975 tys. zł), Zakładem Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych (jedna umowa 7 000 zł), NFOŚiGW (dwie umowy 8 300,0 tys. zł) oraz Instytutem Nafty i Gazu-Państwowym Instytutem Badawczym (dwie umowy 4 733,5 tys. zł). Sprawozdania z dotacji zostały sporządzone i zaakceptowane przez Ministra w terminie wynikającym z umowy dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 1075-1340)

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28, zobowiązania na koniec 2021 r. wyniosły 22 027,4 tys. zł. W porównaniu z ich stanem na koniec 2020 r. (20 481,4 tys. zł), wielkość zobowiązań wzrosła o 1 546 tys. zł (7,5%). Wzrost zobowiązań wynika między innymi z powodu uwzględnienia w księgach rachunkowych zobowiązań wobec Instytutu Nafty i Gazu Państwowego Instytutu Badawczego oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Katowicach.

Wydatki, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego (w dziale 750-Administracja publiczna na łączną kwotę 734,3 tys. zł) dotyczyły realizacji dwóch zadań które obejmowały:

- *Remont pomieszczeń w budynku Ministerstwa Klimatu i Środowiska – (710,1 tys. zł w części 47-Energia § 4270 zakup usług remontowych).* W związku z niepełną realizacją zadania w 2020 r. na wniosek MKiŚ z dnia 4 grudnia 2020 r. zadanie to zostało ujęte w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego*³¹, z ogólną kwotą wydatku niewygasającego 1 700,0 tys. zł, w tym 700,0 tys. zł w ramach części 47-Energia. Zadanie zostało w pełni zrealizowane w 2021 r. W § 4270 na zadanie remonty pomieszczeń w budynku Ministerstwa wydatkowano kwotę 700,0 tys. zł. Zakończenie realizacji zadania nastąpiło w dniu 16 listopada 2021 r.

³¹ Dz.U. poz. 2422., dalej także: *rozporządzenie RM z 28 grudnia 2020 r.*

- Zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej – dostawa i montaż szaf do serwerowni. Wydatek ten został ujęty w rozporządzeniu RM z 28 grudnia 2020 r., w tym 6,7 tys. zł - § 4300 i 27,6 tys. zł - § 6060. Zapłaty za realizację zadania dokonano w dniu 11 lutego 2021 r. Wydatkowano kwotę 34,3 tys. zł.

W rocznym sprawozdaniu Rb-28 w dziale 750-Administracja publiczna wykazane zostały wydatki niewygasające na łączną kwotę 4 789, tys. zł. Wydatki te przeznaczone były na:

- Zakup aparatury do monitorowania skażeń izotopami promieniotwórczymi – § 6230 – kwota 163 tys. zł,
- Dodatkowy fundusz motywacyjny § 4010, § 4020, § 4110 i § 4120 w kwocie łącznej 1 316,3 tys. zł oraz § 4710 kwota 11,1 tys. zł,
- Remonty pomieszczeń w siedzibie Ministerstwa Klimatu i Środowiska i zakup sprzętu i oprogramowania - § 4210 - kwota 140,0 tys. zł,
- Remonty pomieszczeń w siedzibie Ministerstwa Klimatu i Środowiska - § 4270 – kwota 400 tys. zł,
- Kampania informacyjna dotycząca wydatków osłonowych oraz wydatki niekwalifikowane w projekcie Instrument „Łącząc Europę” w sektorze telekomunikacja i energia(CEF) - § 4300 – kwoty 1 700,0 tys. zł, i 77,6 tys. zł,
- Wykonanie analizy dotyczącej skutków likwidacji obowiązku przedsiębiorstw energetycznych dotyczących publicznej sprzedaży energii - § 4390 – kwota 196,2 tys. zł,
- Koszty prowadzenia spraw arbitrażowych - § 4610 kwota 714,2 tys. zł,
- Wydatki niekwalifikowane w projekcie Instrument „Łącząc Europę” w sektorze telekomunikacja i energia (CEF) § 6060 kwota 70,8 tys. zł.

W trakcie roku 2021 wprowadzono zadanie „Kampania informacyjna dotycząca wydatków osłonowych oraz wydatki niekwalifikowane w projekcie Instrument „Łącząc Europę” w sektorze telekomunikacja i energia”. Według wyjaśnień³² potrzeba przesunięcia środków wynikała z przedłużających się działań związanych z pracami legislacyjnymi dotyczącymi ustawy o dodatku osłonowym. W wyjaśnieniach wskazano, że w związku z tym nie było możliwości ustalenia szczegółowego zakresu tej kampanii, a w sytuacji gdy ustawa nie była przyjęta, zrealizowanie kampanii w roku 2021 nie było możliwe.

Planowana realizacja wydatków niewygasających z upływem 2021 r. przypada na okres od II do III kwartału roku 2022. Wydatek związany z kosztami prowadzenia spraw arbitrażowych, według wyjaśnień³³, ze względu na dynamikę postępowania arbitrażowego nie pozwala na określenie kiedy i w jakiej wysokości wydatek ten zostanie poniesiony.

Plan wydatków na wynagrodzenia (27 927,9 tys. zł), według Rb-70, zrealizowano w wysokości 26 723,6 tys. zł, tj. 96%. W porównaniu do planu, wydatki były niższe o 1 204,2 tys. zł, tj. o 4%. Stan zatrudnienia na koniec 2021 r. w części 47-Energia wynosił 206 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, w porównaniu do 125 osób

³² Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego MKiŚ – z dnia 28 marca 2022 r., znak BF-WRP.081.9.2022.KWF

³³ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego MKiŚ – z dnia 28 marca 2022 r., znak BF-WRP.081.9.2022.KWF

według stanu zatrudnienia na koniec 2020 r., tj. był wyższy o 81 osób (165%). Zwiększenie zatrudnienia odnotowano we wszystkich grupach pracowników³⁴. Zmiana ta wynika z sukcesywnego zasilania, przeniesionych z Ministerstwa Aktywów Państwowych komórek organizacyjnych, obsługujących sprawy części 47-Energia, pracownikami z innych działów administracji rządowej.

(akta kontroli str.10, plik nr 43, 628-633)

W 2021 r. pracownikom zatrudnionym w ramach części 47 wypłacono nagrody na łączną kwotę 1,36 mln zł. W 2021 r. w MKiŚ z cz. 47-Energia nie zatrudniano osób na umowy zlecenia, które trwały 6 miesięcy lub dłużej albo były powtarzane nieprzerwanie przez ten okres.

(akta kontroli str.10, plik nr 49-050)

W 2021 r. w MKiŚ z cz. 47-Energia nie przyznawano nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

(akta kontroli str.10, plik nr 50)

Wydatki majątkowe wyniosły 1 111,3 tys. zł, tj. 160% kwoty planowanej (695 tys. zł) zostały zrealizowane w całości w dziale: 750-Administracja publiczna. Były one zgodne z planem wydatków i zasadne z punktu widzenia zadań realizowanych przez MKiŚ.

Pierwotny plan wydatków majątkowych (695 tys. zł) podlegał czternastu korektom w ciągu roku (trzy zmniejszające i jedenaście zwiększających plan wydatków majątkowych). Ostatecznie plan wydatków majątkowych ustalony został na 1 111,3 tys. zł. Zmiany planu wynikały między innymi ze zmniejszenia o kwotę 60 tys. zł z powodu rezygnacji z zakupu praw autorskich mających powstać w wyniku realizacji kampanii mediowej pn.: „Nasz Klimat”. Zwiększenia planu wydatków majątkowych wynikały między innymi z konieczności doposażenia pracowników ministerstwa w sprzęt komputerowy i oprogramowanie (84 tys. zł) oraz zwiększenie wydatków na zakup praw autorskich, wynikających z produkcji i emisji audycji radiowych, przedstawiających efekty realizacji POLiŚ (18 tys. zł).

(akta kontroli str. 353, plik nr 73)

Szczegółowym badaniem objęto 27 wydatków na kwotę 36 424,6 tys. zł, stanowiących 77,5% wydatków w części 47-Energia poniesionych przez dysponenta III stopnia. Badana próba stanowiła pozapłacowe wydatki bieżące jednostek budżetowych. Próba do badań została wylosowana metodą monetarną³⁵. Ponadto, skontrolowano trzy pozycje wydatków dobranych w sposób celowy na łączną kwotę 93,5 tys. zł. Łączna wartość badanych wydatków u dysponenta III stopnia wyniosła 36 517,8 tys. zł, tj. 77,7% wydatków dysponenta III stopnia. Badanie wybranej próby wydatków pod kątem rzetelności skalkulowania, legalności, gospodarności, celowości i terminowości płatności mogących skutkować naliczeniem kar lub odsetek, nie wykazało działań dokonanych niezgodnie z obowiązującymi przepisami, niegospodarnych lub niesłużących realizacji celów jednostki.

³⁴ Status 01 – osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń o 6 osób, status 02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe o jedną osobę oraz status 03 – członkowie korpusu służby cywilnej o 74 osoby.

³⁵ Losowego doboru próby wydatków do kontroli dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym, z wyłączeniem także wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Próba została wylosowana metodą monetarną (metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji).

Analiza dokumentacji, obejmująca m.in. planowanie wydatków, zabezpieczenie środków na zakup oraz celowość ich poniesienia, nie wykazała nieprawidłowości. Poniesione wydatki były celowe i zostały rzetelnie skalkulowane.

(akta kontroli str. 11-14, plik nr 81-163, 15, plik nr 165-174, 342, 1365)

Zamówienia publiczne

W 2021 r., w Ministerstwie Klimatu i Środowiska obowiązywały procedury wewnętrzne zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego, dotyczące udzielania zamówień publicznych, które w okresie objętym kontrolą były dwukrotnie zmieniane. Pierwszy obowiązujący dokument został przyjęty w dniu 9 października 2020 r. Następnie został on zastąpiony procedurą z dnia 27 stycznia 2021 r., a kolejna zmiana nastąpiła w dniu 1 sierpnia 2021 r. i do dnia zakończenia kontroli nadal obowiązywała. Procedury te regulowały zakresy odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa w procesie udzielania zamówień publicznych oraz odsyłały do ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³⁶ dla zamówień których wartość przekracza 130 tys. zł. Natomiast, w przypadku zamówień, których wartość nie przekracza 130 tys. zł, tzn. takich, dla których ustawa pzp nie ma zastosowania, procedury te stanowiły przepis wewnętrzny do stosowania przy prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, tj. do momentu podpisania umowy z wykonawcą/dostawcą.

(akta kontroli str.8, plik nr 4)

Do badania próby zamówień wybrano 4 zamówienia:

1. Opracowanie: „Analiza funkcjonalnych, technicznych i finansowych aspektów Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych (EIPA)”³⁷

Udzielenie zamówienia zostało poprzedzone rozeznaniem rynku, przeprowadzonym w czerwcu 2021 r. Po rozeznaniu rynku, w dniu 8 września 2021 r. opublikowano ogłoszenie, z terminem nadsyłania ofert do dnia 16 września 2021 r. Na ogłoszenie odpowiedziało 6 oferentów i na podstawie średniej ze złożonych ofert ustalono szacunkową wartość zamówienia na kwotę 129 960 zł brutto.

Do wyboru najlepszej oferty zastosowano 2 kryteria: cena 75 pkt oraz wiedza i doświadczenie zespołu realizującego zamówienie 25 pkt. Najlepszą ofertę złożyła Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A., na kwotę 89 913 zł brutto. Umowa z wykonawcą została podpisana w dniu 30 września 2021 r. Termin na sporządzenie analizy ustalono na 40 dni kalendarzowych od podpisania umowy. Oznacza to, że zamówienie powinno być zrealizowane do dnia 9 listopada 2021 r. Natomiast na wprowadzenie poprawek przewidziano 10 dni kalendarzowych.

Wykonawca w terminie przekazał analizę wraz z pozostałymi elementami zamówienia.

W dniu 19 listopada zamawiający zgłosił uwagi do dzieła przekazanego przez wykonawcę, które zostało poprawione w dniu 25 listopada 2021 r. Następnie w dniu 30 listopada 2021 r. podpisano protokół odbioru dokumentacji.

(akta kontroli str. 8, plik nr 4, 11, plik nr 80-163, 15 plik nr 165-174)

³⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.), dalej również pzp lub ustawa pzp.

³⁷ Analiza funkcjonalnych, technicznych i finansowych aspektów Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych (EIPA) – systemu informatycznego umożliwiającego identyfikację i autoryzację uczestników rynku paliw alternatywnych oraz prezentację informacji odbiorcom końcowym. Określenie warunków dla połączenia systemu z platformą paneuropejską (IDRR) oraz określenie warunków optymalnego funkcjonowania europejskiego rejestru infrastruktury paliw alternatywnych konsumentom (baza danych oraz platforma www), dalej również: analiza, opracowanie.

2. Usługa polegająca na przewozie osób samochodami osobowymi, będącymi w posiadaniu Zamawiającego.

Zamówienie zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, przewidzianego w ustawie pzp. Ogłoszenie o zamówieniu opublikowano w dniu 12 lipca 2021 r., szacunkowa wartość zamówienia wynosiła 3 206,6 tys. zł, natomiast wartość zamówienia wynikająca z ceny ofertowej wynosi 3 100,0 tys. zł. W związku z realizacją przedmiotowej umowy, w okresie objętym kontrolą wykonano usługi o wartości 231,7 tys. zł, natomiast zapłacono kwotę 145,1 tys. zł. Brakująca kwota za przedmiotowe zamówienie została opłacona w 2022 r.

(akta kontroli str. 51-254)

3. Szkolenie dla pracowników MKiŚ pn.: „*Równowaga w życiu zawodowym i prywatnym z uwzględnieniem wyzwań związanych z pandemią*”. Zamówienie obejmowało cykl 10 czterogodzinnych szkoleń dla grup po około 12-17 osób.

Zgodnie z procedurą³⁸ obowiązującą w MKiŚ zamówienie zostało poprzedzone wysłaniem zapytań ofertowych w dniu 26 maja 2021 r. do trzech potencjalnych wykonawców, z terminem nadsyłania ofert do 2 czerwca 2021 r. Odpowiedzi udzielił jeden z nich, tj. SWPS Innowacje Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, przy ul. Chodakowskiej 19/31. Cena ofertowa dla całego zamówienia wynosiła 39 tys. zł brutto. Umowa na wykonanie usługi została podpisana w dniu 24 czerwca 2021 r. Szkolenia odbyły się w dniach 28-30 czerwca 2021 r., 1 i 2 lipca 2021 r. oraz 5-9 lipca 2021 r. W dniu 5 sierpnia 2021 r. Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego podpisał protokół odbioru szkolenia, którym potwierdzono wykonanie usługi. Kwota 39 tys. zł za całe zamówienie obejmowała wszystkich pracowników MKiŚ, w tym 6 388 zł brutto za pracowników z cz. 47-Energia. Natomiast z części 47-Energia, w szkoleniu udział wzięło 19 osób.

(akta kontroli str. 351, plik nr 21-22)

4. Zamówienie na szkolenia pracowników MKiŚ w różnych dziedzinach, dla których nie zastosowano ustawy pzp. W rejestrze zamówień do 10 tys. zł zostało ono zamieszczone w jednej pozycji, na łączną kwotę 176,3 tys. zł. Była to pozycja zbiorcza w rejestrze, obejmująca różne szkolenia, z których każde zostało zakupione na podstawie odrębnego zamówienia, poprzedzonego wnioskiem o uczestnictwo pracownika w szkoleniu. Łączna liczba szkoleń w MKiŚ w 2021 r. wyniosła 89.

W ramach próby do badania przyjęto 2 szkolenia, które były finansowane w całości lub częściowo z części 47-Energia.

- a) Szkolenie prawo autorskie w internecie: uczestnikiem tego szkolenia był radca prawny Departamentu Prawnego i zostało zatwierdzone przez dyrektora tego departamentu w dniu 11 lutego 2021 r. Szkolenie odbyło się w dniu 24 lutego 2021 r., kosztowało 790 zł i było w pełni sfinansowane z cz. 47-Energia. Organizator szkolenia wystawił certyfikat poświadczający odbycie szkolenia.
- b) Szkolenie google analytics: uczestnikiem tego szkolenia byli czterej pracownicy Departamentu Edukacji i Komunikacji i zostało zatwierdzone przez dyrektora tego departamentu w dniu 25 lutego 2021 r. Szkolenie

³⁸ Procedury udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, obowiązujące od 27 stycznia 2021 r. do 31 lipca 2021 r.

odbyło się w dniu 11 marca 2021 r. i kosztowało 5560 zł, z czego 2780 zł było sfinansowane z cz. 47-Energia. Organizator szkolenia wystawił certyfikat poświadczający odbycie szkolenia.

(akta kontroli str. 8, plik nr4, 11, plik nr 80)

Plan postępowań o udzielenie zamówień był aktualizowany pięciokrotnie. Jego wersja pierwotna oraz aktualizacje były zamieszczane w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Ponadto, zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy pzp, MKiŚ przekazał w dniu 28 lutego 2021 r. sprawozdanie o udzielonych zamówieniach.

Mając na uwadze przepisy obowiązującego prawa oraz regulacje wewnętrzne, w przedmiotowym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 8, plik nr 4, 260)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków budżetu środków europejskich po zmianach w części 47-Energia wyniósł 1 823 554,6 tys. zł, w tym: 1 126 100,9 tys. zł w dziale 150-Przetwórstwo przemysłowe, 694 905,0 tys. zł w dziale 900-Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, 2 548,7 tys. zł w dziale 750 – Administracja publiczna. Pierwotny plan został zwiększony ze środków rezerwy celowej budżetu środków europejskich (cz. 83 poz. 98), w drodze trzech decyzji Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej o łączną kwotę 538 719,9 tys. zł, w tym: 402 719,9 tys. zł w dziale 150-Przetwórstwo przemysłowe i 136 000,0 tys. zł w dziale 900-Gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 1 791 162,0 tys. zł, co stanowiło 98,2% budżetu środków europejskich po zmianach.

Środki zostały przeznaczone na realizację zadań w I, VII i X Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020.

Kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich na łączną kwotę 130 118,1 tys. zł, co stanowiło 2,7% wydatków poniesionych w 2021 r. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 359, plik nr 1, 359, plik nr 3-11)

Realizacja działań nadzorczych

W MKiŚ przeprowadzono analizy wydatków, o których mowa w art. 175 ust. 2 pkt 2-5 *ufp* (zadanie wykonywane przez Departament Budżetu). Departament Budżetu dokonywał analiz podsumowujących wykonanie budżetu resortu. Analiza odbywała się na bieżąco, w oparciu o comiesięczną sprawozdawczość budżetową oraz okresowe informacje składane przez dysponentów podległych (np. z wykorzystania środków uruchomionych z rezerw celowych, z realizacji wydatków majątkowych, itd.). Przygotowywane były również zbiorcze zestawienia pozwalające na kompleksową ocenę poziomu realizacji budżetu.

Departament Budżetu dokonywał kwartalnej analizy struktury zaległości wykazywanych przez dysponentów – przeprowadzano analizę przyrostu nowopowstałych zaległości, identyfikowano tytuły dochodów.

Departament Budżetu w ramach działań nadzorczych, dotyczących prawidłowości i terminowości sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdań z operacji finansowych weryfikował je pod względem formalno-rachunkowym oraz pod względem merytorycznym na bieżąco, po przekazaniu ich przez jednostki w zakresie:

- poprawnego wprowadzenia danych w ISOBP TREZOR oraz zgodności z regułami wskazanymi w Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa oraz Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu środków europejskich,
- przestrzegania terminów przekazania sprawozdań oraz poprawności złożonych pod sprawozdaniami podpisów głównego księgowego i kierownika jednostki;
- zgodności tych samych danych zawartych w poszczególnych sprawozdaniach,
- zgodności dochodów wykonanych, wykazanych przez jednostki w sprawozdaniach Rb-23 i Rb-27, ze stanem dochodów przekazanych przez jednostki na centralny rachunek bieżący budżetu państwa – w porozumieniu z Ministerstwem Finansów;
- zgodności danych zawartych w sprawozdaniu Rb-28 UE z informacją dotyczącą zrealizowanych przez BGK zleceń płatności, z uwzględnieniem dokonanych zwrotów oraz korekt zleceń płatności i zwrotów nadpłat.

Ponadto Biuro Kontroli i Audytu prowadziło 26 kontroli w jednostkach podległych lub nadzorowanych przez Ministra Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 320-341)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo Klimatu i Środowiska prawidłowo realizowało zadania związane z ponoszeniem wydatków budżetowych i wydatków ze środków europejskich. Zamówienia publiczne były realizowane z zapewnieniem zasady konkurencyjności przy wyborze najkorzystniejszej oferty oraz zostały zrealizowane zgodnie z postanowieniami zawartych umów.

NIK zwraca uwagę, że dokonywanie w ciągu roku tak istotnych korekt środków przyznanych z rezerwy celowej świadczy o niewłaściwym szacowaniu planowanych wydatków przy sporządzaniu wniosków do ministra właściwego do spraw finansów o przyznanie środków z rezerwy. Zdaniem NIK, brak dokonania rzetelnej analizy na etapie planowania wydatków, skutkowało koniecznością dokonania w trakcie roku „doprecyzowania zakresów” poszczególnych zadań, co w konsekwencji spowodowało konieczność zwrotu środków i przeniesienie tych wydatków do innych części budżetowych. O niewłaściwym planowaniu wydatków świadczy również brak należytego rozpoznania faktycznych potrzeb komórek merytorycznych MKiŚ w zakresie wykonania specjalistycznych ekspertyz.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta I stopnia i przez dysponenta III stopnia tej części budżetowej:

- 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, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- 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 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 47-Energia na podstawie sprawozdań jednostkowych dysponenta I stopnia i dysponenta III stopnia. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta I stopnia i dysponenta III stopnia były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań przez dysponenta I stopnia. Stwierdzono brak skutecznych mechanizmów kontrolnych u dysponenta III stopnia w zakresie wykazanych sald rozrachunków. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, z wyjątkiem opisanych niżej nieprawidłowości dotyczących dysponenta III stopnia.

(akta kontroli str. 375-443, 512-529, 550-672)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) Nienaliczanie przez dysponenta III stopnia, odsetek od zaległości wykazanej w rocznym sprawozdaniu Rb-27, co było niezgodne z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp.

W rocznym sprawozdaniu Rb-27, według stanu na 31.12.2021 r., w rozdziale 75001 nie wykazano należności z tytułu odsetek, mimo że występowały zaległości w §0959 „Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów” w kwocie 18 450,0 zł.

Dyrektor Biura Finansowego (BF) wyjaśnił³⁹: „Zaległości wykazane w §0959 „Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów” dotyczą kary umownej za niedotrzymanie warunków umowy DELG/2/2021 z dnia 30.03.2021 r. W sprawozdaniu rocznym Rb-27 nie wykazano należności z tytułu odsetek, ponieważ na dzień 31.12.2021 r. kwota odsetek od zaległości 18 450,00 zł wyniosłaby 3,66 zł, a zgodnie z obowiązującą Polityką rachunkowości: „Odstępuje się od naliczania i dochodzenia odsetek za zwłokę, jeśli ich wysokość nie przekracza trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2020 r.

³⁹ Pismo nr BF-WK.082.3.2022.MD z dnia 4 marca 2022 r.

poz. 1041, z późn. zm.) za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej, o której mowa w art. 54 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, z późn. zm.).”

Dyrektor BF jednocześnie poinformował, że całość należnych Skarbowi Państwa odsetek została naliczona, a następnie pobrana w dniu wpłaty, tj. 16.02.2022 r.

NIK negatywnie ocenia nienaliczanie na koniec każdego kwartału 2021 r. odsetek od ww. zaległości, co było niezgodne z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp, z którego wynika obowiązek naliczania i ewidencjonowania w księgach rachunkowych odsetek od nieterminowych płatności nie później niż na koniec każdego kwartału, bez względu na kwotę.

(akta kontroli str. 556-566, 675-683)

- 2) Ewidencjonowanie przez dysponenta III stopnia składek do organizacji międzynarodowych, wykazanych w Rb-28 niezgodnie z zapisami Polityki rachunkowości dysponenta III stopnia oraz niezgodnie z przepisami załącznika nr 3 do rzprk i art. 4 ust. 2, art. 23 ust. 2 pkt 3 oraz art. 25 ust. 1 pkt 2 uor.

Zobowiązania wykazane w Rb-28⁴⁰ według stanu na 31 grudnia 2021 r., w kwocie 16 726 427,82 zł, stanowiące 76% zobowiązań ogółem w części 47-Energia (22 027 375,71 zł) dotyczyły trzech składek członkowskich Polski za rok 2022 do organizacji międzynarodowej: Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA)⁴¹, tj.:

- składka do MAEA w kwocie 703 099 EUR (3 233 833,54 zł),
- składka do MAEA w kwocie 412 238 USD (1 673 686,28 zł),
- składka do MAEA w kwocie 2 575 122 EUR (11 818 908,00 zł).
W przypadku wyceny na dzień bilansowy tej składki, dysponent III stopnia nie przyjął średniego kursu NBP na dzień 31 grudnia 2021 r.⁴²

Dysponent III stopnia w nieprawidłowy sposób ujął w księgach rachunkowych wycenę na dzień 31 grudnia 2021 r., ww. składek do organizacji międzynarodowych, a także nieprawidłowo dokonał wyceny w euro kwoty jednej z ww. składek do organizacji międzynarodowej MAEA, stosując niewłaściwy kurs euro. I tak:

- a) składki do organizacji międzynarodowych zaewidencjonowano na koncie 203 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami w walutach obcych – wydatki”, co było niezgodne z zapisami Polityki rachunkowości dysponenta III stopnia oraz z przepisami załącznika nr 3 do rzprk, dotyczącymi opisu funkcjonowania konta 240.

W 2021 r. dysponent III stopnia składki ewidencjonował do organizacji międzynarodowych na koncie 203, dla którego w Polityce rachunkowości dysponenta III stopnia przyjęto nazwę: „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami w walutach obcych – wydatki”.

NIK negatywnie ocenia powyższą ewidencję, gdyż składki do organizacji międzynarodowych nie są to rozrachunki z tytułu dostaw i usług, a więc nie powinny być ewidencjonowane na koncie 203, zgodnie z nazwą tego konta, jako rozrachunki z odbiorcami i dostawcami.

⁴⁰ Zobowiązania wykazane w rozdziale 75001, w § 4540 „Składki do organizacji międzynarodowych”.

⁴¹ Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA), ang. International Atomic Energy Agency (IAEA).

⁴² Średni kurs NBP na dzień 31 grudnia 2021 r. wynosił: 1 EUR = 4,5994 zł.

Zgodnie z opisem funkcjonowania konta 240 „Pozostałe rozrachunki” zamieszczonym w załączniku nr 3 do rzrpk, konto 240 jest właściwym kontem do ewidencji składek do organizacji międzynarodowych.

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił⁴³: „Zgodnie z Załącznikiem nr 1 do Polityki rachunkowości dysponenta III stopnia, konto 203 służy do ewidencji wszelkich rozrachunków i roszczeń krajowych i zagranicznych nie tylko z tytułu, dostaw towarów i usług, ale także z tytułu opłat i robót budowlanych, wyrażonych w walutach obcych, w zakresie wydatków budżetowych. Konto 203 obciąża się (Wn) za powstałe należności i roszczenia oraz za spłatę i zmniejszenie zobowiązań, a uznaje się (Ma) za powstałe zobowiązania oraz spłatę i zmniejszenie należności i roszczeń. Powyższe rozwiązanie jest możliwe w oparciu o §20 ust.1 pkt 1 rzrpk, zgodnie z którym konta wskazane w planach kont traktuje się jako standardową liczbę kont, która może być ograniczona jedynie o konta służące do księgowania operacji gospodarczych niewystępujących w jednostce lub placówce albo uzupełniona o konta zgodne co do treści ekonomicznej, w tym również przy wykorzystaniu symboli kont, które nie mają zastosowania w jednostce”.

NIK zwraca uwagę, że nazwa konta 203, przyjęta w Polityce rachunkowości dysponenta III stopnia, wskazuje, że na tym koncie powinny być ewidencjonowane wyłącznie rozrachunki z odbiorcami i dostawcami w walutach obcych. Natomiast wprowadzone do Polityki rachunkowości dysponenta III stopnia (na podstawie przepisu §20 ust.1 pkt 1 rzrpk) konto 244 „Pozostałe rozrachunki w walutach obcych”, zdaniem NIK byłoby właściwym kontem do ewidencjonowania składek do organizacji międzynarodowych.

(akta kontroli str. 584-598, 789-793, 1341-1359)

- b) nierzetelnie zaksięgowano wycenę ww. składek w kwotach ujemnych na kontach księgowych, na których dokonano zapisów zapłaconych składek, stosując niewłaściwe opisy operacji gospodarczych, co było niezgodne z przepisami art. 4 ust. 2, art. 23 ust. 2 pkt 3 oraz art. 25 ust. 1 pkt 2 uor.

Według zapisów księgowych m.in. na koncie 203 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami w walutach obcych – wydatki”, w korespondencji z kontem kosztów 403 „Podatki i opłaty” dysponent III stopnia w 2021 r. zaksięgował m.in.:

- składkę do MAEA w kwocie 3 230 739,91 zł w dniu 18 listopada 2021 r. (tj. 703 099 EUR według kursu 4,5950 zł za EUR). W dniu 31 grudnia 2021 r., wyksięgowano tę kwotę stosując zapis ujemny na kontach, na których operacja ta była zaksięgowana w listopadzie, a następnie na tych samych kontach zaksięgowano kwotę 3 233 833,54 zł (tj. 703 099 EUR według kursu 4,5994 zł za EUR),
- składka do MAEA w kwocie 11 832 685,59 zł w dniu 18 listopada 2021 r. (tj. 2 575 122 EUR według kursu 4,5950 zł za EUR). W dniu 31 grudnia 2021 r., wyksięgowano tę kwotę stosując zapis ujemny na kontach, na których operacja ta była zaksięgowana w listopadzie, a następnie na tych samych kontach zaksięgowano kwotę 11 678 908,00 zł (tj. 2 575 122 EUR według kursu 4,5896 zł za EUR). Dysponent w przypadku tej składki zastosował niewłaściwy kurs, gdyż średni kurs NBP na dzień 31 grudnia 2021 r., wynosił 4,5994 zł za EUR). Różnica wyceny składek wynosi 25 108,13 zł.

⁴³ Pismo nr BF-WB.081.15.2022.NK z dnia 7 kwietnia 2022 r.

W przypadku wszystkich ww. księgowania zarówno na kwoty dodatnie, jak i na kwoty ujemne, jako opis operacji księgowej zapisano: „dyspozycja zapłaty składki członkowskiej Polski za rok 2022 do MAEA...”. Zastosowany opis operacji, w przypadku księgowanych operacji w kwotach ujemnych oraz księgowania dotyczących wyceny tych zobowiązań, był niezgodny z przepisem art. 23 ust. 2 pkt 3 uor⁴⁴, gdyż opisy te nie dotyczyły księgowanych zdarzeń gospodarczych. Opisy tych operacji nie odzwierciedlały treści ekonomicznej księgowanych zdarzeń gospodarczych, a więc nie posiadały właściwego opisu operacji gospodarczej. Dodatkowo ponieważ opis ten nie odzwierciedlał treści ekonomicznej księgowanych zdarzeń gospodarczych, stanowiło to naruszenie art. 4 ust.2 uor, który stanowi: „Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną”.

Dyrektor Biura Finansowego w udzielonej odpowiedzi⁴⁵ nie wyjaśnił:

- dlaczego w przypadku księgowania na ujemne kwoty, jako opis operacji zapisywano: „dyspozycja zapłaty składki członkowskiej Polski za rok 2022 do MAEA...”?
- czego dotyczyły księgowania w kwotach ujemnych, a jeżeli były to korekty, dlaczego w opisie operacji gospodarczych nie było zapisane, że są to korekty?

Z załączonej do pisma Dyrektora BF tabeli wynika, że dysponent III stopnia w sposób niezgodny z zasadami rachunkowości dokonywał wyksięgowania operacji ujętych w księgach rachunkowych dotyczących zapłaty składek do instytucji międzynarodowych. Dokonywał ich korekty zapisami ujemnymi, podczas gdy zgodnie z przepisem art. 25 ust. 1 pkt 2 uor, który stanowi: „stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów, dokonywane tylko zapisami dodatnimi albo tylko ujemnymi”, korekt można dokonywać tylko w przypadku stwierdzonych błędów w zapisach. W ww. przypadkach, księgowaniami ujemnymi dysponent III stopnia nie dokonywał korekt błędnych zapisów, a wyksięgował operacje gospodarcze, które zdaniem dysponenta III stopnia były prawidłowo zaksięgowane.

Dyrektor Biura Finansowego poinformował⁴⁶, że w dniu 7 kwietnia 2022 r. „pod datą 31 grudnia 2021 r. dokonano korekty księgowania w zakresie opisu operacji gospodarczej (w załączonej tabeli do wyjaśnień, pozycje po korekcie zostały zaznaczone na żółto, pozycje korygowane zaznaczono na niebiesko)”.

NIK zwraca uwagę, że mimo dokonania ww. korekty w dniu 7 kwietnia 2022 r., księgi rachunkowe w zakresie wyceny w dalszym ciągu były nierzetelne. Różnice kursowe zostały ujęte na koncie 403 „Podatki i opłaty”, zamiast w kwotach dotyczących różnic kursowych odpowiednio na koncie 750 "Przychody finansowe" lub 751 "Koszty finansowe".

(akta kontroli str. 685-699, 801-805)

- 3) Ewidencjonowanie przez dysponenta III stopnia umorzeń należności oraz przekazania należności do Ministerstwa Aktywów Państwowych (MAP), wykazanych na kontach analitycznych prowadzonych do konta 221

⁴⁴ Przepis art. 23 ust. 2 pkt 3 uor, stanowi: „Zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów”.

⁴⁵ Pismo nr BF-WB.081.15.2022.NK z dnia 8 kwietnia 2022 r.

⁴⁶ Pismo nr BF-WB.081.15.2022.NK z dnia 8 kwietnia 2022 r.

„Należności z tytułu dochodów budżetowych”, niezgodnie z przepisami załącznika nr 3 rzprk oraz art. 15 ust. 1 uor.

Na wydruku „Zestawienia należności cz.47 – konto 221”, załączonym do sprawozdania Rb-27 wykazano stany początkowe w Bilansie otwarcia, w łącznej kwocie dla wykazanych poniżej kontrahentów wynoszącej 4792,50 zł, a także obroty po stronie Wn konta 221 w kwocie ujemnej, równej wykazanej kwocie stanu początkowego w Bilansie otwarcia, tj. (-)4792,50 zł. Dotyczyło to następujących kontrahentów:

- a) Nr 4991 rozrachunek: „II GSK 1609/17 koszty postępowania kasacyjnego”, saldo Wn w Bilansie otwarcia 4050,0 zł oraz obroty Wn w kwocie (-)4050,0 zł,
- b) Nr 4992 rozrachunek: „II GSK 5433/16”, saldo Wn w Bilansie otwarcia 360,0 zł oraz obroty Wn w kwocie (-)360,0 zł,
- c) Nr 4982, rozrachunek: „Wyrok SA z dn. 05.11.2019 – koszty postępowania, saldo Wn w Bilansie otwarcia 360,0 zł oraz obroty Wn w kwocie (-)360,0 zł,
- d) Nr 4983, rozrachunek: Postępowanie Komornika Sądowego z dnia 27.02.2019 r., saldo Wn w Bilansie otwarcia 22,50 zł oraz obroty Wn w kwocie (-)22,50 zł.

Poleceniami księgowania w dniu 23 grudnia 2021 r., dysponent III stopnia dokonał korekt sald należności wykazanych w Bilansie otwarcia 2021 r., księgując na jednym koncie (221) po stronie Wn i po stronie Ma zapisy ujemne, wyksięgując wszystkie ww. należności na łączną kwotę (-)4792,50 zł. Było to niezgodne z art. 15 ust. 1 uor, który stanowi: „Na kontach księgi głównej obowiązuje ujęcie zarejestrowanych uprzednio lub równocześnie w dzienniku zdarzeń, zgodnie z zasadą podwójnego zapisu”⁴⁷. Księgowania na jednym koncie zapisów ujemnych spowodowało zniekształcenie obrotów na tym koncie (221).

Dyrektor BF wyjaśnił⁴⁸, że w przypadku firm: Nr 4991, Nr 4992 i Nr 4983 były to wyksięgowania umorzonych należności tych spółek, natomiast w przypadku firmy Nr 4982, należności wyksięgowano w wyniku przekazania tej sprawy do MAP. We wszystkich przypadkach Dyrektor wyjaśnił: „Kwota prezentowana jako wartość ujemna dotyczy zapisu technicznego na koncie 221 sporządzonego w celu zachowania „czystości obrotów” oraz prawidłowej prezentacji danych w sprawozdaniu Rb-27”.

NIK negatywnie ocenia dokonywanie ww. księgowania w wartościach ujemnych jednocześnie po obu stronach tego samego konta 221 (po stronie Wn i po stronie Ma tej samej kwoty ujemnej), co spowodowało usunięcie obrotów na tym koncie, na łączną kwotę (-)4792,50 zł, a tym samym nierzetelne księgi rachunkowe w tym zakresie.

Ponadto zgodnie z przepisami załącznika nr 3 do rzprk, zapisów dla zachowania „czystości obrotów” dokonuje się na koncie 130, w żadnym wypadku na kontach rozrachunków (kontach zespołu 2). W załączniku nr 3 do rzprk, tylko przy opisie zasad funkcjonowania konta 130, zapisano: „Na koncie 130 obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów, co oznacza, że stosowana technika księgowości ma zapewnić możliwość prawidłowego ustalenia wysokości tych obrotów oraz

⁴⁷ Zasada podwójnego zapisu stanowi, że operację gospodarczą należy zaksięgować przynajmniej na dwóch różnych kontach, po różnych stronach (strona winien i strona ma) w tych samych kwotach.

⁴⁸ Pismo nr BF-WK.082.12.2022.MD z dnia 4 kwietnia 2022 r.

niezbędne dane do sporządzenia sprawozdań finansowych, budżetowych lub innych określonych w odrębnych przepisach. Dopuszczalne jest stosowanie innych niż dokumenty bankowe dowodów księgowych, jeżeli jest to konieczne dla zachowania czystości obrotów”.

(akta kontroli str. 685-727, 789-800)

- 4) NIK jako postępowanie nierzetelne ocenia nieterminowe przekazywanie przez komórki merytoryczne do Biura Finansowego dokumentów księgowych, co w dwóch przypadkach skutkowało zapłatą odsetek od nieterminowych płatności.

Wykazane w rocznym Rb-28 dysponenta III stopnia zobowiązania wymagalne w kwocie 370,40 zł, dotyczyły podatku VAT od importu usług OPUS 2 za sierpień 2021 r.

Dyrektor Biura Finansowego, na pytanie: „czy Ministerstwo otrzymało informację o naliczonych odsetkach od nieterminowej płatności, jeśli tak, to w jakiej kwocie oraz czy Ministerstwo zapłaciło odsetki od nieterminowej płatności, jeżeli tak, to w jakiej kwocie?”, napisał⁴⁹: „przekazuję kopię „czynnego żalu”, załączonego do korekty deklaracji, wyjaśniającego przyczyny opóźnienia. Dodatkowo załączam korespondencję mailową z OPUS2 dotyczącą nienaliczania odsetek od opóźnionej zapłaty na rzecz Wykonawcy”. Dyrektor BF do wyjaśnień załączył fakturę nr 353893 z dnia 26 sierpnia 2021 r., na kwotę 300 GBP, korespondencję mailową z OPUS2 oraz „Zawiadomienie o popełnieniu czynu zabronionego (czynny żal)”, z dnia 24 stycznia 2022 r., podpisanego przez Dyrektora Departamentu Ropy i Paliw Transportowych MKiŚ, w którym napisano, iż „Błąd w naliczeniu podatku należnego dotyczącego importu usług (art. 28b ustawy o VAT), wynikał z braku dostępu do jednego z dokumentów, który przekazany został przez kontrahenta na skrzynkę mailową nieobecnego pracownika”.

(akta kontroli str. 584-598, 685-718)

W MKiŚ w 2021 r. wystąpił przypadek naliczenia odsetek od nieterminowych płatności w kwocie 33,00 zł. Według wyjaśnień⁵⁰ przypadek naliczenia odsetek dotyczył przekazanej do Biura Finansowego MKiŚ w dniu 12 sierpnia 2021 r. faktury nr 352788 z dnia 2 sierpnia 2021 r., na kwotę 9 905 GBP, dotyczącej dostępu do platformy, połączenia w czasie rzeczywistym, usługi organizacji wirtualnej rozprawy oraz usługi wirtualnego wysłuchania uczestników postępowania arbitrażowego⁵¹. Zgodnie z wyjaśnieniami Biuro Finansowe w dniu 16 sierpnia 2021 r. wystawiło fakturę VAT-import na kwotę 63 911,59 zł. W wyjaśnieniach stwierdzono, że wykonanie usługi prowadzenia rozprawy on-line musiało zostać potwierdzone przez Prokuratorię Generalną RP i niezwłocznie po otrzymaniu potwierdzenia zasadności wystawienia faktury, zapłacono należny podatek VAT, naliczono i opłacono odsetki od zaległości oraz złożono korektę JPK za czerwiec 2021 r. Do wyjaśnienia załączono m.in. potwierdzenie zlecenia płatniczego na kwotę 33 zł⁵², dokonanego przez MKiŚ na rzecz Trzeciego Urzędu Skarbowego Warszawa Śródmieście. Zgodnie z „deklaracją za 6/2021 – korekta odsetki”, kwota odsetek wynosi 33 zł.

(akta kontroli str. 1028-1041)

⁴⁹ Pismo nr BF-WK.082.12.2022.MD z dnia 4 kwietnia 2022 r.

⁵⁰ Wyjaśnienia Dyrektora Biura Finansowego MKiŚ z dnia 15 lutego 2022 r., znak: Sygnatura_sprawy.KCW.

⁵¹ Postępowanie z powództwa Mercuria Energy Group Limited przed Trybunałem Arbitrażowym za miesiąc czerwiec 2021 r.

⁵² Wtórnik zlecenia płatniczego z dnia 23 sierpnia 2021 r.

- 5) Ewidencjonowanie przez dysponenta III stopnia, wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 dochodów niezgodnie z zapisami załącznika nr 3 do rzrpk.

Dysponent III stopnia ewidencjonował dochody na koncie 136 „Rachunek bieżący jednostki budżetowej – dochody”, podczas gdy zgodnie z zapisem załącznika nr 3 do rzrpk „Konto 130 służy do ewidencji stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym”. W opisie funkcjonowania konta 130 w ww. rozporządzeniu zapisano m.in.: „(...) Na stronie Wn konta 130 ujmuje się wpływy środków pieniężnych: z tytułu zrealizowanych przez jednostkę dochodów budżetowych (ewidencja szczegółowa według podziałek klasyfikacji dochodów budżetowych), w korespondencji z kontem 101, 221 lub innym właściwym kontem, (...) na stronie Ma konta 130 ujmuje się: okresowe przelewy dochodów budżetowych do budżetu, w korespondencji z kontem 222”.

Natomiast, zgodnie z zapisami załącznika nr 3 do rzrpk, konto 136 „Rachunek państwowych funduszy celowych”, tak jak wskazuje nazwa tego konta służy do ewidencji środków pieniężnych funduszy celowych znajdujących się na rachunku bankowym funduszu.

Dyrektor Generalny MKiŚ wyjaśniła⁵³: „Zgodnie z § 20 ust. 1 pkt. 1 rzrpk, ustalając zakładowy plan kont w jednostce dopuszcza się uzupełnienie konta zgodnie co do treści ekonomicznej, w tym również przy wykorzystaniu symboli kont, które nie mają zastosowania w jednostce. W związku z powyższym zapisem oraz faktem iż dysponent III stopnia MKiŚ nie finansuje i nie posiada rachunku bankowego do prowadzenia funduszu celowego, konto 136 zostało przypisane jako rachunek bieżący jednostki budżetowej – dochody. Jednocześnie wyjaśniam, iż ze względu na mnogość operacji gospodarczych oraz dla zachowania przejrzystości zapisów księgowych dla dochodów, wyodrębniono konto 136 jako rachunek bieżący jednostki budżetowej – dochody. Stosowne zapisy zawarto w obowiązującym w Ministerstwie zakładowym planie kont stanowiącym załącznik numer 1 do Polityki rachunkowości oraz w procedurach kontroli finansowej zatwierdzonych przez kierownika jednostki. Zwracam też uwagę, że dla zachowania kontroli prawidłowego nadzoru nad przepływami środków pieniężnych utworzony został oddzielny rachunek bankowy dla dochodów, który został przypisany do odrębnie stworzonego konta księgowego tj. 136. Powyższe, nie wpływa negatywnie na prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz zapewnia przejrzystość przy sporządzeniu sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach. Dodatkowo wyjaśniam, iż księgowanie dochodów na koncie 136 stosowane było w MKiŚ (wcześniej Ministerstwo Klimatu, Ministerstwo Środowiska) od wielu lat i zachowana jest odpowiednia ciągłość zapisów. Zapisy te podlegały również corocznej kontroli NIK i nigdy w tym zakresie nie były zgłaszane uwagi, co potwierdzało poprawność prowadzonych zapisów”.

NIK negatywnie ocenia prowadzenie ww. ewidencji dochodów budżetowych na koncie 136, gdyż zgodnie z załącznikiem nr 3 rzrpk, dochody budżetowe powinny być ewidencjonowane na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki”.

W ocenie NIK należy stosować się do reguł jednoznacznych, a za takie należy uznać funkcjonowanie konta 130 opisane w rzrpk. Przepis § 20 ust. 1 pkt. 1 rzrpk stosuje się, gdy nie ma regulacji w przepisach prawa, a taka sytuacja nie dotyczy ewidencjonowania dochodów, których sposób ewidencji został opisany w rzrpk.

⁵³ Pismo nr BF-WK.082.14.2022.MK z 7 kwietnia 2022 r.

Dodatkowo należy podkreślić, że dysponent I stopnia MKiŚ prawidłowo ewidencjonował dochody budżetowe na koncie 130, zgodnie z rzrpk.

W MKiŚ, u dysponenta I stopnia na koncie 136 „Rachunek państwowych funduszy celowych”, w 2021 r., księgowano operacje gospodarcze dotyczące funduszy celowych na łączną kwotę „obrotów z BO” 13 390 936 437,37 zł.

(akta kontroli str. 433, 551-554, 798-800)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta I stopnia sprawozdania budżetowe i sprawozdania z operacji finansowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły sald rozrachunków, które były podstawą sporządzenia sprawozdań przez dysponenta III stopnia. Sprawozdania zostały sporządzone zgodnie z prowadzoną ewidencją.

V. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | <ol style="list-style-type: none">1) Zgodnie z przepisem art. 40 ust. 2 pkt 3 ufp odsetki od zaległości winny być naliczane przez dysponenta III stopnia na koniec każdego kwartału, bez względu na kwotę odsetek.2) NIK zwraca uwagę na konieczność zapewnienia terminowego przekazywania przez komórki merytoryczne do Biura Finansowego dokumentów księgowych, umożliwiających terminowe regulowanie zobowiązań. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1) Prowadzenie przez dysponenta III stopnia ewidencji księgowej składek do organizacji międzynarodowych zgodnie z przepisami załącznika nr 3 do rzrpk oraz art.4 ust. 2, art. 23 ust. 2 pkt 3 i art. 25 ust. 1 pkt 2 uor.2) Ewidencjonowanie przez dysponenta III stopnia umorzeń należności zgodnie z przepisami załącznika nr 3 rzrpk oraz art. 15 ust. 1 uor.3) Prowadzenie przez dysponenta III stopnia, ewidencji księgowej dochodów zgodnie z zapisami załącznika nr 3 do rzrpk. |

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 piśmie⁵⁴ 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

⁵⁴ 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.

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

Poniższy zapis stosowany w przypadku sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych w wystąpieniu

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 14 kwietnia 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow
/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:
Najwyższa Izba Kontroli
p.o. Dyrektora Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Z up. p.o. Wicedyrektora

Michał Wilkowicz
/-/

.....
podpis