



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Jacek Jeziński

Warszawa, 25 kwietnia 2006 r.
Skrzynka pocztowa Nr P-14

P/05/057
KGP/41003/06

GP-0050-1(72)/2006/57

**Pan
Leszek Juchniewicz**

**Prezes
Urzędu Regulacji
Energetyki**

Stanowisz Panie Prezesie,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 za 2005r. w części 50.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, który został podpisany w dniu 13 kwietnia 2006 r. przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2005 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki, mimo stwierdzonych uchybień.

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia krytycznie uporczywe i nieuzasadnione, uchylenie się Prezesa URE, od realizacji dwóch wniosków NIK, formułowanych w wyniku kolejnych kontroli wykonania budżetu państwa. Wnioski te dotyczą:

- wstrzymania wypłat dodatków regulacyjnych pracownikom Urzędu niezaliczanym do korpusu służby cywilnej;
- uzgodnienia z **Szefem Służby Cywilnej** warunków umożliwiających obsadzenie, zgodnie z prawem, stanowiska Dyrektora Generalnego Urzędu.

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

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

URZĄD REGULACJI ENERGETYKI	
Sekretariat Prezesa	
Wpł	2006-04-26
L. dz.	855

Znak sprawy GP -

210/05

Obydwie ww. kwestie były przedmiotem krytycznych uwag NIK, poczynawszy od kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r.³ Izba zwraca uwagę, że nie zostało wykonane polecenie **Prezesa Rady Ministrów** wydane w jego imieniu przez pana Marka Żwirskiego, Podsekretarza Stanu, Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie realizacji wymienionych wniosków pokontrolnych NIK⁴.

1.1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia krytycznie pod względem legalności wypłacanie w latach 2003 - 2005, dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu (doradców Prezesa URE i dyrektorów Oddziałów Terenowych). Prezes URE od 2003 r., nie podjął działań zmierzających do zmiany *Regulaminu przyznawania i wypłacania dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki* z 5 grudnia 1997 r., w części dotyczącej określania wysokości dodatku regulacyjnego dla pracowników URE.

Właściwe dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, tj. m.in. doradców Prezesa URE, przepisy *rozporządzenia Rady Ministrów 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*⁵ nie przewidują wypłat dodatku regulacyjnego, a ewentualnie wypłatę dodatku specjalnego, w kwocie nie przekraczającej 40% łącznego wynagrodzenia podstawowego i dodatku funkcyjnego danego pracownika.

NIK nie podziela stanowiska⁶ Pana Prezesa, według którego, przyczyną niepodjęcia wnioskowanych działań są ograniczenia wynikające z art. 29 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*⁷. Według obliczeń NIK, zaprzestanie wypłacania dodatków regulacyjnych pracownikom URE spoza korpusu służby cywilnej (doradcom Prezesa URE), przyniosłoby oszczędności dla budżetu państwa, w ujęciu nominalnym, w samym tylko badanym roku budżetowym w kwocie 338,6 tys. zł.

1.2. Pomimo ww. polecenia Prezesa Rady Ministrów, wniosek pokontrolny dotyczący zgodnego z art. 41 *ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej*⁸ obsady stanowiska Dyrektora Generalnego Urzędu nie został zrealizowany.

Zdaniem NIK, przeciąganie od 2001 r. przez Prezesa URE uzgodnień z Szefem Służby Cywilnej, dotyczących wymagań stawianych kandydatom na stanowisko Dyrektora Generalnego Urzędu nosi znamiona działań omijających przepisy *ustawy o służbie cywilnej*.

2. Dochody budżetu państwa zrealizowane w 2005 r. w części 50 - Urząd Regulacji Energetyki wyniosły 78 481 tys. zł, i były wyższe o 1,7% od zaplanowanej w *ustawie budżetowej na rok 2005*⁹ kwoty 77 190 tys. zł. Zaplanowane w *ustawie budżetowej* dochody były o 7,25% wyższe od wykonanych w 2004 r.

³ Oceny, uwagi i wnioski z kontroli wykonania budżetu państwa w części 50 – URE, w latach 2002-2004, NIK zawarła w wystąpieniach pokontrolnych – pisma znak: KGP/41007-1/03 z 6.05.2003 r.; KGP/41009-1/04 z 7.05.2004 r. oraz KGP/41003-1/05 z 28.04.05 r.

⁴ Pisma z 28.07.2005 r., znak: DKS-587-42(6)/05.

⁵ Dz.U. Nr 24, poz. 296 ze zm.

⁶ Pismo Prezesa URE znak GP-090-1(58)/2006/IF z 14.03.2006 r.

⁷ Dz. U z 2003 r., Nr 153, poz. 1504 ze zm.

⁸ Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr287. poz.2755

Głównym źródłem dochodów Urzędu były wpływy z opłat za koncesje, stanowiące 99,7% ogółu osiągniętych dochodów, pobierane na podstawie art. 34 *ustawy Prawo energetyczne*. W porównaniu do 2004 r. dochody z tego tytułu były wyższe o 6 510 tys. zł, tj. o 9%. W 2005 r. wzrosła liczba nie wniesionych w terminie opłat koncesyjnych, co spowodowało większe niż w 2004 r. naliczenie i wpłatę odsetek. Wpływy z tytułu odsetek wynosiły 99 tys. zł i były o 28 tys. zł wyższe od analogicznych w 2004 roku.

Należności pozostałe do zapłaty (w dziale 750) ogółem według stanu na koniec grudnia 2005 r. wyniosły 1 962 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2004 r. wzrosły o 11,5%. Należności te dotyczyły opłat za koncesje.

Izba nie zgłasza uwag do działań windykacyjnych podejmowanych przez URE w celu wykonania zaplanowanych dochodów. Działania te podjęto w stosunku do wszystkich koncesjonariuszy zalegających z opłatami koncesyjnymi (za 297 koncesji).

Kontrola windykacji należności na podstawie wybranych 15 dowodów księgowych wystawionych w 2005 r., o łącznej wartości sprzedaży 21,7 tys. zł wykazała, że windykacja 96,4% z nich była prowadzona prawidłowo (należności dotyczyły opłat za koncesje oraz sprzedaży Biuletynów URE).

Nieprawidłowości stwierdzono w odniesieniu do należności w łącznej kwocie 775,92 zł (opłaty za publikacje taryf dla energii elektrycznej w Biuletynie Branżowym URE – Energia elektryczna). Stwierdzono, że 5 faktur zostało wystawionych po upływie od 13 do 31 dni od daty wykonania usługi (data wydania Biuletynu).

3. NIK nie zgłasza uwag do realizacji wydatków budżetowych przez Urząd w roku 2005. Wydatki budżetowe URE wykonano w 2005 r. w kwocie 32 850 tys. zł, stanowiącej 98,5% planu po zmianach. Zobowiązania ogółem na koniec 2005 r. wynosiły 910,3 tys. zł i w całości były to zobowiązania niewymagalne. Wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego 2005 stanowiły 3,76% łącznej kwoty zrealizowanych wydatków.

W *ustawie budżetowej na rok 2005* ustalono wydatki budżetowe w części 50 - URE w kwocie 33 323 tys. zł. W ciągu roku budżetowego, Minister Finansów dokonał zwiększenia wydatków w części 50 w kwocie 32 842 zł ze środków finansowych pochodzących z części 83 - Rezerwy celowe, poz. 33, z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla 11 urzędników służby cywilnej zatrudnionych w URE. Po zmianach, planowana kwota wydatków wyniosła 33 356 tys. zł. Przyznane dodatkowe środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Badaniem kontrolnym NIK objęto wydatki budżetowe poniesione w: § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne, § 4300 – Zakup usług pozostałych, § 4420 – podróże służbowe zagraniczne, § 4430 - różne opłaty i składki, oraz § 4210 – zakup materiałów i wyposażenia, w łącznej kwocie 1 787 tys. zł. Ustalono, że Urząd przestrzegał zasad, form i trybów postępowania, określonych w *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*¹⁰.

Izba nie zgłasza zastrzeżeń co do celowości i gospodarności skontrolowanych wydatków.

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób sporządzania i ewidencjonowania dowodów księgowych w Urzędzie Regulacji Energetyki, zwracając uwagę na

¹⁰ Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.

nieprawidłowości związane z funkcjonującym w Urzędzie komputerowym systemem finansowo – księgowym. W toku kontroli stwierdzono przypadki nieprzestrzegania przepisów *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*¹¹ w komputerowych zapisach księgowych.

Zgodnie z art. 4 ust. 5 *ustawy o rachunkowości*, kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą.

4.1. Badanie poprawności sporządzania i ewidencji dokumentów księgowych przeprowadzono na próbie 131 dowodów księgowych po stronie wydatków, w łącznej kwocie 4 714, 8 tys. zł. Doboru próby dokonano z zastosowaniem statystycznej metody monetarnej¹² ze zbiorowości 2110 dowodów o łącznej wartości 7 962 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 na kontach analitycznych). Cechy te zostały określone w art. 21 ust. 1 i art. 23 ust. 2 *ustawy o rachunkowości*¹³.

Badanie wykazało nieprawidłowość o charakterze formalnym w przypadku sześciu dowodów (co stanowiło 4,54 % liczebności próby). Nieprawidłowości polegające na: nieczytelnym zapisie klasyfikacji (5 dowodów), braku akceptacji do zapłaty (1 dowód) nie zniekształciły ewidencji księgowej wydatków w poszczególnych paragrafach).

Badanie nie wykazało przypadków niewłaściwego okresu księgowania - termin wpływu dokumentów wyszczególniony na dowodach księgowych wskazywał ujęcie ich we właściwym okresie księgowania (nie wykraczającym poza termin do zapłaty).

4.2. Wydruki komputerowe oraz zestawienia wyświetlane na ekranie monitora komputera nie zostały oznaczone zgodnie z wymogiem zawartym w art.13 ust.4 pkt.1 *ustawy o rachunkowości* (brak nazwy programu przetwarzania systemu komputerowego). Ponadto, w *Dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości*¹⁴ nie zostały spełnione niektóre wymagania określone w art. 10 ust. 1 pkt 3c) oraz art. 10 ust. 2 tej *ustawy*. W *Dokumentacji* nie określono nazwy systemu i wersji oprogramowania, jak również nie wprowadzono jej aktualizacji w formie pisemnej, pomimo dokonywanych zmian w programie.

Według art. 10 ust. 1 pkt 3c) *ustawy o rachunkowości*, jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące m.in. - przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

Kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje wymienioną dokumentację.

Komputerowy system finansowo-księgowy wykorzystywany w URE nie pozwala na automatyczną kontrolę zapisów, tj. przenoszenie obrotów i sald. Zapisy nie są su-

¹¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.

¹² Metoda doboru próby zakładająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalne do wartości transakcji.

¹³ Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

¹⁴ Wprowadzonej na podstawie Zarządzenia nr 4/2005 Prezesa URE z dnia 22.06.2005 r.

mowane na kolejnych stronach w sposób ciągły w roku obrotowym. Rozwiązanie to jest niezgodne z art. 13 ust 5 *ustawy o rachunkowości*.

4.3. Zakres danych zawartych w komputerowych zapisach księgowych nie spełniał wymogu określonego w art. 23 ust. 2 *ustawy o rachunkowości* (brak daty dokonania operacji gospodarczej oraz daty dowodu księgowego). W systemie stworzono możliwość rejestrowania daty dokonania zapisu (data otrzymania faktury), a nie przewidziano możliwości rejestracji daty dokonania operacji gospodarczej, terminu zapłaty oraz daty dowodu księgowego, jeżeli różni się on od daty dokonania transakcji. Podczas kontroli, w lutym 2006 r., wprowadzono możliwość zapisu daty operacji gospodarczej oraz daty dowodu księgowego.

Izba zwraca uwagę, że wykorzystywany w Urzędzie komputerowy system finansowo księgowy (FK) nie identyfikował przeterminowanych faktur i nie naliczał automatycznie odsetek od nich. W roku budżetowym 2005 nie wprowadzono procedur określających terminy postępowania z dokumentami księgowymi, co mogło utrudniać w szczególności wystawianie faktur i naliczanie odsetek od wnoszonych nieterminowo opłat za koncesje.

Należy zauważyć, że zgodnie z § 7 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*¹⁵, odsetki od należności i zobowiązań, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty lub w wysokości odsetek należnych na koniec kwartału. Działający w jednostce system komputerowy FK nie ułatwia realizacji tego obowiązku.

5. Prezes URE wywiązał się z obowiązku określenia procedur kontroli oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Obowiązek ten został nałożony przez art. 35a ust. 3 *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*¹⁶. W URE funkcjonuje system kontroli wewnętrznej, obejmujący procedury, instrukcje i mechanizmy, w tym zakładowy plan kont oraz instrukcja obiegu dokumentów, dotyczący procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków oraz gospodarowaniem mieniem.

6. Nie stwierdzono nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdawczości budżetowej przez Urząd. Sprawozdania miesięczne, kwartalne i roczne składane były w terminach określonych w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*¹⁷.

W 2005 r. nie były dokonywane korekty sprawozdań budżetowych. W badaniu systemu rachunkowości nie stwierdzono nieprawidłowości w bieżącej i rocznej sprawozdawczości budżetowej Urzędu. Zdaniem NIK sporządzone przez URE roczne sprawozdania: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków państwa oraz Rb-N kwartalne sprawozdanie należności (za okres od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2005 r.) pokazują prawidłowy i rzetelny obraz dochodów i wydatków w 2005 r., zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych.

¹⁵ DzU nr 153, poz. 1752 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 24, poz. 279 ze zm.

7. Izba zauważa fakt niezrealizowania przez URE wniosku pokontrolnego sformułowanego w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r., dotyczącego dostosowania wielkości planowanego zatrudnienia i wynagrodzenia do rzeczywistych potrzeb Urzędu. W toku kontroli ustalono utrzymywanie się dysproporcji pomiędzy stopniem wykonania planu zatrudnienia w 2005 r. (86,6%) i wynagrodzeń (98,9 % planu po zmianach). Przeciętne zatrudnienie w 2005 r. w Urzędzie wynosiło 251 osób i było wyższe niż w 2004 r. o 4 osoby. Planowany poziom zatrudnienia w Urzędzie w latach 2004-2005 wynosił 290 etatów, przy czym plan zatrudnienia na 2004 r. został wykonany w 85,2%.

Izba zwraca uwagę, że niepełna realizacja planu zatrudnienia w 2005 r. pozostaje w sprzeczności z deklaracją Pana Prezesa, wyrażoną w informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r.¹⁸, że w świetle zwiększenia zakresu zadań Prezesa URE „wniosek NIK, na tym etapie prowadzonych przede mnie prac, zmierzających do realizacji nowych zadań, wydaje się być możliwy do spełnienia”.

Wynagrodzenia wraz z pochodnymi na koniec grudnia 2005 r. wyniosły łącznie 22 966 tys. zł, t.j. 98,9% planu wynagrodzeń po zmianach. Przeciętne wynagrodzenie w badanym roku budżetowym wynosiło 6 555 zł i było wyższe o 3,4 % od przeciętnego wynagrodzenia w URE w 2004 roku (6 331 zł).

Plan wynagrodzeń na 2004 r. został wykonany w 94,8%.

8. Izba ocenia pozytywnie realizację zadań kontrolnych przez Audytora Wewnętrznego URE. Z zaplanowanych na 2005 r. pięciu zadań audytowych – wszystkie zostały wykonane. Audytem wewnętrznym, zgodnie z planem na 2005 r. objęto pięć zadań, uwzględniających, w ocenie NIK obszary ryzyka w zakresie działania Urzędu oraz ich stopień ważności. Oceny i uwagi pokontrolne zgłoszone przez Audytora Wewnętrznego, zmierzające do poprawy funkcjonowania gospodarki finansowej i efektywność zarządzania jednostką były w toku realizacji. Nie realizowano natomiast wniosków Audytora, dotyczących modyfikacji systemu komputerowego FK (z wyjątkiem wprowadzenia 10-znakowego hasła dostępu).

Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:

- 1) Uzgodnienie z Szefem Służby Cywilnej wymagań jakie powinni spełniać kandydaci na stanowisko Dyrektora Generalnego w URE, w celu doprowadzenia do obsadzenia tego stanowiska w drodze konkursu, zgodnie z obowiązującymi przepisami.
- 2) Podjęcie działań w celu zmiany *Regulaminu przyznawania i wypłacania dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 5.12.1997 r.*, w części dotyczącej określania wysokości dodatku regulacyjnego dla pracowników URE i powiązanie zasad ustalania wysokości tego dodatku w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej.
- 3) Opracowanie procedur zapewniających terminowość postępowania z dokumentami księgowymi.

¹⁸ Pismo GP-090-1(18)/2005/IF z 12.05.2006 r.

- 4) Uzupełnienie dokumentacji opisującej zasady rachunkowości o opis systemu przetwarzania danych zawierający nazwę systemu i numer wersji oprogramowania.
- 5) Dostosowanie wielkości planowanego zatrudnienia do rzeczywistych potrzeb Urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezesa o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

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

2 J. J. J. J.
J. J. J.