



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Jacek Jeziński
URZĄD REGULACJI ENERGETYKI
Sekretariat Dyrektora Generalnego

Wpł. 2005-05-30
564

KGP/41.003/05.....

Znak sprawy: DG -

Warszawa, 30 maja 2005 r.
Skrzynka pocztowa Nr P-14

2005-05-30
818
2005-05-30
2005-05-30-090-1(18)/2005

Pan
Leszek Juchniewicz

Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki

Szanowny Panie Prezesie,

W załączeniu przekazuję *Informację o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 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

2 powielenie
J. Juchniewicz

URZĄD REGULACJI ENERGETYKI
Biuro Obsługi Urzędu

Wpł. 2005-05-31

L. dz. 2507

Znak sprawy: BO -

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA
I PRYWATYZACJI

Nr kontroli P/04/062

Nr ewid. 70/2005/P/04/062/KGP

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku

część 50

Urząd Regulacji Energetyki

W a r s z a w a m a j 2 0 0 5 r .

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

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

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2004

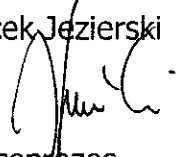
**Część 50
Urząd Regulacji Energetyki**

Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa
i Prywatyzacji


Paweł Banaś

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 25 maja 2005 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

1. Wprowadzenie.....	4
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. Księgi rachunkowe i sprawozdawczość budżetowa	12
3.2.1. Opinia o księgach rachunkowych	12
3.2.2. Opinia o rocznych sprawozdaniach budżetowych	13
3.3. Analiza wykonania budżetu państwa w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki	14
3.3.1. Dochody	14
3.3.2. Wydatki	17
3.3.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia	20
3.4. Inne ustalenia kontroli	27
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	38
4.1. Przygotowanie kontroli	38
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	41
5. Załączniki.....	42

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji - w okresie od 10 stycznia 2005 r. do 6 kwietnia 2005 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę Nr P/04/062 „Wykonanie budżetu państwa w 2004 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki”.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 2004², 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 2004, przepisami ustawy o finansach publicznych 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 Prawo zamówień publicznych³, ustawy o rachunkowości⁴, jak również powiązanie nakładów finansowych z efektami rzeczowymi.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.

Po kontroli wykonania budżetu państwa za 2003 r. Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje 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.

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

² Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 17, poz. 167).

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.).

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.”⁵, 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 oraz wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o jego zatwierdzenie, w celu stosowania, do czasu kompleksowej nowelizacji art. 29 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne⁶.
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.

Ustalenia kontroli wykazały, że spośród sformułowanych czterech wniosków pokontrolnych, w pełni zrealizowano jedynie wniosek nr 2.

Ad 2 Prezes URE w dniu 17 maja 2004 r. wystąpił do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) z prośbą o umożliwienie osobie pełniącej funkcję Wiceprezesa URE objęcia lokalu z zasobów, którymi dysponuje Szef KPRM. Po uzyskaniu, w dniu 22 czerwca 2004 r., zgody KPRM na zakwaterowanie Pana Wiesława Wójcika – Wiceprezesa URE, w budynku hotelowym KPRM, w dniu 1 lipca 2004 r. została zawarta, pomiędzy Centrum Obsługi KPRM a URE i Panem Wiesławem Wójcikiem, umowa o zakwaterowanie w budynku hotelowym KPRM na czas pełnienia funkcji Wiceprezesa URE. W dniu 1 lipca 2004 r. została zawarta, pomiędzy URE a Panem Wiesławem Wójcikiem umowa podnajmu.

⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

⁵ Zwanego dalej Regulaminem.

⁶ t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm., zwana dalej ustawą p. e.

- Ad 1. Wniosek ten, w ocenie NIK, nie został zrealizowany. W planie finansowym na rok 2004, podobnie jak i w latach poprzednich Urząd nie uwzględnił dochodów z tytułu odsetek od nieterminowych opłat za koncesje. Wprawdzie dochody z tego tytułu w 2004 r. wyniosły 28 tys. zł, stanowiąc zaledwie 0,04% wszystkich wpływów, tym niemniej na podkreślenie zasługuje fakt, że są one uzyskiwane każdego roku. W związku z powyższym, nie występowały żadne racjonalne przesłanki uzasadniające pominięcie tej pozycji przy planowaniu dochodów Urzędu w 2004 r. (szerzej patrz pkt 3.3.1. Informacji na str. 14).
- Ad 3. Zdaniem NIK Prezes URE nie podjął żadnych działań zmierzających do realizacji tego wniosku. W konsekwencji, wbrew zaleceniom Izby wynikającym z kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. i 2003 r., kontynuował wypłaty dodatku regulacyjnego na podstawie przepisów „Regulaminu...”. Działanie to Izba ocenia jako brak woli w uregulowaniu tej kwestii (szerzej patrz pkt 3.3.3. Informacji na str. 20).
- Ad 4. W ocenie NIK, w analizowanym okresie, do niezgodnienia wymagań na stanowisko Dyrektora Generalnego URE doszło w głównej mierze w wyniku bierności Prezesa Urzędu. Podobnie jak w przypadku wypłat dodatku regulacyjnego (ad. 3) działanie takie NIK ocenia jako wyraz braku woli Prezesa URE do zgodnego z prawem obsadzenia stanowiska Dyrektora Generalnego w tym Urzędzie. W konsekwencji takiej postawy uzgodnienie wymagań konkursowych na to stanowisko prowadzone jest od 2001 r. O przyspieszenie prac w tym zakresie Izba wносиła po kontrolach wykonania budżetu państwa w 2002 r. i 2003 r. (szerzej patrz pkt 3.4. Informacji na str. 27).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Ocena wykonania budżetu państwa za 2004 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki – pozytywna z uchybieniami.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły kwoty zł 477,3 tys. zł, tj. 1,51% wydatków do wydatków ogółem w danej części i obejmowały kontynuowanie wypłat dodatków regulacyjnych na podstawie „Regulaminu...”, o zmianę którego Izba wniosowała w wystąpieniu pokontrolnym z wykonania budżetu państwa w 2003 r. przez Prezesa URE. (str. 22 - 27)

Poza tym stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niewykonaniu wniosków pokontrolnych skierowanych do Urzędu po kontroli wykonania budżetu przez URE w 2003 r., w odniesieniu do których Kolegium NIK⁷ odrzuciło zastrzeżenia Prezesa URE, (str. 15 - 16; 22 - 27; 28 - 34),
- dysproporcji pomiędzy stopniem wykonania planu zatrudnienia (85,2%) i wynagrodzeń (94,8%), co w przyszłości w sposób niekorzystny odbijać się może na realizacji wszystkich zadań Urzędu w pełnym zakresie, (str. 20 - 21),
- niezrealizowania przez audytora wewnętrznego URE w 2004 r. wszystkich przewidzianych planem zadań. (str. 34 - 37).

Opinia o rocznych sprawozdaniach 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, Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań, sporządzone przez URE przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań w 2004 r. zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych.

⁷ Uchwała Kolegium NIK Nr 23/2004 z dnia 26.05.2004 r.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1 Księgi rachunkowe

NIK pozytywnie oceniła wyniki badania systemu rachunkowości URE pod względem prawidłowości sporządzania i ewidencji dowodów księgowych oraz poprawności zapisów księgowych i poprawności sporządzania i ewidencji dowodów księgowych, dotyczących działalności Urzędu w 2004 r. (str. 12 - 13).

2.2.2. Dochody

W ustawie budżetowej na 2004 r. dochody budżetowe w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki ustalono w wysokości 66 165 tys. zł (w całości w dziale 750 – Administracja publiczna), tj. na poziomie 107,2% dochodów osiągniętych w 2003 r. (61 718 tys. zł). Faktycznie osiągnięte w 2004 r. dochody wyniosły natomiast 71 971 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej były wyższe o 5 806 tys. zł, tj. o 8,8%. Ich głównym źródłem, podobnie jak w 2003 r., pozostawały wpływy z opłat za koncesje stanowiące 99,7% dochodów ogółem. (str. 14)

NIK pozytywnie oceniła działania podejmowane przez URE w 2004 r. w celu wykonania zaplanowanych dochodów. Zdaniem Izby windykacja należności odbywała się na bieżąco i zgodnie z przyjętymi zasadami. Jednocześnie w Urzędzie, w 2004 r., wystąpiły po jednym przypadku odroczenia i umorzenia należności, nie miały miejsca natomiast przypadki zaniechania poboru ani przedawnienia w egzekwowaniu należności. Nie kwestionując rzetelności sposobu zaplanowania dochodów Urzędu w 2004 r., w ocenie NIK, ich prognozę sporządzono przy zbyt ostrożnych założeniach. (str. 14 - 17).

2.2.3. Wydatki

Wydatki Urzędu ustalono w wysokości 33 428 tys. zł. W ciągu roku kwota ta została zwiększona ze środków rezerw celowych o 50 tys. zł - do kwoty 33 478 tys. zł. Ostatecznie zrealizowane wydatki URE w 2004 r. wyniosły 31 639 tys. zł, tj. 94,5% budżetu po zmianach. (str. 17).

W ramach analizowanych wydatków, krytyczna ocena NIK – pod względem legalności i rzetelności – dotyczy niezrealizowania, bez wystarczającego

uzasadnienia, wniosku NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. Wniosek dotyczył wstrzymania wypłat dodatku regulacyjnego wynikającego z zasad określonych w „Regulaminie...” (str. 22 - 27).

2.2.4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2004 r. w części 50 - URE wyniosło 247 osób (w 2003 r. – 246 osób), w porównaniu do planowanych 290 osób. Wykonanie wydatków na wynagrodzenia wyniosło natomiast 18 765 tys. zł i było niższe od planu po zmianach (19 793 tys. zł) o 1 028 tys. zł. Dla porównania w 2003 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły 17 890 tys. zł i były niższe od planu po zmianach (20 307 tys. zł) o 2 417 tys. zł. (str. 20)

Izba krytycznie oceniła dysproporcję pomiędzy stopniem wykonania planu zatrudnienia (85,2%) i wynagrodzeń (94,8%) w 2004 r., w stosunku do planu po zmianach. (str. 20 - 21)

2.2.5 Inne ustalenia kontroli

- NIK krytycznie, z punktu widzenia legalności i rzetelności oceniła niezrealizowanie wniosku z kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r., w którym Izba wносиła o pilne uzgodnienie z Szefem Służby Cywilnej wymagań jakie powinni spełniać kandydaci na stanowisko Dyrektora Generalnego w URE, dla zgodnego z prawem obsadzenia tego stanowiska w drodze konkursu (str. 28 - 34);
- Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, oceniła oddelegowanie przez Dyrektora zastępującego Dyrektora Generalnego Urzędu Audytora Wewnętrznego URE do wykonywania pracy w innym Wydziale Urzędu, czego konsekwencją było niepełne wykonanie w 2004 r. planu audytu; (str. 34 - 37)
- NIK nie zgłosiła uwag do sposobu organizacji i realizacji przez URE w latach 2003 – 2004 zadania polegającego na wydawaniu Biuletynu Urzędu Regulacji Energetyki. (str. 37)

2.2.6. Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone w trakcie prowadzonej kontroli finansowe rezultaty kontroli wynoszą 477,3 tys. zł. Na ww. kwotę składają się nieprawidłowości w wymiarze finansowym, polegające na niecelowym i nierzetelnym dokonywaniu wypłat dodatków regulacyjnych doradcom Prezesa URE (312,0 tys. zł) i dyrektorom Oddziałów Terenowych URE (165,3 tys. zł). (str. 22 - 27)

2.3. Wnioski

W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wnioski dotyczące:

1. Uwzględnienia w większym stopniu, przy planowaniu przyszłych dochodów URE, kwot dochodów faktycznie zebranych w latach ubiegłych, w celu wyeliminowania narastających dysproporcji w tej dziedzinie oraz włączenie do tego planu kwot z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat, które choć dotychczas nie były uwzględniane, corocznie przynosiły dochody URE.
2. Dostosowania wielkości planowanego zatrudnienia i wynagrodzenia do rzeczywistych potrzeb Urzędu, w celu zapewnienia pełnej realizacji wszystkich zadań, w tym zapewnienie audytorowi wewnętrznemu warunków umożliwiających mu terminowe wykonanie planu audytu.
3. Zmiany „Regulaminu...” 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 oraz wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o jego zatwierdzenie, w celu stosowania, do czasu nowelizacji art. 29 ustawy p. e.
4. Pilnego i ostatecznego 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 z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz z innych przepisów określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych.

Dochody budżetowe Urzędu 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.

Ustawą z dnia 23 stycznia 2004 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych⁸ oraz ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska⁹, rozszerzono zakres działalności gospodarczej podlegającej obowiązkowi uzyskania koncesji. W wyniku tej zmiany do Urzędu w krótkim okresie (od czerwca do grudnia 2004 r.) wpłynęło około 7500 wniosków o udzielenie koncesji od przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie obrotu paliwami ciekłymi (bez ograniczeń ilościowych) oraz wytwarzających energię elektryczną w odnawialnych źródłach energii, tj. podmiotów które w myśl przepisów dotychczasowych nie były zobowiązane do jej posiadania.

⁸ Dz. U. Nr 34, poz. 293 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 91, poz. 875 ze zm.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne

URE, dysponent główny części 50 a zarazem dysponent III stopnia, nie posiadał jednostek podległych. W 2004 r. dochody Urzędu stanowiły 0,05% dochodów budżetu państwa. URE nie prowadził działalności w formie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych. Urząd nie dokonywał także wydatków ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, ani na prefinansowanie. Całość planowanych w ustawie budżetowej środków została rozdysponowana na wydatki URE.

3.2. Księgi rachunkowe i sprawozdawczość budżetowa

3.2.1. Opinia o księgach rachunkowych

W celu oceny skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej (badanie zgodności) w URE, przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego, wylosowano łącznie 153 dowodów księgowych, które wraz z 23 dowodami dotyczącymi najwyższych pozycji wydatków zostały zbadane pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli wewnętrznej i dekretacji.

Badanie wykazało nieprawidłowość o charakterze formalnym trzech dowodów (co stanowiło 1,7% liczebności próby):

- Na rachunku za najem pomieszczeń biurowych opiewającym na kwotę 10 150,99 zł brakowało zatwierdzenia do wypłaty przez Dyrektora Biura Obsługi Urzędu (BOU). Na fakturze do tego rachunku brak było podpisu Dyrektora BOU, ewentualnie w razie nieobecności Dyrektora BOU - Dyrektora Generalnego lub Dyrektora Zastępującego Dyrektora Generalnego. Brakujący podpis uzupełniony został w trakcie kontroli.
- Na fakturze nr 71/04 z dnia 24 sierpnia 2004 r., wystawionej za „Wydruk Biuletynu Urzędu Regulacji Energetyki – Energia elektryczna nr 38”, brak było informacji o sposobie i dacie zapłaty oraz o dacie i pozycji zaksięgowania tego dokumentu. Brakujące informacje uzupełnione zostały w trakcie kontroli;

- Kwoty z faktur nr 71/04 z dnia 24 sierpnia 2004 r. za „Wydruk Biuletynu Urzędu Regulacji Energetyki – Energia elektryczna nr 38” i nr 68/04 z dnia 12 sierpnia 2004 r. za „Wydruk Biuletynu Urzędu Regulacji Energetyki – Energia elektryczna nr 36” zostały zadekretowane i zaksięgowane po stronie Wn na koncie 462-00-13-1-4300 (koszty wydania biuletynu URE), zamiast na koncie 462-00-15-1-4300 (koszty wydania biuletynu branżowego). Uchybienia te nie miały wpływu na sprawozdawczość, gdyż dotyczyły grup kosztów w tym samym paragrafie. W trakcie kontroli ww. uchybienia zostały usunięte.

W wyniku badania, zgodnie z metodyką przedstawioną w rozdziale 4.1., wydana została w zakresie skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej opinia pozytywna.

W wyniku przeprowadzonego badania, zgodnie z metodyką przedstawioną w rozdziale 4.1., w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do **sprawozdawczości bieżącej**, wydana została opinia pozytywna.

W URE nie wystąpiły nieprawidłowości w zapisach księgowych, które miały wpływ na **sprawozdanie roczne**. W zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do **sprawozdawczości rocznej** wydano **opinię pozytywną**.

3.2.2. Opinia o rocznych sprawozdaniach budżetowych

W URE, będącym dysponentem III stopnia, w którym oceniano wiarygodność ksiąg rachunkowych przeprowadzono również badanie prawidłowości przeniesienia treści ksiąg do rocznych sprawozdań: Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28- z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności, Rb-Z - kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań.

W wyniku badania zestawień obrotów i sald w kontrolowanych jednostkach stwierdzono, że dane z ksiąg rachunkowych zostały prawidłowo przeniesione do rocznych sprawozdań budżetowych.

Uwzględniając opinię na temat wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej wydana została opinia bez zastrzeżeń.

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

3.3.1. Dochody

Realizację dochodów budżetowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2003 r.	2004 r.		5:3	5:4
			Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie		
		tys. zł		%		
1	2	3	4	5	6	7
I.	Część 50 - URE ogółem, w tym: dział 750					
I.1.	Administracja publiczna rozdział 75001	61 718	66 165	71 971	116,6	108,8
I.1.1.	Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej					
I.1.1.1.	§ 059 Wpływy z opłat za koncesje i licencje	61 499	66 000	71 771	116,7	108,7
I.1.1.2.	§ 084 Wpływy ze sprzedaży wytworów i składników majątkowych	163	155	114	69,9	73,6
I.1.1.3.	§ 091 Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	24	-	28	116,7	-
I.1.1.4.	§ 097 Wpływy z różnych dochodów	32	10	58	181,3	580,0

W ustawie budżetowej na rok 2004 ustalono dochody w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki w wysokości 66 165 tys. zł, tj. o 7,2 % wyższe od wykonania w 2003 roku.

Zrealizowane dochody wyniosły 71 971 tys. zł i w stosunku do ustawy budżetowej na rok 2004 były wyższe o 5 806 tys. zł, tj. o 8,8 %.

W porównaniu do 2003 r. dochody były wyższe o 10 253 tys. zł, tj. o 16,6 %.

Wyższe niż planowane w ustawie budżetowej dochody w całości osiągnięto w dziale 750 – Administracja.

Różnica między planem a wykonaniem dochodów przez URE w 2004 r. spowodowana była w głównej mierze niedoszacowaniem wpływów z tytułu opłat za koncesje.

W ocenie NIK precyzyjne zaplanowanie ich wysokości jest utrudnione. Stosownie bowiem do uregulowań rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezes Urzędu Regulacji Energetyki rocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja¹⁰ wysokość tych opłat określa koncesjonariusz, a nie Urząd.

Jednocześnie Izba zwróciła uwagę, że zjawisko niedoszacowania wpływów z tego tytułu w ostatnich latach nabrało cech trwałości i pomimo wniosku Izby skierowanego po kontroli wykonania budżetu w 2003 r.¹¹, w 2004 r., dysproporcje w tym zakresie utrzymywały się w dalszym ciągu. Powyższe, zdaniem NIK, świadczy o tym, że planując swe dochody URE w niewystarczającym stopniu uwzględniał dane z lat ubiegłych. Tymczasem w latach 2000 – 2004 r. wykonanie dochodów Urzędu wskazywało stałą tendencję wzrostową wynosząc w kolejnych latach odpowiednio: 44 853 tys. zł, 57 931 tys. zł, 58 062 tys. zł, 61 718 tys. zł i 71 971 tys. zł. Przyjmując poziom wykonania dochodów w roku poprzednim za 100% dynamika ta wynosiła odpowiednio: w 2001 r. – 129,2%; w 2002 r. – 100,2%; w 2003 r. – 106,3%, a w 2004 r. – 116,6%.

Izba negatywnie ocenia niezrealizowanie wniosku NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. dotyczącego uwzględnienia w planie finansowym Urzędu dochodów z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat opłat za koncesje. Prezes URE stwierdził m. in.: „W planie finansowym na dochodów na 2004 r. przyjąłem założenie, że opłaty koncesyjne będą wpływać terminowo”¹². Wprawdzie dochody z tego tytułu w 2004 r. wyniosły 28 tys. zł, stanowiąc zaledwie 0,04%

¹⁰ Dz. U. Nr 60, poz. 387.

¹¹ W wystąpieniu pokontrolnym, pismo znak KGP 41009-1/04 z dnia 07.05.2004 r., Izba wnioskowała o przyjęcie za kwotę bazową przyszłych dochodów budżetowych Urzędu ich wysokości z roku poprzedniego oraz uzupełnienie 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.

¹² Pismo GP-090-1(14)/2005/IF z 30.03.2005 r.

wszystkich wpływów, podkreślenia wymaga fakt, że są one uzyskiwane każdego roku¹³. W związku z powyższym, w ocenie Izby, nie występowały żadne racjonalne przesłanki uzasadniające pominięcie tej pozycji przy planowaniu dochodów Urzędu w 2004 r.

NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez URE w 2004 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 354 wezwania do zapłaty, 125 upomnień, 66 wezwań do uregulowania odsetek. Ponadto, wystosowano 134 pisma informujące o zamiarze wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie obliczenia corocznej opłaty. W stosunku do 43 przedsiębiorstw energetycznych wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne z ww. tytułu. W związku z uregulowaniem opłat umorzono siedem postępowań administracyjnych. Jednocześnie, wystawiono 65 tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych. Do listy wierzytelności zgłoszono natomiast 12 przedsiębiorstw, które nie uregulowały URE należności z tytułu opłat koncesyjnych.

W ocenie NIK windykacja należności odbywała się na bieżąco i zgodnie z przyjętymi zasadami.

Należności pozostałe do zapłaty ogółem według stanu na koniec grudnia 2004 r. wyniosły 73 733 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2003 r. wzrosły o 16,7%.

Zaległości według stanu na koniec grudnia 2004 r. wyniosły 1 760 tys. zł i wzrosły w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2003 r. o 21,9%.

W Urzędzie, w 2004 r., wystąpiły po jednym przypadku odroczenia i umorzenia należności, które przedstawiono poniżej.

¹³ W latach 2000-2003 ich wielkość wahała się od 200 tys. zł w 2000 r. do 24 tys. zł w 2003 r.

W dniu 22 grudnia 2004 r. decyzją nr BO-312-31(1)/2004, Prezes URE umorzył z urzędu zaległości FULMEN Sp. z o.o. z siedzibą w Kątach Wrocławskich z tytułu opłat koncesyjnych należnych za 2001 oraz 2002 r. w łącznej kwocie 6 928,86 zł, ze względu na ustalenie braku możliwości uzyskania kwot przewyższających wydatki egzekucyjne.

W dniu 29 lipca 2004 r. decyzją nr BO-312-45/2004, Prezes URE odroczył do dnia 31 sierpnia 2004 r. termin wniesienia przez Korporację „EkoNaft” Sp. z o.o. z siedzibą w Bornym Sulimowie corocznej opłaty koncesyjnej w kwocie 1 583,70 zł (w tym odsetki za zwłokę 59,70 zł), dotyczącej koncesji na obrót paliwami ciekłymi, należnej za 2004 r. Uzasadnieniem decyzji była trudna sytuacja finansowa spółki i możliwość jej poprawy w najbliższym czasie.

Izba nie zgłasza uwag do ww. decyzji Prezesa URE.

W 2004 r. URE nie wydał żadnej decyzji w sprawie zaniechania poboru ani odroczeń w egzekwowaniu należności.

Dochody budżetowe uzyskane przez Urząd w 2004 r. odprowadzono terminowo na rachunki właściwych urzędów skarbowych.

3.3.2. Wydatki

Realizację wydatków budżetowych prezentują dane zawarte w poniższej tabeli.

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2003 r.*	2004 r.				6:3	6:4	6:5
			Plan	Budżet po zmianach	Wykonanie*	w tym:			
						wydatki niewygasające			
tys. zł						%			
1	2	3	4	5	6	6a	7	8	9
1.	część 50-URE ogółem w tym: dział 750 Administracja publiczna	29 733	33 428	33 478	31 639	300	106,4	94,6	94,5
1.1.	rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	29 620	33 281	33 331	31 509	300	106,4	94,7	94,5
1.2.	rozdział 75064 Współpraca naukowo – techniczna z zagranicą	113	147	147	130	-	115,1	88,4	88,4

* Łącznie z wydatkami niewygasającymi.

W ustawie budżetowej na rok 2004 ustalano wydatki w części 50 – URE w wysokości 33 428 tys. zł. W ciągu 2004 r. wydatki zostały zwiększone ze środków rezerw celowych o 50 tys. zł do łącznej wysokości 33 478 tys. zł. Dodatkowe środki wydatkowano, zgodnie z przeznaczeniem, na sfinansowanie dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla sześciu urzędników służby cywilnej zatrudnionych w URE, mianowanych w związku z wnioskami Szefa Służby Cywilnej (Szefa SC): z dniem 1 października 2004 r. (cztery osoby)¹⁴, z dniem 15 listopada 2004 r. (dwie osoby)¹⁵.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w przeniesieniach dokonywanych przez Prezesa URE.

Ostatecznie zrealizowane wydatki URE w 2004 r. wynosiły 31 639 tys. zł, tj. 94,5% budżetu po zmianach. Na niższe wykonanie wydatków Urzędu w 2004 r. złożyło się przede wszystkim niższe wykonanie wydatków na wynagrodzenia, które wyniosło 18 765 tys. zł i było niższe od planu po zmianach (19 793 tys. zł) o 1 028 tys. zł

W porównaniu do 2003 roku wydatki były wyższe o 1 906 tys. zł, tj. o 6,4%.

W strukturze zrealizowanych w 2004 r. wydatków, podobnie jak w 2003 r., dominującymi były wydatki rozdziału 75001, które wyniosły 31 509 tys. zł i stanowiły 99,6 % ogółu wydatków. W kwocie tej wynagrodzenia stanowiły 18 765 tys. zł (59,6 %), a zakup usług pozostałych - 7 225 tys. zł (odpowiednio 22,9 %). Wydatki majątkowe URE, w łącznej kwocie 668 tys. zł, obejmowały m. in. zakup dwóch samochodów osobowych z wyposażeniem (253,4 tys. zł) oraz sprzętu informatycznego (160,7 tys. zł).

Kontrola wydatków budżetowych w: § 6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne, § 4270 - Zakup usług remontowych, § 4210 - Zakup materiałów i wyposażenia, § 4300 - Zakup usług pozostałych oraz § 4220 – Podróże służbowe zagraniczne – w łącznej kwocie 1 039,7 tys. zł wykazała, że Urząd udzielając tych zamówień przestrzegał zasad, formy i trybów postępowania ustalonych w ustawie

¹⁴ Decyzja Ministra Finansów (MF) nr FS2/URE/2JB/04 z dnia 16.03.2004 r.

¹⁵ Decyzja MF nr FS2/URE/7KK/2004 z dnia 22.10.2004 r.

z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych¹⁶ i ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁷.

Jednocześnie NIK nie zgłasza zastrzeżeń co do celowości i gospodarności skontrolowanych wydatków.

Zobowiązania ogółem na koniec grudnia 2004 r. wyniosły 1 823 tys. zł, co oznacza wzrost w porównaniu do stanu na koniec grudnia poprzedniego roku o 12,5%. Wg stanu na koniec grudnia 2004 r. URE nie posiadało zobowiązań wymagalnych. W 2004 r. Urząd nie ponosił wydatków z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań.

Główne tytuły zobowiązań niewymagalnych na koniec 2004 r. dotyczyły: dodatkowego wynagrodzenia rocznego (1 484 tys. zł), wraz z pochodnymi (292 tys. zł), dostawy towarów i usług (46 tys. zł). Ww. tytuły zostały zaksięgowane z datą grudniową, a ich realizacja następuje sukcesywnie od stycznia 2005 r.

¹⁶ t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.

3.3.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Zatrudnienie i wynagrodzenia prezentują dane zawarte w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Wykonanie 2003 r.			Wykonanie 2004 r.			8: 5	
	Przeciętne zatrudnienie według Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70*	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnio-nego	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	część 50 – URE ogółem wg statusu zatrudnienia* w tym:	246	17 890	6 060	247	18 765	6 331	104,5
1.1	dział 750	246	17 890	6 060	247	18 765	6 331	104,5
1.1.1.	rozdział 75001	246	17 890	6 060	247	18 765	6 331	104,5
	Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej wg statusu zatrudnienia							
	01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	17	2 310	11 322	15	2 210	12 227	108,4
	02 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	2	525	21 889	2	537	22 379	102,2
	03 członkowie korpusu służby cywilnej	227	15 055	5 527	230	16 018	5 804	105,0

* §§ 4010-4050 i 4070

Przeciętne zatrudnienie w 2004 r. wyniosło 247 osób i było realizowane wyłącznie w dziale 750.

W porównaniu do 2003 r. przeciętne zatrudnienie w 2004 r. było wyższe o 1 osobę, tj. o 0,4 %. W porównaniu do planowanego limitu zatrudnienia przeciętne zatrudnienie było niższe o 43 osoby.

Wyjaśniając rozbieżności pomiędzy planowanym poziomem zatrudnienia a jego rzeczywistym wykonaniem a także przedstawiając działania podjęte w celu urealnienia planowanego stanu zatrudnienia, Dyrektor Zastępujący Dyrektora

Generalnego w URE stwierdził m. in.¹⁸, że „...ze względu na trudną sytuację budżetu państwa w URE podjęto w ostatnich latach wiele działań oszczędnościowych, które spowodowały obniżenie poziomu wydatków prawie we wszystkich podziałkach klasyfikacji budżetowej. Jednym z zadań oszczędnościowych i jednocześnie m.in. powodem różnicy pomiędzy planowanym a rzeczywistym poziomem zatrudnienia, były zmiany organizacyjne Urzędu, upraszczające jego strukturę. W każdym roku budżetowym zaoszczędzone środki funduszu płac są odprowadzane do budżetu państwa.

Mając na względzie proporcje między zrealizowanym w 2004 r. limitem zatrudnienia (85,2%) a wynagrodzeń (94,8%), przytoczona wyżej teza o działaniach oszczędnościowych dla roku 2004, w ocenie Izby, nie znajduje potwierdzenia.

Jednocześnie przytoczone zostały wprowadzone w 2004 r.¹⁹ przepisy, których konsekwencją było zwiększenie kompetencji i zadań Prezesa URE. W ich następstwie „należało jednorazowo w krótkim czasie wydać ok. 6 000 koncesji owym podmiotom, kierując się potrzebą znalezienia najprostszycy i jednocześnie skutecznych rozwiązań oraz potrzebą oszczędności budżetu, zaangażowano w proces koncesjonowania prawie wszystkich zatrudnionych w Urzędzie pracowników (łatwiej było przyuczyć osoby już zatrudnione niż osoby zatrudnione doraźnie. (...)) W najbliższym czasie należy się jednak liczyć z koniecznością zwiększenia zatrudnienia – celem właściwego <obsłużenia> tak dużej ilości podmiotów. Trwały charakter będzie bowiem miała zwiększona liczba postępowań o zmianę, względnie cofnięcie lub wydanie nowych koncesji, a także zebranie i obliczanie opłat koncesyjnych.”

W związku z powyższymi uwarunkowaniami NIK krytycznie, z punktu widzenia celowości, ocenia niewykorzystanie limitu zatrudnienia. Zdaniem Izby dalsze utrzymywanie się tej sytuacji może już w niedalekiej przyszłości realnie zagrozić pełnej realizacji wszystkich zadań Urzędu.

¹⁸ Pismo nr DG-077-13/2005 z dnia 14.03.2005 r.

¹⁹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (Dz. U. Nr 34, poz. 293).

Na potwierdzenie słuszności tej tezy służyć może fakt, że dodatkowe zaangażowanie pracowników URE do zadań nadzwyczajnych, w tym również pani Audytora Wewnętrznego URE, było przyczyną niezrealizowania planu audytu wewnętrznego w 2004 r. Problem ten szczegółowo omówiony został w pkt. 3.4. Informacji na str. 34.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2004 r. wyniosło 6 331 zł i zrealizowane zostało w całości w dziale 750. W porównaniu do 2003 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2004 r. wzrosło o 4,5%.

Przeciętne zatrudnienie w 2004 r. w części 50 - URE wyniosło 247 osób, w porównaniu do planowanych 290 osób. Wykonanie wydatków na wynagrodzenia wyniosło natomiast 18 765 tys. zł i było niższe od planu po zmianach (19 793 tys. zł) o 1 028 tys. zł.

NIK krytycznie, z punktu widzenia legalności i rzetelności, oceniła niezrealizowanie przez URE wniosku z kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r.²⁰ i kontynuowanie w 2004 r. wypłaty dodatku regulacyjnego dla pracowników Urzędu (doradców Prezesa URE i dyrektorów Oddziałów Terenowych) na podstawie „Regulaminu...”.

Powyższa kwestia jest przedmiotem krytycznych uwag Izby, poczynawszy od kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r.²¹. Zgłoszone przez Prezesa URE zastrzeżenia w tej kwestii, zostały oddalone przez Kolegium NIK²².

Przy okazji kolejnych kontroli budżetowych, których elementem była m. in. kontrola realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych przez Izbę w roku poprzednim, NIK badała sposób ich wykonania.

²⁰ W wystąpieniu pokontrolnym, pismo znak KGP 41009-1/04 z dnia 07.05.2004 r., Izba wnioskowała o zmianę „Regulaminu...” 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 oraz o wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o jego zatwierdzenie, w celu stosowania, do czasu kompleksowej nowelizacji art. 29 ustawy p .e.

²¹ W wystąpieniu pokontrolnym, pismo znak KGP/41007-1/03 z dnia 06.05.2003 r. Izba wnioskowała o wstrzymanie wypłat dodatku regulacyjnego wynikającego z „Regulaminu...” do czasu wydania przepisu wykonawczego na podstawie art. 29 ustawy p .e. zmienionego z dniem 1 stycznia 2000 r.

²² Uchwała Kolegium NIK Nr 18/2003 z dnia 04.06.2003 r.

Kontrole wykonania budżetu przez Urząd w 2003 i 2004 r. ujawniły, że Prezes URE nie podejmował żadnych działań na rzecz rozwiązania tego problemu.

Mając na względzie wcześniejsze stanowisko Kolegium NIK²³, Izba konsekwentnie wnioskowała natomiast o uregulowanie tej kwestii, przedstawiając jednocześnie praktyczne możliwości jej rozwiązania.

Prezes URE z kolei informował Izbę, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, o przyczynach nie podjęcia tych działań²⁴.

W ocenie NIK argumentacja ta, wykorzystująca lukę w przepisach prawa umożliwiającą ich różną interpretację, była niewystarczająca i w sposób nieuzasadniony abstrahowała od konstruktywnych propozycji Kolegium NIK

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. Izba negatywnie oceniła legalność dokonywania wypłat dodatku regulacyjnego, wynikającego z „Regulaminu...”. Na podstawie tego Regulaminu, zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Prezesa URE, w ślad za postanowieniem § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1997 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników URE²⁵, dodatek regulacyjny stanowi dwukrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze paliwowo-energetycznym w czwartym kwartale roku poprzedniego.

Powyższy Regulamin był wciąż stosowany w stosunku do pracowników Urzędu nie zaliczanych do korpusu służby cywilnej, tj. dyrektorów oddziałów URE i doradców Prezesa URE, mimo że ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw²⁶ (w tym m. in. art. 29 ustawy p. e.) wykluczyła obowiązywanie dotychczasowych postanowień ustawy p. e., dotyczących niestosowania wobec pracowników URE przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz uwzględnienia przy ustalaniu zasad wynagrodzeń pracowników Urzędu wynagrodzeń w sektorze paliwowo-energetycznym. Zmieniony z dniem 1 stycznia

²³ Ustawa o NIK nie przewiduje odpowiedzi na uchwałę Kolegium NIK, która jest ostateczna i wraz z uzasadnieniem – na podstawie art. 61 ust. 3 – doręczana składającemu zastrzeżenia.

²⁴ Po kontroli wykonania budżetu w 2002 r. – pismo GP/989/2003/LJ z 23.06.2003 r., w 2003 r. – GP-090-2(26)2004/IF z 21.06.2004 r., a w 2004 r. – GP-090-1(18)/2005/IF z 12.05.2005 r.

²⁵ Dz. U. Nr 130, poz. 860.

2000 r. przepis art. 29 ustawy p. e. nie zawiera ustępu 2, który stanowił podstawę wydania ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1997 r., regulującego szczególny status pracowników URE w świetle przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i wprowadzającego w § 4 dodatek regulacyjny, jako wyraz tego szczególnego statusu.

Obowiązujących w dniu wydania Regulaminu postanowień skreślonego²⁷ art. 29 ust. 2 ustawy p. e. nie zastąpiła żadna inna regulacja określająca wytyczne do treści aktu wykonawczego – o których mowa w art. 92 Konstytucji RP – upoważniająca Prezesa Rady Ministrów do określenia zasad wynagradzania pracowników URE nie będących członkami korpusu służby cywilnej.

W swych zastrzeżeniach Prezes URE podał m. in., że art. 29 ustawy p. e. w obecnym brzmieniu („Prezes Rady Ministrów określa w drodze rozporządzenia zasady wynagrodzenia pracowników URE.”), obowiązującym od dnia 1 stycznia 2000 r. nie zawiera żadnych zasad, szczegółowego upoważnienia, ani też wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, w związku z tym organ zobowiązany do wydania tego aktu prawnego praktycznie nie ma takiej możliwości. W tej sytuacji, zdaniem Prezesa URE- nie pozostaje nic innego jak stosowanie innych przepisów, tj. m. in. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1997 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników URE.

Kolegium NIK nie podzieliło tej argumentacji. W jego ocenie, do czasu wydania przepisu wykonawczego na podstawie art. 29 ustawy p. e. (zmienionego z dniem 1 stycznia 2000 r.), zasadne jest wstrzymanie wypłat pracownikom URE dodatku regulacyjnego jako składnika wynagrodzeń, ustalanego na podstawie wynagrodzeń w sektorze paliwowo-energetycznym. Uzależnienie wynagrodzeń pracowników URE od wynagrodzeń w sektorze paliwowo-energetycznym, w ocenie Kolegium NIK, stoi w sprzeczności z rozstrzygnięciem ustawowym. W uzasadnieniu (z dnia 22 października 1999 r.) do rządowego projektu ustawy

²⁶ Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.

²⁷ Na podstawie art. 23 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.).

o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej²⁸ stwierdzono wprost, że obejmować ona będzie m. in. pracowników Urzędu.

Prezes URE w 2004 r., wbrew zaleceniom NIK z kontroli wykonania budżetu URE w 2002 i 2003 r., kontynuował wypłaty dodatku regulacyjnego na podstawie przepisów tego „Regulaminu...” czekając na efekty prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Opracowania Propozycji Uporządkowania Systemu Wynagrodzeń w Administracji Rządowej (zwanego dalej Zespołem). Nie podjął natomiast nawet działań doraźnych, polegających chociażby na zasięgnięciu informacji o postępach jego prac i perspektywach systemowej nowelizacji art. 29 ustawy p. e. Tymczasem Pan Marek Szczepański Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, który jest obecnie przewodniczącym tego Zespołu, udzielając wyjaśnień w trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK stwierdził, że „pracujący obecnie pod jego kierownictwem Międzyresortowy Zespół do Spraw Opracowania Propozycji Uporządkowania Systemu Wynagrodzeń w Administracji Rządowej, jak również wcześniej działający Zespół Międzyresortowy do opracowania kompleksowej analizy wynagrodzeń w sferze budżetowej, potwierdziły jedynie konieczność uchylecia art. 29 omawianej ustawy Prawo energetyczne, co znajdzie wyraz w tworzonym obecnie projekcie odpowiedniej ustawy”.²⁹

Mając na względzie, że w świetle powyższych wyjaśnień, nowelizacja art. 29 ustawy p. e. może okazać się czasochłonna oraz biorąc pod uwagę, iż kompleksowa nowelizacja ustawy p. e., która została uchwalona 4 marca 2005 r.³⁰ nie odnosi się do tej kwestii, w ocenie NIK, Prezes URE mógł i powinien podjąć działania doraźne, w celu realizacji wniosku pokontrolnego dotyczącego dodatków regulacyjnych.

NIK podkreśla, że bierne oczekiwanie Prezesa URE na efekty prac Zespołu Międzyresortowego, mimo możliwości podjęcia działań – wskazuje na brak woli do uporządkowania spraw związanych z tą kwestią.

²⁸ Druk sejmowy nr 1465.

²⁹ Pismo znak; DW.II.42200-286-MP/05 z dnia 24.02.2005 r., stanowiące odpowiedź na pismo skierowane do Pana Sławomira Cytryckiego Szefa Kancelarii Prezesa RM, który wcześniej był przewodniczącym tego Zespołu.

³⁰ Dz. U. Nr 62, poz. 252.

W ocenie Izby, w przypadku pracowników Urzędu 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 Energetyki³¹, należało zachować dotychczasowe zasady w zakresie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Zmian wymagały jedynie zasady zawarte w „Regulaminie...” 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.

Zdaniem NIK 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 ustaw³² (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 2004 r. pięć osób zatrudnionych łącznie na 1,3 etatu, ich łączne wynagrodzenie wyniosło 410,3 tys. zł, z czego na dodatek regulacyjny przypadła kwota 312,0 tys. zł. Tym samym udział dodatku regulacyjnego w wynagrodzeniach doradców Prezesa URE wynosił 76,0%. Dla porównania, w 2003 r., udział ten wynosił 82,4% (łączne wynagrodzenie - 500,7 tys. zł, z czego na dodatek regulacyjny przypadła kwota - 412,8 tys. zł), a w 2002 r. - 85,5% (odpowiednio 283 tys. zł i 242 tys. zł).

Tymczasem, właściwe dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, tj. m. in. doradców Prezesa URE, przepisy rozporządzenia Rady

³¹ Dz. U. Nr 130, poz. 860.

³² Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.

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 pełniących funkcje osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe³³ 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 2004 r. doradcy Prezesa otrzymaliby dodatek specjalny w wysokości 39,4 tys. zł (40% wynagrodzenia zasadniczego wynoszącego 98,4 tys. zł). W konsekwencji ich łączne wynagrodzenie (137,8 tys. zł) byłoby o 272,5 tys. zł niższe od pobranego faktycznie (410,3 tys. zł). Dla porównania w 2003 r. różnica ta wynosiła 377,6 tys. zł, a w 2002 r. - 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...” stosownych zmian, w żadnej mierze nie ograniczyłoby możliwości m. in. zatrudniania osób na stanowiska dyrektorów Oddziałów Terenowych Urzędu. W przypadku tej istotnej grupy pracowników URE, która w praktyce – z upoważnienia Prezesa URE – realizuje szereg kompetencji określonych ustawie p. e. wysokość wypłaconych im w 2004 r. dodatków regulacyjnych wyniosła 165,4 tys. zł, stanowiąc 12,2% ich globalnego wynagrodzenia (1 353,4 tys. zł). W 2003 r. udział ten wynosił odpowiednio 13,5% (globalne wynagrodzenie - 1 391,5 tys. zł, dodatek regulacyjny - 187,6 tys. zł). Jednocześnie wniosek obejmował jedynie część wynagrodzenia doradców Prezes URE i dyrektorów Oddziałów Terenowych, tj. jedynie dodatek regulacyjny.

3.4. Inne ustalenia kontroli

3.4.1 Izba nie wniosła uwag do sposobu realizacji wniosku z kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r., dotyczącego uzyskiwania pisemnego potwierdzenia braku możliwości zapewnienia mieszkania służbowego uprawnionym Członkom

³³ Dz. U. Nr 24, poz. 296 ze zm.

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.

Pismem z dnia 17 maja 2004 r. Prezes URE pan Leszek Juchniewicz wystąpił do pana Sławomira Cytryckiego – Ministra Członka Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o umożliwienie osobie pełniącej funkcję Wiceprezesa Urzędu Regulacji Energetyki objęcie lokalu służącego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych z zasobów, którymi dysponuje Pan Minister.³⁴

W dniu 1 lipca 2004 r. została zawarta, pomiędzy Centrum Obsługi KPRM a URE i panem Wiesławem Wójcikiem – Wiceprezesem URE, Umowa o zakwaterowanie w budynku hotelowym Kancelarii Prezesa RM na czas pełnienia przez zakwaterowanego funkcji Wiceprezesa URE.

3.4.2. NIK krytycznie, z punktu widzenia legalności i rzetelności oceniła niezrealizowanie wniosku z kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r.³⁵, w którym Izba wносиła o pilne uzgodnienie z Szefem Służby Cywilnej (SC) wymagań jakie powinni spełniać kandydaci na stanowisko Dyrektora Generalnego w URE, w celu zgodnego z prawem obsadzenia tego stanowiska w drodze konkursu.

W przypadku obsady stanowiska Dyrektora Generalnego Urzędu oceny i uwagi zawarte w wystąpieniach pokontrolnych oraz wynikające stąd wnioski, kierowane pod adresem Prezesa URE w latach 2003-2004, były przedmiotem jego zastrzeżeń³⁶. Zostały one dwukrotnie oddalone przez Kolegium³⁷. Stąd kolejne wnioski pokontrolne dotyczące tej kwestii, a w odpowiedzi na nie informacje Prezesa URE o przyczynach niepodjęcia działań służących ich realizacji. W ocenie Izby, argumentacja Prezesa URE dotycząca tej kwestii nie znajduje pokrycia w faktach. Ustalenia kolejnych kontroli budżetowych, w ramach których każdorazowo, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgano także informacji w Urzędzie Służby Cywilnej, jednoznacznie pokazują, że to w głównej mierze na skutek bierności

³⁴ Pismo nr GP-071-26(1)/2004/LJ z dnia 17.05.2004 r.

³⁵ Pismo znak: KGP/41009-1/04 z dnia 07.05.2004 r.

³⁶ W 2003 r. – pismo GP/637/2003 z 14.05.2003 r., w 2004 r. – GP-090-2(23)/2004/IF z 14.05.2004 r.

Prezesa URE nie doszło do uzgodnień wymagań jakie powinni spełniać kandydaci na to stanowisko. W konsekwencji do tej pory pozostaje ono nieobsadzone zgodnie z prawem.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. Izba negatywnie oceniła legalność obsadzenia stanowiska Dyrektora Generalnego Urzędu.

W dniu 23 kwietnia 2002 r. Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 144a ust. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej³⁸, zawarł umowę o pracę na stanowisku Dyrektora Generalnego URE. Umowa została zawarta na czas określony – do dnia obsadzenia stanowiska Dyrektora Generalnego Urzędu w drodze konkursu.

W dniu 1 stycznia 2002 r., tj. w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie Pracy rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw³⁹ wszedł w życie ww. przepis ustawy o s. c. Stanowił on, że w przypadkach uzasadnionych potrzebami urzędu Prezes Rady Ministrów zawiera z osobą spełniającą określone warunki umowę o pracę na stanowisku Dyrektora Generalnego urzędu na czas określony, do dnia obsadzenia tego stanowiska w drodze konkursu, nie dłużej jednak niż na sześć miesięcy.

Do dnia zakończenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. (marzec 2004 r.) obowiązki Dyrektora Generalnego URE – na podstawie powyższej umowy i bez wyłonienia jej na to stanowisko w drodze konkursu – w dalszym ciągu pełniła poprzednio zatrudniona osoba.⁴⁰

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem TK K9/02 OTK-A 2002/7/94 z 12 grudnia 2002 r. orzekł niezgodność art. 144a ustawy o s. c., na podstawie którego została zatrudniona m. in. Dyrektor generalny URE, z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, trybunał podniósł, że „Nawet w przypadku faktycznego braku obsady stanowisk konieczne jest przeprowadzenie konkursu, który jest podstawowym instrumentem

³⁷ W 2003 r. – uchwała Kolegium NIK Nr 18/2003 z 04.06.2003 r., w 2004 r. – uchwała Kolegium NIK Nr 23/2004 z 26.05.2004r.

³⁸ Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm. Dalej ustawa o s. c.

³⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800.

⁴⁰ W związku ze złożoną rezygnacją, z dniem 31 marca 2004 r., został rozwiązany stosunek pracy z panią Longiną Putką.

gwarantującym realizację wymogów konstytucyjnych. Cele wskazane w art. 153 ust. 1 Konstytucji są niepodzielnie związane z określonymi mechanizmami proceduralnymi. Wprowadzenie tak daleko idącego wyjątku, jaki przewidziano w kwestionowanym przepisie art. 144a u.s.c. co do reguł postępowania przy obsadzie stanowisk służby cywilnej, prowadzi do podważenia istoty samej instytucji służby.”

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. Na podstawie z art. 43 ust. 3 ww. ustawy – każdorazowo – szczegółowe wymagania Szef SC uzgadnia z właściwym ministrem, kierownikiem urzędu centralnego lub wojewodą.

W swych zastrzeżeniach, Prezes URE, stwierdził, że wniosek NIK jest „zbyteczny i spóźniony”, ponieważ od 2001 r. wymienia z Szefem SC korespondencje w tej sprawie, odmawiając wyrażenia zgody na proponowane przez niego nadmiernie liberalne warunki, które nie służyłyby prawidłowemu wykonywaniu zadań dyrektora generalnego.

Kolegium NIK nie podzieliło tej argumentacji. Uznało ono stwierdzenie o bezzasadności i spóźnieniu wniosku jest bezzasadne. Dotyczył on bowiem osoby zatrudnionej na stanowisku Dyrektora Generalnego URE od dnia 23 kwietnia 2003 r., a działania, o których mowa w zastrzeżeniach (korespondencja z Szefem SC) obejmowały okres wcześniejszy i inną osobę.

Mając na względzie powyższe, w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 i 2004 r., na podstawie wyjaśnień udzielonych przez Prezesa URE oraz informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Szefa SC, Izba odtworzyła przebieg korespondencji między Urzędem, a Urzędem Służby Cywilnej (USC), w okresie marzec 2003 r. – marzec 2005 r., w sprawie uzgodnienia wymagań na stanowisko Dyrektora Generalnego URE.

W marcu 2003 r. Szef SC przesłał Prezesowi URE projekt tych wymagań uwzględniający zalecenia Rządowego Centrum Legislacji (RCL)⁴¹. Pozostał on bez odpowiedzi ze strony Prezesa URE, pomimo kolejnych monitów wysłanych przez Szefa SC⁴². 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 konkursu⁴³. W odpowiedzi Szef SC⁴⁴ 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 akceptacji.

W związku z brakiem porozumienia Prezes URE⁴⁵, dopiero w trakcie kontroli wykonania budżetu w 2003 r., zaproponował Szefowi SC zwrócenie się do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie zaistniałej spornej sytuacji. Realizując powyższą deklarację Prezes URE wystąpił do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (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 URE⁴⁶.

URE swe oczekiwania przedstawił z kolei w piśmie z dnia 25 lutego 2004 r.⁴⁷. W odpowiedzi na zawarte w nim propozycje Szef SC, w piśmie z dnia 18 marca 2004 r.⁴⁸, ustosunkował się do nich. Następne pismo Prezesa URE w przedmiotowej sprawie nosi datę 15 kwietnia 2004 r.⁴⁹. Odpowiedzi na nie USC udzielił dnia 7 maja 2004 r.⁵⁰. Kolejne pismo Prezesa URE stanowiące odpowiedź na propozycje USC, i trzech monitach Szefa i Zastępcy Szefa SC⁵¹, nosi datę 30 grudnia 2004 r.⁵² W dniu

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

⁴² 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.

⁴³ Pismo GP/2070/2003/LJ z 29.12.2003 r.

⁴⁴ Pismo DR-K/DG/38/00/I/04/RK z 15.01.2004 r.

⁴⁵ Pismo GP/0732-1(1)/2004/LJ z 25.02.2004 r.

⁴⁶ Pismo GP-071-3(2)/2004/LJ z 10.03.2004 r.

⁴⁷ Pismo znak: GP-0732-1(1)/2004/LJ.

⁴⁸ Pismo znak: DR-K/DG/38/00/III/04/RK.

⁴⁹ Pismo znak: GP-0732-7(2)/2004/LJ.

⁵⁰ Pismo znak: DR-K/DG/38/00/V/04/RK.

⁵¹ Pisma znak: DR-K/DG/38/00/VIII/04/KD z dnia 06.08.2004 r.; DR-K/DG/38/00/XI/04/RK z dnia 23.11.2004 r. oraz DR-K/DG/38/XII/04/RK z dnia 17.12.2004 r.

21 lutego 2005 r., Szef USC przesłał do Urzędu kolejny projekt wymagań na stanowisko Dyrektora Generalnego URE⁵³. Swoje stanowisko do tej propozycji Prezes URE przesłał do USC dnia 17 marca 2005 r.⁵⁴

Przedstawiona powyżej sekwencja zdarzeń, w ocenie Izby jednoznacznie wskazuje, że do niezgodnienia wymagań na stanowisko Dyrektora Generalnego URE w analizowanym okresie, doszło w głównej mierze w wyniku bierności Prezesa Urzędu w okresie od maja do grudnia 2004 r.

Niezależnie od powyższego, w opinii Izby, zastrzeżenia zgłaszane przez Prezesa Urzędu do propozycji wymagań na stanowisko Dyrektora Generalnego URE, przedstawianych przez Szefa SC w latach 2003-2005 r., w zakresie wymogów dotyczących niekaralności, 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 publicznych⁵⁵.

Prezes URE formułował, wbrew przytoczonym wcześniej uregulowaniom ustawowym i przekazanemu przez Szefa SC stanowisku RCL⁵⁶, własne oczekiwania dotyczące niekaralności kandydatów na stanowisko Dyrektora Generalnego URE, stawiając warunek niekaralności za przestępstwo popełnione z winy nieumyślnej⁵⁷.

W ocenie NIK, Prezes URE, określając propozycje własnych wymagań dla kandydatów na stanowisko Dyrektora Generalnego w tym Urzędzie w 2004 r.⁵⁸,

⁵² Pismo znak: GP-0732-16(2)/2004/LJ.

⁵³ Pismo znak: DR-K/DG/38/00/II/05/JK.

⁵⁴ Pismo znak: GP-0732-9(2)/2005/LJ.

⁵⁵ t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

⁵⁶ Pismo DR-K/5/00/DG/38/00/III/03/MT z 18.03.2003 r.

⁵⁷ Pisma: GP-0732-7(2)/2004/LJ z 15.04.2004 r. i GP-0732-9(2)/2005/LJ z 17.03.2005 r.

⁵⁸ Pismo GP-071-3(2)/2004/LJ z 10.03.2004 r.

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 zestawienie⁵⁹ 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.:

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.

Mimo takiego działania Prezesa URE, zdaniem NIK, propozycje Szefa SC przedstawiane w kolejnych pismach⁶⁰ zawierały kompromisowe rozwiązania.

Przykładowo, w wyniku prowadzonej korespondencji w 2004 r. Szef SC:

- przyjął w pkt 11 *Wymagań warunkujących dopuszczenie do udziału w konkursie* – warunek stawiany przez Prezesa URE dotyczący wymogu minimum trzyletniego doświadczenia zawodowego w planowaniu i nadzorowaniu realizacji budżetu urzędu administracji centralnej lub stopnia wojewódzkiego;

- zastąpił dotychczasowe punkty *Wymagań* o brzmieniu:

- „1. Wymagania określone w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).
2. Wyrażenie zgody na poddanie się procedurze przewidzianej do dopuszczenia do informacji niejawnych.
3. Wykształcenie wyższe magisterskie.
4. Minimum 5-letnie doświadczenie zawodowe w urzędach administracji publicznej.”

następującymi zapisami:

- „1. Posiadanie obywatelstwa polskiego.
2. Korzystanie z pełni praw publicznych.
3. Niekaralność za przestępstwo popełnione umyślnie.
4. Niekaralność zakazem przystępowania do konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej.
5. Niekaralność zakazem zajmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

⁵⁹ Pismo DRiS-417-4/04/(2).

⁶⁰ Pisma DR-K/DG/38/00/V/04/RK z 7 maja 2004 r. i DR-K/DG/38/00/II/05/JK z 21 lutego 2005 r.

6. Niekaralność zakazem pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.
7. Wyrażenie zgody na poddanie się procedurze przewidzianej do dopuszczenia do informacji niejawnych.
8. Wyrażenie zgody na przetwarzanie danych osobowych dla celów rekrutacji.
9. Wykształcenie wyższe magisterskie lub równorzędne.
10. Posiadanie statusu urzędnika służby cywilnej.
11. Minimum 6-letnie doświadczenie zawodowe w urzędach administracji publicznej.”

W odpowiedzi na te propozycje kolejnych projektów *Wymagań*, przedstawianych przez Szefa SC, Prezes URE z jednej strony wracał do już uzgodnionych kwestii, a jednocześnie nadal – nieustępliwie forsował swoje propozycje. Zdaniem NIK, w opisany wyżej sposób, Prezesa URE w 2004 r. przez kolejny rok konsekwentnie uniemożliwiał zgodną z prawem obsadę stanowiska Dyrektora Generalnego URE. Izba oceniła te działania jako przejaw braku dobrej woli Prezesa URE do zgodnego z prawem obsadzenia stanowiska Dyrektora Generalnego w Urzędzie.

3.4.3. Izba krytycznie, z punktu widzenia celowości i rzetelności, oceniła oddelegowanie przez Dyrektora zastępującego Dyrektora Generalnego, Audytora Wewnętrznego URE, do wykonywania pracy w Wydziale Koncesji Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych, czego konsekwencją było niepełne wykonanie w 2004 r. planu audytu.

W Planie audytu wewnętrznego na 2004 r. z dnia 31.10.2003 r. podpisanym przez Dyrektora Generalnego Urzędu zaplanowano wykonanie sześciu zadań. Były to kolejno:

- w obszarze wydatki bieżące: „Analiza i ocena celowości dokonywania wydatków na zakup usług. Ocena dokumentów w tym zakresie”. (planowany termin: I kwartał) – temat 1;
- w obszarze zamówienia publiczne: „Analiza i ocena celowości i prawidłowości postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych”. (planowany termin: I-II kwartał) – temat 2;
- w obszarze środki pieniężne: „Analiza i ocena procedur wewnętrznych dotyczących obrotu gotówką w kasie jednostki. Bezpieczeństwo gotówki”. (planowany termin: II kwartał) – temat 3;

- w obszarze wydatki majątkowe: „Analiza dokonywania wydatków inwestycyjnych pod względem celowości i gospodarności. Ocena obiegu dokumentów w tym zakresie”. (planowany termin: II-III kwartał) – temat 4;
- w obszarze podróże służbowe: „Analiza procesu delegowania pracowników do odbywania podróży służbowych i rozliczania kosztów związanych z podróżą”. (planowany termin: III kwartał) – temat 5;
- w obszarze sprawozdawczość: „Ocena zgodności sprawozdań finansowych z księgami rachunkowymi oraz terminowości sporządzania sprawozdań”. (planowany termin: IV kwartał) – temat 6.

Audytor wewnętrzny w 2004 r., pomijając ww. harmonogram – uwzględniający m.in. poziom ryzyka, zrealizował natomiast w pełni, w następującej sekwencji, cztery z sześciu ww. tematów, a mianowicie:

- 1 temat planowany zrealizowany został w terminie jako pierwszy audyt w 2004 r. (sprawozdanie z dnia 11.03.2004 r.),
- 2 temat planowany zrealizowany został z opóźnieniem jako czwarty audyt w 2004 r. (sprawozdanie z dnia 10.03.2005 r.),
- 3 temat planowany zrealizowany został z opóźnieniem jako trzeci audyt w 2004 r. (sprawozdanie z dnia 27.10.2004 r.),
- 4 temat planowany nie został przeprowadzony w ogóle,
- 5 temat planowany zrealizowany został z wyprzedzeniem jako drugi audyt w 2004 r. (sprawozdanie z dnia 06.05.2004 r.),
- 6 temat planowany nie został przeprowadzony w ogóle.

Zgodnie z wyjaśnieniami Audytora Wewnętrznego w URE⁶¹ uzyskanymi w trakcie kontroli „[...] nie zrealizowano przyjętych w planie audytu wewnętrznego na 2004 r. 6 zadań audytowych, bowiem osoba zatrudniona na stanowisku audytora wewnętrznego została oddelegowana przez Dyrektora Generalnego Urzędu Regulacji Energetyki, z dniem 14 maja 2004 r., do wykonywania zadań w Wydziale Koncesji Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych. Do dnia 17 września 2004 r. audytor wewnętrzny wykonywał zadania w ww. wydziale w pełnym

⁶¹ Pismo z dnia 31.01.2005 r.

wymiarze pracy, a w okresie od 20 września 2004 r. do 14 marca 2005 r. wymiar został ograniczony do ok. 50% czasu pracy [...]”.

Izba krytycznie ocenia wykonanie do końca 2004 r. zaledwie trzech z zaplanowanych w planie audytowym na 2004 r. sześciu zadań oraz nie zgadza się z argumentacją przedstawioną na tę okoliczność przez Dyrektora Zastępującego Dyrektora Generalnego. W swych wyjaśnieniach⁶² stwierdził on m. in. że „[...] ani przepisy prawa, ani żadne wytyczne Ministra Finansów [...] nie określają ilości zadań audytowych do przeprowadzenia w ciągu roku. Zgodnie z zapisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 111, poz. 973) audytor wewnętrzny określa ilość przeprowadzanych zadań audytowych z uwzględnieniem czynników organizacyjnych, do których należy również czas niezbędny na przeprowadzenie poszczególnych zadań audytowych. W związku z powyższym uważam, iż nie należy bezpośrednio łączyć liczby przeprowadzanych zadań audytowych z faktem, iż kierownik jednostki uzyskał bądź nie uzyskał obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności a także przejrzystości i jawności [...]”.

NIK, nie kwestionując powyższych stwierdzeń, zauważa że zgodnie z zapisem art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁶³ audytem wewnętrznym jest ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności.

Jednocześnie, zgodnie z art. 35f tej ustawy, audyt wewnętrzny przeprowadza się na podstawie rocznego planu audytu wewnętrznego jednostki. Należy przy tym zwrócić uwagę, że planowanie w znacznie większym stopniu decyduje o jakości audytu wewnętrznego niż np. tradycyjnej kontroli resortowej. Przy sporządzaniu w URE Planu audytu na 2004 r. zdefiniowano i przeprowadzono analizę ryzyka

⁶² Pismo znak: DG-077-13(2)/2005 z dnia 16.03.2005 r.

⁶³ t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

w ramach wyodrębnionych obszarów działalności Urzędu. Dodatkowo wzięto pod uwagę fakt, czy dany obszar był w ostatnich latach sprawdzany oraz wskazania kierownictwa co do wrażliwości obszarów. Zatwierdzenie planu przez Dyrektora Generalnego URE a następnie jego niewykonanie ograniczyło możliwość osiągnięcia celu audytu wewnętrznego określonego w art. 35c ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

3.4.4. NIK nie zgłasza uwag do sposobu organizacji i realizacji przez URE w latach 2003-2004 zadania polegającego na wydawaniu Biuletynu Urzędu Regulacji Energetyki. Stosownie do art. 31 ustawy p. e., w cyklu dwumiesięcznym, każdego roku ukazało się po 6 numerów tej publikacji.

Osiągnięty w 2003 r. przychód ze sprzedaży Biuletynu URE wyniósł 80,3% kosztów poniesionych na ten cel (przychód ze sprzedaży wyniósł 104,5 tys. zł, przy kosztach wydania i wysyłki kształtujących się na poziomie 130,1 tys. zł). W 2004 r. proporcja ta uległa dalszemu pogorszeniu i wyniosła 65,5% (przychód ze sprzedaży wyniósł 83,8 tys. zł, przy kosztach wydania i wysyłki wynoszących odpowiednio - 127,9 tys. zł).

W związku z rozprowadzaniem części nakładu Biuletynu w formie egzemplarzy gratisowych przeznaczonych dla centralnej administracji rządowej, wojewodów, parlamentu, bibliotek oraz Departamentów, Biur i Oddziałów Terenowych URE, przychody z jego sprzedaży nie pokryją wszystkich kosztów związanych z jego wydaniem..

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę wykonania budżetu państwa w 2004 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 zakresie realizacji wydatków oraz w zakresie rzetelności ewidencji finansowo-księgowej oparto o dobór próby dowodów poddanych kontroli.

Poprawność i kompletność ksiąg rachunkowych oraz prawidłowość sprawozdań oceniono zgodnie z wytycznymi standardów międzynarodowych⁶⁴, na podstawie:

- a) badania systemu rachunkowości i kontroli finansowej – organizacja systemu,
- b) badania skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli finansowej („badanie zgodności”) - poprawność formalna ewidencji dowodów i zapisów księgowych oceniana na podstawie badania próby dowodów,
- c) „badania wiarygodności” na próbie transakcji – prawidłowość ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych w zakresie wartości, okresu księgowania i wskazania kont analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którymi wyniki transakcji znajdują odbicie w sprawozdaniach budżetowych,
- d) badania prawidłowości i rzetelności sprawozdań budżetowych – zgodność sprawozdań z ewidencją księgową.

Badanie zgodności i wiarygodności przeprowadzono na próbie dowodów księgowych wybranych spośród zbioru dowodów będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności lub uzyskania dochodów (z wyłączeniem list płac), a przeniesionych do ksiąg rachunkowych w roku 2004. Zbiór ten stanowił populację objętą oceną.

Doboru próby do badania zgodności i wiarygodności dokonano w sposób losowy, niezależnie od wartości zapisów księgowych, uzupełniając ją dodatkowo o dowody odpowiadające największym pozycjom wydatków, a liczebność próby uzależniona była od wyników analizy ryzyka. Ryzyko badania zgodności i wiarygodności ustalono, po uwzględnieniu ryzyka nieodłącznego, ryzyka zawodności systemu kontroli wewnętrznej oraz ryzyka statystycznego badania, na poziomie 5%, a zakładany maksymalny błąd szacowania proporcji nieprawidłowości wynosił 2,5%.

Badanie zgodności przeprowadzone zostało w kategoriach jakościowych (prawidłowość/nieprawidłowość) i dotyczyło strony formalnej dowodów oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji. W wyniku badania określono proporcję dowodów lub

⁶⁴ Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej (MSRF), Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli INTOSAI.

zapisów księgowych z nieprawidłowościami. Wynik badania próby był ekstrapolowany na badaną populację z zastosowaniem metod statystycznych, a następnie porównywany z maksymalną dopuszczalną wartością proporcji nieprawidłowości (progiem istotności), którą ustalono na poziomie 5%.

Badanie wiarygodności dotyczyło prawidłowości ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych wywierającej skutek na sprawozdawczość budżetową i przeprowadzone zostało w kategoriach:

- jakościowych, dotyczących proporcji zapisów księgowych zawierających nieprawidłowości,
- ilościowych, dotyczących łącznej kwoty nieprawidłowości w księgach rachunkowych.

Ekstrapolowana wartość proporcji porównywana była z progiem istotności ustalonym na poziomie 3% zapisów, a ekstrapolowana wartość kwoty nieprawidłowości porównywana była z progiem istotności stanowiącym 0,75% wartości populacji podlegającej ocenie.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W dniu 6 kwietnia 2005 r., na podstawie art. 57 ust. 1 ustawy o NIK, Prezes URE odmówił podpisania protokołu kontroli.

Wystąpienie pokontrolne, w którym przedstawiono ustalenia kontroli oraz uwagi i wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości przekazano Prezesowi URE w dniu 28 kwietnia 2005 r.

W dniu 12 maja 2005 r. Prezes URE przesłał informację o przyczynach niepodjęcia działań służących realizacji wniosków NIK dotyczących:

- 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.

5. 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	71 971	tys. zł	
Wydatki	31 639	tys. zł	
Kwota łączna	103 610	tys. zł	<i>(Wydatki + Dochody)</i>
Waga dochodów w łącznej kwocie	0,6946		<i>(Dochody / Kwota łączna)</i>
Waga wydatków w kwocie łącznej	0,3054		<i>(Wydatki / Kwota łączna)</i>
Nieprawidłowości w dochodach	Nie stwierdzono		
Nieprawidłowości w wydatkach	477,3 tys. zł, tj. 1,51% wydatków ogółem		
Ocena cząstkowa dochodów	Pozytywna (6)		
Ocena cząstkowa wydatków	Negatywna (1)		
Wynik końcowy	$6 * 0,6946 + 1 * 0,3054 = 4,4730$		

Ocena wykonania budżetu **Pozytywna z uchybieniami**

Nieprawidłowości w wydatkach: dotyczyły kwoty zł 477,3 tys. zł, tj. 1,51% wydatków ogółem w danej części i obejmowały kontynuowanie wypłat dodatków regulacyjnych na podstawie „Regulaminu...”, o zmianę którego Izba wniosowała począwszy od kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. przez URE.

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
10. Minister Sprawiedliwości

