

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP-4100-01-01/2012

Nr ewid. 41/2012/P/12/041/KGP

## Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 20 Gospodarka

Warszawa czerwiec 2012 r.

---

**Misja** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

---

**Wizja** *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

**Informacja  
o wynikach kontroli  
wykonania w 2011 roku  
budżetu państwa w części 20 Gospodarka**

---

Dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu  
Państwa i Prywatyzacji

Andrzej Otrębski  
(-) Andrzej Otrębski

---

Zatwierdzam:  
Marian Cichosz  
(-) Marian Cichosz  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 06 czerwca 2012 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
tel./fax: 0 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# Spis treści

<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>4</b>
Cel i zakres kontroli .....	4
Uwarunkowania prawne i organizacyjne.....	4
<b>2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....</b>	<b>6</b>
Ocena ogólna.....	6
Sprawozdawczość.....	7
Uwagi końcowe i wnioski .....	8
<b>3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....</b>	<b>9</b>
Księgi rachunkowe.....	9
Budżet państwa.....	9
Dochody .....	9
Wydatki .....	10
Dział 100 Górnictwo i kopalnictwo .....	13
Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe .....	15
Dział 500 Handel .....	17
Dział 750 Administracja publiczna.....	21
Zatrudnienie i wynagrodzenia.....	24
Wydatki majątkowe .....	25
Zobowiązania .....	25
Wydatki budżetu środków europejskich .....	26
Inne ustalenia kontroli .....	30
Ustalenia innych kontroli.....	32
<b>4. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH AGENCJI REZERW MATERIAŁOWYCH I POLSKIEJ AGENCJI ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI.....</b>	<b>34</b>
<b>5. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....</b>	<b>41</b>

## ZAŁĄCZNIKI

# 1. Wprowadzenie

## Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup>, przeprowadziła, w dniach od 18 stycznia do 23 kwietnia 2012 r., kontrolę wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 20 *Gospodarka*.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania *ustawy budżetowej na rok 2011*<sup>2</sup> w tej części pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności oraz wydanie opinii o prawidłowości rozliczenia finansowego budżetu. Kontrola, obejmująca okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r., przeprowadzona została w Ministerstwie Gospodarki<sup>3</sup>.

Do oceny wykonania budżetu państwa w tej części wykorzystano także wyniki kontroli wykonania w 2011 r. planów finansowych Agencji Rezerw Materiałowych<sup>4</sup> oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości<sup>5</sup>

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa<sup>6</sup>.

## Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Gospodarka finansowa w cz. 20 *Gospodarka* podlegała rygorom *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*<sup>7</sup>, *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*<sup>8</sup>, *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*<sup>9</sup> oraz innych przepisów określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych.

Dysponentem cz. 20 *Gospodarka* oraz dysponentem III stopnia budżetu Ministerstwa Gospodarki, jako jednostki budżetowej, był Minister Gospodarki. W dniu 31 grudnia 2011 r. w części tej dysponentami budżetu III stopnia było również 48 kierowników Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad lub Konsulatów RP<sup>10</sup> oraz czterech kierowników

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

<sup>2</sup> *Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.* (Dz. U. Nr 29, poz. 150).

<sup>3</sup> Dalej także Ministerstwo lub MG.

<sup>4</sup> Kontrola P/12/041/KGP/03.

<sup>5</sup> Kontrola P/12/041/KGP/02.

<sup>6</sup> Por. <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. Dalej: *ufp*.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. Dalej: *Prawo zamówień publicznych* lub *Pzp*.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1233. Dalej: *ustawa o rachunkowości* lub *uor*.

<sup>10</sup> Dalej także WPHI lub placówka.

Zespołów w Stałych Przedstawicielstwach RP przy organizacjach międzynarodowych za granicą<sup>11</sup>

Dochody w cz.20 *Gospodarka* stanowiły 0,07% dochodów ogółem budżetu państwa natomiast wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich to odpowiednio 0,59%, oraz 4,97% łącznych wydatków tych budżetów.

---

<sup>11</sup> Unii Europejskiej w Brukseli, Światowej Organizacji Handlu w Genewie, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w Paryżu oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych w Wiedniu.

## 2. Podsumowanie wyników kontroli

### Ocena ogólna

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa za 2011 r. w cz. 20 Gospodarka.**

Dochody budżetowe zrealizowano prawidłowo. Dotacji udzielano zgodnie z ustalonymi planami. Nie stwierdzono niecelowych lub niegospodarnych wydatków. Nie wystąpiły istotne nieprawidłowości w realizacji budżetu środków europejskich. Rzetelnie sporządzono sprawozdawczość budżetową. Nie budziła zastrzeżeń wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej. Zasadnicze nieprawidłowości polegały na:

- nieskutecznie sprawowanym nadzorze i kontroli, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 *ufp*, zwłaszcza nad gospodarką finansową podległych Ministrowi Gospodarki placówek zagranicznych;
- wydatkowaniu 6 288,8 tys. zł na nagrody dla pracowników Ministerstwa Gospodarki za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej oraz 1 326 tys. zł na nagrody za szczególne osiągnięcia w realizacji zadań wynikających z *Polityki energetycznej Polski do roku 2030* (łącznie 7 614,8 tys. zł); środki na te nagrody ujęto w planie finansowym MG w § 3040 *Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń* – odpowiednio w dziale 500 *Handel*, rozdział 50005 *Promocja eksportu* (nagrody za promocję eksportu) oraz w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe*, rozdział 15004 *Zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej* (nagrody za realizację zadań wynikających z *Polityki energetycznej*) i wypłacono wyłącznie na podstawie wewnętrznych regulaminów, które - w ocenie NIK - nie stanowiły podstawy prawnej do poniesienia takiego wydatku; w ten sposób wypełnione zostały przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 11 *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*<sup>12</sup>);
- naruszeniu postanowień art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 162 pkt 3 *ufp* wskutek dokonania w sześciu WPHI zakupów inwestycyjnych sprzętu komputerowego bez upoważnienia, jakim byłoby umieszczenie tych wydatków w planach finansowych placówek (łączna kwota

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 2005 r., Nr 14, poz.114 ze zm. Dalej: *uodfp*.

27,3 tys. zł); w odniesieniu do czterech spośród tych placówek spełnione zostały przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 11 *uodfp*)

- nierzetelnym realizowaniu przez niektórych kierowników WPHI obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji (art. 26 *uor*); w 2011 r. inwentaryzacja powinna być przeprowadzona w 30 placówkach - w dwóch (spośród trzech placówek, których dokumenty z inwentaryzacji skontrolowano) inwentaryzację przeprowadzono niezgodnie z ustawą o rachunkowości, a w jednej nie przeprowadzono w ogóle; nieprawidłowość ta wypełnia przesłanki określone art. 18 pkt 1 *uodfp*;

Łączna kwota nieprawidłowych wydatków wyniosła 7 642,1 tys. zł (0,43% łącznych wydatków budżetu państwa w części 20 *Gospodarka* oraz 0,16% ogółu wydatków tej części). Szczegółowa kalkulacja oceny ogólnej zamieszczona została w załączniku nr 5 do niniejszej *Informacji*.

### **Sprawozdawczość**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez Ministerstwo Gospodarki sprawozdania budżetowe za rok 2011:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28),
- stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) za IV kwartał 2011 r.,
- stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z) za IV kwartał 2011 r.,
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE)

W opinii NIK, łączne roczne sprawozdania budżetowe z części 20 *Gospodarka* przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, zobowiązań i należności w 2011 r., zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28 zostały sporządzone w terminach określonych w *rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, natomiast sprawozdania Rb-N i Rb-Z – w terminach okre-

ślonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>13</sup>.

### **Uwagi końcowe i wnioski**

W przebiegu wykonania budżetu państwa w 2011 r. w cz. 20 *Gospodarka*, szczególnie wyraźnie dostrzegalna była nieskuteczność nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad gospodarką finansową WPHI, których kierownicy są dysponentami budżetu III stopnia. Nieskuteczność tę ujawniły badania przeprowadzone zarówno w trakcie niniejszej kontroli, jak i w ramach odrębnej, doraźnej kontroli funkcjonowania wybranych WPHI, przeprowadzonej w IV kwartale 2011 r. O jej wynikach Minister Gospodarki poinformowany został w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym. NIK, wyrażając tę ocenę, uwzględnia fakt, że sprawowanie nadzoru w stosunku do placówek jest utrudnione ze względu na specyfikę ich gospodarki finansowej. Nie zawsze też wystarczające były kwalifikacje w zakresie finansów publicznych osób, które gospodarkę tę w WPHI na bieżąco prowadziły, jak i tych, które były za nią odpowiedzialne. Wyniki obydwu kontroli wyraźnie wskazują na konieczność przedsięwzięcia przez Ministra Gospodarki zdecydowanych działań podnoszących zarówno dyscyplinę realizacji budżetów placówek, jak i skuteczność nadzoru nad ich wykonywaniem.

Odpowiedniego uregulowania wymaga też system przyznawania pracownikom MG gratyfikacji pieniężnych za szczególne zaangażowanie w realizację ustawowych zadań Ministra Gospodarki. NIK nie podważa celowości ich przyznawania, dostrzegając silne motywacyjne walory nagród. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w sytuacji gdy zintensyfikowane zostały działania na rzecz promocji polskiej gospodarki i eksportu przy wykorzystaniu środków europejskich ( w ramach stworzonego od podstaw, precedensowego w skali kraju modelu finansowania) i trwa szczególnie ważny program tworzenia energetyki jądrowej. Jednakże nawet najbardziej uzasadniony cel nie zwalnia z konieczności dokonywania wydatków środków publicznych w odpowiednich ramach prawnych, wyznaczonych zwłaszcza *ustawą o finansach publicznych*.

---

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 43, poz. 247 ze zm.



### 3. Ważniejsze wyniki kontroli

#### Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania procedur kontroli zarządczej, sposób prowadzenia księgowości komputerowej oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do bieżącej i rocznej łącznej sprawozdawczości budżetowej, a także poprawność formalną dowodów oraz zapisów w księgach rachunkowych.

Powyższą ocenę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania losowej próby 50 dowodów księgowych, dobranej metodą monetarną<sup>14</sup> na kwotę 5 215 288,6 zł z populacji 5 243 rekordów odzwierciedlających operacje gospodarcze o wartości 28 961 429,6 zł. Ponadto, w doborze celowym<sup>15</sup>, zbadano 215 transakcji na kwotę 1 090 634,3 tys. zł.

Zbadane dowody/zapisy księgowe spełniały wymogi formalne dotyczące poprawności dowodu, kompletności i poprawności w zakresie dekretacji, kompletności i poprawności formalnej zapisu/dowodu w księgach rachunkowych. Były także prawidłowe pod kątem wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz potwierdzały terminowe regulowanie zobowiązań.

#### Budżet państwa

##### Dochody

W *ustawie budżetowej na rok 2011* ustalono dochody budżetowe w cz. 20 *Gospodarka* w wysokości 138 212 tys. zł. Faktycznie uzyskano 203 576,5 tys. zł, tj. 147,3% planu. Dochody zaplanowano rzetelnie – przekroczenie planu nastąpiło z tytułów niezależnych od działań Ministra Gospodarki (zwroty udzielonych dotacji, wpływy odsetek oraz z innych rozliczeń z przedsiębiorcami). Szczegółowej kontroli poddano dowody i odpowiadające im zapisy księgowe na kwotę 170 991,2 tys. zł (84% ogółu dochodów). Dochody pobierano rzetelnie i terminowo przekazywano na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawiono w tabeli, stanowiącej załącznik nr 1 do *Informacji*.

Należności ogółem w cz. 20 *Gospodarka*, w dniu 31 grudnia 2011 r. wyniosły 47 909,6 tys. zł (o 28,2% więcej niż 2010 r.), w tym należności wymagalne 37 752,1 tys. zł

<sup>14</sup> Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

<sup>15</sup> Zapisy księgowe wybrane na podstawie wyników przeglądu analitycznego (np. najwyższe kwotowo) lub ustaleń innych kontroli, wskazujących na potencjalne nieprawidłowości.

(o 18,5% więcej). Należności wymagalne to głównie zwroty dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości (37 542,7 tys. zł).

Stwierdzono nierzetelne (opieszale) prowadzenie windykacji trzech spośród dziewięciu losowo wybranych do badania należności. Ilustruje to poniższy przykład niewłaściwej współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi MG, wskutek czego egzekucja komornicza opóźniona została prawie o rok.

- W dniu 23 marca 2011 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia wydał w postępowaniu upominawczym nakaz zapłaty przez jedną z firm na rzecz MG kwoty 7 948,02 zł wraz z odsetkami i kosztami zastępstwa procesowego. W dniu 13 czerwca 2011 r. Biuro Prawne MG przekazało ten nakaz do Departamentu Budżetu i Finansów, nie kierując sprawy do komornika. W dniach 12 lipca 2011 r. oraz 30 września 2011 r. DBF bezskutecznie wysyłał dłużnikowi wezwania do zapłaty. Dopiero w dniu 15 marca 2012 r. DBF wystąpił do Departamentu Prawnego o wszczęcie egzekucji komorniczej.

W 2011 r. nie odraczano ani nie rozkładano na raty spłaty należności. Umorzono jedną należność od osoby fizycznej w kwocie 2 487 zł, wskutek bezskutecznej egzekucji komorniczej.

## Wydatki

W *ustawie budżetowej* ustalono wydatki w cz.20 *Gospodarka* w kwocie 1 482 848 tys. zł - w siedmiu działach - 100 *Górnictwo i kopalnictwo* (539 064 tys. zł), 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (482 824 tys. zł), 500 *Handel* (160 133 tys. zł), 750 *Administracja publiczna* (221 472 tys. zł), 752 *Obrona narodowa* (73 305 tys. zł), 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (29 tys. zł) oraz 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (6 021 tys. zł).

W ciągu roku, na podstawie 24 decyzji Ministra Finansów, wydatki zwiększono o 418 745,7 tys. zł (tj. o 28,2%) do ostatecznej wysokości 1 901 593,7 tys. zł, w tym z rezerw celowych o 418 491,7 tys. zł i o 254 tys. zł z rezerwy ogólnej.

Zwiększenia dotyczyły działów: 100 *Górnictwo i kopalnictwo* o 5 931,7 tys. zł, 150 *Przetwórstwo przemysłowe* o 274 978,7 tys. zł, 500 *Handel* o 131 030,0 tys. zł i 750 *Administracja publiczna* o 6 551,3 tys. zł. Dodatkowe kwoty przeznaczone były przede wszystkim na sfinansowanie realizacji działań Programu Operacyjnego *Innowacyjna Gospodarka*<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Dalej także PO IG.

przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości<sup>17</sup> i MG (217 673,7 tys. zł), zadań realizowanych przez Agencję Rezerw Materiałowych<sup>18</sup> (130 000 tys. zł), zadań wynikających z ustawy z dnia 12 sierpnia 2010 r. o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi w 2010 r.<sup>19</sup>, (na wypłatę pożyczek oraz pokrycie kosztów operacyjnych funduszy pożyczkowych - 42 278,1 tys. zł), zadań Centralnej Pompowni „Bolko” Sp. z o.o. (4 668,1 tys. zł) oraz Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA (1 030 tys. zł), a także na wsparcie finansowe inwestycji realizowanych przez pięciu przedsiębiorców (14 921,5 tys. zł).

Część środków z rezerw celowych (3 149 tys. zł) została przez Ministra Gospodarki objęta blokadami. Po ich dokonaniu, do rozliczenia pozostała kwota 415 342,7 tys. zł, z której wykorzystano 382 858,5 tys. zł, tj. 91,5%, przy czym w trzech pozycjach rezerw stopień wykorzystania wyniósł odpowiednio – 30,5% (poz.74), 61,6% (poz. 19) 85,8%.( poz. 8). Przyczynami były:

- w poz. 74 - brak wyroków w toczących się w 2011 r. sprawach sądowych, w których stroną był Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a termin zaspokojenia roszczenia, zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 2007 r. o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych<sup>20</sup>, upłynął z końcem II kwartału 2011 r.; wnioskując o przyznanie środków (1 263,6 tys. zł) Minister Gospodarki oparł się na analizie potwierdzonej przez ZUS; z otrzymanej kwoty wydano 385,8 tys. zł,
- w poz. 19 – wskutek zmiany podstaw obliczania wynagrodzeń finansowanych ze środków rezerwy (przeniesienie jednego pracownika do innego wydziału, dłuższe urlopy bezpłatne i okresy absencji chorobowej) z kwoty 1 499,7 tys. zł na wynagrodzenia dla 16 członków korpusu służby cywilnej, otrzymanej w związku z przejściem przez MG zadań Instytucji Wdrażającej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko od Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej oraz na sfinansowanie wynagrodzeń dla pracowników MG (zaangażowanych w realizację projektów finansowanych ze środków PO IG 19 etatów utworzonych do końca 2010 r.), wykorzystano tylko 923,8 tys. zł;
- w poz. 8 – z otrzymanych 218 164,6 tys. zł wykorzystano 187 165,2 tys. zł - m.in. wskutek rozwiązania w 2011 r. umów o dofinansowanie projektów, rezygnacji niektórych beneficjentów z zawarcia umów o dofinansowanie, przesunięcia w czasie realizacji projektów, zmian harmonogramów rzeczowo-finansowych powodujących konieczność zmian

<sup>17</sup> Dalej także PARP.

<sup>18</sup> Dalej także ARM.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 148, poz. 992 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 147, poz. 1031.

umów o dofinansowanie oraz upadłości trzech beneficjentów realizujących działanie 4.4 PO IG.

Środki z rezerwy ogólnej wykorzystano na pokrycie kosztów związanych z rozprawą przed Trybunałem Arbitrażowym Sztokholmskiej Izby Handlowej z powództwa firmy Mercuria Energy Group Ltd. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, wydatkując 223,5 tys. zł.

Skontrolowano wykorzystanie środków z rezerw celowych, otrzymanych na podstawie 15 najwyższych kwotowo decyzji (łącznie 345 396,6 tys. zł) oraz środków rezerwy ogólnej. Wydatkowano je zgodnie z przeznaczeniem, gospodarnie i rzetelnie rozliczono, a niewykorzystane kwoty terminowo zwrócono.

Minister Finansów, w drodze pięciu decyzji, dokonał w planie finansowym w cz. 20 *Gospodarka* przeniesień wydatków - zwiększając plan w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* o 15 459,5 tys. zł i zmniejszając w działach: 500 *Handel* o 8 012,4 tys. zł, 750 *Administracja publiczna* o 5 626,1 tys. zł oraz 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* o 1 821,0 tys. zł.

Również Minister Gospodarki, na podstawie 40 decyzji, dokonał przeniesień wydatków przeznaczonych zwłaszcza na finansowanie programów realizowanych z udziałem środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa. W ocenie NIK były to zmiany celowe i dokonane zgodnie z przepisami. Ponadto, Minister Gospodarki, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 *uffp*, to jest w związku z opóźnieniami w realizacji zadań, podjął cztery decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 55 413 tys. zł.

W 2011 r. wydano łącznie 1 788 054,5 tys. zł, tj. 94% planu po zmianach. Struktura wydatków według działów przedstawia się następująco: 150 *Przetwórstwo przemysłowe* (38,8% całości wydatków w cz. 20 *Gospodarka*), 100 *Górnictwo i kopalnictwo* (30,3%), 500 *Handel* (15,5%) i 750 *Administracja publiczna* (11,2%). Wydatki w pozostałych trzech działach - 752 *Obrona narodowa*, 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* oraz 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* stanowiły 4,2%.

W strukturze według grup ekonomicznych dotacje stanowiły 56,8% ogółu wydatków, współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 26,5%, wydatki bieżące – 13%, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 2,3%, a wydatki majątkowe – 1,4%.

Dotacje budżetowe, zgodnie z *ustawą budżetową*, miały wynieść 859 752 tys. zł. W ciągu roku kwotę tę zwiększono ogółem o 190 013,5 tys. zł (tj. o 22,1%) do wysokości 1 049 765,5 tys. zł. Wykorzystano 1 014 801,8 tys. zł, tj. 96,7% planu po zmianach, w tym na dotacje podmiotowe 631 262,2 tys. zł, a dotacje celowe 383 539,6 tys. zł.

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE ustalono w wysokości 310 847 tys. zł. W ciągu roku plan zwiększono o 220 005,4 tys. zł (tj. o 70,8%) do wysokości 530 852,4 tys. zł. Wydano 474 548,4 tys. zł, tj. 89,4% planu po zmianach. Na dotacje przeznaczono 414 588,9 tys. zł (tj. 87,4%), na wydatki majątkowe - 41 706,1 tys. zł (8,8%), a na wydatki bieżące - 18 253,4 tys. zł (3,8%).

Wydatki bieżące, zgodnie z *ustawą budżetową*, miały wynieść 246 523 tys. zł. W ciągu roku plan zmniejszono o 1 438,2 tys. zł (tj. o 0,6%) do 245 084,8 tys. zł, a wydatkowano 231 939,9 tys. zł, tj. 94,6% planu po zmianach.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych zaplanowano 34 045 tys. zł. W ciągu roku plan zwiększono o 6 261 tys. zł (tj. o 18,4%) do 40 306 tys. zł. Wydatkowano 40 561,2 tys. zł, tj. 100,6% planu po zmianach (przekroczenie jest wynikiem nieprawidłowego wykazania różnic kursowych).

Dane dotyczące wydatków budżetowych prezentuje tabela stanowiąca załącznik nr 2 do *Informacji*.

W 2011 r. na rachunek MG wpłynęło 2 003 455 tys. zł, z których 175 494 tys. zł Ministerstwo Finansów w ciągu roku pobrało elektronicznie z rachunku MG. Niewykorzystane środki w kwocie 40 735,2 tys. zł zwrócono na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminie określonym w § 16 ust. 10 *rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*.<sup>21</sup>

Szczegółowymi badaniami objęto 265 wydatków – wybranych w sposób celowy - na łączną kwotę 1 095 849,6 tys. zł, stanowiącą 61,3% zrealizowanych wydatków budżetowych w części 20 *Gospodarka*, w tym 10 zamówień publicznych o wartości brutto 5 148,5 tys. zł. Wyniki tych badań zostały przedstawione w dalszej części niniejszego rozdziału *Informacji*.

## **Dział 100 Górnictwo i kopalnictwo**

W *ustawie budżetowej* ustalono wydatki w wysokości 539 064 tys. zł. Podstawową kwotę stanowiły dotacje – 538 843 tys. zł, wydatki bieżące – 200 tys. zł oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych – 21 tys. zł. W trakcie roku, na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów, wydatki zwiększono z rezerw celowych o 5 931,7 tys. zł (o 1,1%) do wysokości 544 995,7 tys. zł. W 2011r. Minister Gospodarki dokonał, zgodnie z art. 171 *ufp*, trzech przeniesień wydatków w dziale. W ich wyniku zmniejszono plan w rozdziałach 10001 *Górnictwo*

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

węgla kamiennego (o 499 tys. zł) i 10002 *Górnictwo węgla brunatnego* (o 1 tys. zł), a zwiększono w rozdziale 10095 *Pozostała działalność* (o 500 tys. zł).

Wydatkowano łącznie 542 088,3 tys. zł, tj. 99,5% środków, głównie na dotacje – 541 881,6 tys. zł. Nie wykorzystano 2 907,4 tys. zł (0,5% planu po zmianach) wskutek niższych kosztów realizacji zadań wynikających z *ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015*<sup>22</sup> (1 668,9 tys. zł), mniejszych wypłat przez ZUS ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla oraz kosztów obsługi tych wypłat (877,9 tys. zł), a także niższej dotacji dla CP Bolko (337,9 tys. zł).

Szczegółowo zbadano dokumentację rozliczeniową sześciu dotacji (łącznie 88 wydatków na kwotę 473 309,7 tys. zł - 87,3% wydatków w dziale). Nie stwierdzono nieprawidłowości. Dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowo i rzetelnie rozliczone.

NIK zwróciła uwagę na akceptację przez Ministerstwo Gospodarki niezgodnego z przepisami i stosowną umową sposobu prezentowania przez ZUS niektórych danych. W miesięcznych rozliczeniach z wykorzystania dotacji – zaliczek przeznaczonych na finansowanie wypłat ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługującego emerytom i rencistom górniczym<sup>23</sup> nie były wykazywane kwoty faktycznie otrzymanych zaliczek w danym miesiącu lecz różnica pomiędzy środkami należnymi i otrzymanymi. Ten sposób prezentacji odbiegał od postanowień z § 7 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i wykorzystania dotacji budżetowej przeznaczonej na finansowanie ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, bezpłatnego węgla w naturze oraz rent wyrównawczych*<sup>24</sup>. W konsekwencji, w sprawozdaniach miesięcznych nie były prezentowane (wbrew wzorowi sprawozdania) kwoty dotacji faktycznie przekazane w danym miesiącu ani, po zsumowaniu, kwota roczna. Przyczyną było uznanie przez urzędników ministerstwa, iż taki sposób prezentowania danych jest przydatny z punktu widzenia przyszłych rozliczeń. Przywołane *rozporządzenie* nie daje jednak podstawy do takiego postępowania. Skoro aktualny, odmienny od zasad sposobu prezentowania danych jest uzasadniony potrzebami MG (czyli celowy), to – w ocenie NIK – należy go usankcjonować w drodze wprowadzenia stosownych zmian do przepisów i umowy. Podobne uchybienie dotyczy sposobu prezentowania i rozliczania sum wykazywa-

---

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 192, poz. 1379, dalej: *ustawa z 07.09.2007 r.*

<sup>23</sup> Z kopalń, o których mowa w art. 12 *ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015* (Dz. U. Nr 192, poz. 1379).

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 118, poz. 753.

nych w pozycji nr 4 sprawozdania *Kwota kosztów obsługi ZUS (...)*, który był niezgodny z § 3 umowy zawartej z ZUS.

Ministerstwo bezzasadnie akceptowało również nieprawidłowy sposób wykazywania kwot dotacji celowej na finansowanie wypłat ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych oraz na pokrycie kosztów wypłaty tych ekwiwalentów. W 10 miesięcznych rozliczeniach, w pozycji nr 2 „Wysokość otrzymanej zaliczki”, wykazano nie faktycznie otrzymane kwoty zaliczek w danym miesiącu, lecz różnicę pomiędzy środkami otrzymanymi i należnymi.

### **Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe**

W *ustawie budżetowej* ustalono wydatki w kwocie 482 824 tys. zł. W ciągu roku zwiększono je o 60,2% (tj. o 290 438,2 tys. zł - w tym o 274 978,7 tys. zł z rezerw celowych) do ostatecznej wysokości 773 262,2 tys. zł. Wydatkowano 693 967,1 tys. zł, tj. 89,8% planu po zmianach.

Środki z rezerw celowych wykorzystano w 87,8% (241 353,5 tys. zł), zgodnie z przeznaczeniem finansując m.in. realizację działań PO IG dla PARP (158 766,1 tys. zł), realizację zadań wynikających z *ustawy o wspieraniu przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi z 2010 r.* (39 472,9 tys. zł) oraz realizację pięciu programów wieloletnich finansowego wsparcia inwestycji (14 921,5 tys. zł).

Szczegółowo zbadano 38 najwyższych kwotowo wydatków w łącznej wysokości 361 716,5 tys. zł (52,1% wydatków w dziale). Nie stwierdzono wydatków niecelowych lub niegospodarnych. Jeden wydatek dotyczący nagród dla pracowników MG za szczególne osiągnięcia w realizacji zadań wynikających z *Polityki energetycznej Polski do roku 2030* dokonany został natomiast bez właściwej podstawy prawnej.

Ministerstwo Gospodarki w 2011 r. wydało na ten cel 1 326 tys. zł. Szczegółowe zasady wypłat nagród ustalano w kolejnych regulaminach wewnętrznych. Miały być one przyznawane pracownikom wyróżniającym się w działalności na rzecz rozwoju polskiego sektora energetycznego, a w szczególności realizującym najtrudniejsze, najbardziej odpowiedzialne zadania. Uzasadnione wnioski o wypłatę nagród, w tym indywidualnych, zgodnie z regulaminami akceptowane były – stosownie do kompetencji – przez właściwego członka kierownictwa MG.

W planie finansowym MG nagrody te ujęto w § 3040 *Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń* – w rozdziale 15004 *Zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej*. Zgodnie załącznikiem nr 4 do *rozporządzenia Ministra Fi-*

nansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>25</sup> § 3040 Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń należy do grupy wydatków „świadczenia na rzecz osób fizycznych”. Zgodnie z art. 124 ust. 2 *uofp* świadczenia na rzecz osób fizycznych obejmują wydatki budżetu państwa kierowane, na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę. Na przykład, przepisem upoważniającym Ministra Obrony Narodowej do wypłaty nagród kwalifikowanych do tego paragrafu jest art. 11 ust.1 pkt 7 *ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej*<sup>26</sup> albo – w odniesieniu do Ministra Sportu i Turystyki – art. 34 ust. 1 *ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie*<sup>27</sup>.

Podsekretarz Stanu w MG wyjaśniła, że wydatki na powyższe nagrody nie mieściły się w limitach środków zaliczanych do wynagrodzeń, a podstawę do wypłat stanowiły wewnętrzne akty prawne, w tym przypadku regulaminy przyznawania nagród. W ocenie NIK, wewnętrzne akty prawne nie stanowią jednak odrębnych przepisów w rozumieniu art. 124 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych*. Nie negując celowości przyznawania gratyfikacji pieniężnych pracownikom szczególnie wyróżniającym się w realizacji zadań Ministra Gospodarki, NIK zwraca uwagę, że wypłaty te powinny mieć właściwą podstawę prawną, a ponadto nagrody dla pracowników jednostki budżetowej powinny być wypłacane w ramach środków na wynagrodzenia. W przeciwnym przypadku wydatek kwalifikowany jest jako dokonany bez upoważnienia, co wypełnia przesłanki określone w art. 11 *uodfp*.

Podstawowymi przyczynami niepełnego wykorzystania środków przeznaczonych na wydatki w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* były:

- niepełna realizacja przez PARP projektów programu PO IG w dziewięciu działaniach, w związku z czym nie wykorzystano części dotacji w kwocie 28 595,9 tys. zł;
- oszczędności w kwocie 5 821,8 tys. zł w finansowaniu wydatków PARP w ramach Pomocy Technicznej PO IG, będące efektem niższej niż przewidywano wartości najkorzystniejszych ofert wykonawców;
- niepełne wykorzystanie dotacji podmiotowej dla PARP, co wynikało z mniejszych niż oszacowane wydatków tej jednostki (1 444,3 tys. zł).

Niewykorzystane środki w wysokości 38 168,4 tys. zł (z ogólnej kwoty 79 295 zł), zostały przez Ministra Gospodarki zablokowane. Były to pieniądze na realizację czterech

---

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 190, poz. 1474

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 127, poz. 857



programów wieloletnich finansowego wsparcia inwestycji, od których Rada Ministrów odstąpiła, oraz nie wykorzystana część dotacji celowej dla Banku Gospodarstwa Krajowego na finansowanie zadań w ramach Pomocy Technicznej PO IG (zapotrzebowanie było mniejsze niż przewidywano).

NIK wskazuje na następującą nieprawidłowość.

- W umowie z dnia 18 lutego 2011 r. o udzielenie dotacji celowej dla PARP na współfinansowanie wydatków związanych z realizacją niektórych działań PO IG ustalono, że rozliczenie środków przekazanych w ramach dotacji powinno nastąpić w terminie do dnia 15 stycznia 2012 r. (§ 7 ust.1), natomiast zwrot niewykorzystanych środków - do 31 stycznia 2012 r. (§ 10 ust. 4). To drugie postanowienie było sprzeczne z art. 150 pkt 5 *ufp*, gdyż termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji nie może być dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania (31 grudnia 2011r). MG przekazało na podstawie tej umowy 327 026,4 tys. zł. Ze sprawozdania PARP, zaakceptowanego przez MG, wynikało, że z dotacji wykorzystano 309 145,5 tys. zł, natomiast 17 880,9 tys. zł<sup>28</sup> PARP zwróciła na rachunek MG do 15 stycznia 2012 r. Sprawozdanie w tej części nie odpowiadało jednak rzeczywistości, bowiem faktycznie zwroty dotacji trwały do końca stycznia 2012 r. (PARP zwróciła jeszcze 10 734,9 tys. zł). Rzeczywista zatem i ostateczna kwota wykorzystanej dotacji wynosiła 298 430,5 tys. zł, tj. 91,3% przyznanych środków. NIK stwierdziła, że umowa nie zawierała postanowień obligujących PARP do korekty sprawozdania rocznego uwzględniającej pełną kwotę zwrotu. Reasumując należy stwierdzić, że w tym zakresie sprawozdanie roczne z działalności PARP było w sposób niezawiniony przez PARP, niedokładne. Sporządzono je wprawdzie zgodnie z postanowieniami umowy, lecz niezgodnie ze stanem faktycznym.

## **Dział 500 Handel**

W *ustawie budżetowej* ustalono wydatki w tym dziale wysokości 160 133 tys. zł, w tym: dotacje i subwencje - 124 841 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 6 300 tys. zł, wydatki bieżące - 11 580 tys. zł, wydatki majątkowe - 150 tys. zł i współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 17 262 tys. zł. W ciągu roku na podstawie pięciu decyzji Ministra Finansów zwiększono je do 283 150,6 tys. zł (w tym z rezerw celowych o 131 030 tys. zł). Wydatkowano 277 333,5 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach. Minister Gospodarki na podstawie trzech decyzji zablokował wydatki w łącznej kwocie 4 070,4 tys. zł.

<sup>28</sup> Według stanu środków na rachunku PARP na dzień 31 grudnia 2011 r.

Szczegółowo zbadano 39 wydatków o wartości 250 998,6 tys. zł (90,5% wydatków w dziale).

ARM na podstawie dwóch umów zawartych z Ministrem Gospodarki otrzymała dotacje w łącznej w kwocie 240 699 tys. zł, w tym 110 699 tys. zł na częściowe sfinansowanie zakupu towarów oraz na gospodarowanie rezerwami i zapasami państwowymi, a także 130 000 tys. zł na zakup ropy naftowej do zapasów państwowych i przechowywanie tych zapasów. Dotacje wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, celowo i gospodarnie w pełnej wysokości oraz rzetelnie rozliczono (patrz także rozdział *Ustalenia innych kontroli*).

W § 7 umowy o dotację dla ARM postanowiono, zgodnie z art. 150 pkt 3 *ufp*, że zadanie zostanie wykonane do dnia 31 grudnia 2011 r. Niewykorzystana część dotacji miała być natomiast zwrócona do dnia 31 stycznia 2012 r. Postanowienie to było niezgodne z art. 150 pkt 5 *ufp*, gdyż termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji nie może być dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania (w tym przypadku 31 grudnia 2011 r.). Przyczyną niezgodności była niewłaściwa interpretacja przepisów *ufp* oraz rozporządzeń wydanych na jej podstawie przez osoby reprezentujące w umowie MG. Zgodnie z tą interpretacją, na podstawie § 16 ust. 9 rozporządzenia MF z 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa do dnia 31 stycznia roku następującego po roku budżetowym na rachunek wydatków roku ubiegłego właściwych dysponentów budżetu państwa lub na rachunek, o którym mowa w § 10 ust. 6, dokonywany jest zwrot dotacji, o których mowa w art. 168 ustawy o finansach publicznych, z wyjątkiem dotacji, których termin wykorzystania określa rozporządzenie wydane na podstawie art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi m.in., iż dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 31 stycznia następnego roku.

NIK nie podzieliła tego stanowiska. Przepis art. 150 pkt 5 *ufp* reguluje bowiem inne stany faktyczne niż art. 168 ust. 1 *ufp*, który ma zastosowanie do dotacji udzielanych w sposób „bezumowny”, to znaczy wtedy gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa określają tryb i zasady udzielenia lub rozliczenia dotacji. W przypadku zawarcia umowy dotacyjnej jej postanowienia muszą w pełni odpowiadać postanowieniom art. 150 *ufp*.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych zaplanowano 6 300 tys. zł. Wydatkowano z tego 6 288,8 tys. zł (tj. 99,8%) na nagrody za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej. Szczegółowe zasady wypłat określano w kolejnych regulaminach akceptowanych przez podsekretarzy stanu. Nagrody miały być przyznawane pracownikom szczególnie wyróżniającym się w działalności na rzecz rozwoju polskiego eksportu i promocji gospodarczej.

Zawierające uzasadnienia wnioski o wypłatę nagród, zgodnie z regulaminami akceptowane były – stosownie do kompetencji - przez Ministra Gospodarki lub przez podsekretarzy stanu.

Nagrody te, podobnie jak nagrody za wykonanie zadań dotyczących *Polityki energetycznej*, w planie finansowym MG ujęto w § 3040 *Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń*, z tym, że w dziale 500 *Handel*, w rozdziale 50005 *Promocja eksportu*. Wydatek ten, z tych samych przyczyn, które dotyczyły nagród wypłaconych w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe*, kwalifikowany jest jako dokonany bez upoważnienia, co wypełnia przesłanki określone w art. 11 *uodfp*.

W łącznym planie finansowym wydatków inwestycyjnych placówek zagranicznych (z dnia 28 lutego 2011 r.) w dziale 500 *Handel*, w rozdziale 50005 *Promocja eksportu*, w § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* przewidziano 150 tys. zł dla 14 placówek. W dniu 26 września 2011 r. zwiększono wydatki do 175 tys. zł dla 20 placówek. W okresie pomiędzy tymi datami, w sześciu placówkach nieujętych w planie pierwotnym (WPHI w Atenach, Dżakarcie, Hadze, Nowym Jorku, Rzymie i Tokio) dokonano zakupów inwestycyjnych, wydając środki bez upoważnienia. Suma nieprawidłowych wydatków wyniosła 27,3 tys. zł (po przeliczeniu za złote po kursie stosowanym przez MG przy dokonywaniu zmian w planach finansowych placówek). Na przykład, w WPHI w Rzymie, w planie zatwierdzonym w dniu 2 marca 2011 r. nie ustalono wydatków majątkowych, a mimo to, w dniu 21 lutego 2011 r., zakupiono laptop wraz z oprogramowaniem oraz drukarkę – łącznie za 1 588 euro. Plan finansowy tej placówki zmieniono dopiero 1 września 2011 r. Identyczne – co do meritum - postępowanie w zakresie dokonywania zakupów inwestycyjnych bez upoważnienia (przed dokonaniem stosownych zmian w planach finansowych, co jest naruszeniem postanowień art. 162 pkt 3 *ufp*) miały miejsce w pozostałych wymienionych placówkach. W przypadku WPHI w Rzymie, Tokio, Dżakarcie oraz Hadze powyższa nieprawidłowość wypełnia przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 11 *uodfp*), w pozostałych zaś (w Nowym Jorku i Atenach) przesłanki te nie zostały wyczerpane, gdyż wydatki były niższe od kwoty, o której mowa w art. 26 *uodfp*. Przyczyną powstania nieprawidłowości było poinformowanie przez MG kierowników placówek, iż mogą oni kupować (poza planem finansowym) sprzęt dla potrzeb realizacji projektu systemowego *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych*, realizowanego w ramach Poddziałania 6.5.1 PO IG. Wydatki te miały być kwalifikowane do refundacji ze środków europejskich. Jednakże już po ich dokonaniu okazało się, że zakup środków trwałych, które byłyby w wyłącznej dyspozycji WPHI, a nie beneficjenta (w imieniu Ministra Gospodarki - Departamentu Instru-

mentów Wsparcia MG<sup>29</sup>), były niezgodny z zasadami projektu. W związku z tym *post factum* zmieniono plany finansowe placówek, wprowadzając do nich § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* i ustalając stosowne kwoty.

Na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w *ustawie budżetowej* zaplanowano 17 262 tys. zł, zmniejszając je w ciągu roku do 9 249,6 tys. zł, tj. 46,4% pierwotnego planu. Wydatkowano 4 435,7 tys. zł, tj. 48% planu po zmianach.

W niektórych pozycjach planu finansowego wykonanie wydatków w tym dziale było niskie wskutek opóźnień w przygotowaniu projektów lub niepełnej realizacji zadań.

W ramach zadań współfinansowanych ze środków UE w dziale 500 *Handel*, w rozdziale 50005 *Promocja eksportu*, w § 2009 *Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich* ustalono pierwotnie wydatki w łącznej wysokości 4 197 tys. zł. W ciągu roku zmniejszono je do 225 tys. zł, a następnie część tej kwoty zablokowano, pozostawiając 74 tys. zł, z których wykorzystano 70,3 tys. zł. Przyczyną było oszacowanie wydatków na 2011 r. na podstawie planowanych naborów wniosków o dofinansowanie w ramach ogólnego i branżowych programów promocji. Beneficjent Poddziałania 6.5.1 PO IG (DIW – w imieniu Ministra Gospodarki) miał zakończyć zawieranie umów na ich realizację w terminie umożliwiającym uruchomienie naboru wniosków o dofinansowanie w ramach powiązanego Poddziałania 6.5.2 PO IG *Wsparcie udziału przedsiębiorców w programach promocji* w III dekadzie stycznia 2011 r. Ze względu na przedłużające się postępowania o udzielenie zamówień publicznych żaden z 15 branżowych programów promocji w 2011 r. nie został uruchomiony. Tym samym nie można było ogłosić naboru wniosków. Zdaniem NIK, w dacie ustalania planu finansowego powinno już być wiadome, że stan zaawansowania prac nie pozwoli na wykorzystanie zaplanowanych środków. Uwzględnienie tej okoliczności uchroniłoby dysponenta części od konieczności dokonywania licznych zmian planu.

W tym samym § 2009 *Dotacje celowe...* ustalono wydatki na współfinansowanie projektu systemowego w ramach poddziałania 6.2.1. PO IG *Wsparcie dla sieci centrów obsługi inwestorów i eksporterów* w wysokości 667,3 tys. zł. Następnie zmniejszono je do 554,5 tys. zł, a wydano 313,3 tys. zł (56,5% planu po zmianach). Przyczyną było późniejsze niż planowano (głównie z przyczyn formalno-prawnych) zawieranie z urzędami marszałkowskimi porozumień ramowych i umów wykonawczych, a w konsekwencji opóźnienie w przekazywaniu dotacji nowoutworzonym jednostkom. DIW jako beneficjent projektu systemowego planował, że do końca 2011 r. podpisze umowy wykonawcze ze wszystkimi 16 województwami

---

<sup>29</sup> Dalej DIW.

i na ich podstawie przekaze środki. Do końca 2011 r. dokument podpisało jednak tylko 14 województw, część środków nie została więc wydatkowana.

Nierzetelnie zaplanowano niektóre wydatki w dziale 500 *Handel*, w rozdziale 50005 *Promocja eksportu*. W §4240 *Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych, książek* na przygotowanie publikacji i materiałów promocyjnych dotyczących promocji polskiej gospodarki w związku z objęciem przez Polskę Przewodnictwa w Radzie UE przewidziano pierwotnie 430 tys. zł, następnie plan zmniejszono do 25 tys. zł, nie ponosząc ostatecznie żadnych wydatków. Przyczyną było odstąpienie od realizacji tego zadania i zamówienie publikacji przygotowanych przez Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, które sfinansowano z § 4300 *Zakup usług*.

W § 4309 *Zakup usług pozostałych* przewidziano w planie 7 735,8 tys. zł, w ciągu roku kwotę tę zmniejszono do 4 532,1 tys. zł, a niezależnie od tego część środków zablokowano. Z pozostałych do wydania 1 320,6 tys. zł, wykorzystano 1 027,7 tys. zł. W paragrafie tym przewidywano m.in. refundację wydatków poniesionych przez placówki zagraniczne na zakup odpłatnych źródeł informacji. Zakupów dokonano jednak w znacznie mniejszym zakresie niż pierwotnie zakładano, bądź zupełnie zrezygnowano z wydatków. Planowano też na zakup usługi dostępu do ogólnodostępnej bazy danych statystycznych i marketingowych, lecz z uwagi na czasochłonną procedurę przetargową związaną z wyborem wykonawcy zamówienie zrealizowano dopiero w 2012 roku. Z tych samych przyczyn nie kupiono w 2011 r. usługi realizacji kampanii informacyjno - promocyjnej dla sieci centrów obsługi inwestora. Ponadto zrezygnowano z publikacji i dystrybucji materiałów informacyjnych, zamieszczając je jedynie na stronach internetowych.

### **Dział 750 Administracja publiczna**

W *ustawie budżetowej* ustalono wydatki w wysokości 221 472 tys. zł. W ciągu roku zwiększono je z rezerwy ogólnej i rezerw celowych (*per saldo*) o 1 179,2 tys. zł do 222 651,2 tys. zł (o 0,5%). Zwiększenia (w łącznej kwocie 6 805,3 tys. zł) przeznaczone były m.in.: na sfinansowanie zobowiązań wynikających z wyroków sądowych (3 264,3 tys. zł) oraz na wynagrodzenia i dodatki służby cywilnej wraz z pochodnymi (1 801,5 tys. zł). Środki z rezerw wykorzystano w 88,1% (5 997,6 tys. zł), wszystkie zgodnie z przeznaczeniem. Zmniejszenia planu (4 928,3 tys. zł) dotyczyły współfinansowania projektów z udziałem środków UE w związku z koniecznością zabezpieczenia środków na realizację przez PARP Projektu Pomocy Technicznej w ramach PO IG (4 832,2 tys. zł) oraz działań w ramach trzech osi priorytetowych PO IG (96,1 tys. zł).

Wydatkowano 200 490,3 tys. zł, tj. 90% planu po zmianach. Pozostała kwota (22 160,9 tys. zł) została częściowo zablokowana dwoma decyzjami Ministra Gospodarki (11 363,1 tys. zł).

Szczegółowymi badaniami objęto 100 wydatków na łączną kwotę 9 824,8 tys. zł (4,9% wydatków w dziale) oraz sześć zamówień publicznych o łącznej wartości 3 957,6 tys. zł, z których pięć wybrano metodą losową, a jedno w sposób celowy (dotyczące tłumaczeń)<sup>30</sup>. Wydatki były celowe, nie stwierdzono naruszeń prawa ani niegospodarności przy ich dokonywaniu. Postępowania dotyczące zamówień publicznych przeprowadzono zgodnie z procedurami określonymi w *Pzp*. Przy 94 wydatkach stwierdzono zgodność poniesionych wydatków z kwotami określonymi w fakturach i umowach. Pozostałe sześć nie zostało rzetelnie udokumentowane.

W dniu 5 stycznia 2011 r. MG zawarło umowę na wykonanie usługi tłumaczeń ustnych m.in. w ramach obsługi protokolarnej wizyt delegacji zagranicznych, zgodnie z którą wykonawcy przysługiwało wynagrodzenie, ustalone na podstawie ilości czterogodzinnych bloków tłumaczeń w określonych grupach językowych i liczby tłumaczy. Stawka blokowa za osobę brutto wynosiła 561,2 zł lub 646,6 zł w zależności od tego z jakiego języka tłumaczono. W przypadku rozpoczęcia trzeciego bloku ciągłej pracy tłumacza, wykonawcy przysługiwało wynagrodzenie zwiększone o 50%, a w przypadku dni ustawowo wolnych od pracy oraz w godzinach nocnych – o 100%. Tłumaczenia miały być dokonywane na pisemne polecenie zamawiającego, zawierające m.in. przewidywaną godzinę rozpoczęcia i zakończenia tłumaczenia oraz ogólną liczbę godzin. Wystawienie faktury przez wykonawcę mogło nastąpić po podpisaniu protokołu odbioru. Wzór takiego protokołu (stanowiący załącznik do umowy) zawierał jedynie stwierdzenie odnoszące się do tego, czy zlecone czynności zostały wykonane zgodnie z umową, bez adnotacji o ilości bloków (bądź godzin) tłumaczenia, ani bez wskazania godzin, za które przysługiwało podwyższone wynagrodzenie.

W siedmiu zleceniach nie zawarto ogólnej liczby godzin tłumaczeń. W czterech spośród nich wskazano godziny rozpoczęcia i zakończenia podróży do miejsca tłumaczenia, a nie rozpoczęcia i zakończenia tłumaczenia. W jednym zleceniu, z siedmiodniowym opóźnieniem wskazano liczbę bloków tłumaczenia (siedem) i to na życzenie Departamentu Budżetu i Finansów MG. W innym zleceniu nie wskazano liczby tłumaczy, a w kolejnym także godzin rozpoczęcia i zakończenia ich pracy i liczby godzin tłumaczenia.

---

<sup>30</sup> Zamówienia dotyczyły m.in. prac remontowych w budynkach ministerstwa, obsługi porządkowej, usług informatycznych, ubezpieczeń komunikacyjnych.

Powyższe nieprawidłowości uniemożliwiły w sześciu przypadkach weryfikację żądanych przez wykonawcę kwot (łącznie 30,3 tys. zł). Przyczyną ich powstania było traktowanie adnotacji o zgodności pracy z umową jako odnoszącej się do strony merytorycznej wykonanej usługi. Przed przekazaniem dokumentów do zapłaty miała być do nich dołączona kopia zlecenia z informacjami niezbędnymi do rozliczenia. Stan faktyczny w tym zakresie był jednak inny. NIK uznaje argumenty, że w przypadku tłumaczeń podczas wyjazdów zagranicznych członków kierownictwa MG, w momencie wystawiania zlecenia dla wykonawcy, program wizyt nie jest jeszcze uszczegółowiony, w związku z czym trudno precyzyjnie określić dokładne godziny rozpoczęcia i zakończenia obsługi translatorskiej. Nie może to jednak usprawiedliwiać zaniechania sporządzania wiarygodnych dokumentów stanowiących podstawę rzetelnego ustalenia kwot należnych wykonawcy.

Ministerstwo Gospodarki nie wywiązało się w 2011 r. z obowiązku, o którym mowa w art. 2 *ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych*<sup>31</sup> nie płacąc abonamentu za 20 odbiorników radiowych zamontowanych w użytkowanych samochodach. W dniu 31 grudnia 2010 r. MG posiadało 126 odbiorników radiowych, 87 telewizorów i 20 radioodbiorników samochodowych. W dniu 4 stycznia 2011 r. zapłacono abonament (jednorazowo za cały 2011 r.) za 87 radioodbiorników łącznie z telewizorami i 39 radioodbiorników odrębnie. Nie uiszczono zatem opłaty za 20 odbiorników samochodowych (1,2 tys. zł – przy jednorazowej zapłacie do 25 stycznia 2011 r.). Przyczyną powyższej nieprawidłowości było uznanie przez Dyrektora Biura Administracyjnego MG, że żądanie opłacania abonamentu radiowego od takich części samochodowych, jakimi są radioodbiorniki, jest prawnie nieuzasadnione. W ocenie NIK był to pogląd nietrafny. Zgodnie z art. 2 ust. 4 ww. *ustawy* opłatę abonamentową uiszcza się za każdy odbiornik radiowy i telewizyjny.

Niektórzy kierownicy Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP nierzetelnie realizowali dyspozycje wynikające z art. 26 *uor*. W 2011 r. w 30 placówkach zagranicznych powinny zostać przeprowadzone inwentaryzacje w drodze spisu z natury rzeczowych aktywów trwałych. W dwóch (spośród trzech placówek, których dokumenty z inwentaryzacji skontrolowano) inwentaryzację przeprowadzono według stanu na dzień inny niż wynika to z *uor* (ostatni dzień roku obrotowego). W WPHI w Kopenhadze przeprowadzono inwentaryzację na dzień 31 stycznia 2011 r., a w WPHI w Kolonii na dzień 31 sierpnia 2011 r. W jednej placówce, w WPHI w New Delhi, inwentaryzacji nie przeprowadzono w ogóle. Za całość gospodarki finansowej placówek byli odpowiedzialni ich kierownicy. MG

<sup>31</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 85, poz. 728.

podczas narady kierowników WPHI, przypomniało m.in. o obowiązku sporządzania inwentaryzacji zgodnie z przepisami *uor*. W maju 2011 r. pocztą elektroniczną przesłano do WPHI przypomnienie o konieczności nadesłania dokumentów z inwentaryzacji za 2011 r.

Nieprzeprowadzenie inwentaryzacji zgodnie z *uor* wypełnia przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych – zgodnie z art. 18 pkt 1 *uodfp*.

### Zatrudnienie i wynagrodzenia

W 2011 r. przeciętne zatrudnienie w części 20 *Gospodarka* (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych z dokładnością do jednej osoby) wyniosło 1301 osób w tym w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* 996 osób i w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* 305 osób (w tym 8 osób wykonujących zadania w ramach Podziałania 6.5.1 PO IG). W porównaniu do 2010 r. przeciętne zatrudnienie było niższe o 18 osób, czyli o 1,4%. M.in. zmniejszeniu uległo zatrudnienie żołnierzy zawodowych (status 10) wskutek odwołania przez Ministra Obrony Narodowej pięciu żołnierzy pełniących służbę w MG. Ich stanowiska zostały zlikwidowane, a kompetencje przejęli pracownicy korpusu służby cywilnej.

Na wynagrodzenia (wraz z finansowanymi z budżetu UE) wydano 93 767,7 tys. zł (97,4% planu po zmianach). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 6 006 zł (o 1,4% więcej niż w 2010 r.). NIK zwraca uwagę, że środki na wynagrodzenia w ciągu roku zostały zwiększone z rezerw celowych łącznie o 3 593,9 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w związku z przejściem zadań Instytucji Wdrażającej PO IS, zadania specjalnego *System motywacyjno-lojalnościowy* w ramach programu wieloletniego *Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie UE w II połowie 2011 r.*, a także na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Z dodatkowej kwoty wydano tylko 2 253 tys. zł, tj. 62,4%. Było to spowodowane m.in. niewykorzystaniem 832,3 tys. zł na wynagrodzenia dla pracowników MG zaangażowanych w realizację projektów finansowanych ze środków PO IG. Z uwagi na konieczność uruchomienia systemu *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej* i przedłużające się oczekiwanie na decyzje Ministra Finansów o przyznaniu powyżej kwoty zlecono realizację zadania podmiotowi zewnętrznemu.

Zatrudnienie i wynagrodzenia przedstawiają dane w załączniku nr 3 do *Informacji*.

Ze środków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE w 2011 r. sfinansowano wynagrodzenia pracowników MG wraz z pochodnymi w wysokości



12 319,8 tys. zł. Przeciętne średnioroczne zatrudnienie w tej grupie wyniosło 132 etaty. Przeciętne wynagrodzenie brutto wyniosło 6 700 zł.

Z budżetu UE sfinansowano wynagrodzenia pracowników MG wraz z pochodnymi na łączną kwotę 2 434,9 tys. zł (30 etatów). Przeciętne wynagrodzenie brutto wyniosło 6 000 zł.

## Wydatki majątkowe

W ustawie budżetowej ustalono wydatki majątkowe w kwocie 31 681 tys. zł. W ciągu roku zwiększono je *per saldo* o 3 904 tys. zł do wysokości 35 585 tys. zł. Wydatkowano 26 203,1 tys. zł, tj. 73,6% planu po zmianach.

Kontrola wydatkowania środków otrzymanych z rezerwy celowej (5 948,8 tys. zł) wykazała, że wykorzystano ją, zgodnie z przeznaczeniem, na sfinansowanie inwestycji realizowanej przez jednego z przedsiębiorców.

W strukturze wydatków majątkowych dominowały (82,6%) dotacje inwestycyjne, na które wydatkowano 21 652,2 tys. zł, tj. 77,4% planu po zmianach, w tym:

- na realizację programów finansowego wsparcia inwestycji – łącznie 18 021,5 tys. zł,
- dla PARP – 3 630,7 tys. zł, m.in. na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania.

Na zakupy inwestycyjne wydano 2 523,1 tys. zł, tj. 80,8% planu po zmianach, a na inwestycje - 2 027,8 tys. zł, tj. 45,1%. Niższe od planu wykonanie wydatków wynikało przede wszystkim z uzyskania korzystniejszych ofert cenowych niż szacowano. Ponadto, zablokowano kwotę 2 225,4 tys. zł wskutek rezygnacji z realizacji niektórych zadań inwestycyjnych, głównie modernizacyjnych w budynkach MG.

Na projekty finansowane z udziałem środków UE wydano 41 706,1 tys. zł tj. 97,6% planu po zmianach.

Do szczegółowej kontroli wybrano 33 wydatki majątkowe o łącznej wartości 17 991,8 tys. zł, tj. 68,7% całości tych wydatków, w tym 30 dobranych celowo (17 325,2 tys. zł) oraz 3 losowo (666,6 tys. zł). W rozliczeniach dotacji majątkowych nie stwierdzono nieprawidłowości. Celowość i gospodarność wydatków nie budziła zastrzeżeń, w odróżnieniu od legalności niektórych spośród nich (zakupy sprzętu w WPHI - co opisano już w punkcie dotyczącym wydatków w dziale 500 *Handel*).

## Zobowiązania

Zobowiązania ogółem w części 20 *Gospodarka* na koniec 2011 r. (w całości niewymagalne) wyniosły 7 497,1 tys. zł, o 2,2% więcej niż na koniec 2010 r. (7 333,5 tys. zł). Zasadniczą ich część stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowych wynagrodzeń rocznych

(7 067,4 tys. zł) oraz rozrachunków publicznoprawnych i rozrachunków z pracownikami. Zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług wyniosły 326,6 tys. zł.

### **Wydatki budżetu środków europejskich**

W ustawie budżetowej ustalono wydatki w kwocie 1 545 544 tys. zł, w tym w działach 150 *Przetwórstwo przemysłowe* - 1 298 681 tys. zł, 500 *Handel* - 118 091 tys. zł, 750 *Administracja publiczna* - 32 440 tys. zł i 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* - 96 332 tys. zł. Miały one być przeznaczone na realizację:

- PO IG – 1 232 813 tys. zł,
- PO IS – 300 000 tys. zł,
- PO KL – 7 892 tys. zł
- Szwajcarsko Polskiego Programu Współpracy (dalej: SPPW) – 4 839 tys. zł.

W ciągu roku plan wydatków, na podstawie sześciu decyzji Ministra Finansów, zwiększono z rezerw celowych o 1 724 828,9 tys. zł (tj. o 111,6%) do wysokości 3 270 372,9 tys. zł. Kwota zwiększeń przeznaczona była na finansowanie działań wdrażanych przez PARP i MG w ramach PO IG oraz działań w ramach PO IS realizowanych przez Ministra Gospodarki oraz Instytut Nafty i Gazu - 1 698 121,2 tys. zł, na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu w ramach PO IG *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej* - 707,5 tys. zł oraz na realizację działań w ramach PO IS przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - 26 000,2 tys. zł.

Środki z rezerw celowych wykorzystano w 91%, wydatkując 1 569 231,6 tys. zł. Podstawowymi przyczynami niewykorzystania części środków było rozwiązanie w 2011 r. 144 umów o dofinansowanie realizacji projektów, rezygnację dwóch beneficjentów z zawarcia takich umów, przesunięcie w czasie realizacji ok. 70% projektów, oszczędności w kosztach ich wykonania oraz upadłość trzech beneficjentów w Działaniu 4.4 PO IG.

Minister Finansów, na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 *ufp*, dokonał w ciągu roku przeniesień pomiędzy działami w ramach budżetu UE w drodze czterech decyzji, zwiększając wydatki w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* o 55 194,5 tys. zł i zmniejszając w dziale 500 *Handel* o 50 782,7 tys. zł oraz w dziale 750 *Administracja publiczna* o 4 411,8 tys. zł.

Minister Gospodarki dokonał przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków w drodze 18 decyzji, zgodnie z art. 171 ust. 1 oraz 3 *ufp*. W ocenie NIK zmiany te były uzasadnione.

Zrealizowane wydatki wyniosły 3 025 959,4 tys. zł (92,5% planu po zmianach), głównie w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* - 2 860 205,5 tys. zł (94,5% całości wydatków). Minister Gospodarki, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 *ufp* podjął trzy decyzje w sprawie zablokowania wydatków na łączną kwotę 60 609 tys. zł (wydatki z PO IG i PO KL).

Dane dotyczące wydatków budżetu UE przedstawiono w tabeli, stanowiącej załącznik nr 4 do *Informacji*.

Kontrolą objęto 12 wydatków na kwotę 1 332 070,2 tys. zł, tj. 44% łącznych wydatków budżetu środków europejskich. Zlecenia płatności przekazywane były w terminach określonych w aktualizowanych harmonogramach. Poniesione wydatki wynikały z zawartych umów o dofinansowanie, zaś kwoty w zleceniach płatności dotyczyły wydatków uznanych za kwalifikowane.

NIK pozytywnie ocenia wydatkowanie środków budżetu UE w 2011 r., zwracając jednak uwagę na problem niewykorzystania części środków wskutek opóźnień (podstawa prawna blokad środków). W dziale 500 *Handel*, w ramach PO IG oraz SPPW, wykorzystano 43,3% dostępnych środków, natomiast w dziale 750 *Administracja publiczna* w ramach PO IG - 49,7% środków.

Niewykorzystanie w dziale 500 *Handel* kwoty 38 014,9 tys. zł na działania PO IG, w tym objęcie blokadą kwoty 33 748,2 tys. zł, spowodowane było przede wszystkim stwierdzeniem u beneficjentów niekwalifikowalności części kosztów lub nieprawidłowości w wyborze wykonawców, długotrwałym oczekiwaniem na wyrażenie przez beneficjentów zgody na uproszczoną procedurę rozliczania kosztów pracy oraz wydłużeniem terminów złożenia wniosków o płatność, wynikającym z konieczności przygotowania wniosków zgodnie z nową procedurą.

Niepełne wykorzystanie środków w ramach SPPW spowodowane było podpisaniem dopiero w sierpniu 2011 r. umowy pomiędzy Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i stroną szwajcarską na finansowanie projektu *Zwiększenie konkurencyjności regionów poprzez społeczną odpowiedzialność biznesu*.

W dziale 750 *Administracja publiczna* (projekt *Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej*) przyczyną niepełnego wykorzystania środków PO IG było oczekiwanie na decyzję Ministra Finansów o przyznaniu środków na budowę systemu i na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla pracowników MG realizujących ten projekt. Ponadto wstrzymano alokację w ramach 7 osi priorytetowej PO IG *Spółczesność informatyczne - budowa elektronicznej administracji*, co uniemożliwiało podpisanie umowy o dofinansowanie projektu *Rozwój Pojedynczego Punktu Kontaktowego* w ramach implementacji Dyrektywy

2006/123/WE (ustanawiającej ogólne ramy prawne, których założeniem jest likwidacja barier w prowadzeniu działalności usługowej na terytorium Unii Europejskiej).

Zasadniczą część wydatków w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* - 3 051 996,7 tys. zł zaplanowano na realizację dwóch programów: PO IG – 2 367 667,7 tys. zł i PO IS – 684 329 tys. zł.

Na realizację PO IG wydano 2 184 332,9 tys. zł, tj. 92,3% planu po zmianach, w tym na projekty wdrażane i realizowane przez PARP w ramach ośmiu działań -1 727 884,6 tys. zł.

Na realizację PO IS (sześć działań),wydatkowano 675 872,6 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach w tym na finansowanie wdrażanego przez Instytut Nafty i Gazu projektu pn. *Budowa Terminalu Regazyfikacji Skroplonego Gazu Ziarnnego w Świnoujściu - Instalacja rozdunkowa i regazyfikacyjna* 480 149,3 tys. zł.

#### Dział 500 Handel

Wydatki poniesiono w całości w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* w kwocie 29 166,9 tys. zł, tj. 43,3% planu po zmianach , w tym na realizację PO IG – 28 981,9 tys. zł i SPPW – 185 tys. zł.

W dniu 26 lipca 2010 r. Minister Gospodarki wydał decyzję w sprawie przyznania dofinansowania w ramach Działania 6.5.1 PO IG dla przywołanego już projektu systemowego *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych*, w maksymalnej wysokości 198 507 840 zł , w terminie do 31 grudnia 2015 r. W ramach projektu realizowany był tzw. komponent placówkowy. Zadania placówek w ramach projektu polegały m.in. na świadczeniu usług doradczych na rzecz przedsiębiorców; zasilaniu internetowego Portalu Promocji Eksportu w informacje gospodarcze o kraju urzędowania oraz na organizowaniu seminariów i misji gospodarczych. Realizując te zadania kierownicy placówek m. in. zatrudniali ekspertów (rezydentów kraju urzędowania) na podstawie umów o pracę, kupowali usługi eksperckie na podstawie umów zlecenia lub umów o dzieło, dokonywali zakupów materiałów i wyposażenia biurowego dla tworzonych stanowisk pracy oraz finansowali koszty podróży służbowych. W 2011 r. łączne wydatki WPHI w ramach komponentu wyniosły: 2 307,9 tys. zł. Dokonano ich całkowicie poza planami finansowymi placówek (które są państwowymi jednostkami budżetowymi działającymi za granicą, a ich kierownicy dysponentami budżetu III stopnia) z ich rachunków bieżących. Dowody księgowe (faktury lub rachunki) ewidencjonowane były na koncie 200 - *rozrachunki z Ministerstwem* i stanowiły podstawę do wystawiania miesięcznych, zbiorczych not księgowych przekazywanych do Ministerstwa Gospodarki. Noty,

wyrażone w walucie obcej przeliczano na złote i ujmowano w księgach rachunkowych *resortu* w odpowiednich proporcjach na kontach odnoszących się do właściwych paragrafów z czwartą cyfrą „7” i „9”. Po zweryfikowaniu i zaksięgowaniu całą kwotę wydatków (część budżetowa i część środków europejskich) przelewano na konto WPHI z rachunku bieżącego wydatków Ministerstwa Gospodarki. Równocześnie wystawiano zlecenie płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego w celu zwrotu na rachunek bieżący wydatków MG kwot podlegających finansowaniu ze środków europejskich.

W ocenie NIK, powyższy model finansowania komponentu placówkowego częściowo odbiegał od obowiązujących przepisów. Nieumieszczenie w planach finansowych placówek wydatków realizowanych w ramach komponentu było sprzeczne z art. 44 ust.1 pkt 3 *ufp*, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w kwotach ustalonych w planie jednostki sektora finansów publicznych. Skoro wydatki WPHI współfinansowane były ze środków europejskich, w planach finansowych tych placówek powinny być wprowadzone stosowne paragrafy z końcową cyfrą „7” i „9”, dla zapewnienia zgodności tych planów z 8 ust 3 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*<sup>32</sup>. Ministerstwo Gospodarki nie utworzyło rachunku pomocniczego wydatków ze środków europejskich, o którym mowa w § 14 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*. Jego utworzenie pozwoliłoby na uniknięcie nieprawidłowego refundowania wydatków z rachunku bieżącego wydatków budżetowych. Środki ujęte w budżecie środków europejskich są bowiem środkami publicznymi, które mogą być wykorzystane wyłącznie na cele określone w umowach międzynarodowych lub przepisach odrębnych lub wskazane przez ich dawcę (art. 2 pkt 5 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 204 *ufp*). Wydatki finansowane przy udziale tych środków muszą być dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu (art. 184 ust. 1 *ufp*). Ustawodawca przewidział zatem nie tylko szczególny status środków ujętych w budżecie środków europejskich, ale również szczególny reżim prawny, według którego budżet ten będzie funkcjonował. Środki ujęte w tym budżecie mają ustalony cel przeznaczenia już w momencie ich pozyskiwania, stanowią więc odrębną pulę środków od tych, które są ujęte w tzw. tradycyjnym budżecie i ustawodawca nie przewidział możliwości przekazywania środków finansowych pomiędzy budżetem środków europejskich i budżetem krajowym. Minister Finansów

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 241, poz. 1616.

w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa* uregulował sposób przekazywania środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia z pochodnymi czy delegacje finansowane z budżetu środków europejskich. Środki te, na podstawie złożonych zleceń płatności mogą być przekazywane przez BGK wyłącznie na wyodrębniony rachunek pomocniczy wydatków ze środków europejskich prowadzony w BGK lub NBP. Płatności mogą być dokonywane tylko z takiego rachunku pomocniczego. Nie została przewidziana możliwość dokonywania tego rodzaju wydatków z budżetu krajowego i ich refundacja z budżetu środków europejskich, tak jak czyniło to MG.

W planach finansowych placówek nie wprowadzono odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej związanych z wydatkowaniem środków europejskich, gdyż – jak wyjaśniono – wszystkie wydatki poniesione przez DIW (wykonujący obowiązki beneficjenta projektu) na realizację zadań wykonywanych przez WPHI w ramach komponentu, ujęte zostały w planie rzeczowo – finansowym DIW na 2011 r. i wykazane w sprawozdaniach MG. Wobec tego – zdaniem przedstawicieli DIW – nie było podstaw do ujęcia tych środków w planach placówek zagranicznych. Nieutworzenie rachunku pomocniczego motywowano tym, że wszystkie zlecenia płatności były realizowane z rachunku Ministerstwa Finansów umiejscowionego w BGK, wobec czego nie istniała – zdaniem MG – konieczność utworzenia w księgach rachunkowych *resortu* konta 138 do rozliczeń wydatków ze środków europejskich. Zdaniem NIK nie jest to argumentacja trafna.

Kierownicy placówek nie sporządzali sprawozdań Rb-28UE - z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (...). Ministerstwo Gospodarki, pomimo istotnych wątpliwości, nie wprowadziło tego wymogu kierując się opinią Ministerstwa Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r. stwierdzającą, że *rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej* nie reguluje kwestii sporządzania tych sprawozdań przez kierowników placówek. Zdaniem NIK, przepisy rozporządzenia kwestię tę jednak regulują. Zgodnie z § 4 pkt 2 lit b) *rozporządzenia* do sporządzania i przekazywania sprawozdań w zakresie budżetu środków europejskich (RB-28 UE) zobowiązani są dysponenti środków budżetu państwa wszystkich stopni wykonujący budżet środków europejskich, a kierownicy WPHI wykonywali budżet tych środków i są dysponentami budżetu państwa III stopnia.

### **Inne ustalenia kontroli**

Nadzór sprawowany przez Ministra Gospodarki nad jednostkami podległymi w zakresie gospodarki finansowej nie był skuteczny. Zgodnie z art. 175 ust. 1 *ufp* dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im

jednostek organizacyjnych. Przedmiotem nadzoru i kontroli jest w szczególności prawidłowość i terminowość pobierania dochodów, zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem oraz prawidłowość wykorzystania środków finansowych. W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 5 marca 2012 r., wystosowanym po przeprowadzonej w IV kwartale 2011 r. doraźnej kontroli funkcjonowania czterech WPHI, NIK przedstawiła stwierdzone nieprawidłowości w gospodarce finansowej trzech spośród tych wydziałów (w Hadze, Kolonii i New Delhi), wnioskując o wzmoczenie kontroli zarządczej w zakresie gospodarki finansowej WPHI, stanowiących jednostki budżetowe w dziale administracji rządowej kierowanym przez Ministra Gospodarki. Wyniki niniejszej kontroli budżetowej wykazały, że skala nieprawidłowości związanych z wykonywaniem budżetów WPHI jest szersza, nie tylko podmiotowo (naruszenia dyscypliny finansów publicznych przy dokonywaniu zakupów także w jednostkach ówczesznie niekontrolowanych), ale także obejmowała nieprawidłowości w sferze działań nieobjętych kontrolą doraźną (nieprzeprowadzenie lub niezgodne z *uor* przeprowadzenie inwentaryzacji w dwóch wydziałach). W tym kontekście przedstawiony powyżej wniosek dotyczący wzmoczenia kontroli zarządczej znajduje dodatkowe uzasadnienie.

Przedmiotem oceny i stosownych działań nadzorczych ze strony Ministra Gospodarki powinna stać się, zdaniem NIK, kwestia rzetelności oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, składanych przez kierowników WPHI. W ocenie NIK, oświadczenia złożone za 2011 r. przez Kierowników WPHI w Kolonii, Kopenhadze i New Delhi sporządzone zostały nierzetelnie. Wynika z nich bowiem, że w wydziałach tych w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, zapewniająca m.in. zgodność działań z obowiązującym prawem i procedurami oraz ochronę zasobów. Tymczasem w Wydziale w Kolonii ujawniono w trakcie kontroli doraźnej m.in. dwa naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskutek ustalenia niższych niż prawidłowe dochodów budżetowych oraz dokonania wydatku bez stosownego upoważnienia, w WPHI w New Delhi liczne naruszenia *ustawy o rachunkowości* [m.in. nieopracowanie i niewdrożenie zasad (polityki) rachunkowości, ujmowanie dowodów w księgach rachunkowych w niewłaściwych okresach, brak właściwej dekretacji dowodów księgowych etc.], a w Kopenhadze, podobnie jak w Kolonii, przeprowadzono inwentaryzację według stanu na niewłaściwy dzień. Wyniki kontroli doraźnej znane były oświadczającym w datach składania oświadczeń.

## Ustalenia innych kontroli

W IV kwartale 2011 r. NIK przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki, kontrolę wykonania działań w zakresie opracowania oraz realizacji strategii rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii elektrycznej (dalej: OZE) w latach 2008-2011 (do 30 września). NIK pozytywnie oceniła realizację przez Ministra Gospodarki zadań związanych z rozwojem OZE, pomimo niepełnego wykonania niektórych spośród nich (określonych w *Polityce energetycznej*) oraz niedotrzymania terminów wykonania niektórych obowiązków sprawozdawczych.

Częściowo zostały zrealizowane cele określone w *Polityce energetycznej Polski do 2025 r.*<sup>33</sup>, jakimi było osiągnięcie w 2010 r. 7,5% udziału OZE w bilansie energii pierwotnej oraz 7,5% udziału energii elektrycznej wytworzonej w OZE w zużyciu energii elektrycznej brutto. Zgodnie z danymi zawartymi w publikacji GUS pn. *Energia ze źródeł odnawialnych w 2009 r.* udział energii ze źródeł odnawialnych w energii pierwotnej ogółem już w 2008 r. wyniósł 7,6%. Dane niezbędne do określenia stopnia realizacji celu w zakresie osiągnięcia 7,5% udziału OZE w zużyciu energii w 2010 r. zostały udostępnione w grudniu 2011 r. Według wstępnych danych URE oraz Agencji Rynku Energii SA, w 2010 r. udział energii elektrycznej wytworzonej w OZE w zużyciu energii elektrycznej brutto wyniósł 6,98%. Udział ten był niższy o 0,52% od prognozowanego w *Polityce energetycznej Polski do 2025 roku* mimo że ilość energii elektrycznej wytworzonej w OZE (10,9 TWh) była wyższa o 2,6% od szacunkowej prognozy<sup>34</sup>. Założonego na 2010 r. wskaźnika nie udało się zrealizować, pomimo dynamicznego wzrostu produkcji energii elektrycznej w OZE, z powodu dużego wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną ogółem w ostatnich latach.

Minister Gospodarki, w zakresie OZE, zrealizował poprawnie i terminowo cztery z sześciu zadań ujętych w *Polityce energetycznej Polski do 2025 roku*<sup>35</sup> oraz 20 spośród 23 zadań zaplanowanych na lata 2009-2010 w *Polityce energetycznej Polski do 2030 roku*<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Przyjęta 4 stycznia 2005 r. przez RM, opublikowana obwieszczeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2005 r. (MP z 2005 r. Nr 42, poz. 562) oraz zatwierdzona 22 grudnia 2005 r. przez RM.

<sup>34</sup> Przedstawionej w *Krajowym planie działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych oraz Raporcie określającym cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010-2019.* (Dalej Raport z 2011 r.).

<sup>35</sup> Tj. w Harmonogramie realizacji zadań wykonawczych do 2008 roku określonych w *Polityce energetycznej Polski do 2025 roku*, przyjętym przez RM 12 lipca 2005 r., zmienionym przez RM 13 września 2005 r.

<sup>36</sup> Określonych w priorytecie IV (Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw). *Programu działań wykonawczych na lata 2009-2012* – załącznik Nr 3 do *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku* - przyjętej przez RM 10 listopada 2009 r., opublikowanej obwieszczeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).



Minister zaniechał realizacji dwóch zadań, nie zdołał wykonać jednego zadania, a dwa zrealizował z opóźnieniem. Ponadto Minister Gospodarki nieterminowo przekazał Komisji Europejskiej *Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, przekraczając terminy określone w dokumencie *dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE*<sup>37</sup>. Również niezgodnie z terminem określonym w *ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne*<sup>38</sup> Minister przedstawił Radzie Ministrów *Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010 – 2019*.

Nie zostały wykonane dwa zadania (spośród sześciu planowanych) dotyczące OZE, określone w *Harmonogramie realizacji zadań wykonawczych do 2008 roku*. Nie opracowano koncepcji powiązania rozwoju energetyki wiatrowej z elektrowniami szczytowo-pompowymi (zadanie nr 4 w priorytecie VI *Harmonogramu*) oraz analizy wskazującej optymalne lokalizacje terenów pod energię wiatrową (zadanie nr 5). Realizację pierwszego zadania uznano za niecelową, ze względu na brak zainteresowania przedsiębiorstw energetycznych, dla których nieopłacalna ekonomicznie była budowa elektrowni wiatrowych w powiązaniu z elektrowniami szczytowo-pompowymi. Do potrzeby realizacji zadania nr 5. negatywnie odniosły się organizacje zajmujące się OZE oraz Minister Środowiska, który był wskazany w *Harmonogramie* jako organ odpowiedzialny za jego realizację. W *Raporcie z 2005 r.* nie wskazano, że realizacja przedmiotowego zadania jest niemożliwa, dlatego nie zdecydowano się na jego wykreślenie z *Harmonogramu*.

<sup>37</sup> Dz. U. UE.L. Nr 140 str. 16; dalej: *dyrektywa 2009/28/WE*.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, ze zm.

## 4. Wykonanie planów finansowych Agencji Rezerw Materiałowych i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

1. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Agencji Rezerw Materiałowych, kontrolę realizacji planu finansowego oraz planów rzeczowych w 2011 r., pozytywnie oceniając ich wykonanie. Ocena ta dotyczyła także działań podjętych w celu wdrożenia zmian wynikających z wejścia w życie *ustawy z dnia 29 października 2010r. o rezerwach strategicznych*<sup>39</sup>. W pierwszym roku funkcjonowania nowych rozwiązań prawnych, z przyczyn niezależnych od ARM, nie nastąpiła jednak pożądana stabilizacja sytuacji finansowej Agencji, niezbędna dla wypełniania zadań w ramach tworzonego systemu rezerw strategicznych i zapasów państwowych.

W 2011 r. gospodarowanie rezerwami strategicznymi (dawnymi rezerwami państwowymi gospodarczymi i mobilizacyjnymi), tworzonymi przez Ministra Gospodarki, prowadzone było jeszcze z uwzględnieniem wytycznych i doraźnych decyzji ministra, dotyczących poszczególnych asortymentów rezerw. Także tworzenie i utrzymywanie zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych<sup>40</sup> Agencja wykonywała na podstawie planu rocznego. Zgodnie z art. 59 *uors* pierwszy pięcioletni *Rządowy Program Rezerw Strategicznych*<sup>41</sup>, obejmujący lata 2013-2017, Minister Gospodarki ma przedstawić Radzie Ministrów do dnia 5 maja 2012 r. W 2011 r. ARM nie otrzymała (przewidzianej nową ustawą) dotacji podmiotowej na pokrycie kosztów funkcjonowania. Sfinansowano je z przychodów ze sprzedaży towarów (rezerw i zapasów) oraz świadczonych usług. Te okoliczności utrudniały prowadzenie przez ARM w 2011 r. racjonalnej gospodarki powierzonymi jej zasobami. Uwzględniając powyższe NIK pozytywnie oceniła działania ARM zmierzające do minimalizacji kosztów i wydatków związanych z gospodarowaniem rezerwami i zapasami.

Plan finansowy ARM na 2011 r. opracowany został rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi Agencję w tym zakresie przepisami. Przychody ustalono w wysokości 333 538 tys. zł, w tym z dotacji celowej 110 669 tys. zł, a koszty w kwocie 479 570 tys. zł. Wynik finansowy netto (strata) miał wynieść 146 032 tys. zł. Agencja

---

<sup>39</sup> Dz. U. Nr 229 poz. 1496 ze zm. – (dalej: *uors*). Ustawa ta zastąpiła regulującą wcześniej te kwestie *ustawę z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594 ze zm. – dalej: *uorp*).

<sup>40</sup> Tworzonych na podstawie *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym* (Dz. U. z 2007 r. Nr 52, poz. 343 ze zm.) – dalej: *uozp*.

<sup>41</sup> Dalej: *RPRS* lub *Program*.

oszacowała, że dla pełnej realizacji zadań niezbędne będzie uzyskanie, nieujętych w planie ok. 200 000 tys. zł. Ostatecznie ARM otrzymała dotację celową w wysokości 130 000 tys. zł, przez co kwota niedoboru zmalała do ok. 70 000 tys. zł. Sfinansowano ją m.in. poprzez przesunięcie ponad 5 tys. m<sup>3</sup> oleju napędowego z rezerw do zapasów państwowych, co zmniejszyło wydatki na planowany zakup paliw do tych zapasów o ok. 13 000 tys. zł; uzyskanie dodatkowych przychodów (ok. 23 000 tys. zł) ze sprzedaży zbóż (25 tys. ton pszenicy i ok. 5 tys. ton żyta i jęczmienia); sprzedaż zwolnionych z rezerw maszyn budowlanych (ok. 21 000 tys. zł) oraz obniżenie kosztów utrzymywania zapasów państwowych i rezerw strategicznych w magazynach obcych, o ok. 15 000 tys. zł.

Minister Gospodarki, w dniu 1 grudnia 2011 r., zatwierdził korektę planu finansowego Agencji i ustalił jej przychody w wysokości 600 982 tys. zł (w tym przychody ze sprzedaży 296 803 tys. zł i dotacje celowe – w łącznej wysokości 240 669 tys. zł) oraz koszty - 490 450 tys. zł. Wynik finansowy w kwocie 110 532 tys. zł miał zwiększyć fundusz statutowy Agencji. Nakłady inwestycyjne (11 271 tys. zł) oraz zatrudnienie na dzień 31 grudnia 2011 r. (na poziomie 730 etatów), pozostały bez zmian w stosunku do wielkości przewidywanych w planie pierwotnym.

Ostatecznie plan przychodów ogółem wykonany został w 101,1% (tj. w wysokości 607 483 tys. zł), a plan kosztów w 97,6% (odpowiednio na poziomie 478 532 tys. zł), w konsekwencji czego wynik finansowy (w kwocie 128 951 tys. zł) stanowił 116,7% zakładanej wielkości.

Legalne i gospodarne było wykorzystanie, a rzetelne rozliczenie otrzymanych przez ARM. dotacji celowych łącznej kwocie 240 669 tys. zł. Z kwoty tej 110 699 tys. zł przeznaczono na częściowe sfinansowanie zakupu towarów oraz na gospodarowanie rezerwami i zapasami państwowymi, a 130 000 tys. zł na zakup ropy naftowej do zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych oraz na wydatki związane z przechowywaniem zapasów oraz rezerw strategicznych. W ocenie NIK dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Należności ARM na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniosły 105 252,4 tys. zł i były wyższe od stanu na koniec 2010 r. (48 258 tys. zł) o 118,1%. Zasadniczą ich część stanowiły należności z tytułu podatków (68 642,3 tys. zł), głównie należnego Agencji zwrotu podatku VAT od paliw zakupionych na potrzeby rezerw i zapasów pod koniec 2011 r. (zwrot nastąpi w 2012 r). W tej pozycji nastąpił szczególnie istotny (ponad dziesięciokrotny)

wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2010 r., kiedy to należności podatkowe wyniosły 6 140,7 tys. zł. Pozostałe należności dotyczyły przede wszystkim dostaw towarów i usług.

Zobowiązania Agencji na koniec 2011 r. wyniosły 12,5 tys. zł, co stanowiło niespełna 64% zobowiązań na koniec 2010 r.

Zgodne z ewidencją księgową były dane za 2011 r. wykazane w prawidłowo sporządzonych:

- kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) za IV kwartał 2011 r.;
- rocznym sprawozdaniu uzupełniającym o stanie należności (Rb-UN);
- kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z) za IV kwartał 2011 r.;
- rocznym sprawozdaniu uzupełniającym o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych (Rb-UZ).

W 2011 r. Agencja rzetelnie realizowała plany rzeczowe w zakresie gospodarowania poszczególnymi segmentami i asortymentami rezerw strategicznych<sup>42</sup> oraz utrzymywania zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych<sup>43</sup>. W odniesieniu do segmentu rezerw strategicznych ropy naftowej i paliw ciekłych wskaźnik realizacji wyniósł 97,7%, rezerw żywnościowych 96,9% oraz medycznych - 99,9%. Niepełne wykonanie planu miało uzasadnienie merytoryczne i wynikało - w zakresie paliw z przesunięcia, w uzgodnieniu z Ministrem Gospodarki, terminów rotacji paliwa lotniczego na I kwartał 2012 r., a w zakresie rezerw żywnościowych - z przesunięcia zakupów na 2012 r. wskutek braku podmiotów zainteresowanych utrzymywaniem wybranych asortymentów produktów zbożowych.

Spełniony został wymóg określony w art. 3 ust. 2 pkt 2 *uozp*, gdyż wielkość zapasów państwowych paliw odpowiadała co najmniej 90-dniowemu, średniemu dziennemu zużyciu wewnętrznemu ropy naftowej i produktów naftowych. Na koniec 2011 r. zapasy te odpowiadały zużyciu przez 104,2 dnia. Jednocześnie stan zapasów paliw utrzymywanych

---

<sup>42</sup> Tworzonych na mocy *uors*.

<sup>43</sup> Tworzonych na podstawie przepisów *uozp*.

i finansowanych przez ARM na koniec 2011 r. był zgodny z art. 19 ust. 1 *uozp*<sup>44</sup>. Wyniósł bowiem 17,9 dnia, przy poziomie określonym w planie w układzie zadaniowym, w wysokości 15,4 dnia średniego krajowego zużycia.

Opóźnione otrzymanie drugiej dotacji celowej spowodowało niepełne wykonanie planu zakupów paliw. Z powodu wzrostu cen ropy naftowej i paliw na rynkach światowych w IV kw. 2011 r. kupiono ostatecznie 41 tys. m<sup>3</sup> oleju napędowego (zamiast zakładanych 46 tys. m<sup>3</sup>) oraz 39,2 tys. ton ropy naftowej (zamiast 42,6 tys. ton). Cena ropy przewidywana w trakcie sporządzania w październiku 2011 r. korekty planu wynosiła 2 482 zł/t, natomiast cena rzeczywista osiągnęła poziom 2 694 zł/t.

Agencja w 2011 r. w ramach budżetu w układzie zadaniowym realizowała zadania w ramach Funkcji 6. *Polityka gospodarcza kraju* (zadanie 6.5. *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa* oraz Funkcji 22. *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna* (zadanie *Obsługa administracyjna*). W ramach zadania 6. 5. wykonywane było jedno podzadanie 6.5.2 *Potencjał gospodarczy na rzecz bezpieczeństwa państwa*, z ustalonymi dwoma miernikami *procentowy stopień realizacji wartości bazowej towarów określonej przez organ tworzący rezerwy* (nie mniej niż 80) oraz *średni stan zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych, wyrażony w dniach średniego dziennego zużycia ropy naftowej i produktów naftowych* (15,4). Ich wykonanie wyniosło odpowiednio 97,2% oraz 17,9. W odniesieniu do zadania *Obsługa administracyjna* ustalono miernik procentowego stopnia realizacji wartości bazowej środków na funkcjonowanie Agencji i nakładów inwestycyjnych, określonych przez organ tworzący rezerwy w zatwierdzonym planie finansowym (plan nie więcej niż 100%, wykonanie 94,8%).

NIK pozytywnie oceniła działania podejmowane przez ARM w 2011 r. w związku z wejściem w życie przepisów *uors*, nakładających na Agencję nowe zadania i zobowiązania.

Prezes ARM rzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad przebiegiem realizacji zadań statutowych Agencji. Zastrzeżeń kontroli nie budziły także działania w zakresie kontroli zarządczej oraz audytu. ARM rzetelnie realizowała obowiązki sprawozdawcze, w tym budżetowe, a także w obszarze rezerw strategicznych i zapasów paliw. Kierując się pozytywną opinią biegłego rewidenta o wiarygodności ksiąg rachunkowych Agencji oraz

---

<sup>44</sup> Art. 19 ust. 1 *uozp* zakłada, że zapasy państwowe ropy naftowej i produktów naftowych nie mogą być mniejsze niż 14-dniowe średnie, codzienne wewnętrzne zużycie ropy naftowej i produktów naftowych.

o rzetelności jej sprawozdania finansowego za 2010 r. NIK odstąpiła od szczegółowego badania ksiąg rachunkowych.

2. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała realizację planu finansowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w 2011 r. pozytywnie oceniając jego wykonanie.

W planie finansowym Agencji na 2011 r., ujętym w załączniku nr 14 do *ustawy budżetowej* ustalono przychody Agencji w kwocie 801 096 tys. zł i koszty w wysokości 800 395 tys. zł. Po dokonanej w ciągu roku korekcie planu finansowego, planowane przychody zmniejszono *per saldo* o kwotę 59 853 tys. zł, do wysokości 741 243 tys. zł, a koszty zmniejszono *per saldo* o kwotę 59 167 tys. zł, do wysokości 741 228 tys. zł. Korekty dokonano zgodnie z art. 52 *ufp*, w związku z koniecznością dostosowanie poszczególnych pozycji planu do poziomu wydatków przewidywanego na koniec 2011 r., a tym samym urealnienia kwot przychodów i kosztów

Faktyczne zrealizowane przychody<sup>45</sup> wyniosły 731 749 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach. Były to głównie dotacje – 548 894 tys. zł (75% zrealizowanych przychodów ogółem). Pozostałe przychody (przede wszystkim rozliczenia dotacji z lat ubiegłych) wyniosły 176 285 tys. zł. Koszty Agencji wyniosły 727 941 tys. zł (98,2% planu po zmianach), w tym m.in. środki na realizację zadań bieżących – 295 923 tys. zł (40,6% wszystkich kosztów), finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych – 279 910 tys. zł (38,4%) oraz koszty rodzajowe (np. administracyjne, postępowań sądowych, amortyzacja etc.) – 84 719 tys. zł (11,6%).

Należności PARP ogółem wyniosły 144 779 tys. zł, głównie z tytułu udzielonego wsparcia - 140 665 tys. zł oraz udzielonych pożyczek - 2 345 tys. zł. W 2011 r. w PARP nie było przedawnienia należności, a także, że nie dokonano ich odroczenia. Jedna należność w wysokości 33,4 tys. zł wraz z należnymi odsetkami została rozłożona na raty. Umorzono należności w łącznej wysokości 0,8 tys. zł.

Zobowiązania ogółem wyniosły 181 412 tys. zł (92,9% stanu na koniec 2010 r. - 195 222 tys. zł). W 2011 r. jedno zobowiązanie (wobec ZUS) uległo przeterminowaniu, w wyniku czego doszło do zapłaty odsetek w wysokości 2,1 tys. zł. Przyczyną powyż-

---

<sup>45</sup> Przychody Agencji, za wyjątkiem środków dotacji podmiotowej i inwestycyjnej, ustalane są według zasady memoriałowej. W poszczególnych pozycjach przychodów planuje się, a następnie wykazuje, rozliczenia przychodów Agencji w 2011 r. i latach ubiegłych, a nie faktyczne wpływy pieniędzy z tych rozliczeń.

szego stanu rzeczy była konieczność dokonania korekty podstawy wymiaru składek dla pracowników, którym PARP, jako płatnik, zaprzestał opłacania składek na podstawie złożonych oświadczeń.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli sporządzane przez PARP sprawozdania: Rb-N – kwartalne o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z – kwartalne o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, Rb-UN – roczne uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych oraz Rb-UZ – roczne uzupełniające o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych agencji państwowej, przekazują prawdziwy i rzetelny obraz należności i zobowiązań PARP w 2011 r. Powyższa opinia odnosi się także do terminowości składania sprawozdań.

W przesłanej do Ministerstwa Gospodarki (MG) korekcie planu finansowego Agencja błędnie wskazała w części E planu (*informacje dodatkowe*) kwotę wykonania planu finansowego w 2010 r. Wskazane kwoty wypłaconych środków, zarówno z budżetu państwa, jak i budżetu środków UE, odzwierciedlały planowane wypłaty, aktualne w okresie sporządzania planu finansowego na 2011 r., zamiast rzeczywistego wykonania planu w 2010 r. Na przykład:

- zamiast ogólnej kwoty wydatkowanych środków w wysokości 3 739 724 tys. zł, wpisano 4 031 086 tys. zł,
- zamiast łącznej kwoty wydatków na zadania inwestycyjne dla jednostek zaliczanych i niezaliczanych do sektora finansów publicznych w wysokości 2 601 199 tys. zł, wpisano 2 852 178 tys. zł.

Nieprawidłowe kwoty zostały następnie powtórzone m.in. w części E planu po zmianach dokonanych w dniu 14 grudnia 2011 r.

Wykonanie wydatków (w układzie kasowym, obejmującym zarówno środki europejskie, jak i dotacje celowe), wyniosło 4 532 503 tys. zł, tj. 78,1% planu (5 801 691 tys. zł). Niższe od planowanego wykonanie wynikało przede wszystkim z niepełnych wydatków na realizację zadań PO IG: 6.1 (*Paszport do eksportu*), 15.4 (*Kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP*) oraz 17.3 (*Koordinacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych*).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykorzystanie przez Agencję środków dotacji podmiotowej, przeznaczonej na finansowanie jej bieżącej działalności. Wpływy wyniosły 45 837 tys. zł, zaś wydatki 44 393 tys. zł, tj. 96,8%. Niewykorzystaną kwotę

1 444 tys. zł wraz z odsetkami Agencja terminowo zwróciła na rachunek Ministerstwa Gospodarki. PARP, terminowo przekazywała także kwartalne i roczne sprawozdania z wykorzystania dotacji podmiotowej w 2011 r.

Prawidłowo wykorzystano dotację inwestycyjną (otrzymano 3 668 tys. zł, natomiast wydano 3 631 tys. zł, tj. 99%). Przeznaczono ją przede wszystkim na zakup i wdrożenie systemu informatycznego oraz zakupy sprzętu komputerowego. Niewykorzystane 37 tys. zł wraz z odsetkami terminowo zwrócono.

Na wynagrodzenia wydatkowano 45 136 tys. zł, tj. 99,97% kwoty planu po zmianach (45 151 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyniosło 7 159,5 zł (było wyższe o 0,6% niż w 2010 r.). Przeciętne zatrudnienie w 2011 r. wyniosło w przeliczeniu na pełne etaty 525 i w porównaniu do 2010 r. było wyższe o 15 etatów, tj. o 3%.

W sprawozdaniach z realizacji planu finansowego za I i II kwartał 2011 r. (narastająco), w informacji dotyczącej realizacji płatności w ramach planowanych wydatków, Agencja podawała realizację wydatków programowych w odniesieniu do kwoty 5 304 676 tys. zł, a w sprawozdaniu z realizacji planu za III kwartały w odniesieniu do kwoty 4 993 089 tys. zł. W części E obowiązującego planu finansowego PARP ujęte były natomiast planowane wydatki na wypłaty wsparcia, w kwocie 5 620 817 tys. zł, które stanowiły ponad 98% realizowanych przez Agencję wydatków programowych.

Agencja dokonała zmiany kwot wydatków na podstawie procedury tworzenia planu wydatków PARP i wystawiania limitów płatności, traktując, że plan wydatków nie jest bezpośrednio powiązany z planem finansowym, zatem nie każda zmiana planu wydatków powoduje konieczność zmiany planu finansowego PARP. Zdaniem NIK, Agencja może samodzielnie dokonywać przeniesień pomiędzy poszczególnymi pozycjami w części E planu, ale tylko w ramach ogólnej kwoty wsparcia. Nieuprawnionym działaniem była zatem samodzielna zmiana planu, która pociągała za sobą obniżenie planowanych wydatków na wypłaty wsparcia, o których mowa w części E planu finansowego. Część E planu stanowi bowiem integralną część planu finansowego PARP i dlatego zmiana, o której mowa powyżej, powinna być poprzedzona stosowną zmianą planu finansowego, akceptowaną przez Ministra Gospodarki. Dopiero w IV kwartale Agencja wystąpiła do Ministra Gospodarki z prośbą o korektę planu, w tym, w części E, wskutek czego prezentowane Radzie Nadzorczej, a następnie Ministrowi Gospodarki wykonanie planu wydatków za I, II i III kwartał (narastająco) częściowo nie odpowiadało stanowi faktycznemu, gdyż nie odnosiło się do planowanych kwot, wynikających z obowiązującego planu finansowego.



## 5. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Protokół kontroli podpisano bez zastrzeżeń w dniu 23 kwietnia 2012 r. Wystąpienie pokontrolne skierowano do Ministra Gospodarki w dniu 27 kwietnia 2012 r. W wystąpieniu NIK wniosła o zapewnienie należytej współpracy komórek organizacyjnych uczestniczących w windykacji należności, poprawę dokładności planowania wydatków budżetowych oraz rzetelne ich rozliczanie, finansowanie nagród za szczególne osiągnięcia w działalności merytorycznej w ramach środków na wynagrodzenia, ustanowienie wzorów umów dotacyjnych przewidujących prawidłowe terminy zwrotu niewykorzystanych środków, zweryfikowanie, pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami, funkcjonującego modelu finansowania ze środków europejskich zadań realizowanych w ramach poddziałania 6.5.1, uregulowanie opłat abonamentowych za wszystkie użytkowane radiodbiorniki samochodowe, zmianę wzoru miesięcznego rozliczenia ekwiwalentu pieniężnego wypłaconego przez ZUS z tytułu prawa do bezpłatnego węgla oraz z wykorzystania dotacji budżetowej na ten cel, o ile stosowany aktualnie przez ZUS sposób prezentowania danych uznany zostanie za celowy, zapewnienie przestrzegania przez kierowników WPHI ustawowych terminów przeprowadzania inwentaryzacji oraz dokonanie oceny rzetelności oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, składanych przez kierowników WPHI, szczególnie Wydziałów w Kolonii i New Delhi.

W dniu 7 maja 2012 r. Minister Gospodarki złożył zastrzeżenia do 10 punktów powyższego wystąpienia. Uchwałą z dnia 30 maja 2012 r. Kolegium NIK uwzględniło w całości jedno zastrzeżenia oraz częściowo dwa inne, a w pozostałym zakresie zastrzeżenia oddaliło.

W stwierdzonych dziesięciu przypadkach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych NIK skieruje stosowne zawiadomienia do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

### **Finansowe rezultaty kontroli**

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się m.in. nieprawidłowości w łącznej kwocie 7 642,1 tys. zł w tym:

- 1) łączna kwota nagród wypłaconych bez podstawy prawnej - 7 614,8 tys. zł ( str.15, 18);
- 2) wydatki majątkowe dokonane bez upoważnienia w sześciu WPHI – 27,3 tys. zł (str.19)

**Załącznik nr 1**  
**Dochody budżetowe**

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	<b>Ogółem, w tym:</b>	<b>89 221,2</b>	<b>138 212</b>	<b>203 576,5</b>	<b>228,2</b>	<b>147,3</b>
<b>1.</b>	<b>Dział 100-Górnictwo i kopalnictwo</b>	<b>1 172</b>	<b>866</b>	<b>1 507,8</b>	<b>128,7</b>	<b>174,1</b>
1.1.	Rozdział 10001-Górnictwo węgla kamiennego	1 107,1	806	1 214,4	109,7	150,7
1.2.	Rozdział 10005-Produkcja soli	64,9	60	293,4	452,1	489
<b>2.</b>	<b>Dział 150-Przetwórstwo przemysłowe</b>	<b>26 026,5</b>	<b>20 643</b>	<b>10 714,9</b>	<b>41,2</b>	<b>51,9</b>
2.1.	Rozdział 15011-Rozwój przedsiębiorczości	18,7	6	954,5	5 104,3	15 908,3
2.2.	Rozdział 15012-Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	11 064,9	14 536	3 912,7	35,4	26,9
2.3.	Rozdział 15014-Wsparcie finansowe inwestycji	10 659,2	6 069	574,8	5,4	9,5
	Rozdział 15078- Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	42,3	0	1 135	2 683,2	-
2.4.	Rozdział 15095-Pozostała działalność	4 241,4	32	4 137,9	97,6	12 930,9
<b>3.</b>	<b>Dział 500-Handel</b>	<b>1 498,5</b>	<b>491</b>	<b>1 337,2</b>	<b>89,2</b>	<b>272,3</b>
3.1.	Rozdział 50003-Agencja Rezerw Materiałowych	299	15	867,4	290,1	5 782,7
3.2.	Rozdział 50005-Promocja eksportu	1 199,5	476	469,8	39,2	98,7
<b>4.</b>	<b>Dział 710-Działalność usługowa</b>	<b>738,2</b>	<b>0</b>	<b>606,5</b>	<b>82,2</b>	<b>-</b>
4.1.	Rozdział 71017-Polskie Centrum Akredytacji	738,2	0	606,5	82,2	-
<b>5.</b>	<b>Dział 750-Administracja publiczna</b>	<b>36 266,4</b>	<b>29 212</b>	<b>33 178,7</b>	<b>91,5</b>	<b>113,6</b>
5.1.	Rozdział 75001-Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	34 816,9	28 058	31 469,1	90,4	112,2
5.2.	Rozdział 75057-Placówki zagraniczne	1 296,2	1 154	1 709,6	131,9	148,1
5.3.	Rozdział 75061-Ośrodek Studiów Wschodnich	9,7	0	0	-	-
5.4.	Rozdział 75095-Pozostała działalność	96,1	0	0	-	-
5.5.	Rozdział 75097-Gospodarstwo pomocnicze	47,5	0	0	-	-
<b>6.</b>	<b>Dział 752-Obrona narodowa</b>	<b>1 434,8</b>	<b>0</b>	<b>1 195</b>	<b>83,3</b>	<b>-</b>
6.1.	Rozdział 75215-Zadania związane z utrzymaniem mocy rezerwowych ze względu na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej	1 434,8	0	1 195	83,3	-
<b>7.</b>	<b>Dział 756-Dochody od osób prawnych, osób fizycznych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem</b>	<b>20 000</b>	<b>87 000</b>	<b>155 000</b>	<b>775</b>	<b>178,2</b>
7.1	Rozdział-75624 Dywidendy	20 000	87 000	155 000	775	178,2
<b>8.</b>	<b>Dział 801-Oświata i wychowanie</b>	<b>1 302,1</b>	<b>0</b>	<b>33,5</b>	<b>2,6</b>	<b>-</b>
8.1.	Rozdział 80142-Ośrodki szkolenia, doskonalenia i doskonalenia kadr	1 302,1	0	33,5	2,6	-
<b>9.</b>	<b>Dział 900-Gospodarka komunalna i ochrona środowiska</b>	<b>782,7</b>	<b>0</b>	<b>2,9</b>	<b>0,4</b>	<b>-</b>
9.1	Rozdział 90011-Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	782,7	0	2,9	0,4	-

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych

## Załącznik nr 2

## Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2010		2011		6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	
<b>Ogółem*</b> , w tym:		<b>1 829 188,9</b>	<b>1 482 848</b>	<b>1 901 593,7</b>	<b>1 788 054,5</b>	<b>97,8</b>	<b>120,6</b>	<b>94</b>
<b>1.</b>	<b>100-Górnictwo i kopalnictwo</b>	<b>875 902,5</b>	<b>539 064</b>	<b>544 995,7</b>	<b>542 088,3</b>	<b>61,9</b>	<b>100,6</b>	<b>99,5</b>
1.1.	10001-Górnictwo węgla kamiennego	796 351,2	438 843	439 607,6	437 060,9	54,9	99,6	99,4
1.2.	10002-Górnictwo węgla brunatnego	5,1	1	0	0	-	-	-
1.3.	10005-Produkcja soli	65 000	86 000	86 500	86 490,5	133,1	100,6	100
1.4.	10095-Pozostała działalność	14 546,2	14 220	18 888,1	18 536,9	127,4	130,4	98,1
<b>2.</b>	<b>150-Przetwórstwo przemysłowe</b>	<b>544 296,7</b>	<b>482 824</b>	<b>773 262,2</b>	<b>693 967,1</b>	<b>127,5</b>	<b>143,8</b>	<b>89,8</b>
2.1.	15004-Zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej	10 380,9	25 096	24 532,1	24 293,8	234	96,8	99
2.2.	15006-Hutnictwo	230	250	238,1	238,1	103,5	95,2	100
2.3.	15011-Rozwój przedsiębiorczości	7 564	6 844	6 751,5	6 149,3	81,3	89,8	91,1
2.4.	15012-Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	355 446,8	259 881	470 432,4	432 181,6	121,6	166,3	91,9
2.5.	15014-Wsparcie finansowe inwestycji	65 487,5	64 891	79 812	50 693,5	77,4	78,1	63,5
2.6.	15078-Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	37 167	-	42 278,1	39 472,9	106,2	-	93,4
2.7.	15095-Pozostała działalność	68 020,5	125 862	149 218	140 937,9	207,2	112	94,5
<b>3.</b>	<b>500-Handel</b>	<b>139 107,6</b>	<b>160 133</b>	<b>283 150,6</b>	<b>277 333,5</b>	<b>199,4</b>	<b>173,2</b>	<b>97,9</b>
3.1.	50003-Agencja Rezerw Materiałowych	94 699	110 699	240 699	240 699	254,2	217,4	100
3.2.	50005-Promocja eksportu	44 408,6	49 434	42 451,6	36 634,5	82,5	74,1	86,3
<b>4.</b>	<b>750-Administracja publiczna</b>	<b>195 092,8</b>	<b>221 472</b>	<b>222 651,2</b>	<b>200 490,3</b>	<b>102,8</b>	<b>90,5</b>	<b>90</b>
4.1.	75001-Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	119 792,7	141 082	140 038,3	120 737,5	100,8	85,6	86,2
4.2.	75057-Placówki zagraniczne	66 116,5	75 892	74 714	72 463,5	109,6	95,5	97
4.3.	75061-Ośrodek Studiów Wschodnich	8 500,1	-	-	-	-	-	-
4.4.	75076-Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	681,3	4 498	5 598	5 017,7	736,5	111,6	89,6
4.5.	75095-Pozostała działalność	2,2	-	2 300,9	2 271,6	103254,5	-	98,7
<b>5.</b>	<b>752-Obrona narodowa</b>	<b>73 159,7</b>	<b>73 305</b>	<b>73 305</b>	<b>71 699,8</b>	<b>98</b>	<b>97,8</b>	<b>97,8</b>
5.1.	75212-Pozostałe wydatki obronne	159,7	305	305	122,9	77	40,3	40,3
5.2.	75215-Zadania związane z utrzymaniem mocy rezerwowych ze względu na potrzeby Sił Zbrojnych RP	73 000	73 000	73 000	71 576,9	98,1	98,1	98,1
<b>6.</b>	<b>754-Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa</b>	<b>2,5</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>5,3</b>	<b>212</b>	<b>18,3</b>	<b>18,3</b>
6.1.	75417-Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego	2,5	29	29	5,3	212	18,3	18,3
<b>7.</b>	<b>900-Gospodarka komunalna i ochrona środowiska</b>	<b>1 627,1</b>	<b>6 021</b>	<b>4 200</b>	<b>2 470,2</b>	<b>151,8</b>	<b>41</b>	<b>58,8</b>
7.1.	90011-Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1 627,1	6 021	4 200	2 470,2	151,8	41	58,8

\* Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od początku roku do dnia 31.12.2011 r. po korektach z dnia 28 lutego 2012 r. i z dnia 3 kwietnia 2012 r.

## Załącznik nr 3

## Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2010			Wykonanie 2011			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70**	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70**	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	<b>Ogółem wg statusu zatrudnienia*, w tym:</b>	<b>1.319</b>	<b>93 714,1</b>	<b>5 920,9</b>	<b>1.301</b>	<b>93 765,7</b>	<b>6 006</b>	<b>101,4</b>
	01-osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	229	12 333	4 486,9	185	9 387,4	4 228,6	94,2
	02-osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	6	844,5	11 729,7	7	993,7	11 829,7	100,9
	03-członkowie korpusu służby cywilnej***	850	65 060,8	6 378,5	879	67 568,3	6 405,8	100,4
	10-żołnierze i funkcjonariusze	9	939,2	8 696,7	2	319,5	13 312,5	153,1
	13-członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	225	14 536,6	5 383,9	228	15 496,8	5 664	105,2
<b>1.</b>	<b>Dział 750-Administracja publiczna</b>	<b>1.319</b>	<b>93 714,3</b>	<b>5 920,9</b>	<b>1.301</b>	<b>93 765,7</b>	<b>6 006</b>	<b>101,4</b>
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej według statusu zatrudnienia	961	71 430,5	6 194,1	996	73 271,3	6 130,5	99
	01-osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	96	4 586	3 980,9	108	5 516,8	4 256,8	106,9
	02-osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	6	844,5	11 729,7	7	993,7	11 829,8	100,9
	03-członkowie korpusu służby cywilnej***	850	65 060,8	6 378,5	879	66 441,3	6 298,9	98,8
	10-żołnierze i funkcjonariusze	9	939,2	8 696,7	2	319,5	13 312,5	153,1
1.2.	Rozdział 75057 Placówki zagraniczne wg statusu zatrudnienia, w tym:	293	17 594,3	5 001,1	305	19 367,5	5 291,7	105,8
	01-osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	68	3 057,7	3 747,2	77	3 870,7	4 189,1	112
	13- członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	225	14 536,6	5 383,9	228	15 496,8	5 664	105,2
1.3.	Rozdział 75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej****	-	-	-	6	1 126,9	15 651,4	-
	03-osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	-	-	-	6	1 126,9	15 651,4	-
1.4.	Rozdział 75061 Ośrodek Studiów Wschodnich wg statusu zatrudnienia, w tym;	65	4 689,3	6 012	-	-	-	-
	01- osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	65	4 689,3	6 012	-	-	-	-

\* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

\*\* Zgodnie z przepisami rozdziału 12 § 20 pkt 11 rozporządzenia Ministra w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenie roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401 – 405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

\*\*\* W tym zatrudnienie i wynagrodzenie 8 dodatków zadaniowych z tyt. POKL.

\*\*\*\* 6 pracowników zostało ujętych w ogólnej liczbie zatrudnionych w statusie zatrudnienia „03” (członkowie korpusu służby cywilnej) w rozdziale 75001. Zatrudnienie i wynagrodzenie w rozdziale 75076 dotyczy wydatków zadaniowych z tytułu Prezydencji Polski w UE oraz wydatków z rezerwy celowej na sfinansowanie zadania specjalnego – System motywacyjno-lojalnościowy w ramach programu wieloletniego „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.”

## Załącznik nr 4

## Wydatki budżetu środków europejskich

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	<b>Ogółem, w tym:</b>	<b>1 850 515,3</b>	<b>1 545 544</b>	<b>3 270 372,9</b>	<b>3 025 959,4</b>	<b>163,5</b>	<b>195,8</b>	<b>92,5</b>
<b>1.</b>	<b>Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe</b>	<b>1 751 985,1</b>	<b>1 298 681</b>	<b>3 051 996,7</b>	<b>2 860 205,5</b>	<b>163,2</b>	<b>220,2</b>	<b>93,7</b>
1.1.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	1 604 339,7	1 095 013	2 367 667,7	2 184 332,9	136,1	199,5	92,3
1.2.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	147 645,4	203 668	684 329	675 872,6	457,7	331,8	98,7
<b>2.</b>	<b>Dział 500 Handel</b>	<b>11 560,5</b>	<b>118 091</b>	<b>67 308,3</b>	<b>29 166,9</b>	<b>252,3</b>	<b>24,7</b>	<b>43,3</b>
2.1.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	11 560,5	113 252	66 996,8	28 981,9	250,7	25,6	43,2
2.2.	Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	0	4 839	311,5	185	0	3,8	59,4
<b>3.</b>	<b>Dział 750 Administracja publiczna</b>	<b>12 029,4</b>	<b>32 440</b>	<b>28 735,7</b>	<b>17 032,3</b>	<b>141,6</b>	<b>52,5</b>	<b>59,3</b>
3.1.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	2 871,5	24 548	19 305,5	9 600,8	334,3	39,1	49,7
3.2.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	9 157,9	7 892	9 430,2	7 431,5	81,2	94,2	78,8
<b>4.</b>	<b>Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska</b>	<b>74 940,3</b>	<b>96 332</b>	<b>122 332,2</b>	<b>119 554,7</b>	<b>160</b>	<b>124,1</b>	<b>97,7</b>
4.1.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	74 940,3	96 332	122 332,2	119 554,7	160	124,1	97,7

**Załącznik nr 5****Kalkulacja oceny końcowej część 20 Gospodarka**

Oceny wykonania budżetu części 20 *Gospodarka* dokonano stosując kryteria<sup>46</sup> oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2011 roku<sup>47</sup>.

Dochody : 203 576,5 tys. zł

Wydatki (wydatki budżetu środków krajowych 1 788 054,5 tys. zł + wydatki budżetu środków europejskich 3 025 959,4 tys. zł = 4 814 013,9 tys. zł

Łączna kwota G : 5 017 590,4 tys. zł

Waga wydatków w łącznej kwocie:  $Ww = 0,0406$

Waga dochodów w łącznej kwocie  $Wd = 0,9594$

Nieprawidłowości w dochodach: nie było

Ocena cząstkowa dochodów: 5

Nieprawidłowości w wydatkach:

- nagrody wypłacone bez podstawy prawnej w łącznej wysokości 7 614,8 tys. zł
- zakupy inwestycyjne w sześciu WPHI bez upoważnienia jakim jest umieszczenie takiego wydatku w planie finansowym placówki - 27,3 tys. zł

Łączna kwota nieprawidłowych wydatków wyniosła 7 642,1 tys. zł (0,43% łącznych wydatków budżetu państwa w części 20 *Gospodarka* oraz 0,16% ogółu wydatków tej części).

Ocena cząstkowa wydatków: **3** (ocena cząstkowa obniżona o dwa punkty, ze względu na sześć przypadków wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy dokonywaniu wydatków, niewłaściwy nadzór nad przebiegiem realizacji budżetu, niezgodne z *uor* przeprowadzanie niektórych inwentaryzacji).

Wynik końcowy  $Wk = 5 \times 0,0406 + 3 \times 0,9594 = 3,0811 \approx 3$

**Ocena łączna: pozytywna z zastrzeżeniami**

<sup>46</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

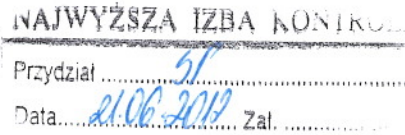
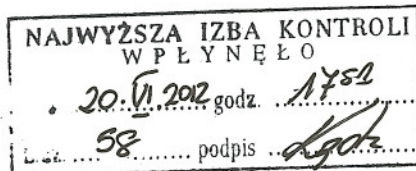
<sup>47</sup> Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>

**Załącznik nr 6**

**Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Komisja Gospodarki
8. Minister Finansów
9. Minister Gospodarki
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego





Warszawa, 20 czerwca 2012 r.

BDG-III-0911-1/35/12  
BDG/1803/12

**Pan**  
**Jacek Jeziński**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

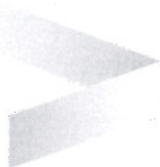
*Czamy Pauc Perwie!*

W związku z przekazaniem w dniu 14 czerwca 2012 r. Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 20 - Gospodarka, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zm.) poniżej przedstawiam stanowisko do przedmiotowej *Informacji*.

Odnosząc się do stwierdzenia NIK zawartego w podsumowaniu wyników kontroli na str. 6 dotyczącego nagród dla pracowników Ministerstwa Gospodarki za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej oraz w realizacji zadań wynikających z *Polityki energetycznej Polski do roku 2030* pragnę stanowczo stwierdzić, iż NIK, w toku wielu wcześniejszych kontroli, przeprowadzanych corocznie na przestrzeni kilkunastu lat nigdy dotychczas nie kwestionowała zgodności z prawem dokonywania przedmiotowego wydatku. W związku z powyższym, wydaje się nieuzasadniony wniosek NIK, że wypełnione zostały przesłanki dające podstawę do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wobec kwestionowania w latach poprzednich przez NIK wyłącznie zasad przyznawania przedmiotowych nagród, nie zaś legalności tego wydatku oraz wykonywania przez Ministra Gospodarki wszystkich wniosków NIK w tym zakresie, całkowicie usprawiedliwione jest przekonanie Ministra Gospodarki, iż proces decyzyjny związany z wydatkowaniem środków publicznych na nagrody resortowe Ministra Gospodarki, tj. nagrody za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej oraz

w realizacji zadań wynikających z *Polityki energetycznej Polski do roku 2030* – był w pełni zgodny z prawem.

Należy podkreślić, że Minister Gospodarki podnosił, że w myśl art. 124 ust. 2 ufp, świadczenia na rzecz osób fizycznych, obejmują wydatki budżetu państwa kierowane, na podstawie odrębnych przepisów bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę. Systematyka analizowanej ustawy pozwala wysnuć wniosek, iż przepis art. 124 ust. 2 ufp stanowi rozwinięcie normy z art. 44 ust. 2 ufp, w odniesieniu do przeznaczania wydatków budżetu państwa. Uprawnia to do stwierdzenia, iż wszystkie wydatki dokonywane ze środków publicznych powinny być dokonywane zgodnie z przepisami, które dotyczą ich poszczególnych rodzajów, przy czym wydatki budżetu państwa z grupy „świadczenia na rzecz osób fizycznych”, aby mogły być przeznaczone na taki cel, powinny być kierowane, na podstawie odrębnych przepisów bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych. Skoro zatem jednostka sektora obowiązana jest, w myśl art. 162 pkt 3 ufp dokonywać wydatku z danej grupy, m.in. zgodnie z planowanym przeznaczeniem, powinna przede wszystkim planując przeznaczenie takiego wydatku uwzględniać, w odniesieniu do wydatku z grupy „świadczenia na rzecz osób fizycznych”, konieczność skierowania go, na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio lub pośrednio na rzecz osób fizycznych. Z kolei, z uwagi na to, że każdy wydatek w myśl art. 44 ust. 2 ufp ma być dokonywany zgodnie z przepisem dotyczącym wydatku tego rodzaju, uznać należy, iż przepis odrębny, o którym mowa w analizowanym art. 124 ust. 3 ufp musi istnieć, co najmniej w dniu dokonywania takiego wydatku, *a contrario* zatem nie jest wykluczony stan rzeczy, w którym przepis ten nie istnieje na etapie planowania przeznaczenia danego wydatku. Wobec powyższego, należało mieć na względzie, że ustawa o finansach publicznych, dokonując odesłań, posługuje się następującymi pojęciami: „ustawa” (np. art. 1 ufp), „niniejsza ustawa” (np. art. 3 pkt 4 ufp), „odrębne ustawy” (art. 2 pkt 4 ufp), „ustawa budżetowa” (art. 2 pkt 4 ufp), „przepisy prawa” (np. art. 69 ufp), „przepisy” (art. 4 ust. 2 ufp), „odrębne przepisy” (m.in. art. 11 ust. 1 ufp), „przepisy wykonawcze” (art. 50 ust. 7 ufp). Ustawodawca konstruując przepisy odsyłające posłużył się zatem naprzemiennie odesłaniami o charakterze statycznym i dynamicznym, np. wskazanie konkretnej ustawy bądź wskazanie rodzaju aktu prawnego wraz z jego zakresem przedmiotowym, np. „ustawa tworząca fundusz”- art. 30 ust. 7 ufp lub np. „przepisy o gospodarce





nieruchomościami” - art. 28 ust. 4 ufp. Ustawodawca posłużył się też, stosując odesłanie dynamiczne, zabiegiem polegającym na odesłaniu do, w szczególności: „odrębnych ustaw” (termin zdefiniowany w art. 2 pkt 4), „przepisu prawa”, „odrębnych przepisów”, bez bliższego ich określania. Zgodnie z dyrektywą konsekwentności języka prawodawcy, pojęciom tym – jako pojęciom różnym - należy zatem na gruncie przepisów ustawy o finansach publicznych nadać odmiennie znaczenie, co winno być dokonane poprzez ustalenie ich wzajemnej relacji zakresowej. Mając powyższe na uwadze, logicznie uzasadniony jest wniosek, iż zakresem znaczeniowym pojęcia „odrębna ustawa” objęte będą wyłącznie, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4 ufp, wszystkie ustawy inne niż ufp i ustawa budżetowa. Analogicznie zatem, zgodnie z zasadami logiki, określeniu „przepisy prawa” przypisać można większą liczbę desygnatów aniżeli określeniu „odrębna ustawa”. Krąg desygnatów obejmie tu bowiem przepisy wszystkich aktów normatywnych prawa powszechnie obowiązującego, a więc przepisy zawierające normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, których adresat nie jest ściśle określony, a które zostały należycie promulgowane, a tym samym należą do systemu prawa. W powyższym kontekście pojęciu „przepisy odrębne” należy zatem konsekwentnie przypisać liczbę desygnatów większą niż pojęciu „przepisy prawa”. Do desygnatów tych pierwszych należą bowiem nie tylko przepisy aktów normatywnych, które zawierają normy abstrakcyjne i generalne, kierowane do bliżej nieokreślonego adresata, lecz także przepisy tych aktów normatywnych, które zawierają normy kierowane do konkretnej grupy adresatów.

W odniesieniu do omawianych nagród resortowych podstawą ich przyznania były regulaminy wewnętrzne. Zgodnie z dokonaną wyżej analizą przepisów ufp, w mojej ocenie nie powinno budzić wątpliwości, iż ustawodawca nie przyporządkował określeniu „odrębne przepisy” ściśle ustalonego znaczenia, jak to uczynił w odniesieniu do terminu „odrębne ustawy” (art. 2 pkt 4 ufp). W świetle wyżej przedstawionych wywodów uprawnione jest zatem twierdzenie, iż pojęcie „przepisy odrębne”, któremu nie można nadać znaczenia tożsamego znaczeniu pojęcia „przepisy prawa” można było rozumieć szerzej, aniżeli to ostatnie. Tym samym, jego znaczenie ustalone w drodze wykładni prawa, prowadzi do wniosku, iż posłużenie się przez ustawodawcę terminem „odrębne przepisy” nie uzasadnia zawężenia źródeł prawa wyłącznie do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a zatem pozwala na przyjęcie, że desygnatem pojęcia „przepisy odrębne” jest również akt



wewnętrzny, tj. akt kierownictwa wewnętrznego. W mojej ocenie, ze względów wskazanych powyżej, brak jest prawnie uzasadnionych podstaw do przyjęcia, iż pojęcie „przepisy odrębne” należy zawęzić poprzez utożsamienie go z pojęciem „przepisy stanowiące źródła powszechnie obowiązującego prawa”. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż także przepisy zawarte w aktach prawa wewnętrznego, zawierają normy prawne - akty takie są zatem bezsprzecznie aktami normatywnymi. Wniosek ten znajduje oparcie także w aktualnym orzecznictwie sądów. Tytułem przykładu, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r. sygn. akt SA/RZ 233/01 stwierdził jednoznacznie, iż przez „przepisy odrębne” należy rozumieć także akty prawa wewnętrznego (zarządzenia ministra). Odnosząc powyższe rozważania do przedmiotowych regulaminów, stanowiących podstawę kierowania nagród Ministra Gospodarki do osób fizycznych, m.in. pracowników Ministerstwa Gospodarki, należy podkreślić, iż niewątpliwie są to akty prawa wewnętrznego. Zawierają bowiem normy prawne kierowane do jednostki podległej organizacyjnie Ministrowi Gospodarki. Przyjęta dla danego aktu kierownictwa wewnętrznego forma, ani nie wpływa na jego status (nadal jest to akt kierownictwa wewnętrznego), ani też nie implikuje jego treści (nadal zawiera on normy adresowane do podległych jednostek). Tym samym fakt, iż akty te nie zostały wydane w formie zarządzenia, nie stanowi, w mojej ocenie, przeszkody do zaliczenia ich do kategorii aktów prawa wewnętrznego. Należy bowiem mieć na uwadze, iż tak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie funkcjonuje bowiem pogląd, iż system źródeł prawa wewnętrznego – w odróżnieniu od systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – nie jest zamknięty ani w aspekcie podmiotowym ani też przedmiotowym. Trybunał Konstytucyjny wprost odniósł się do tego zagadnienia w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 października 2010 r. sygn. akt K 35/09 (Lex 607433) wskazując *„na szczególną odmienność aktów prawa wewnętrznego w relacji z systemem aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ten pierwszy system cechuje bowiem otwartość zarówno podmiotowa (w zakresie podmiotów upoważnionych do ich wydania) jak i formalna (w zakresie form prawnych, w których mogą być one stanowione).”* Podobne stanowisko zajmują Sławomira Wronkowska oraz Maciej Zieliński w „Komentarzu do zasad techniki prawodawczej” (Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2004 r, str 272 ) stwierdzając, iż *„o ile nie ulega wątpliwości, że system źródeł prawa wewnętrznego nie jest zamknięty w aspekcie podmiotowym, o tyle nie ma zgody co do tego, czy jest on zamknięty w aspekcie przedmiotowym, a więc czy akty prawa wewnętrznego mogą przybierać formy inne niż*





uchwała i zarządzenie. Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył tej możliwości, a w literaturze wskazuje się, że aktami które spełniają wszystkie konstytucyjne warunki aktów wewnętrznych są np. niektóre **statuty lub regulaminy**". Jednocześnie, należy podkreślić, iż w mojej ocenie nie budziło i nie budzi wątpliwości, iż art. 124 ust. 2 ufp nie może stanowić podstawy do wydania przedmiotowych regulaminów wewnętrznych i taki też wniosek nie został przez Ministra Gospodarki sformułowany. Nie może jednak być kwestionowane, że podstawę prawną do wydania przedmiotowych regulaminów mógł stanowić przepis art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392), zgodnie z którym minister **kieruje**, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek.

Biorąc powyższe pod uwagę nieuzasadnione jest twierdzenie, iż przedmiotowe nagrody zostały wypłacone bez podstawy prawnej, a ich wypłata wyłącznie na podstawie regulaminów wewnętrznych skutkuje odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114, z późn. zm. – dalej: uodfp). Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 11 uodfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Z powyższego zatem wynika, że ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych pojęcie „upoważnienia” do dokonania wydatku wyraźnie wiąże **wyłącznie z ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym**. Skoro zatem wydatkowanie środków publicznych oznacza podejmowanie przez dysponenta środków publicznych decyzji o ich przeznaczeniu w wysokości i na cel określony w planie finansowym, a popełnienie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych następuje poprzez **wypełnienie znamion wyłącznie opisanego w ww. przepisie zachowania**, to brak jest podstaw do przyjęcia, iż wystąpiły przesłanki odpowiedzialności za dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia w okolicznościach, w których nie budziło wątpliwości – również NIK – iż wydatek ten znajdował oparcie w planie finansowym Ministerstwa Gospodarki.

W mojej ocenie, twierdzenie NIK o rzekomym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych nie zostało poparte żadnym argumentem o charakterze prawnym.



Wyprowadzenie wniosku, że każdy wydatek powinien być „zakotwiczony” w ustawie nie zostało w ogóle uzasadnione, a stanowisko NIK prowadzi do wniosku, iż władza wykonawcza, aby móc dokonywać wydatków ściśle już określonych w ustawie budżetowej, musi mieć jeszcze dodatkową podstawę prawną w ustawie, z której konieczność dokonania wydatku wynika. Pogląd ten jest całkowicie nieuprawniony i prowadzi do absurdalnych wniosków, że także dokonywanie przez jednostki sektora finansów publicznych wydatków np. inwestycyjnych, wymaga upoważnienia ustawowego. Według tego rozumowania także zatem remont budynku nie jest dokonywany legalnie, albowiem brak jest przepisów uprawniających organy do dokonywania remontów.

Odnosząc się do kwoty wypłaconych nagród, pragnę podkreślić, iż błędnie podano w *Informacji* na str. 6 tiret drugi, że na nagrody dla pracowników Ministerstwa Gospodarki za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej wydatkowano w 2011 roku kwotę 6288,8 tys. zł. Podana kwota zawiera również środki wydatkowane **na nagrody Ministra Gospodarki dla polskich firm za szczególne osiągnięcia w działalności eksportowej.**

Sprostowania wymaga także informacja o liczbie Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP (dalej: WPHI) na str. 6 tiret 3, które dokonały zakupów inwestycyjnych sprzętu komputerowego. Błędnie podano, że zakupów dokonano w sześciu WPHI, w rzeczywistości zakupy takie miały miejsce w czterech placówkach. Ponadto, odnosząc się do zarzutu NIK o naruszeniu przez WPHI w Hadze, Tokio, Rzymie oraz Dżakarcie art. 162 pkt 3 ufp w związku z zakupem sprzętu komputerowego przed dokonaniem zmian w planach finansowych WPHI w 2011 roku, pragnę wyjaśnić, iż wydatki inwestycyjne poniesione przez ww. WPHI związane były z zakupem sprzętu komputerowego, który miał stanowić wyposażenie stanowisk pracy ekspertów zatrudnionych w ww. placówkach. Zarówno środki na zakup sprzętu komputerowego, jak i na zatrudnienie ekspertów zostały zaplanowane w ramach Poddziałania 6.5.1 PO IG i umieszczone w Planie rzeczowo – finansowym Ministerstwa Gospodarki na 2011 rok. Z uwagi na wartość zakupionego sprzętu pojawiła się konieczność traktowania go jako środki trwałe, a w konsekwencji jego prawidłowego zaewidencjonowania. Ze względu na brak odpowiedniej procedury ewidencjonowania środków trwałych należących do Beneficjenta, a użytkowanych przez WPHI, jedynym rozwiązaniem, regulującym należności wobec ww. WPHI oraz nie naruszającym wymogów projektowych było sfinansowanie ww. wydatków ze





środków budżetowych pozostających w dyspozycji Departamentu Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki.

Odnosnie gospodarki finansowej jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP, podległych Ministrowi Gospodarki, o której mowa w *uwagach końcowych i wnioskach* na str. 8 przedmiotowej *Informacji*, pragnę podkreślić, iż żadna z **52 powyższych jednostek** nie przekroczyła planu wydatków w roku 2011, zarówno w kwocie ogółem, jak i w wykonaniu poszczególnych paragrafów. Nie stwierdzono też wydatkowania środków finansowych niezgodnie z przeznaczeniem.

Ponadto informuję, iż w zakresie art. 175 ust. 1. ufp dysponent części budżetowych sprawuje nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej placówek zagranicznych, będących dysponentami III stopnia w zakresie m. in. dokonywania przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacji właściwych procedur. Przedmiotem nadzoru i kontroli w powyższym zakresie jest w szczególności prawidłowość i terminowość pobierania dochodów, zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem oraz prawidłowość wykorzystania środków finansowych. Realizując te zadania Ministerstwo Gospodarki dokonuje okresowych analiz w tym zakresie. W roku 2011 sporządzono analizy za następujące okresy: II kwartał 2011 r., III kwartał 2011 r. i IV kwartał 2011 r., w wyniku których w stosunku do jednostek podległych nie zostały wniesione żadne zastrzeżenia. Ponadto, poza władczymi środkami nadzoru i kontroli, tj. przewidzianymi w aktach prawnych, w tym ufp zastosowano działania o charakterze niewładczym, a mianowicie zalecenia, rekomendacje i wskazówki, które zostały przekazane w trybie roboczym kontrolerom NIK, w trakcie kontroli prowadzonej w Ministerstwie Gospodarki.

Odnosnie stwierdzenia Najwyższej Izby Kontroli na str. 13, iż przekroczenie planu wydatków po zmianach jest wynikiem nieprawidłowego wykazania różnic kursowych, pragnę poinformować, iż w związku z przyjęciem zastrzeżenia przez Kolegium NIK uchwałą Nr 34/2012 z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 kwietnia 2012 r., powyższe stwierdzenie zostało wykreślone. Kolegium uznało, iż nie występuje niespójność, a prezentacja wydatków jest prawidłowa. Tym samym powyższe stwierdzenie nie powinno zostać umieszczone w przedmiotowej *Informacji*. Jednocześnie pragnę przypomnieć, iż przekroczenie wykazanych wydatków ponad plan, w części dotyczącej placówek zagranicznych, wynikało wyłącznie z przeliczenia wydatków



wykazanych w walucie na PLN po kursie wyższym, niż kurs PLN przyjęty do przeliczenia wydatków planowanych. W związku z powyższym, wnoszę o wykreślenie ww. stwierdzenia.

Stwierdzenie Najwyższej Izby Kontroli zawarte na stronie 20 *Informacji*, iż *nierzetelnie zaplanowano niektóre wydatki w dziale 500 Handel, w rozdziale 50005 „Promocja eksportu”*, w moim odczuciu, nie jest uzasadnione. Przygotowywane przez Ministerstwo Gospodarki plany wydatków budżetowych sporządzane są rzetelnie, choć nie zawsze jest możliwe ich planowanie na tyle precyzyjne, by uniknąć konieczności dokonywania przesunięć w planie w ciągu roku budżetowego. Zdarza się bowiem, iż wcześniej zaplanowane wydatki nie są realizowane, są realizowane z opóźnieniem lub w mniejszym niż zaplanowano zakresie. W związku z powyższym, można mówić o rzetelnym, choć czasem nie dość precyzyjnym planowaniu i konieczności jego ciągłego doskonalenia. Ministerstwo Gospodarki, zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp, traktuje kwoty zapisane w planie jako nieprzekraczalne limity a decyzje o ich wydatkowaniu podejmowane są przy zachowaniu zasad wskazanych w art. 44 ust. 3 ufp. Ponadto, należy zaznaczyć, iż ustawa o finansach publicznych przewiduje niepełne wydatkowanie środków dając możliwość dokonywania przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków (art. 171 ufp) oraz ich blokowania (art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp).

Odnosnie oceny NIK zawartej na str. 29, nie mogę zgodzić się z uznaniem przez Najwyższą Izbę Kontroli za sprzeczne z ufp nieumieszczenie w planach finansowych WPHI wydatków przez nie ponoszonych w związku z ich udziałem w realizacji Poddziałania 6.5.1 PO IG. Pragnę podkreślić, że decyzja o dofinansowaniu projektu w ramach Poddziałania 6.5.1 przyznaje na podstawie art. 28 ust. 2 i 30 ust. 1 *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju regionalnego (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.)* dofinansowanie Beneficjentowi projektu, tj. Departamentowi Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki, a nie WPHI. Oznacza to, że do ujmowania i wydatkowania środków w planie finansowym na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp, a następnie sporządzania sprawozdań z wykorzystania środków na realizację projektu, zgodnie z art. 41 ust. 1 ufp, zobowiązany jest Beneficjent projektu. Obowiązki te są realizowane. Ponadto, wdrażany w WPHI komponent placówkowy Poddziałania 6.5.1 nie narusza przepisów prawa, wszystkie wymogi z nich wynikające są wdrażane i egzekwowane. Beneficjent, działając na podstawie art. 193 ufp i realizując projekt, zaciąga w WPHI zobowiązania, które następnie są refundowane za pośrednictwem not obciążeniowych. Wbrew zatem twierdzeniom Najwyższej





Izby Kontroli, to nie WPHI lecz MG wykonuje budżet środków europejskich. Podstawą do wykonywania tego budżetu jest art. 30 ust. 1 ww. *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. WPHI nie są związane żadną decyzją ani umową o dofinansowanie, o której mowa w powyższym artykule. Dlatego też, nie mogę zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym na str. 29 przedmiotowej *Informacji*, że „wydatki WPHI współfinansowane były ze środków europejskich”, ponieważ były to wydatki Beneficjenta projektu, realizowane zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie i rozliczone w ramach projektu.

Odnosząc się do zarzutu Najwyższej Izby Kontroli zawartego na str. 29, dotyczącego nieutworzenia rachunku pomocniczego wydatków ze środków europejskich, o którym mowa w § 14 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637)*, pragnę podkreślić, że rozporządzenie to nie obliguje dysponenta do tworzenia takiego rachunku pomocniczego, a jedynie daje taką możliwość. W ww. rozporządzeniu czytamy: „Środki europejskie na realizację projektów państwowych jednostek budżetowych, finansowanych z udziałem środków europejskich, **mogą** być również przekazywane na podstawie zleceń płatności, o których mowa w art. 188 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych, na rachunki pomocnicze wydatków ze środków europejskich prowadzone w Banku Gospodarstwa Krajowego lub Narodowym Banku Polskim, (...)*”. Mając na względzie powyższy zapis, Beneficjent projektu nie miał obowiązku tworzenia rachunku pomocniczego.

Nie mogę się również zgodzić się ze stanowiskiem NIK zawartym na str. 30, iż kierownicy WPHI w ramach Poddziałania 6.5.1 są zobowiązani do sporządzania sprawozdania RB - 28 UE, ponieważ nie wykonują oni budżetu środków europejskich oraz nie są związani, w przeciwieństwie do Departamentu Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki, żadną decyzją ani umową o dofinansowanie realizacji Poddziałania 6.5.1 PO IG. Obowiązki sprawozdawcze w zakresie realizowanego projektu wykonuje, zgodnie z decyzją o dofinansowaniu, Departament Budżetu i Finansów Ministerstwa Gospodarki, obsługujący w tym zakresie Beneficjenta poprzez sporządzanie sprawozdań RB 28 – UE oraz Rb – 28 Programy, zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103)*.

Jednocześnie informuję, że Ministerstwo Gospodarki jeszcze w 2010 roku wystąpiło do Ministerstwa Finansów z prośbą o interpretację zapisów § 4 pkt 1 lit. a oraz § 4 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia. Stanowisko Ministerstwa Finansów (Departament Instytucji Płatniczej)



było jednoznaczne: „przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20 poz. 103) nie regulują kwestii sporządzania i przekazywania sprawozdań Rb-28 Programy oraz Rb-28 UE przez kierowników placówek. W obecnym stanie prawnym nie ma zatem podstaw aby zobowiązać kierowników placówek do sporządzania przedmiotowych sprawozdań, jednakże biorąc pod uwagę, że placówki wydatkują przekazane przez Ministerstwo Gospodarki środki na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, informacje o tych wydatkach powinny zostać uwzględnione w sprawozdaniach Ministerstwa Gospodarki, jako dysponenta głównego. Ministerstwo Gospodarki winno tak zorganizować system gromadzenia informacji dotyczących wydatkowania przez WPHI środków na realizację PO IG, aby zebrać dane niezbędne do sporządzania sprawozdań Rb-28 Programy oraz Rb-28 UE.”

Powyższe potwierdza, że stosowane przez Ministerstwo Gospodarki rozwiązanie nie narusza przepisów prawa i zapewnia właściwą sprawozdawczość budżetową oraz projektową.

*2 paragraf,*  
**DYREKTOR GENERALNY**  
*Elwira Gross-Gotacka*





Waldemar Pawlak

Warszawa, 19.06.2012 r.

BDG-117/DGE66-6/12

### UPOWAŻNIENIE

Na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.<sup>1</sup>) w związku z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zm.<sup>2</sup>) upoważniam

**Panią Elwirę GROSS-GOŁACKĄ**

**Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki**

do podpisania w moim imieniu:

- 1) Informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 27 kwietnia 2012 r., znak KGP-4100-01-01/2012;
- 2) Stanowiska do Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w cz. 20 - Gospodarka.



<sup>1</sup> Zmiana wymienionej ustawy została ogłoszona w Dz. U. z 2011 r. Nr 232, poz. 1378.

<sup>2</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 227, poz. 148 i z 2011 r. Nr 240, poz. 1429.

ZA ZGODNOŚĆ  
Z ORYGINAŁEM

20.06.2012 r.  
WYDZIAŁ  
ORGANIZACYJNY  
Biuro Dyrektora Generalnego

Joanna Fuchalska  
GŁÓWNY SPECJALISTA



## OPINIA

### Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do Stanowiska Ministra Gospodarki do *Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 20 – Gospodarka*

Minister Gospodarki w Stanowisku do *Informacji*, odnosząc się do kwestii wypłaty nagród za szczególne osiągnięcia w działalności promocyjnej, przytoczył opinię prawną, która została już zaprezentowana w zastrzeżeniach złożonych przez Ministra Gospodarki do wystąpienia pokontrolnego. Była ona przedmiotem oceny Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, które nie podzieliło argumentacji Ministra Gospodarki. Kolegium NIK, nie uwzględniło także poglądów Ministra Gospodarki w kwestiach naruszenia dyscypliny finansów publicznych przy dokonywaniu przez cztery wskazane Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji zakupów inwestycyjnych (w dwóch pozostałych Wydziałach kwoty na zakupy inwestycyjne dokonane przed zmianą planu były niższe od ustawowego progu, którego przekroczenie powoduje naruszenie dyscypliny finansów publicznych), nierzetelnego zaplanowania niektórych wydatków w dziale 500 *Handel*, oraz odbiegających od obowiązujących przepisów zasad finansowania tzw. komponentu placówkowego, realizowanego w ramach Działania 6.5.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (projekt systemowy *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych*). Podtrzymuję więc zapisy zawarte w *Informacji*.

W kwestii uwag dotyczących gospodarki finansowej jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP, podległych Ministrowi Gospodarki, zawartych w *Informacji* w punkcie *Uwagi i wnioski*, pragnę zauważyć, że NIK w żadnym miejscu nie zakwestionowała przekroczeń planu wydatków lub wydatkowania ich niezgodnie z przeznaczeniem, co podkreślił Minister Gospodarki. Uwagi zawarte w tym punkcie dotyczą stwierdzonych innych nieprawidłowości w gospodarce finansowej tych jednostek, w tym naruszeń dyscypliny finansów publicznych. W punkcie tym wyraźnie wskazano, że podstawą sformułowania uwag są wyniki odrębnej, doraźnej kontroli wybranych Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji (o jej wynikach Minister Gospodarki poinformowany został w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym), jak i wyniki niniejszej kontroli wykonania budżetu państwa. W treści *Informacji*, w odpowiednim fragmencie dotyczącym nieprzeprowadzenia lub nieprawidłowego przeprowadzenia inwentaryzacji przez niektóre placówki zagraniczne (str. 23-24) NIK wskazała, że nieprawidłowości te zaistniały, pomimo działań ze strony Ministerstwa Gospodarki. NIK dostrzega więc działania nadzorcze Ministra.

W kwestii kwoty wypłaconych nagród za działalność proeksportową zgadzam się z Ministrem Gospodarki, że stosowny zapis w *Informacji* nie jest precyzyjny, gdyż wymieniona kwota 6 228,8 tys. zł, faktycznie obejmuje także kwoty przekazane jako nagrody dla firm – łącznie 105 tys. zł. Nie zmienia to jednak faktu, że ich wypłacenie z § 3040 *Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń* jest nieprawidłowe, gdyż paragraf ten należy do grupy wydatków „świadczenia na rzecz osób fizycznych” i nie powinny być z niego dokonywane wydatki na rzecz podmiotów gospodarczych.

Przyznaję rację Ministrowi Gospodarki, iż na str. 13 powinno zostać wykreślone sformułowanie „przekroczenie jest wynikiem nieprawidłowego wykazania różnic kursowych”. Zapis ten omyłkowo nie został usunięty, pomimo iż wykreślono pozostałe zapisy odnoszące się do tej kwestii.

Wz,  
WICEPREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Wojciech Kutyla

