



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Krzysztof Szwedowski

Warszawa, 07 maja 2004 r.
Skrytka pocztowa Nr P-14

P/03/065
KGP/41009-1/04

Pan
Leszek Juchniewicz
Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki

538

090-2(2)/2004/17

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Szanowny Panie Prezisie

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Urzędzie Regulacji Energetyki (zwanym dalej URE lub Urzędem), kontrolę wykonania budżetu państwa w 2003 r. w części 50.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, który nie został podpisany przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60, w związku z art. 57 ust. 4 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża, mimo stwierdzonych uchybień, pozytywną ocenę wykonania budżetu państwa w części 50 – **Urząd Regulacji Energetyki**. Zdaniem Izby stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia – popełnione przede wszystkim w realizacji części wniosków skierowanych przez Izbę po kontroli wykonania budżetu państwa przez Urząd w 2002 r. (omówione szczegółowo w pkt 8 i 9 niniejszego wystąpienia) - miały głównie charakter formalny i nie powodowały następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań.

1. W *ustawie budżetowej na 2003 r.*³ dla Urzędu Regulacji Energetyki ustalono dochody budżetowe w wysokości 57 150 tys. zł (w całości w dziale 750 - *Administracja publiczna*). W 2003 r. URE osiągnął dochody w wysokości 61 718 tys. zł, tj. 108,0% kwoty zaplanowanej w *ustawie budżetowej*. Dochody te, w ujęciu nominalnym, były

¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dz. U. z 2002 r. Nr 235, poz. 1981.

956/W

wyższe o 3 656 tys. zł od dochodów zrealizowanych w 2002 r. Ich głównym źródłem pozostawały wpływy z opłat za koncesje, stanowiące - podobnie jak w 2002 r. - 99,6% dochodów ogółem.

Nie kwestionując rzetelności sposobu zaplanowania dochodów Urzędu w 2003 r., w ocenie NIK, ich prognozę sporządzono przy zbyt ostrożnych założeniach. Uznając racjonalność podstawowej przesłanki przyjętej przez URE, że przychody przedsiębiorstw energetycznych w 2003 r. pozostaną na poziomie roku poprzedniego a w niektórych segmentach będą nawet niższe, zdaniem Izby, istniały także dodatkowe okoliczności uprawniające do podniesienia poziomu planowanych dochodów. Na poparcie tej tezy NIK wskazuje na następujące fakty:

- prognoza przychodów z tytułu opłat koncesyjnych przygotowana w sierpniu 2002 r. przez **Departament Przedsiębiorstw Energetycznych URE** przewidywała na 2003 r. łączne wpływy z tego tytułu w wysokości 58 200 tys. zł; tj. o 1 050 tys. zł wyższe niż ostatecznie przyjęte w ustawie budżetowej;
- w *ustawie budżetowej na 2002 r.* dochody URE zostały zaplanowane w wysokości 59 200 tys. zł, tj. o 2 050 tys. zł większe niż w ustawie budżetowej na 2003 r.;
- faktyczna realizacja dochodów Urzędu w 2002 r. była odpowiednio o 912 tys. zł większa od wielkości dochodów przewidzianych na 2003 r.;
- w *projekcie budżetu na 2003 r.* nie zaplanowano dochodów z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat, chociaż były one co roku uzyskiwane (ich wielkość wynosiła od 200 tys. zł w 2000 r. do 60 tys. zł w 2002 r.).

NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez URE w 2003 r. w celu wykonania zaplanowanych dochodów.

W Urzędzie prowadzone były wykazy przedsiębiorstw, które nie wniosły opłaty koncesyjnej w obowiązującym terminie. W celu wyegzekwowania należności z tytułu opłat koncesyjnych oraz kar pieniężnych nałożonych na przedsiębiorstwa energetyczne, w ramach działań windykacyjnych, wysłano 337 wezwań do zapłaty. Ponadto, wystosowano 144 pisma informujące o zamiarze wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie obliczenia corocznej opłaty. W stosunku do 55 przedsiębiorstw energetycznych wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne z ww. tytułu. W związku z uregulowaniem opłat umorzono osiem postępowań administracyjnych. Jednocześnie, wystawiono 75 tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych. Do listy wierzytelności zgłoszono natomiast 12 przedsiębiorstw, które nie uregulowały URE należności z tytułu opłat koncesyjnych.

Dochody budżetowe uzyskane przez Urząd w 2003 r. odprowadzono terminowo na rachunki właściwych urzędów skarbowych.

2. Wydatki części 50 - URE, ustalone w *ustawie budżetowej na 2003 r.* w kwocie 33 002 tys. zł, zostały zwiększone w trakcie roku budżetowego 2003 do kwoty 33 022 tys. zł, tj. o 20 tys. zł. Zwiększenia wydatków, dokonane przez **Ministra Finansów**, dotyczyły:

- przeniesienia z rezerwy celowej (część 83, poz. 69) budżetu państwa do części 50 kwoty 9 000 zł, przeznaczonej na pokrycie kosztów wyposażenia Urzędu w sprzęt komputerowy, w związku z wnioskiem Prezesa URE⁴;

⁴ Decyzja nr BP7-0420-77/2003 z 15.07.2003 r.

- przeniesienia z rezerwy celowej budżetu państwa do części 50 kwoty 11 257 zł, przeznaczonej na sfinansowanie dodatków (wraz z pochodnymi) dla czterech urzędników służby cywilnej zatrudnionych w Urzędzie, mianowanych z dniem 1.10.2003 r., w związku z wnioskiem **Szefa Służby Cywilnej (Szefa SC)**⁵.

Ostatecznie zrealizowane wydatki URE w 2003 r. wynosiły 29 733 tys. zł, tj. 90,0% budżetu po zmianach.

Niewykonanie planu było w głównej mierze skutkiem zablokowania przez Prezesa URE planowanych wydatków Urzędu na 2003 r. W związku z przesunięciem terminu realizacji nowych zadań, wynikających m. in. z *ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych*⁶, decyzją z dnia 19.12.2003 r. Prezes URE zablokował wydatki w dziale 750 - *Administracja publiczna*, rozdział 75001 - *Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej*, § 4020 - *wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* oraz § 4040 - *dodatkowe wynagrodzenia roczne*. Zablokowana kwota, w łącznej wysokości 2 000 tys. zł, objęła 6,06% wydatków URE przewidzianych ustawą budżetową po zmianach. W najwyższym stopniu zablokowane zostały wydatki w § 4020 (odpowiednio 4,54% planowanych wydatków). Zablokowanie tych wydatków Izba uznaje za celowe.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w przeniesieniach dokonywanych przez Prezesa URE. Przeniesienia nie spowodowały zmiany planu wydatków w żadnym z rozdziałów.

W budżecie URE dominującą grupę stanowiły wydatki rozdziału 75001, które wyniosły 29 620 tys. zł (99,6% ogółu wydatków). W kwocie tej wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły łącznie 20 780 tys. zł (odpowiednio 70,2%), a zakup usług pozostałych - 7 662 tys. zł (25,9%). Wydatki majątkowe URE, w łącznej kwocie 72 tys. zł, obejmowały zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania.

Kontrola wydatków budżetowych w: § 6060 - *Wydatki na zakupy inwestycyjne*, § 4270 - *Zakup usług remontowych*, § 4210 - *Zakup materiałów i wyposażenia* oraz realizacji zamówienia publicznego na wynajem mieszkania dla Wiceprezesa URE – w łącznej kwocie 181 tys. zł, nie wykazała naruszeń przepisów *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*⁷.

W ramach analizowanych wydatków, krytyczna ocena NIK, pod względem rzetelności, dotyczy:

- sposobu przeprowadzenia przez Urząd postępowania w sprawie wynajmu na wolnym rynku, z zastosowaniem przepisów Kodeksu cywilnego⁸, mieszkania dla Wiceprezesa URE;
- sposobu realizacji wniosku pokontrolnego dotyczącego wstrzymania wypłat dodatku regulacyjnego wynikającego z zasad określonych w *Regulaminie przyznawania i wypłacania dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki z 5.12.1997 r.*

⁵ Decyzja nr FS2/URE/6/03 z 30.10.2003 r.

⁶ Dz. U. Nr 199, poz. 1934

⁷ t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

⁸ *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny* (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Powyższe kwestie zostały szerzej omówione odpowiednio w pkt. 7 i 8 niniejszego wystąpienia.

3. Przeciętne zatrudnienie w 2003 r. w części 50 - URE wyniosło 246 osób. W porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2002 r. (266 osób) uległo ono zmniejszeniu o 20 osób, tj. odpowiednio o 7,5 pkt%. Wykonanie wydatków na wynagrodzenia w 2003 r. wyniosło 17 892 tys. zł i było niższe od wyznaczonego ustawą budżetową (21 059 tys. zł) o 3 167 tys. zł., a w stosunku do planu po zmianach (20 307 tys. zł) - odpowiednio o 2 415 tys. zł.

Plan wynagrodzeń, według ustawy, został wykonany w 85,0%, a plan po zmianach odpowiednio w 88,1%. Decyzjami Prezesa URE, wydatki na wynagrodzenia, określone wg *ustawy budżetowej na 2003 r.*, zostały zmniejszone i zablokowane na łączną kwotę 2 450 tys. zł, z czego kwota blokady wynosiła 1 650 tys. zł.

4. Izba pozytywnie ocenia poprawność sporządzania i ewidencji dowodów księgowych dotyczących działalności URE w 2003 r.

Badanie poprawności sporządzania i ewidencji dokumentów księgowych Urzędu, przeprowadzono na próbie 189 dowodów księgowych, w łącznej kwocie 746,7 tys. zł. Analizie poddano cztery cechy dowodów (poprawność dowodu; kompletność i poprawność w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji; kompletność i poprawność formalna zapisu dowodu w dzienniku – księdze głównej oraz poprawność zapisu w księdze głównej oraz na kontach analitycznych), mające wpływ na sprawozdawczość bieżącą, określone w *ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*⁹ (art. 21 ust. 1 i art. 23 ust. 2).

Badanie wykazało nieprawidłowość o charakterze formalnym jednego dowodu (co stanowiło 0,53% liczebności próby). Na rachunku wystawionym przez pana Roberta R. na kwotę 4 334 zł za wykonanie redakcji językowej *Sprawozdania z działalności Prezesa URE w 2002 r.* brakowało daty wystawienia. Kontroli formalno-rachunkowej ww. rachunku w dokonała 9.04.2003 r. pani Janina S. - naczelnik Wydziału Finansowo-Księgowego Biura Obsługi Urzędu. Uchybienie to nie spowodowało przekroczenia terminu wypłaty przez Urząd wynagrodzenia wykonawcy zamówienia.

Na podstawie badania dowodów księgowych w zakresie ich poprawności formalnej, przyjmując 95% poziom ufności i 5% próg istotności, została wydana opinia pozytywna.

W zakresie ewidencji dowodów księgowych, w grupie wylosowanych dowodów, nie stwierdzono nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość Urzędu. Na podstawie badania dowodów księgowych, przyjmując 95% poziom ufności i 3% próg istotności, została wydana opinia pozytywna.

Kontrola wykazała, że na wszystkich fakturach zewnętrznych regulowanych przez Urząd gotówką brak było pełnej dekretacji, tj. nie podawano na nich konta przeciwstawnego. Uznając, że niepełna dekretacja na dowodach księgowych, może wzbudzać wątpliwości co do miejsca zaewidencjonowania w księgach rachunkowych tego typu operacji gospodarczych, pani Jadwiga Misiak - Główna Księgowa URE, Zastępca Dyrektora **Biura Obsługi Urzędu** (BOU) poleciła pracownikom

⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

dekretującym dokumenty kasowe w każdym przypadku wpisywać po stronie Ma symbol konta 101 - *Kasa*.

Izba nie wnosi uwag do sposobu realizacji wniosku z wystąpienia pokontrolnego NIK skierowanego do Prezesa URE w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r., odnoszącego się do opracowania zasad ochrony danych i ich zbiorów zawartych w systemie rachunkowości komputerowej Urzędu. Zasady te, *zarządzeniem Nr 5/2003 Prezesa URE z 03.07.2003 r.*, zostały wprowadzone do stosowania, a szczegółowe rozwiązania w tym zakresie omawia jeden z jego rozdziałów pt. *Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości w Urzędzie Regulacji Energetyki*.

5. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdawczości budżetowej. Sprawozdania miesięczne, kwartalne i roczne składane były w terminach określonych w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*¹⁰.

Sprawozdania roczne Rb-23, Rb-27, Rb-28 za 2003 r., których termin przekazania przypadał na 20.02.2004 r., Urząd przekazał 17.02.2004 r. Wydatki dotyczące zapłaty faktur z 2003 r., które wpłynęły do Urzędu w styczniu 2004 r., zostały zrealizowane przy wykorzystaniu środków z budżetu 2004 r. Zaewidencjonowano je natomiast w księgach rachunkowych Urzędu z datą 31.12.2003 r.

Zwrot niewykorzystanych środków budżetowych, wynoszących - według stanu na 31.12.2003 r. - 98 891,83 zł, nastąpił 8.01.2004 r. Dochody URE pobrane w dniach 29, 30 i 31.12.2003 r. zostały przez Urząd zaksięgowane pod datami roku 2003. Przelew dotyczący pobranych dochodów, według stanu środków na 31.12.2003 r. 21 999,97 zł, został dokonany przez URE na rachunek **Urzędu Skarbowego Warszawa Wola** 8.01.2004 r.

6. Izba nie wnosi uwag do sposobu realizacji wniosku z kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r., dotyczącego wyodrębnienia organizacyjnego wykonywania zadań audytu wewnętrznego w URE. Od 2.07.2003 r. zatrudniona została pani Monika Bronkau jako audytor wewnętrzny. W *Zakresie obowiązków pracownika*, przyjętym przez panią Monikę Bronkau 16.07.2003 r., zostały zawarte obowiązki związane wyłącznie z prowadzeniem audytu wewnętrznego. Wcześniej osoba ta zatrudniona była jednocześnie jako asystent Prezesa URE.

W dniu 6.11.2002 r. w Urzędzie opracowano *Plan audytu wewnętrznego na rok 2003*, który zaakceptowany został przez Dyrektora Generalnego URE. Izba nie wnosi uwag do sposobu realizacji tego planu. Audytor wewnętrzny URE w 2003 r. wykonał trzy zadania audytowe:

- *Spływanie należności z tytułu opłat koncesyjnych wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne,*
- *Analiza i ocena działań związanych z zakupem rzeczowych składników majątku Urzędu Regulacji Energetyki,*
- *Proces szkolenia pracowników Urzędu Regulacji Energetyki.*

¹⁰ Dz. U. Nr 24, poz. 279.

Ponadto, na wniosek Dyrektora Generalnego URE, audytor wewnętrzny rozpoczął realizację czwartego zadania *Służbowe podróże zagraniczne pracowników Urzędu Regulacji Energetyki*.

7. NIK ocenia krytycznie - pod względem rzetelności - fakt, że Urząd przeprowadził, w okresie maj-czerwiec 2003 r., postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w sprawie najmu mieszkania dla Wiceprezesa URE, bez wcześniejszego wystąpienia na piśmie do **Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** (Szefa KPRM) o przydzielenie mieszkania z puli będącej w jego dyspozycji i uzyskania pisemnego potwierdzenia braku takiej możliwości.

Przepis § 6 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie warunków i trybu obejmowania oraz zwalniania lokali przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe*¹¹ dopuszcza podjęcie, przez dysponenta lokalu (kierownika państwowej jednostki organizacyjnej), działań mających na celu pozyskanie lokalu dla osoby uprawnionej na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, jedynie w przypadku braku lokalu w jego dyspozycji oraz w budynkach zarządzanych przez tą jednostkę. Zgodnie z przywołanym rozporządzeniem, dysponentem lokali w państwowych jednostkach organizacyjnych na obszarze miasta stołecznego Warszawy jest Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W tym kontekście Izba za niewystarczające uznaje działania podjęte pana Bogdana Agnieszczaka - p.o. dyrektora BOU, polegające na przeprowadzeniu rozmowy telefonicznej z KPRM, w celu stwierdzenia braku mieszkań służbowych będących w dyspozycji kancelarii¹². Zdaniem NIK, w celu jednoznacznego udokumentowania zaistnienia przesłanek uprawniających do zawarcia 24.06.2003 r. przez Urząd umowy najmu mieszkania w Warszawie na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, należało uzyskać pisemne potwierdzenie Szefa KPRM o braku możliwości zapewnienia z tej puli lokalu dla Wiceprezesa URE.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że Dyrektor Generalny URE występował już do KPRM w sprawie przydzielenia mieszkania służbowego dla Wiceprezesa URE. Było to przeszło cztery lata temu¹³. Tym samym, zdaniem Izby, nie można uznać wyjaśnienia p.o. dyrektora BOU, że Urząd dysponował bardzo krótkim czasem potrzebnym dla podjęcia decyzji w sprawie rozpoczęcia realizacji ww. zamówienia. Umowa najmu mieszkania dla Wiceprezesa URE, która przestała obowiązywać 30.06.2003 r., została zawarta w trzecim kwartale 2000 r. W związku z tym, nawet w 2003 r., było jeszcze wystarczająco dużo czasu na przygotowanie stosownego wystąpienia do Szefa KPRM.

8. Izba negatywnie, pod względem rzetelności, ocenia fakt niezrealizowania przez URE wniosku NIK dot. wypłaty dodatku regulacyjnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli wykonania budżetu w 2002 r.¹⁴

Wniosek nr 3 brzmiał: „Do czasu wydania przepisu wykonawczego na podstawie art. 29 *Prawa energetycznego*¹⁵, zmienionego z dniem 1 stycznia 2000 r.,

¹¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 31, poz. 277.

¹² Wyjaśnienia z 16.03.2004 r.

¹³ Pismo DG/58/99 z 03.02.2003 r.

¹⁴ Pismo KGP/41007-1/03 z 06.05.2003 r.

¹⁵ *Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne* (t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.), zwana dalej *ustawą p. e.* - dopisek NIK.

wstrzymanie wypłat dodatku regulacyjnego wynikającego z *Regulaminu przyznawania i wypłacania dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki* z dnia 5 grudnia 1997 r.”

Prezes URE w 2003 r., mając na względzie wnioski pokontrolny, nie podjął leżących w jego gestii działań doraźnych, służących jego realizacji. W konsekwencji, wbrew zaleceniom NIK¹⁶, kontynuował wypłaty dodatku regulacyjnego na podstawie przepisów tego *Regulaminu*. Jednocześnie, wzorem lat 2001-2002¹⁷, nie podjął także systemowych działań mających na celu nowelizacji art. 29 *ustawy p. e.*, czekając na efekty prac **Międzyresortowego Zespołu do Spraw Opracowania Propozycji Uporządkowania Systemu Wynagrodzeń w Administracji Rządowej** (zwanego dalej Zespołem).

Zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi w trakcie kontroli¹⁸ ww. Zespół powołano Zarządzeniem Nr 125 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28.11.2003 r. Zespół ten przedłożył **Komitetowi Rady Ministrów** do rozpatrzenia *Analizę i propozycje zmian w systemach wynagradzania obowiązujących w administracji rządowej (Sprawozdanie z prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Opracowania Propozycji Uporządkowania Systemu Wynagrodzeń w Administracji Rządowej) oraz Dylematy wymagające rozstrzygnięcia w zakresie propozycji zmian w systemach wynagradzania obowiązujących w administracji rządowej*. Ponadto Prezes URE poinformował, że prace tego zespołu trwają i obecnie ma miejsce szeroka konsultacja zapisów i rozwiązań przedstawionych w ww. *Analizie*.

Z wyjaśnień dotyczących tej kwestii, uzyskanych w trybie art. 29 ust. 2 lit f. *ustawy o NIK* od Szefa KPRM¹⁹ wynikało, że dokument ten, w nowej wersji, był przedmiotem posiedzenia Komitetu Rady Ministrów 25.03.2004 r. oraz że jedną z ustaw przewidzianych do zmian jest *ustawa p. e.* Szef KPRM wyraził jednocześnie pogląd że „do czasu zmiany zapisów art. 29 *ustawy Prawo energetyczne* nie jest zatem możliwe wydanie przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia określającego zasady wynagradzania pracowników URE na podstawie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, a nie w sektorze paliwowo-energetycznym”.

Izba podziela ten pogląd. Jednocześnie, zdaniem NIK, usunięcie legislacyjnej wady art. 29 *ustawy p. e.*²⁰, zważywszy na obowiązujące procedury, może okazać się czasochłonne. W związku z tym, w przypadku dodatków regulacyjnych - jednego z trzech składników wynagrodzenia pracowników URE, tj. wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego i dodatku regulacyjnego - do których odnosił się wniosek pokontrolny, Prezes URE mógł podjąć działania doraźne w celu jego realizacji.

¹⁶ Prezes URE (pismo GP/637/2003 z 14.05.2003 r.) wniósł zastrzeżenia do tego wniosku. Kolegium NIK (Uchwała Nr 18 z 04.06.2003 r.) oddaliło zastrzeżenie. Stosownie do art. 61 ust. 3 *ustawy o NIK* uchwała Kolegium jest ostateczna, o czym Prezes URE został przez NIK poinformowany.

¹⁷ Przywołane w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego NIK z 2003 r. pisma: BPR/381/422/2001/RS z 20.04.2001 r.; GP/922/2001/MP z 17.08.2001 r.; BPR/1210/422/2001 z 05.10.2001 r. i GP/1198/2002/LJ z 18.10.2002 r.

¹⁸ Pismo Prezesa URE GP-090-2(12)/2004 z 19.03.2004 r.

¹⁹ Pismo SMW 587-24/04 z 02.04.2004 r.

²⁰ Legislacyjna wada art. 29 *ustawy p. e.* w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2000 r. („Prezes Rady Ministrów określa, w drodze rozporządzenia zasady wynagradzania pracowników URE”) polega na tym, że przepis ten nie zawiera żadnych wytycznych. Tym samym jest on niezgodny z art. 92 ust. 1 *Konstytucji RP*, a w konsekwencji niezgodne z Konstytucją byłoby wydane na jego podstawie rozporządzenie. W tej sytuacji przepis ten wymaga nowelizacji.

W ocenie Izby, w przypadku pracowników URE nie zaliczanych do korpusu służby cywilnej, tj. dyrektorów oddziałów URE i doradców Prezesa URE, w odniesieniu do których moc obowiązującą zachowywało *rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1997 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Urzędu Regulacji Energetyki*²¹, należało zachować dotychczasowe zasady w zakresie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, a zmienić jedynie zasady zawarte w *Regulaminie przyznawania i wypłacania dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 5 grudnia 1997 r.*, w części dotyczącej określania wysokości dodatku regulacyjnego, w taki sposób, ażeby jego wysokość była określona w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej. Tak zmieniony *Regulamin*, po jego zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów, byłoby czasowym uregulowaniem przedmiotowej sprawy.

Zmiana ww. *Regulaminu* w zakresie dodatku regulacyjnego nie ograniczy praw pracowników Urzędu do wynagrodzenia, natomiast w istotny sposób przybliży zasady ich wynagradzania do zasad będących celem ustawodawcy. *Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*²² (w tym m. in. art. 29 ustawy *p. e.*) wykluczyła uwzględnianie przy ustalaniu zasad wynagrodzeń pracowników URE wynagrodzeń w sektorze paliwowo-energetycznym.

Negatywna ocena kontynuowania wypłat dodatków regulacyjnych, dotyczy zwłaszcza doradców Prezesa URE. W przypadku tej grupy, obejmującej w 2003 r. dziewięć osób zatrudnionych łącznie na 2,1 etatu, ich łączne wynagrodzenie wyniosło 500,7 tys. zł, z czego na dodatek regulacyjny przypadła kwota 412,8 tys. zł. Tym samym udział dodatku regulacyjnego w wynagrodzeniach doradców Prezesa URE wynosił 82,4%. Dla porównania, w 2002 r., udział ten wynosił odpowiednio 85,5%.

Tymczasem, właściwe dla doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, tj. m.in. doradców Prezesa URE, przepisy *rozporządzenia RM z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionych w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*²³ nie przewidują wypłat dodatku regulacyjnego, a ewentualnie wypłatę dodatku specjalnego, w kwocie nie przekraczającej 40% łącznego wynagrodzenia podstawowego i dodatku funkcyjnego danego pracownika. Tym samym, gdyby powyższe rozwiązanie zastosować w URE w 2003 r. doradcy Prezesa otrzymaliby dodatek specjalny w wysokości 35,2 tys. zł (40% wynagrodzenia zasadniczego wynoszącego 87,9 tys. zł). W konsekwencji ich łączne wynagrodzenie (123,1 tys. zł) byłoby o 377,6 tys. zł niższe od pobranego faktycznie (500,7 tys. zł). Dla porównania w 2002 r. różnica ta wynosiła 225,6 tys. zł.

Zdaniem Izby, realizacja wniosku pokontrolnego NIK nie ograniczyłaby możliwości prowadzenia przez Prezesa URE optymalnej, z punktu widzenia potrzeb Urzędu, polityki kadrowo-płacowej. Należy podkreślić, że wprowadzenie w *Regulaminie przyznawania i wypłacania dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 5 grudnia 1997 r.* stosownych zmian, w żadnej

²¹ Dz. U. Nr 130, poz. 860.

²² Dz.U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.

²³ Dz.U. Nr 24, poz. 296 ze zm.

mierze nie ograniczyłyby możliwości m. in. zatrudniania osób na stanowiska dyrektorów oddziałów terenowych Urzędu. W przypadku tej grupy pracowników URE wysokość wypłaconych im w 2003 r. dodatków regulacyjnych wyniosła 187,6 tys. zł, stanowiąc 13,5% ich globalnego wynagrodzenia (1 391,5 tys. zł).

Podsumowując, krytyczna ocena zaniechania działań przez Prezesa URE dla realizacji wniosku pokontrolnego odnosi się do faktu, że zalecenie NIK dotyczyło wąskiej grupy pracowników Urzędu, w odniesieniu do której Prezes URE dysponował możliwościami rozwiązania tej kwestii, nie czekając na jej systemowe uregulowanie w drodze stosownej nowelizacji art. 29 *ustawy p. e.* Jednocześnie wniosek obejmował jedynie część wynagrodzenia doradców Prezesa URE i dyrektorów Oddziałów Urzędu, tj. wyłącznie dodatek regulacyjny.

Przedstawiając powyższe Izba zwraca uwagę, że kwestia dodatków regulacyjnych dla doradców Prezesa URE była przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia **Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP** 24.06.2003 r., rozpatrującej opinię **Komisji Gospodarki** o sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 r. (druk nr 1631), w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki, m. in. w zakresie zatrudnienia i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych. W trakcie tej dyskusji²⁴ Przewodniczący Komisji, pan Mieczysław Czerniawski zobowiązał obecnego na posiedzeniu Wiceprezesa URE, pana Wiesława Wójcika, do nadesłania pisemnej informacji w sprawie systemu wynagradzania doradców Prezesa URE. Prezes URE nadesłał taką informację²⁵. Zdaniem NIK, zawarte tam dane, powielające ustalenia kontroli Izby w zakresie poziomu wynagrodzeń, nie odnosiły się do uwarunkowań prawnych systemu wynagradzania doradców Prezesa URE. W związku z tym, w ocenie Izby, nadesłana informacja nie służyła przybliżeniu, wyjaśnieniu i uporządkowaniu wiedzy posłów na temat tej problematyki.

9. Izba negatywnie, pod względem rzetelności, ocenia opieszałość Prezesa URE w 2003 r., która uniemożliwiła zgodną z prawem obsadę stanowiska Dyrektora Generalnego w URE.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym przed rokiem do Prezesa URE²⁶, NIK we wniosku nr 4 uznała za celowe „Podjęcie inicjatywy mającej na celu zakończenie niezgodnego z prawem sprawowania funkcji Dyrektora Generalnego URE przez panią Longinę Putkę oraz zatrudnienie na stanowisku Dyrektora Generalnego URE osoby wyłonionej w drodze konkursu”. Prezes URE²⁷, stosownie do art. 61 ust.2 *ustawy o NIK*, złożył zastrzeżenia do tak sformułowanego wniosku pokontrolnego, uznając go za „błędny”; „zbędny” i „spóźniony”. Kolegium NIK oddaliło to zastrzeżenie²⁸. W uzasadnieniu stwierdzono m. in. „wniosek pokontrolny należy rozumieć jako zalecenie pod adresem URE wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia konkursu zgodnego z literą i duchem ustawy o służbie cywilnej”. Stosownie do art. 61 ust. 3 *ustawy o NIK*, uchwała Kolegium jest ostateczna, o czym Prezes URE został przez Izbę poinformowany.

²⁴ Biuletyn nr 1998/IV, Komisja Finansów Publicznych nr 189, str. 17-22.

²⁵ Pismo GP/1084/2003 z 18.07.2003 r.

²⁶ Pismo KGP/41007-1/03 z 06.05.2003 r.

²⁷ Pismo GP/637/2003 z 14.05.2003 r.

²⁸ Uchwała Nr 18 z 04.06.2003 r.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, a także wyjaśnienia uzyskane w trakcie obecnej kontroli oraz informacje uzyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit f *ustawy o NIK w Urzędzie Służby Cywilnej* (USC), zdaniem NIK, w głównej mierze w wyniku bierności Prezesa URE w okresie marzec-grudzień 2003 r. nie doszło do uzgodnienia z **Szefem Służby Cywilnej** (Szefem SC) wymagań na stanowisko Dyrektora Generalnego URE. Brak uzgodnień w tej sprawie uniemożliwił, do czasu zakończenia kontroli (marzec 2004 r.), wyłonienie Dyrektora Generalnego URE Urzędzie w drodze konkursu. W konsekwencji stanowisko to obsadzone było nadal na podstawie art. 144a *ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej*²⁹ (zwanej dalej *ustawą o s. c.*). Przytoczony wyżej artykuł *ustawy o s. c. Trybunał Konstytucyjny*³⁰ uznał z kolei za niezgodny z art. 153 ust. 1 *Konstytucji RP*. Zgodnie wyrokiem Trybunału przepis art. 144a *ustawy o s. c.* stracił moc z dniem 31.12.2002 r.

Stosownie do art. 43 ust. 1 *ustawy o s. c.* konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, w tym m. in. na stanowisko dyrektora generalnego, przeprowadza Szef SC. W toku takiego konkursu sprawdzeniu podlega wiedza niezbędna do wykonywania zadań na takim stanowisku oraz predyspozycje i zdolności ogólne, a także umiejętności kierownicze. Zgodnie z art. 43 ust. 3 *ustawy o s. c.* - każdorazowo - szczegółowe wymagania Szef SC uzgadnia z właściwym ministrem, kierownikiem urzędu centralnego lub wojewodą.

Odtwarzając przebieg uzgodnień wymagań na stanowisko Dyrektora Generalnego w URE między tym Urzędem, a USC w 2003 r. NIK ustaliła, że w marcu 2003 r. Szef SC przesłał Prezesowi URE projekt tych wymagań uwzględniający zalecenia **Rządowego Centrum Legislacji** (RCL)³¹. Pozostał on bez odpowiedzi ze strony Prezesa URE, pomimo kolejnych monitów wysyłanych przez Szefa SC³². Dopiero w grudniu 2003 r. Prezes URE, odpowiadając na *uchwałę nr 105 Rady Służby Cywilnej z dnia 18 grudnia 2003 r.* – odnoszącej się m. in. do konkursu na stanowisko Dyrektora Generalnego URE, zwrócił się do Szefa SC o ponowne rozważenie wcześniejszych propozycji i przesłanie do akceptacji warunków konkursu³³. W odpowiedzi Szef SC³⁴ jeszcze raz przesłał Prezesowi URE projekt wymagań, który wcześniej (w marcu 2003 r.) wraz ze stanowiskiem RCL został już przekazany Prezesowi URE do opinii i akceptacji³⁵.

W związku z brakiem porozumienia Prezes URE³⁶, dopiero w trakcie kontroli NIK, zaproponował Szefowi SC zwrócenie się do **Prezesa Rady Ministrów** o rozstrzygnięcie zaistniałej spornej sytuacji. Realizując powyższą deklarację Prezes URE wystąpił się do Szefa KPRM z prośbą o pomoc w zorganizowaniu roboczego

²⁹ Dz. U. Nr 49, poz. 483 ze zm.

³⁰ Wyrok TK K 9/02 OTK-A2002/7/94 z 12.12.2002 r.

³¹ Pismo DR-K/5/00/DG/38/00/III/03/MT z 18.03.2003 r.

³² Pisma: DR-K/DG/38/00/IV/03/MT z 17.04.2003 r.; DR-K/DG/38/00/VI/03/MT z 09.06.2003 r.; DR-K/DG/38/00/VII/03/MT z 14.07.2003 r.; DR-K/DG/38/00/VIII/03/MT z 05.08.2003 r. oraz DR-K/DG/38/00/X/03/MT z 30.10.2003 r.

³³ Pismo GP/2070/2003/LJ z 29.12.2003 r.

³⁴ Pismo DR-K/DG/38/00/I/04/RK z 15.01.2004 r.

³⁵ Patrz przypis 31.

³⁶ Pismo GP/0732-1(1)/2004/LJ z 25.02.2004 r.

spotkania z Szefem SC i Przewodniczącym **Rady Służby Cywilnej** w sprawie uzgodnienia warunków konkursu na stanowisko Dyrektora Generalnego URE³⁷.

W opinii Izby, zastrzeżenia w zakresie wymogów dotyczących niekaralności zgłaszane przez Prezesa URE do propozycji wymagań na stanowisko Dyrektora Generalnego URE, przedstawianych przez Szefa SC w latach 2003 -2004 r., wykraczały poza granice obowiązującego prawa. Powyższą kwestię, wobec kandydatów na urzędników służby cywilnej, reguluje art. 4 pkt 3 *ustawy o s. c.* Stosownie do zawartych tam ograniczeń osoba zatrudniona w służbie cywilnej nie może być karana za przestępstwo popełnione umyślnie.

Karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec urzędników służby cywilnej ubiegających się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej (w tym stanowisko Dyrektora Generalnego) są:

- zakaz przystępowania do konkursu na wyższe stanowisko w służbie cywilnej przez okres 2 lat (art. 107 ust. 1 pkt 5 *ustawy o s. c.*)
- zakaz zajmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez okres od 2 do 5 lat (art. 107 ust. 1 pkt 6 *ustawy o s. c.*)

Kolejny wymóg formalny - niekaralność zakazem pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi - wynikał art. 147 ust. 1 pkt 4 *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*³⁸.

Prezes URE formułował, wbrew przytoczonym wcześniej uregulowaniom ustawowym i przekazanemu przez Szefa SC stanowisku RCL³⁹, własne oczekiwania dotyczące niekaralności kandydatów na stanowisko Dyrektora Generalnego URE, stawiając warunek niekaralności za przestępstwo popełnione z winy nieumyślnej⁴⁰.

Prezes URE, określając propozycje własnych wymagań dla kandydatów na stanowisko Dyrektora Generalnego w tym Urzędzie w 2004 r.⁴¹, dodatkowo zawiązał je w stosunku do analogicznych wymagań, odnoszących się do urzędów centralnych administracji w latach 2000-2003. Szef SC, na potrzeby kontroli NIK, opracował zestawienie⁴² wymagań konkursowych na stanowisko Dyrektora Generalnego w 25 urzędach centralnych w wymienionym okresie. Z zawartych w nim danych wynikało, że zawiązone oczekiwania Prezesa URE dotyczyły m. in.:

- Wymogu doświadczenia zawodowego w urzędach administracji publicznej (pkt 3 Wymagań dodatkowych).

Według Prezesa URE staż ten wynosić powinien aż 6 lat, a zgodnie z danymi przekazanymi przez USC - jedynie średnio 3,5 roku. Ponadto, według danych przekazanych przez Szefa SC, wymóg ten określono w latach jedynie w 12 na 25 ogłoszonych konkursów na stanowisko Dyrektora Generalnego.

- Wymogu doświadczenia zawodowego na stanowisku kierowniczym w administracji publicznej (pkt 9 Wymagań warunkujących dopuszczenie do udziału w konkursie).

³⁷ Pismo GP-071-3(2)/2004/LJ z 10.03.2004 r.

³⁸ t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

³⁹ Pismo DR-K/5/00/DG/38/00/III/03/MT z 18.03.2003 r.

⁴⁰ Patrz przypis 36.

⁴¹ Pismo GP-071-3(2)/2004/LJ z 10.03.2004 r.

⁴² Pismo DRiS-417-4/04/(2).

Stosownie do oczekiwań Prezesa URE winno ono wynosić 4 lata. Według danych Szefa SC, średnia z 18 na 25 ogłoszonych konkursów wynosiła 2,9 roku.

- Wymogu doświadczenia w zarządzaniu środkami finansowymi (pkt 15 Wymagań niezbędnych).

Prezes URE proponował „co najmniej 5-letnie doświadczenie w planowaniu i nadzorowaniu realizacji budżetu urzędu administracji centralnej”. Według danych USC tylko w przypadku jednego konkursu na stanowisko Dyrektora Generalnego w urzędzie centralnym, (na 25 ogłoszonych), od kandydatów wymagano rocznego doświadczenia na stanowisku związanym z zarządzaniem środkami finansowymi.

Powyższe działania Prezesa URE opóźniły obsadzenie stanowiska Dyrektora Generalnego URE, zgodnie z uregulowaniami ustawy o służbie cywilnej, a w konsekwencji realizację wniosku NIK pokontrolnego sformułowanego w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r.

Szef SC w latach 2003-2004, zdaniem Izby, podejmował próby ustalenia wymagań konkursowych z Prezesem URE na przedmiotowe stanowisko w granicach obowiązującego prawa, tj. *ustawy o s. c.*, i przyjętej w tym zakresie praktyki.

Z wyjaśnień w sprawie realizacji wniosku zawartego w *Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. przez Urząd Regulacji Energetyki*⁴³, dotyczącego kwestii obsady stanowiska Dyrektora Generalnego w tym Urzędzie, Szef KPRM⁴⁴ poinformował, że „10 marca Prezes URE zwrócił się do mnie z prośbą o pomoc w rozwiązaniu tej sprawy i w wyniku odbytego spotkania z obiema zainteresowanymi stronami, osiągnięcie porozumienia w kwestii ustalenia wymagań na stanowisko dyrektora generalnego URE wydaje się być kwestią najbliższych tygodni.” Jednocześnie Szef KPRM poinformował, że „w związku ze złożoną rezygnacją, z dniem 31 marca 2004 r., został rozwiązany stosunek pracy z Panią Longiną Putką.”

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, wnosi o:

1. Przyjęcie za kwotę bazową przyszłych dochodów budżetowych Urzędu ich wysokości z roku poprzedniego oraz uzupełnianie planowanych wielkości w tym zakresie o pozycję dochodów z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat, która dotychczas nie była ujmowana, choć corocznie przynosiła URE środki finansowe.
2. Uzyskiwanie pisemnego potwierdzenia braku możliwości zapewnienia mieszkania służbowego uprawnionym członkom Kierownictwa URE z puli będącej w dyspozycji Szefa KPRM przed uruchomieniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wynajem takiego lokalu na wolnym rynku, z zastosowaniem przepisów Kodeksu cywilnego.
3. Zmianę *Regulaminu przyznawania i wypłacania dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 5.12.1997 r.*, w części dotyczącej

⁴³ Nr ewid. 30/2003/P/02066/KGP.

⁴⁴ Pismo SMW 587-24/04 z 02.04.2004 r.

określania wysokości dodatku regulacyjnego dla pracowników URE i powiązanie zasad ustalania wysokości tego dodatku w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej oraz wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o jego zatwierdzenie, w celu stosowania, do czasu kompleksowej nowelizacji art. 29 *ustawy p. e.*

4. Pilne uzgodnienie z Szefem Służby Cywilnej wymagań jakie powinni spełniać kandydaci na stanowisko Dyrektora Generalnego w URE, w celu zgodnego z prawem obsadzenia tego stanowiska w drodze konkursu.

Stosownie do art. 62 *ustawy o NIK*, proszę Pana Prezesa o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach ich niepodjęcia.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK* w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, ma Pan prawo zgłosić do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* - od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Z poważaniem
Sawicki