



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Szwedowski

Warszawa, 14 czerwca 2004 r.
Skrzynka pocztowa Nr P-14

KGP/41009/04

URZĄD REGULACJI ENERGETYKI
Sekretariat Wiceprezesa

Wpł. 2004-06-15

231

Znak sprawy: GP - -

Pan
Leszek Juchniewicz

Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki

Szanowny Panie Prezisie

W załączeniu przekazuję *Informację o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku, część 50 – Urząd Regulacji Energetyki.*

Stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.) przysługuje Panu Prezesowi prawo zajęcia stanowiska w terminie 7 dni od dnia otrzymania powyższej *Informacji.*

Załącznik: 1

z poważaniem

URZĄD REGULACJI ENERGETYKI
Sekretariat Prezesa

Wpł. 2004-06-16

L. dz. 648

Znak sprawy: GP - 040-2(5)/2004/1F

Sewer Jankowi

959/w

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT GOSPODARKI SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP/41009-1/04

Nr ewid. 31/2004/P03065/KGP

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 50

Urząd Regulacji Energetyki

W a r s z a w a c z e r w i e c 2 0 0 4 r .

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

Wizją 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 budżetu państwa w 2003 roku, część 50 – Urząd Regulacji Energetyki

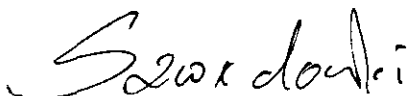
Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Paweł Banas

Zatwierdzam:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Szwedowski

Warszawa, dnia 03.06...... 2004r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: (0-22) 825 44 81

Spis treści

1.	WPROWADZENIE	5
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
	2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
	2.2. Synteza wyników kontroli	8
	2.3. Wnioski	10
3.	WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
	3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
	3.1.1. Stan prawny	11
	3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne	12
	3.2. Ewidencja finansowo-księgowa, sprawozdawczość budżetowa	13
	3.2.1. Poprawność zapisów księgowych wpływających na sprawozdawczość	13
	3.2.2. Poprawność formalna dowodów księgowych	13
	3.3. Analiza wykonania budżetu państwa w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki	15
	3.3.1. Dochody	15
	3.3.2. Wydatki	19
	3.3.3. Wydatki poniesione z rezerw budżetowych	24
	3.3.4. Zatrudnienie i wynagrodzenia	25
	3.4. Inne ustalenia kontroli	31
4.	INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	37
	4.1. Przygotowanie kontroli	37
	4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	39
	ZAŁĄCZNIKI	41

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji - w okresie od 14 stycznia 2004 r. do 19 marca 2004 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, kontrolę Nr P/03/065 „Wykonanie budżetu państwa w 2003 r. w części nr 50 Urząd Regulacji Energetyki”.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania *ustawy budżetowej na rok 2003 z dnia 18 grudnia 2002 r.*², w części 50 - Urząd Regulacji Energetyki.

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Regulacji Energetyki, zwanym dalej także URE lub Urzędem.

Badaniami kontrolnymi objęto: prawidłowość realizacji dochodów z poszczególnych źródeł, zgodność realizacji dochodów i wydatków z *ustawą budżetową na rok 2003*, przepisami *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*³ oraz wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi, rzetelność sprawozdań budżetowych, łącznie ze zbadaniem dowodów i zapisów księgowych, z których wynikają kwoty zawarte w sprawozdaniach, przestrzeganie przepisów *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*⁴ przy dokonywaniu zamówień, *ustawy z dnia 29 września 1994 r. rachunkowości*⁵, jak również powiązanie nakładów finansowych z efektami rzeczowymi, tj. celowość dokonywanych wydatków i ich zgodność z realizowanymi zadaniami.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r.

Po kontroli wykonania budżetu państwa za 2002 r. Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

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

² Dz. U. Nr 235, poz. 1981

³ t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148.

⁴ t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

⁵ t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

1. Opracowanie zasad ochrony danych i ich zbiorów zawartych w systemie rachunkowości komputerowej URE.
2. Wyodrębnienie organizacyjne wykonywania zadań audytu wewnętrznego.
3. Do czasu wydania przepisu wykonawczego na podstawie art. 29 *Prawa energetycznego* zmienionego z dniem 1 stycznia 2000 r., wstrzymanie wypłat dodatku regulacyjnego wynikającego z „Regulaminu przyznawania i wypłacania dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki” z dnia 5 grudnia 1997 r.
4. 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.

Ustalenia kontroli wykazały, że spośród czterech sformułowanych wniosków pokontrolnych, w pełni zrealizowano dwa wnioski, tj. 1 i 2, poprzez:

ad 1. Opracowanie zasad ochrony danych i przechowywania dokumentów, stanowiących integralną część „Dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości w Urzędzie Regulacji Energetyki”, ustalonej zarządzeniem Nr 5/2003 Prezesa URE z dnia 3 lipca 2003 r.

ad 2. Rozdzielenie, z dniem 2 lipca 2003 r., zakresu obowiązków pracownika wykonującego zadania audytu wewnętrznego i sekretarza Prezesa URE. Wcześniej funkcje te sprawowała jedna osoba.

W przypadku wniosku odnoszącego się do wstrzymania wypłat dodatku regulacyjnego wynikającego z „Regulaminu przyznawania i wypłacania dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki” z dnia 5 grudnia 1997 r. (ad. 3), w ocenie NIK, Prezes URE nie podjął żadnych działań zmierzających do jego realizacji. Zdaniem Prezesa URE, realizacja ww. wniosku doprowadziłaby do nieuzasadnionego zróżnicowania uprawnień pracowników Urzędu oraz spowodowałaby brak możliwości obsadzania stanowisk dyrektorów oddziałów terenowych, co maksymalnie utrudniłoby realizację ustawowych zadań Prezesa URE i funkcjonowanie Urzędu. Izba nie podziela tego stanowiska (szerzej patrz pkt 3.3.4. Informacji na str. 26).

W odniesieniu do wniosku dotyczącego obsady stanowiska Dyrektora Generalnego URE (ad. 4), zdaniem NIK, został on zrealizowany częściowo. Z dniem 31 marca 2004 r., w związku z rezygnacją, został rozwiązany stosunek pracy z Panią Longiną Putką, sprawującą od dnia 22 kwietnia 2002 r. funkcję Dyrektora Generalnego URE. Jednocześnie, wobec różnicy stanowisk Prezesa URE i Szefa Służby Cywilnej dotyczących wymagań konkursowych na to stanowisko, niemożliwe okazało się przeprowadzenie postępowania zmierzającego do jego obsadzenia zgodnie z prawem, choć uzgodnienia w tej sprawie prowadzono od 2001 r. (szerzej patrz pkt 3.4. Informacji na str. 31).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Ocena wykonania budżetu państwa za 2003 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki – pozytywna z uchybieniami.

Stwierdzone uchybienia dotyczyły kwoty 604,7 tys. zł, tj. 2,03% wydatków do wydatków ogółem w części 50 – URE i obejmowały:

- kontynuowanie wypłat dodatków regulacyjnych na podstawie „Regulaminu przyznawania i wypłacania dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki” z dnia 5 grudnia 1997 r., o wstrzymanie których wnioskowała Izba w wystąpieniu pokontrolnym z wykonania budżetu państwa w 2002 r. przez URE (kwota nieprawidłowości 600,4 tys. zł) (str.26);
- uregulowanie rachunku na kwotę 4 334 zł za wykonanie redakcji językowej „Sprawozdania z działalności Prezesa URE w 2002 r.”, na którym brak było daty jego wystawienia (str. 13).

Poza tym stwierdzono uchybienia polegające na:

- sporządzaniu planów dochodów Urzędu przy zbyt ostrożnych założeniach (str. 16);
- niepełnej dekretacji faktur zewnętrznych regulowanych przez Urząd gotówką (str. 14);

- przeprowadzeniu, w trybie *ustawy o zamówieniach publicznych*, w okresie maj-czerwiec 2003 r., postępowania 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 (str. 22);
- niewykonaniu wniosku pokontrolnego NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. w części 50 – URE, dotyczącego zatrudnienia dyrektora generalnego URE w drodze konkursu (str. 31).

Badaniem kontrolnym objęto 633,9 tys. zł dochodów, tj. 1,0% dochodów ogółem zrealizowanych w części 50 - URE oraz 7 824,0 tys. zł wydatków, tj. 26,3% wydatków ogółem zrealizowanych w tej części.

Opinia o rzetelności i prawidłowości rocznych sprawozdań budżetowych – bez zastrzeżeń

Roczne sprawozdania: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz kwartalne sprawozdania: Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, sporządzone przez URE, pokazują prawidłowy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań w 2003 r. zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W ustawie budżetowej na 2003 r. 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 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. (str.15).
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 (str.19). W ramach analizowanych wydatków, krytyczna ocena NIK, pod względem rzetelności, dotyczy:
 - sposobu przeprowadzenia przez Urząd postępowania w sprawie najmu na wolnym rynku, z zastosowaniem przepisów *Kodeksu cywilnego*⁶, mieszkania dla Wiceprezesa URE (str. 22);
 - 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 dnia 5 grudnia 1997 r. (str. 26).
 3. Przeciętne zatrudnienie w 2003 r. w części 50 - URE wyniosło 246 osób. 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. Przeciętne wynagrodzenie w Urzędzie w 2003 r. wyniosło 6 060 zł (str. 25).
 4. Izba pozytywnie ocenia poprawność sporządzania i ewidencji dowodów księgowych dotyczących działalności URE w 2003 r. Badanie wykazało nieprawidłowość o charakterze formalnym jednego dowodu (co stanowiło 0,53% liczebności próby) (str. 13).
 5. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdawczości budżetowej (str. 14).

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

6. W dniu 6 listopada 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 (str. 31).
7. Izba krytycznie, pod względem rzetelności, ocenia działania podjęte przez Prezesa URE w 2003 r. dla realizacji wniosku pokontrolnego sformułowanego w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r., a dotyczącego obsady stanowiska Dyrektora Generalnego w Urzędzie (str. 31).

2.3. Wnioski

W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła, w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 7 maja 2004 r., skierowanym do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wnioski dotyczące:

1. Przyjęcia 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. Uzyskiwania 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 na najem takiego lokalu na wolnym rynku, z zastosowaniem przepisów *Kodeksu cywilnego*.
3. Zmiany „Regulaminu przyznawania i wypłacania dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki” z dnia 5 grudnia 1997 r. w części dotyczącej określania wysokości dodatku regulacyjnego dla pracowników URE i powiązania zasad ustalania wysokości tego dodatku w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej oraz wystąpienia do Prezesa Rady

Ministrów o jego zatwierdzenie, w celu stosowania, do czasu kompleksowej nowelizacji art. 29 *ustawy p.e.*⁷

4. Pilnego uzgodnienia 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.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Gospodarka finansowa części 50 - URE podlega rygorom wynikającym z *ustawy o: finansach publicznych, zamówieniach publicznych, rachunkowości* oraz z innych przepisów określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych.

Dochody budżetowe URE realizowane były między innymi w wyniku uprawnień nadanych Prezesowi URE postanowieniami art. 23 *ustawy p. e.*, tj. uprawnień do udzielania, odmowy udzielania, zmiany i cofania koncesji przedsiębiorstwom energetycznym. Wpływy z opłat za koncesje stanowią podstawowe źródło dochodów Urzędu.

⁷ *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.*

*Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych*⁸ wprowadziła z dniem 31 grudnia 2002 r. zmianę polegającą na tym, iż dotychczas prowadzone dla obsługi budżetu państwa rachunki, wymienione w art. 190 mają funkcjonować jeszcze do 31 grudnia 2004 r.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne

Urząd Regulacji Energetyki, dysponent główny części 50, a zarazem dysponent III stopnia, nie posiadał jednostek podległych, będących dysponentami drugiego lub trzeciego stopnia, w rozumieniu przepisów rozdziału 3 *ustawy o finansach publicznych*. URE nie prowadził działalności w formie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych oraz funduszy celowych i agencji. Całość planowanych w ustawie budżetowej środków została rozdysponowana na wydatki Urzędu.

W skład Urzędu, w 2003 r., wchodziły następujące komórki organizacyjne: Gabinet Prezesa, Departament Przedsiębiorstw Energetycznych, Departament Taryf, Departament Promowania Konkurencji, Departament Integracji Europejskiej i Studiów Porównawczych, Biuro Prawne, Biuro Obsługi Urzędu, Stanowisko do Spraw Ochrony Informacji Niejawnych, Stanowisko Rzecznika Odbiorców Paliw i Energii. Ponadto w swej strukturze organizacyjnej Urząd posiadał 9 oddziałów terenowych: oddział centralny z siedzibą w Warszawie, północno-zachodni z siedzibą w Szczecinie; północny z siedzibą w Gdańsku; zachodni z siedzibą w Poznaniu; wschodni z siedzibą w Lublinie; środkowo-zachodni w Łodzi; południowo-zachodni z siedzibą we Wrocławiu; południowy z siedzibą w Katowicach i południowo-wschodni z siedzibą w Krakowie.

URE nie dysponował środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, nie podlegających zwrotowi.

Przeciętne zatrudnienie w części 50 Urząd Regulacji Energetyki wynosiło w 2003 r., wg sprawozdania Rb-70, 246 osób. W 2003 r. w Urzędzie zatrudnione były 2 osoby zaliczane do grupy „R”.

⁸ Dz. U. Nr 200, poz. 1685.

3.2. Ewidencja finansowo-księgową, sprawozdawczość budżetowa

Badanie w zakresie poprawności sporządzania i ewidencji dowodów księgowych przeprowadzono w Urzędzie Regulacji Energetyki, będącym dysponentem głównym i dysponentem III stopnia. W kontrolowanej jednostce przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego wylosowano, z ogólnej populacji 9696 dowodów księgowych dokumentujących wydatki, próbę 189 dowodów. Dowody te, łącznie z 17 dowodami dotyczącymi najwyższych pozycji wydatków kontrolowanej jednostki, zostały objęte badaniem pod kątem spełniania wymogów formalnych oraz pod kątem poprawności zapisów wpływających na sprawozdawczość bieżącą jednostki.

3.2.1. Poprawność zapisów księgowych wpływających na sprawozdawczość

W zakresie poprawności zapisów księgowych wpływających na sprawozdawczość jednostki, w grupie badanych dowodów nie stwierdzono nieprawidłowości.

Przyjmując 95% poziom ufności⁹ dla proporcji nieprawidłowości, przy progu istotności¹⁰ na poziomie 3%, w zakresie poprawności zapisów księgowych wpływających na sprawozdawczość jednostki wydana została opinia pozytywna.

3.2.2. Poprawność formalna dowodów księgowych

W zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych, w grupie badanych dowodów, stwierdzono jedną nieprawidłowość. Stanowiło to 0,53 % liczebności próby. Nieprawidłowość ta polegała na braku daty wystawienia rachunku na kwotę 4 334 zł (uregulowanego w dniu 10 kwietnia 2003 r.) za wykonanie na rzecz URE redakcji językowej „Sprawozdania z działalności Prezesa URE w 2002 r.”. Przedmiotowy brak formalny, będący skutkiem niedopatrzania w zakresie kontroli

⁹ Poziom ufności - wyraża pewność, z jaką sformułowane przez kontrolera wnioski są prawidłowe.

¹⁰ Próg istotności – maksymalna akceptowana wielkość proporcji nieprawidłowości (dla nieprawidłowości w zapisach księgowych przyjęto 3%, dla nieprawidłowości w sporządzaniu i ewidencji dowodów – 5%).

formalno-rachunkowej rachunku, nie spowodował poniesienia przez Urząd wydatku z tytułu odsetek za przekroczenie terminu zapłaty wynagrodzenia wykonawcy zamówienia.

Ponadto w URE wystąpiły uchybienia o charakterze systematycznym. Na 32 fakturach zewnętrznych, uregulowanych przez Urząd gotówką (stanowiących 17% liczebności próby) brak było pełnej dekretacji – nie podano konta przeciwstawnego. Uznając, że niepełna dekretacja na dowodach księgowych może wzbudzać wątpliwości co do miejsca zaewidencjonowania w księgach rachunkowych tego typu operacji gospodarczych, zastępca dyrektora Biura Obsługi Urzędu, główny księgowy URE, poleciła pracownikom dekretującym dokumenty kasowe w każdym przypadku wpisywać po stronie Ma symbol konta 101 – Kasa. Stwierdzone uchybienia obejmowały 0,33% populacji.

Przyjmując 95% poziom ufności dla proporcji nieprawidłowości, przy progu istotności na poziomie 5%, w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych, została wydana opinia pozytywna.

Dane zamieszczone w sprawozdaniach budżetowych sporządzonych przez Urząd w 2003 r. były zgodne z ewidencją księgową. Sprawozdania miesięczne, kwartalne i roczne składane były w terminach określonych w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*¹¹.

Zdaniem NIK, wszystkie zdarzenia mające wpływ na wykonanie budżetu państwa w części 50 - Urząd Regulacji Energetyki zostały ujęte w ewidencji księgowej Urzędu.

¹¹ Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.

3.3. Analiza wykonania budżetu państwa w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki

Szczegółowy plan dochodów i wydatków, układ wykonawczy budżetu państwa na 2003 r. w części 50 Urząd Regulacji Energetyki został sporządzony w granicach kwot określonych w *ustawie budżetowej na 2003 r. z dnia 18 grudnia 2002 r.* w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej. Został on przekazany do Ministra Finansów w dniu 16 stycznia 2003 r., tj. w obowiązującym terminie 21 dni po ogłoszeniu ustawy budżetowej.

W dniu 24 stycznia 2003 r. Prezes URE zatwierdził plan finansowy Urzędu opracowany na podstawie ww. układu wykonawczego.

3.3.1. Dochody

Realizację dochodów budżetowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2002 r.	2003 r.		5:3	5:4
			Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie		
			tys. zł		%	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Część 50 URE ogółem, w tym:	58 062	57 150	61 718	106,3	108,0
1.1.	dział 750 Administracja publiczna	58 062	57 150	61 718	106,3	108,0
1.1.1.	rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	58 062	57 150	61 718	106,3	108,0
1.1.1.1	§ 059 Wpływy z opłat za koncesje i licencje	57 826	57 000	61 499	106,4	107,9
1.1.1.2.	§ 084 Wpływy ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych	151	140	163	107,9	116,4
1.1.1.3	§ 091 Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	60	-	24	40,0	-
1.1.1.4	§ 092 Pozostałe odsetki	1	-	-	-	-
1.1.1.5	§ 097 Wpływy z różnych dochodów	24	10	32	133,3	320,0

30 czerwca 2003 r. termin wniesienia przez ww. przedsiębiorstwo opłaty koncesyjnej w kwocie 5 854 zł (dot. koncesji na obrót paliwami ciekłymi), należnej za rok 2003. W uzasadnieniu decyzji podano m. in., że „(...)

- przedsiębiorstwo „NARAL” wniosek swój motywowało ciężką sytuacją finansową, spowodowaną chorobą właściciela, która uniemożliwiła prowadzenie przez przedsiębiorstwo działalności (w okresie od listopada 2002 r. do marca 2003 r.),
- przedsiębiorstwo nadesłało informacje, że w okresie trzech kolejnych lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o udzielenie pomocy nie otrzymało pomocy publicznej,
- zważywszy, że wniesienie opłaty koncesyjnej w obowiązującym terminie wpłynęłoby na pogorszenie sytuacji finansowej spółki, a sytuacja ta w najbliższym czasie może ulec poprawie, uznałem za zasadne odroczyć termin wniesienia opłaty”.

W dniu 14 listopada 2003 r. Prezes URE wystawił tytuł wykonawczy, skierowany do Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Zielonej Górze, celem egzekucji kwoty 5 854 zł (należność główna - kwota odsetek naliczona na dzień wystawienia tytułu wynosiła 511,50 zł), stanowiącej opłatę z tytułu koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej ww. przedsiębiorstwu. NIK nie kwestionuje zasadności wydania wyżej opisanych decyzji przez Prezesa URE.

Pobrane dochody były terminowo przekazywane na rachunek bieżący urzędu skarbowego.

3.3.2. Wydatki

Realizację wydatków budżetowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2002r.*	2003r.				6:3	6:4	6:5
			Plan	Budżet po zmianach	Wykonanie	w tym:			
						wydatki niewyga- sające			
tys. zł						%%			
1	2	3	4	5	6	6a	7	8	9
	część (50 URE) ogółem	30 256	33 002	33 022	29 733	-	98,3	90,1	90,0
	w tym:								
1.	dział (Administracja publiczna)	30 256	33 002	33 002	29 733	-	98,3	90,1	90,0
1.1.	rozdział (Integracja z UE)	40	-	-	-	-	-	-	-
1.1.1.	§ 4300 Zakup usług pozostałych	6	-	-	-	-	-	-	-
1.1.2.	§ 4420 Podróże służbowe zagr.	34	-	-	-	-	-	-	-
1.2.	rozdział (Urzędy naczelne i centralne organów administracji rządowej)	30 157	32 852	32 872	29 620	-	98,2	90,2	90,1
1.2.1.	§ 3020 Nagrody i wydatki osobowe nie zalicz. do wynagr.	105	16	17	16	-	15,2	100,0	94,1
1.2.2.	§ 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników	2 300	2 606	2 645	2 644	-	114,9	101,5	99,9
1.2.3.	§ 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cyw.	14 794	16 940	16 149	13 902	-	94,0	82,1	86,1
1.2.4.	§ 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne	1 414	1 513	1 513	1 346	-	95,2	89,0	89,0
1.2.5.	§ 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne	2 660	3 160	2 994	2 457	-	92,4	77,8	82,1
1.2.6.	§ 4120 Składki na Fundusz Pracy	442	516	516	426	-	96,4	82,6	82,6
1.2.7.	§ 4140 Wpłaty na PFRON	9	30	30	5	-	55,6	16,7	16,7
1.2.8.	§ 4210 Zakup materiałów i wyposaż.	474	450	500	464	-	97,9	103,1	92,8
1.2.9.	§ 4260 Zakup energii	103	110	112	112	-	108,7	101,8	100,0
1.2.10.	§ 4270 Zakup usług remontowych	64	100	100	91	-	142,2	91,0	91,0
1.2.11.	§ 4300 Zakup usług pozostałych	7 288	6 810	7 668	7 662	-	105,1	112,5	99,9
1.2.12.	§ 4410 Podróże służbowe krajowe	77	150	150	81	-	105,2	54,0	54,0
1.2.13.	§ 4430 Różne opłaty i składki	58	90	90	59	-	101,7	65,6	65,6
1.2.14.	§ 4440 Odpisy na ZFŚS	175	196	196	166	-	94,9	84,7	84,7
1.2.15.	§ 4550 Szkolenia członków śl. cywilnej	115	100	105	105	-	91,3	105,0	100,0
1.2.16.	§ 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	1	-	13	12	-	1 200	-	92,3
1.2.17.	§ 6060 Wydatki na zakupy inwest. jedn. budżet	78	65	74	72	-	92,3	110,8	97,3
1.3.	rozdział (Współpraca naukowo-techniczna z zagranicą)	59	150	150	113	-	191,5	75,3	75,3
1.3.1.	§ 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	-	4	4	-	-	-	-	-
1.3.2.	§ 4300 Zakup usług pozostałych	1	20	20	-	-	-	-	-
1.3.3.	§ 4420 Podróże służbowe zagraniczne	52	120	120	108	-	207,7	90,0	90,0
1.3.4.	§ 4540 Składki do organizacji międzynarodowych	6	6	6	5	-	83,3	83,3	83,3

W ustawie budżetowej na rok 2003 ustalano wydatki w części 50 Urząd Regulacji Energetyki w wysokości 33 002 tys. zł. W ciągu 2003 r. wydatki zostały zwiększone o 20 tys. zł do łącznej wysokości 30 022 tys. zł. Decyzją z dnia 15 lipca 2003 r. nr BP7-0420-77/2003 (podjętą w związku z wnioskiem Prezesa URE) Minister Finansów przeniósł z rezerwy celowej (część 83, poz. 69) budżetu państwa na 2003 r. do części 50: dział 750, rozdział 75001, paragraf 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych kwotą 9 tys. zł, z przeznaczeniem na pokrycie kosztów wyposażenia Urzędu w sprzęt komputerowy, służący do korzystania z systemu bankowości elektronicznej oraz komunikacji z informatycznym systemem Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów. Decyzją z dnia 30 października 2003 r. nr FS2/URE/6/03 (podjętą w związku z wnioskiem Szefa Służby Cywilnej) Minister Finansów przeniósł z rezerwy celowej (część 83, poz. 41) budżetu państwa na 2003 r. do części 50: dział 750, rozdział 75001, paragrafy 4020, 4110, 4120 łączną kwotą 11 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla czterech urzędników służby cywilnej zatrudnionych w URE, mianowanych z dniem 1 października 2003 r.

Układ wykonawczy budżetu państwa, część 50 – URE oraz plan finansowy Urzędu na 2003 r. uwzględniający ww. zmiany budżetu państwa zostały zatwierdzone przez Prezesa URE w dniu 6 listopada 2003 r.

Decyzje Prezesa URE w sprawie zmiany budżetu URE na 2003 dotyczyły przeniesień wydatków między paragrafami w jednym rozdziale, a przeniesienia w wynagrodzeniach nie spowodowały zwiększenia planowanych wydatków w grupie paragrafów „płacowych”, ani zmiany planu wydatków w żadnym z rozdziałów. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w dokonywanych przeniesieniach między paragrafami (dwie decyzje Prezesa URE: Nr 10/2003 z dnia 19 listopada 2003 r. i Nr 14/2003 z dnia 29 grudnia 2003 r.).

W związku z przesunięciem terminu realizacji nowych zadań Prezesa URE, wynikających m. in. z ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach

stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych¹³, decyzją Nr 9/2003 z dnia 19 listopada 2003 r., Prezes URE na podstawie art. 100 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych zablokował wydatki w wysokości 2 000 tys. zł. Zablokowane wydatki objęły: w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, a w jego ramach m. in.: §4020 – wynagrodzenia osobowe członków służby cywilnej, §4040 – Dodatkowe wynagrodzenia roczne. Zablokowana kwota wydatków objęła 6,1% wydatków URE przewidzianych ustawą budżetową po zmianach, z czego w najwyższym stopniu zablokowane zostały wydatki na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej – 4,5% planu (1 500 tys. zł).

Zablokowanie tych wydatków Izba uznaje za celowe, zwłaszcza w świetle poziomu wynagrodzeń w Urzędzie (wykonanie 2003 r.: średnio 6 060 zł /miesiąc na 1 zatrudnionego). Przeciętnie zatrudnienie wynosiło w etatach 246, w tym w grupie członków korpusu służby cywilnej 227.

Zrealizowane wydatki wyniosły 29 733 tys. zł, tj. 90,0% budżetu po zmianach. W porównaniu do 2002 roku wydatki były niższe o 523 tys. zł, tj. o 1,7 %.

Badaniem kontrolnym objęto wydatki zrealizowane w dziale 750 – Administracja publiczna (rozdziały 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej i 75064 – Współpraca naukowo-techniczna z zagranicą) w łącznej wysokości 7 824 tys. zł, co w stosunku do zrealizowanych wydatków stanowiło 26,3 %.

W 2003 r. wszystkie wydatki URE zostały zaplanowane i zrealizowane w dziale 750 – Administracja publiczna.

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 (69,9 %), a zakup usług pozostałych – 7 662 tys. zł (25,8 %), w tym czynsz najmu powierzchni biurowych –

¹³ Dz. U. Nr 199, poz. 1934.

6 450 tys. zł (21,7 %). Wydatki majątkowe URE, w kwocie 72 tys. zł (0,2%), obejmowały zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania.

Izba pozytywnie ocenia realizację wydatków budżetowych. Kontrola wydatków budżetowych, w łącznej kwocie 181 tys. zł, nie wykazała naruszeń przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*.

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*¹⁴ 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 tę jednostkę. Zgodne z przywołanym *rozporządzeniem*, dysponentem lokali w państwowych jednostkach organizacyjnych na obszarze miasta stołecznego Warszawy jest Szef KPRM.

W tym kontekście Izba za niewystarczające uznaje działania podjęte przez p. o. Dyrektora Biura Obsługi Urzędu (BOU), polegające na przeprowadzeniu rozmowy telefonicznej z KPRM, w celu stwierdzenia braku mieszkań służbowych będących w dyspozycji kancelarii¹⁵.

Zdaniem NIK, w celu jednoznacznego udokumentowania zaistnienia przesłanek uprawniających do zawarcia 24 czerwca 2003 r. przez Urząd umowy najmu mieszkania w Warszawie na podstawie przepisów *Kodeksu cywilnego*, należało

¹⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 31, poz. 277.

¹⁵ Wyjaśnienia z 16.03.2004 r.

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 temu¹⁶. 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 czerwca 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.

Zobowiązania Skarbu Państwa w tej części i ich skutki prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Stan na koniec grudnia		3:2
	2002 r.	2003 r.	
	tys. zł		%
1	2	3	4
1. Zobowiązania ogółem	1 657	1 620	97,8
2. Zobowiązania wymagalne	-	-	-
3. Naliczone odsetki (ogółem)	-	-	-

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 2003 r. wyniosły 1 620 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu do stanu na koniec grudnia poprzedniego roku o 2,2%. Wg stanu na koniec grudnia 2003 r. URE nie posiadało zobowiązań wymagalnych. W 2003 r. Urząd nie ponosił wydatków z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań.

Główne tytuły zobowiązań niewymagalnych na koniec 2003 r. dotyczyły: dodatkowego wynagrodzenia rocznego (1 350 tys. zł) wraz z pochodnymi (259 tys. zł) przysługującego pracownikom Urzędu za 2003 r. Ww. tytuły zostały zaksięgowane pod datą 31 grudnia 2003 r., w koszty roku 2003, natomiast wydatek zostanie poniesiony w 2004 r.

¹⁶ Pismo DG/58/99 z 03.02.1999 r.

3.3.3. Wydatki poniesione z rezerw budżetowych

W 2003 r. w części 50 zwiększono wydatki z rezerw budżetowych o 20 tys. zł, tj. o 0,06 % (środki w 100 % pochodziły z rezerw celowych).

Wykorzystanie środków otrzymanych na finansowanie wydatków z rezerw celowych przedstawiało się następująco:

- 1) poz. 41 – Służba cywilna – szkolenia i wynagrodzenia – 11 tys. zł,
- 2) poz. 69 – System bankowości elektronicznej – rachunkowość centralna – 9 tys. zł.

Środki przeniesione z rezerwy celowej zwiększyły wydatki w dziale 750, rozdz. 75001, paragrafy: 4020, 4110, 4120, 6060, w okresie od 15 lipca do 31 grudnia 2003 r. (dwie decyzje).

Z kwoty tej wykorzystano 20 tys. zł, tj. 100%. Środki w wysokości 11 tys. zł (pochodzące z części 83, poz. 41) przeznaczono na sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla czterech urzędników służby cywilnej zatrudnionych w URE, mianowanych z dniem 1 października 2003 r. Kwotę 9 tys. zł (pochodzącą z części 83, poz. 69) wydatkowano na dofinansowanie kosztów zakupu w dniu 18 grudnia 2003 r. sprzętu komputerowego (drukarki laserowej), służącego do korzystania z systemu bankowości elektronicznej oraz komunikacji z informatycznym systemem Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów.

3.3.4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Zatrudnienie i wynagrodzenia prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie		Wykonanie 2002 r.			Wykonanie 2003 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie według Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie według Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Ogółem	266	18 509	5 799	246	17 890	6 060	104,5
	wg statusu zatrudnienia							
	w tym:							
	01	18	1 970	9 122	17	2 310	11 322	124,1
	02	2	519	21 643	2	525	21 889	101,1
	03	246	16 020	5 427	227	15 055	5 527	101,9
1.1	dział 750							
	Administracja publiczna	266	18 509	5 799	246	17 890	6 060	104,5
1.1.1	rozdział 75001							
	Urzędy naczelnych centralnych organów administracji rządowej	266	18 509	5 799	246	17 890	6 060	104,5
	status zatrudnienia							
	01	18	1 970	9 122	17	2 310	11 322	124,1
	02	2	519	21 643	2	525	21 889	101,1
	03	246	16 020	5 427	227	15 055	5 527	101,9

Dane w zakresie zatrudnienia i wynagrodzenia w 2003 r. nie są w pełni porównywalne z danymi za rok 2002 ze względu na zmiany wprowadzone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 lipca 2003 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁷.

Przeciętne zatrudnienie w 2003 r. wyniosło 246 osób i było realizowane wyłącznie w dziale 750 - Administracja publiczna. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2003 r. wyniosło 6 060 zł.

¹⁷ Dz. U. Nr 125, poz. 1160.

Zatrudnienie w URE członków korpusu służby cywilnej (status 03) na początku i końcu 2003 r. wynosiło odpowiednio 225 i 227,5 etatu, podczas gdy limit etatów wg ustawy budżetowej oraz planu po zmianach wynosił 268.

Plan wykorzystania w 2003 r. środków na osobowe uposażenia dla ww. statusu został zrealizowany przez URE w 86,1% (planowane 16 149,4 tys. zł wobec wykonanych 13 899,9 tys. zł).

Plan wykorzystania w 2003 r. środków na dodatkowe wynagrodzenia roczne dla członków korpusu służby cywilnej (status 03) został zrealizowany przez URE w 88,8% (1 155,5 tys. zł wobec 1 300 tys. zł).

Plan wykorzystania w 2003 r. środków na osobowe uposażenia dla pracowników o statusie 02 – kierownicze stanowiska państwowe - został zrealizowany przez URE w 99,9% (486,3 tys. zł wobec 486,5 tys. zł). Plan wykorzystania w 2003 r. środków na dodatkowe wynagrodzenia roczne został zrealizowany przez URE w 99,7% (38,9 tys. zł wobec 39 tys. zł).

Plan wykorzystania w 2003 r. środków na osobowe uposażenia dla statusu 01 – stanowiska niemnożnikowe - został zrealizowany przez URE w 99,9% (2 158 tys. zł wobec 2 158,5 tys. zł).

Plan wykorzystania w 2003 r. środków na dodatkowe wynagrodzenia roczne dla statusu 01 został zrealizowany przez URE w 87,2% (151,7 tys. zł wobec 174 tys. zł).

Pracownikom grupy „R” w 2003 r. została wypłacona jedna nagroda jubileuszowa w wysokości 25 468,44 zł oraz dwie nagrody przyznane przez Prezesa RM w łącznej wysokości 18 000 zł (odprawy jednorazowe oraz ekwiwalenty za urlop nie były wypłacane dla tej grupy pracowników Urzędu).

W 2003 r. Prezes URE wypłacił swym doradcom oraz dyrektorom Oddziałów Urzędu dodatek regulacyjny w łącznej wysokości 600 356,14 zł.

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.¹⁸

¹⁸ Pismo KGP/41007-1/03 z 06.05.2003 r.

Wniosek nr 3 brzmiał: „Do czasu wydania przepisu wykonawczego na podstawie art. 29 Prawa energetycznego, zmienionego z dniem 1 stycznia 2000 r., 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 wniosek pokontrolny, nie podjął leżących w jego gestii działań doraźnych, służących jego realizacji. W konsekwencji, wbrew zaleceniom NIK¹⁹, kontynuował wypłaty dodatku regulacyjnego na podstawie przepisów tego Regulaminu. Jednocześnie, wzorem lat 2001-2002²⁰, nie podjął także systemowych działań mających na celu nowelizację 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 kontroli²¹, 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 pkt 2 lit f *ustawy o NIK* od Szefa KPRM²² wynikało, że dokument ten, w nowej wersji, był przedmiotem posiedzenia Komitetu Rady Ministrów 25.03.2004 r. oraz że jedną

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Pismo Prezesa URE GP-090-2(12)/2004 z 19.03.2003 r.

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.*²³, 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.

W ocenie Izby, w przypadku pracowników URE niezaliczanych 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*²⁴, 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, byłby czasowym uregulowaniem przedmiotowej sprawy.

Zmiana ww. Regulaminu, w zakresie dodatku regulacyjnego nie ograniczy praw pracowników Urzędu do wynagrodzenia, natomiast w istotny sposób przybliży

²² Pismo SMW 587-24/04 z 02.04.2004 r.

²³ 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.

²⁴ Dz. U. Nr 130, poz. 860.

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*²⁵ (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*²⁶ 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

²⁵ Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.

²⁶ Dz. U. Nr 24, poz. 296 ze zm.

pracowników Urzędu Regulacji Energetyki” z dnia 5 grudnia 1997 r. stosownych zmian, w żadnej 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 dyskusji²⁷ Przewodniczący Komisji zobowiązał obecnego na posiedzeniu Wiceprezesa URE do nadesłania pisemnej informacji w sprawie systemu wynagradzania doradców Prezesa URE. Prezes URE nadesłał taką informację²⁸. 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.

²⁷ Biuletyn nr 1998/IV, Komisja Finansów Publicznych nr 189, str. 17-22.

²⁸ Pismo GP/1084/2003 z 18.07.2003 r.

3.4. Inne ustalenia kontroli

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 lipca 2003 r., w „Zakresie obowiązków pracownika”, zatrudnionego na tym stanowisku zostały zawarte obowiązki związane wyłącznie z prowadzeniem audytu wewnętrznego. Wcześniej osoba ta zatrudniona była jednocześnie jako asystent Prezesa URE.

W dniu 6 listopada 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.

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

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu i funkcjonowaniem systemu kontroli wewnętrznej.

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 URE²⁹, NIK we wniosku nr 4 uznała za celowe „Podjęcie inicjatywy mającej na celu zakończenie niezgodnego z prawem sprawowania funkcji Dyrektora Generalnego

²⁹ Pismo KGP/41007-1/03 z 06.05.2003 r.

URE przez panią Longinę Putkę oraz zatrudnienie na stanowisku Dyrektora Generalnego URE osoby wyłonionej w drodze konkursu”.

Prezes URE³⁰, 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 zastrzeżenie³¹. 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.

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 w drodze konkursu.

W konsekwencji stanowisko to obsadzone było nadal na podstawie art. 144a *ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej*³² (zwanej dalej *ustawą o s. c.*). Przytoczony wyżej artykuł *ustawy o s. c.* Trybunał Konstytucyjny³³ 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*

³⁰ Pismo GP/637/2003 z 14.05.2003 r.

³¹ Uchwała Nr 18 z 04.06.2003 r.

³² Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.

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)³⁴. Pozostał on bez odpowiedzi ze strony Prezesa URE, pomimo kolejnych monitów wysyłanych przez Szefa SC³⁵. Dopiero w grudniu 2003 r. Prezes URE, odpowiadając na *uchwałę nr 105 Rady Służby Cywilnej z dnia 18 grudnia 2003 r.* – odnoszącą 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 konkursu³⁶. W odpowiedzi Szef SC³⁷ 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 akceptacji³⁸.

W związku z brakiem porozumienia, Prezes URE³⁹ 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 do Szefa KPRM z prośbą o pomoc w zorganizowaniu roboczego spotkania z Szefem SC i Przewodniczącym Rady Służby Cywilnej w sprawie uzgodnienia warunków konkursu na stanowisko Dyrektora Generalnego URE⁴⁰.

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, wykraczały poza granice obowiązującego prawa. Powyższą kwestię, wobec kandydatów na urzędników służby cywilnej, reguluje art. 4 pkt 3 *ustawy o s. c.*

³³ Wyrok TK K 9/02 OTK-A2002/7/94 z 12.12.2002 r.

³⁴ Pismo DR-K/5/00/DG/38/00/III/03/MT z 18.03.2003 r.

³⁵ 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.

³⁶ Pismo GP/2070/2003/LJ z 29.12.2003 r.

³⁷ Pismo DR-K/DG/38/00/I/04/RK z 15.01.2004 r.

³⁸ Patrz przypis 34.

³⁹ Pismo GP/0732-1(1)/2004/LJ z 25.02.2004 r.

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.*).

Zgodnie z art. 147 ust. 1 pkt 4 *ustawy o finansach publicznych* karą za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zakaz pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres od roku do 5 lat od dnia uprawomocnienia orzeczenia. Na podstawie przepisów ust. 5 pkt 1 tego artykułu ukaranie powyższą karą wyklucza z kolei możliwość pełnienia funkcji dyrektora generalnego, przez okres określony w orzeczeniu.

Prezes URE formułował, wbrew przytoczonym wcześniej uregulowaniom ustawowym i przekazanemu przez Szefa SC stanowisku RCL⁴¹, własne oczekiwania dotyczące niekaralności kandydatów na stanowisko Dyrektora Generalnego URE, stawiając warunek niekaralności za przestępstwo popełnione z winy nieumyślnej⁴².

Prezes URE, określając propozycje własnych wymagań dla kandydatów na stanowisko Dyrektora Generalnego w tym Urzędzie w 2004 r.⁴³, dodatkowo zawyżał je w stosunku do analogicznych wymagań, odnoszących się do urzędów centralnych administracji w latach 2000-2003. Szef SC, na potrzeby kontroli NIK, opracował zestawienie⁴⁴ wymagań konkursowych na stanowisko Dyrektora Generalnego w 25 urzędach centralnych w wymienionym okresie. Z zawartych w nim danych wynikało, że zawyżone oczekiwania Prezesa URE dotyczyły m. in.:

⁴⁰ Pismo GP-071-3(2)/2004/LJ z 10.03.2004 r.

⁴¹ Pismo DR-K/5/00/DG/38/00/III/03/MT z 18.03.2003 r.

⁴² Pismo GP/0732-1(1)/2004/LJ z 25.02.2004 r.

⁴³ Patrz przypis 40.

⁴⁴ Pismo DRiS-417-4/04/(2).

- 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).

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 opóźniały obsadzenie stanowiska Dyrektora Generalnego URE, zgodnie z uregulowaniami *ustawy o s. c.*, 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 Energetyki⁴⁵, dotyczącego kwestii obsady stanowiska Dyrektora Generalnego w tym Urzędzie, Szef KPRM⁴⁶ 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.”.

⁴⁵ Nr ewid. 30/2003/P/02066/KGP.

⁴⁶ Pismo SMW 587-24/04 z 02.04.2004 r.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Kontrolę przeprowadzono z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa w 2003 r. przez Urząd Regulacji Energetyki – część 50.

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę wykonania budżetu państwa w 2003 r. przeprowadzono, podobnie jak w latach ubiegłych, na trzech płaszczyznach, odpowiadających:

- kontroli rzetelności ewidencji finansowo–księgowej i sprawozdawczości budżetowej,
- kontroli prawidłowości wykonania budżetu państwa,
- kontroli wykonania zadań przewidzianych do finansowania ze środków publicznych objętych planami zawartymi w ustawie budżetowej.

Kontrola rzetelności ewidencji finansowo–księgowej i sprawozdawczości budżetowej miała pozwolić na ustalenie czy i w jakim stopniu dane zawarte w ewidencji prowadzonej w kontrolowanych jednostkach, były zgodne z faktycznym przebiegiem procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz czy informacje zawarte w sprawozdawczości budżetowej były zgodne z rzeczywistym przebiegiem wykonania ustawy budżetowej oraz z danymi zawartymi w ewidencji finansowo–księgowej.

Kontrola prawidłowości wykonania budżetu państwa miała ustalić, czy w toku wykonywania budżetu państwa przestrzegane były przepisy dotyczące gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków publicznych, zawarte w ustawie o finansach publicznych, w innych ustawach regulujących gospodarkę środkami publicznymi oraz w innych aktach prawnych. Przedmiotem kontroli było także ocenienie w jakim zakresie osoby odpowiedzialne za zapewnienie efektywnego i zgodnego z prawem wykorzystania środków finansowych, korzystają z wyników pracy audytorów wewnętrznych.

Kontrolę wykonania budżetu w jednostce będącej dysponentem III stopnia w zakresie realizacji dochodów, wydatków oraz w zakresie rzetelności ewidencji finansowo-księgowej oparto o dobór próby spraw/dowodów poddanych kontroli.

W kontroli realizacji dochodów badaniu szczegółowemu poddane było po 20 należności w ramach określonych paragrafów dochodów z zastosowaniem doboru systematycznego tj. z obliczonym odstępem.

Natomiast w realizacji wydatków badaniem szczegółowym objętych zostało po 5 największych pozycji wydatków w określonych paragrafach w ramach działu 750 – administracja publiczna oraz nie mniej niż 10% wydatków w pozostałych działach.

Kontrola rzetelności ewidencji finansowo-księgowej oparta była na badaniu próby dowodów księgowych wybranych na zasadach losowych, przy założeniu jednakowego prawdopodobieństwa wyboru, niezależnego od wartości dowodu. Wybór dowodów, dokumentacja badania oraz ekstrapolacja wyników wykonywane były z zastosowaniem specjalnie opracowanego w NIK programu komputerowego „Pomocnik Kontrolera v.2.1”. Dodatkową grupę (warstwę) stanowiły dowody odpowiadające największym pozycjom wydatków, a w uzasadnionych przypadkach tworzona była trzecia warstwa dowodów – dobieranych celowo wg ustalonego algorytmu.

Wybrane powyższą techniką dowody księgowe, badane były pod kątem prawidłowości/nieprawidłowości w dwóch niezależnych kategoriach:

- w zakresie spełniania ustalonych przepisami wymogów formalnych,
- w zakresie prawidłowości ewidencji mającej wpływ na stan sprawozdawczości kontrolowanej jednostki.

W każdej z warstw oddzielnie określana była w obu kategoriach proporcja dowodów/zapisów księgowych nie spełniających ustalonych kryteriów. Wynik końcowy badania – proporcja nieprawidłowości - obliczany był niezależnie dla obu kategorii oceny i stanowił sumę ważoną proporcji uzyskanych z badania poszczególnych warstw. Powyższy wynik obarczony był błędem statystycznym, co

uwzględniono, wyznaczając metodami statystycznymi 95% przedział ufności dla proporcji nieprawidłowości, oddzielnie w obu kategoriach.

Wyznaczone przedziały były porównywane z progami istotności dla obu kategorii, które przyjęto na poziomie:

- 5% - dla nieprawidłowości o charakterze formalnym,
- 3% - dla nieprawidłowości mających wpływ na sprawozdawczość jednostki.

W wyniku porównania wydawana była, niezależnie w obu wymienionych powyżej kategoriach, opinia:

- pozytywna, jeżeli górna granica przedziału ufności nie przekraczała progu istotności,
- pozytywna z zastrzeżeniami, jeżeli próg istotności mieścił się w obrębie przedziału ufności,
- negatywna, jeżeli dolna granica przedziału ufności przekraczała wartość progu istotności.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2003 r. – część 50 Urząd Regulacji Energetyki została przeprowadzona w okresie od dnia 14 stycznia 2004 r. do dnia 19 marca 2004 r. Po zakończeniu czynności kontrolnych, w dniu 22 marca 2004 r., kierownikowi jednostki kontrolowanej przekazano protokół kontroli. W dniu 5 kwietnia 2004 r., na podstawie art. 55 ust. 1 *ustawy o NIK*, Prezes URE, pismem znak GP-090-2(14)/2004/IF, skierowanym do Prezesa NIK, zgłosił kontrolerom zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli. Analiza ww. zastrzeżeń, dokonana przez kontrolerów w okresie od dnia 6 kwietnia 2004 r. do dnia 10 kwietnia 2004 r. nie wykazała konieczności podjęcia dodatkowych czynności kontrolnych.

W odpowiedzi na te zastrzeżenia, zgodnie z art. 55 ust. 4 *ustawy o NIK*, w piśmie z 13 kwietnia 2004 r., kontrolerzy zajęli stanowisko, w którym częściowo uwzględnili zastrzeżenia zgłoszone przez Prezesa URE.

W związku z częściowym uwzględnieniem zastrzeżeń do protokołu kontroli, powołując się na art. 56 ust. 1 *ustawy o NIK*, Prezes URE, pismem GP-090-2(18)/2004/IF z dnia 20 kwietnia 2004 r., złożył do Dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, pisemne zastrzeżenia do protokołu kontroli.

W dniu 28 kwietnia 2004 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdził uchwałę z dnia 23 kwietnia 2004 r. Komisji Odwoławczej Najwyższej Izby Kontroli – Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji oddalającej w całości zastrzeżenia do przekazanego 22 marca 2004 r. protokołu kontroli z wykonania budżetu państwa w 2003 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki.

Stosownie do art. 56 ust. 7 *ustawy o NIK*, pismem znak: KGP/41009-1/04 z dnia 28 kwietnia 2004 r., Prezesowi URE przekazano kopię uchwały Komisji Odwoławczej i postanowienie Prezesa NIK ją zatwierdzające.

W dniu 6 maja 2004 r. (pismo znak: GP-090-2(21)/2004/IF) Prezes URE poinformował NIK o odmowie podpisania protokołu kontroli.

W dniu 7 maja 2004 r., pismem znak: KGP/41009-1/04, Izba wystosowała do Prezesa URE wystąpienie pokontrolne, wnioskując o usunięcie stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości.

W dniu 14 maja 2004 r. Prezes URE (pismo znak: GP-090-2(23)/2004/IF), na podstawie art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, złożył do Kolegium NIK zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Kolegium NIK, na swym posiedzeniu w dniu 26 maja 2004 r., podjęło uchwałę oddalającą zastrzeżenia zgłoszone przez Prezesa URE.

Załączniki

załącznik nr 1

Kalkulacja oceny końcowej część 50 – Urząd Regulacji Energetyki

Oceny wykonania budżetu części 50 URE dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2002 i 2003 roku.

Grupa I

Dochody : 61 718 tys. zł

Wydatki : 29 733 tys. zł

Łączna kwota (W+D): 91 451 tys. zł.

Waga wydatków w łącznej kwocie ($Ww = \frac{W}{W + D}$): 0,3251

Waga dochodów w łącznej kwocie ($Wd = \frac{D}{W + D}$): 0,6749

Nieprawidłowości w dochodach nie stwierdzono.

Ocena częściowa dochodów: pozytywna (6).

Nieprawidłowości w wydatkach: 604,7 tys. zł (2,03 % wydatków ogółem).

Nieprawidłowości te polegały na:

- kontynuowaniu wypłat dodatków regulacyjnych na podstawie „Regulaminu przyznawania i wypłacania dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki” z dnia 5 grudnia 1997 r.”, o wstrzymanie których wniosowała Izba w wystąpieniu pokontrolnym z wykonania budżetu państwa w 2002 r. (kwota nieprawidłowości 600,4 tys. zł);
- uregulowaniu rachunku na kwotę 4 334 zł za wykonanie redakcji językowej Sprawozdania z działalności Prezesa URE w 2002 r., na którym brak było daty jego wystawienia (nieprawidłowość o charakterze formalnym).

Ocena częściowa wydatków: negatywna (1)

Wynik końcowy Wk: = 6 x 0,6749 + 1 x 0,3251 = 4,3745 (4,4)

Ocena ogólna pozytywna z uchybieniami (4)

załącznik nr 2

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. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Sejmowa Komisja Gospodarki
8. Minister Finansów
9. Prezes URE