



Warszawa, dnia 7 czerwca 2004 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

**Sekretarz Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli**

Bogusław Mozga

Nr WPR/WPO-0023-129/04/K

090-2(25)/2004/JF

Pan

Leszek JUCHNIEWICZ

Prezes

Urzędu Regulacji Energetyki

Stosownie do art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), przesyłam w załączeniu uchwałę Nr 23/2004 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 maja 2004 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Pana Prezesa do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 maja 2004 r. (Nr KGP-41009-1-2004), skierowanego w związku z kontrolą w zakresie wykonania budżetu państwa w 2003 r. w części 50 - Urząd Regulacji Energetyki.

z poważaniem

928/W

Uchwała Nr 23/2004

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 26 maja 2004 r.

w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

Na podstawie art. 61 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 26 maja 2004 r. zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 maja 2004 r. (Nr KGP-41009-1-2004), skierowanego do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w związku z kontrolą przeprowadzoną w zakresie wykonania budżetu państwa w 2003 r. w części 50 przez Urząd Regulacji Energetyki podjęło następującą

uchwałę:

Zastrzeżenia z dnia 14 maja 2004 r., zgłoszone przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 maja 2004 r. (Nr KGP-41009-1-04), skierowanym w związku z kontrolą przeprowadzoną w zakresie wykonania budżetu państwa w 2003 r. w części 50 przez Urząd Regulacji Energetyki:

- oddała się w całości

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Bogusław MOZGA
Bogusław MOZGA



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Miróslaw SEKULA
Miróslaw SEKULA

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji przeprowadziła w okresie od dnia 14 stycznia 2004 r. do dnia 19 marca 2004 r. kontrolę w zakresie wykonania budżetu państwa w 2003 r., w części 50 przez Urząd Regulacji Energetyki („URE”, „Urząd”).

W dniu 7 maja 2004 r. Najwyższa Izba Kontroli przekazała Prezesowi URE wystąpienie pokontrolne, w którym przedstawiła wyniki kontroli.

W piśmie z dnia 14 maja 2004 r. Prezes URE złożył zastrzeżenia do ocen i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

W pkt I zastrzeżeń Prezes URE odniósł się do wniosku 1 (str. 12 wystąpienia pokontrolnego), w którym NIK zwróciła się, o „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”.

Wniosek powyższy wynika ze sformułowanej w wystąpieniu pokontrolnym (str. 2) uwagi, w której NIK stwierdziła, że nie kwestionując rzetelności sposobu zaplanowania dochodów URE w 2003 r. ich prognozę sporządzono przy zbyt ostrożnych założeniach.

Zdaniem NIK - uznając racjonalność podstawowej przesłanki przyjętej przez URE, że przychody przedsiębiorstw energetycznych w 2003 r. pozostaną na poziomie roku poprzedniego, a w niektórych segmentach będą nawet niższe - istniały dodatkowe okoliczności uprawniające do podniesienia planowanych dochodów.

W uzasadnieniu NIK podniosła, że:

- prognoza przychodów z tytułu opłat koncesyjnych przygotowana w sierpniu 2002 r. przez Departament Przedsiębiorstw Energetycznych URE przewidywała na 2003 r. łączne wpływy z tego tytułu w wysokości 58 200 tys. zł, tj. o 1 050 tys. zł wyższe niż w ostatecznie przyjętej w ustawie z dnia 18 grudnia 2002 r. – Ustawa budżetowa na 2003 r. (Dz. U. Nr 235, poz. 1981),
- w ustawie budżetowej na 2002 r. dochody URE zostały zaplanowane w wysokości 59 200 tys. zł, tj. o 2 050 tys. zł większe niż w ustawie budżetowej na 2003 r.,

- faktyczna realizacja dochodów Urzędu w 2002 r. była odpowiednio o 912 tys. zł większa od wielkości przychodów przewidzianych na 2003 r.,
- w projekcie budżetu na 2003 r. nie zaplanowano dochodów z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat, chociaż były one co roku uzyskiwane (ich wielkość wynosiła od 200 tys. w 2000 r. do 60 tys. w 2002 r.).

Zgłaszający zastrzeżenia zakwestionował zasadność wniosku NIK stwierdzając, że „przyjęcie do planu za kwotę bazową przyszłych dochodów budżetowych ich wysokości z roku poprzedniego jest zbyt dużym uproszczeniem, które również nie daje żadnej gwarancji na większą precyzję w planowaniu”. Zdaniem Prezesa URE większa precyzja planowania dochodów jest możliwa jedynie w takiej sytuacji gdy jednostka budżetowa samodzielnie ustala wysokość podatku lub opłaty.

Zgłaszający zastrzeżenia dodał, że w przypadku URE, gdy opłata koncesyjna jest obliczana przez samo przedsiębiorstwo energetyczne na podstawie swoich przychodów z roku poprzedniego, różnica w wysokości około 8% pomiędzy planem a faktycznym wykonaniem dochodów jest nieduża i faktycznie świadczy o rzetelnym sposobie planowania. Prezes URE stwierdził również, że odsetki od nieterminowych wpłat podatków i opłat w roku 2003 r. stanowiły tylko 0,03% uzyskanych dochodów. Nie stanowiły, więc istotnej pozycji w wykonaniu dochodów URE.

Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie w całości.

Z ustaleń kontroli wynika, że w planie finansowym URE zatwierdzonym przez Prezesa URE w dniu 24 stycznia 2003 r. nie określono przewidywanych dochodów z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat. W 2002 r. Urząd z tego tytułu uzyskał dochody w wysokości 60 tys. zł.

Biorąc powyższe pod uwagę - zdaniem Kolegium NIK - sformułowanie w treści wystąpienia pokontrolnego wniosku nr 1 jest uzasadnione, szczególnie wobec faktu, że zgłaszający zastrzeżenia nie zakwestionował uwagi, konsekwencją, której jest przedmiotowy wniosek. Prezes URE nie przedstawił żadnych argumentów, które wskazywałyby na to, że dane przedstawione w uwadze zawartej na str. 2 wystąpienia pokontrolnego są niezgodne ze stanem faktycznym, dlatego też – według Kolegium NIK – nieuzasadnione jest zastrzeżenie zgłoszone do wniosku wynikającego z uwagi, w której NIK – nie kwestionując jej rzetelności - wskazuje, że prognoza dochodów URE sporządzona była przy zbyt ostrożnych założeniach.

W pkt II zastrzeżeń Prezes URE odniósł się do oceny zawartej w pkt 9 (str. 9, 11 i 12) wystąpienia pokontrolnego, w której:

1. NIK „negatywnie, pod względem rzetelności”, oceniła opieszałość Prezesa URE w 2003 r., co uniemożliwiło zgodną z prawem obsadę stanowiska dyrektora generalnego w URE”. NIK zauważyła, że kwestia ta była już przedmiotem wniosku sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa URE w związku z kontrolą wykonania budżetu państwa, przez URE w 2002 r.

Zdaniem NIK, w głównej mierze w wyniku bierności Prezesa URE w okresie marzec – grudzień 2003 r. nie doszło do uzgodnienia z Szefem Służby Cywilnej wymagań na stanowisko dyrektora generalnego URE. Brak uzgodnień w tej sprawie uniemożliwił, do czasu zakończenia kontroli (marzec 2004 r.) wyłonienie dyrektora generalnego URE w drodze konkursu, w konsekwencji stanowisko to obsadzone było nadal na podstawie art. 144 a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).

2. NIK stwierdziła, że zastrzeżenia w zakresie wymogów dotyczących niekaralności zgłaszane przez Prezesa URE do propozycji wymagań na stanowisko dyrektora generalnego, przedstawianych przez Szefa Służby Cywilnej w latach 2003–2004 wykraczały poza granice obowiązującego prawa. NIK podkreśliła, że Prezes URE formułował własne oczekiwania dotyczące niekaralności kandydatów na stanowisko dyrektora generalnego, chociaż kwestia ta jest uregulowana w art. 4 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej, a określając propozycje własnych wymagań dla kandydatów na stanowisko dyrektora generalnego dodatkowo zawyżał je w stosunku do analogicznych wymagań, odnoszących się do urzędów centralnych administracji w latach 2000–2003. Na poparcie tej tezy NIK powołała się na sporządzone przez Szefa Służby Cywilnej (na potrzeby kontroli NIK) zestawienie wymagań konkursowych na stanowisko dyrektora generalnego w 25 urzędach centralnych w wymienionym okresie. Z zestawienia tego wg NIK wynika, że zawyżone oczekiwania Prezesa URE dotyczyły m.in.:

- wymogu doświadczenia zawodowego w urzędach administracji publicznej,
- wymogu doświadczenia zawodowego na stanowisku kierowniczym w administracji publicznej,
- wymogu doświadczenia w zarządzaniu środkami finansowymi.

3. NIK uznała, że działania Prezesa URE „opóźniały obsadzenie stanowiska dyrektora generalnego URE, zgodnie z uregulowaniami ustawy o służbie cywilnej, a w konsekwencji realizację wniosku pokontrolnego NIK sformułowanego w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r.”

Na podstawie powyższej oceny sformułowany został wniosek nr 4 o 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.

Zgłaszający zastrzeżenia nie zgodził się z powyższą oceną oraz wynikającym z niej wnioskiem i wniósł o wykreślenie z treści wystąpienia pokontrolnego następujących fragmentów:

1. na str. 9, w pkt 9 pierwszego zdania o treści “Izba negatywnie, pod względem rzetelności, ocenia opieszałość Prezesa URE w 2003. r., która uniemożliwiła zgodną z prawem obsadę stanowiska dyrektora generalnego w URE”,
2. rozpoczynającego się na str. 11 w wierszu 3 od góry wyrazami „W opinii Izby”, a kończącego się na str. 12 w wierszu 4 od góry wyrazem „niezbędnych” dotyczącego zawyżania przez Prezesa URE wymogów dla kandydatów na stanowisko dyrektora generalnego, oraz określania wymogów niezgodnie z przepisami ustawy o służbie cywilnej,
3. na str. 12 zdania o treści „Powyższe działania Prezesa URE opóźniały obsadzenie stanowiska dyrektora generalnego URE, zgodnie z uregulowaniami ustawy o służbie cywilnej, a w konsekwencji realizację wniosku NIK sformułowanego w wyniku wykonania budżetu państwa w 2002 r.”

Prezes URE wniósł również o zmianę treści wniosku pokontrolnego nr 4 poprzez wykreślenie wyrazu „pilne”.

W uzasadnieniu zgłaszający zastrzeżenia stwierdził, że ustalenie warunków konkursu na stanowisko dyrektora generalnego należy do kompetencji Szefa Służby Cywilnej, i inicjatywa podjęcia stosownych działań należy do niego. Dodał, że aktualnie proces uzgodnień jest w toku.

Prezes URE zakwestionował uwagi NIK dotyczące proponowanych przez niego warunków konkursu, skoro należy to do jego kompetencji, „a ustawa o służbie cywilnej dopuściła w tej sprawie tryb uzgodnieniowy”.

Prezes URE dodał, że ustawa o służbie cywilnej nie wskazuje terminu uzgodnienia stanowiska w sprawie ustalenia warunków konkursu, nie przewiduje też trybu właściwego w przypadku braku osiągnięcia porozumienia w tym zakresie i powołał się na opinię Rządowego Centrum Legislacji, z której jego zdaniem wynika, że „w odniesieniu do kontrowersyjnych spraw, przepisy prawa nie określają żadnych wymagań w tych zakresach, a strony powinny nadal dążyć do osiągnięcia kompromisu”.

Zgłaszający zastrzeżenia odnosząc się do wniosku pokontrolnego stwierdził, że nie ma on „umocowania prawnego w przepisach ustawy o służbie cywilnej”, gdyż żaden z przepisów ustawy nie wskazuje terminu, w jakim powinny dokonać się ustalenia dotyczące uzgodnienia warunków konkursu.

Prezes URE odniósł się również do sposobu przeprowadzenia kontroli NIK, konkretnie do faktu, że na dwa dni przed jej zakończeniem (w dniu 17 marca 2004 r.) kontroler zwrócił się do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o wyjaśnienia w kwestii dotyczącej obsadzenia stanowiska dyrektora generalnego w URE, mimo, że – zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia – posiadał pełną wiedzę na ten temat.

Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie w całości.

Kolegium NIK stwierdza, że jednym z elementów przeprowadzanych w każdym roku kontroli budżetowych jest kontrola realizacji wniosków pokontrolnych formułowanych przez NIK w roku poprzednim. W wyniku przeprowadzenia kontroli wykonania budżetu państwa przez URE w roku 2002, w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 6 maja 2003 r. (Nr KGP-41007-1-03) zawarty został wniosek o „podjęcie inicjatywy mającej na celu zakończenie niezgodnego z prawem sprawowania funkcji dyrektora generalnego URE przez panią Longinę Putkę oraz zatrudnienia stanowisku dyrektora generalnego URE osoby wyłonionej w drodze konkursu”. Do wystąpienia pokontrolnego z dnia 6 maja 2003 r. Prezes URE zgłosił zastrzeżenia dotyczące m.in. ww. wniosku.

Kolegium NIK w uchwale nr 18/2003 r. z dnia 4 czerwca 2003 r. zastrzeżenie oddaliło w całości, uzasadniając to m. in. tym, że „wniosek pokontrolny należy rozumieć jako zalecenie pod adresem Prezesa URE wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia konkursu zgodnego z

literą i duchem ustawy o służbie cywilnej. Taką interpretację zakwestionowanego wniosku dopuścił także Prezes URE w końcowej części zgłoszonego zastrzeżenia.”

Problem niezrealizowania przedmiotowego wniosku pokontrolnego został podniesiony również w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 26 listopada 2003 r. (KGP-41022-1-2003), skierowanym do Prezesa URE w związku z kontrolą przeprowadzoną w Urzędzie w zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej w okresie od dnia 1 stycznia 2002 r. do dnia 30 czerwca 2003 r. Do wystąpienia pokontrolnego z dnia 26 listopada 2003 r. Prezes URE zgłosił zastrzeżenia, w których wniósł m. in. o wykreślenie zapisu dotyczącego podjęcia inicjatywy mającej na celu „zakończenie niezgodnego z prawem sprawowania funkcji dyrektora generalnego URE przez panią Longinę Putkę oraz zatrudnienia na stanowisku dyrektora generalnego URE osoby wyłonionej w drodze konkursu”.

Kolegium NIK w uchwale Nr 4/2004 z dnia 21 stycznia 2004 r. oddaliło zastrzeżenie w całości, stwierdzając m. in. w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, że zgłaszający zastrzeżenia „opisując szeroko działania, jakie były podejmowane w celu uzgodnienia z Szefem Służby Cywilnej wymagań konkursu na osadzenie stanowiska dyrektora generalnego URE, nie wskazał żadnych działań podjętych po dniu 6 maja 2003 r.”

Kolegium NIK stwierdza, że w toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. przez URE ustalono, iż od dnia 22 kwietnia 2002 r. do dnia zakończenia kontroli stanowisko dyrektora generalnego URE sprawowała pani Longina Putka, co świadczy o konsekwentnym niezrealizowaniu przez Prezesa URE wniosku pokontrolnego sformułowanego w wyniku przeprowadzenia kontroli wykonania budżetu państwa przez URE w 2002 r.

Kolegium NIK stwierdzając, iż zastrzeżenie zgłoszone przez Prezesa URE do wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 maja 2004 r. jest bezzasadne podkreśla fakt, że NIK w kwestionowanej ocenie odniosła się jedynie do działań podejmowanych przez Prezesa URE w 2003 r. (czyli w okresie objętym kontrolą). Zdaniem NIK świadczą o tym sformułowania takie jak: „opieszłość Prezesa URE w 2003 r.”, „w wyniku bierności Prezesa URE w okresie marzec – grudzień 2003 r.”

W wystąpieniu pokontrolnym przedstawiono dokładnie przebieg uzgodnień, co do wymagań dla kandydatów na stanowisko dyrektora generalnego prowadzonych w 2003 r. między URE a Urzędem Służby Cywilnej. W toku prowadzonej kontroli ustalono, że wraz z przesłaniem przez Szefa Służby Cywilnej Prezesowi URE w marcu 2003 r. projektu wymagań

uwzględniającego opinię Rządowego Centrum Legislacji, Prezes URE zaniechał dalszych uzgodnień, nie odniósł się do przedstawionych propozycji, nie odpowiadał również na wysyłane przez Urząd Służby Cywilnej ponaglenia w tej sprawie. Dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 25 lutego 2004 r. Prezes URE przekazał Szefowi Służby Cywilnej pismo w sprawie warunków konkursu na stanowisko dyrektora generalnego.

Kolegium NIK zauważa również, że przedstawiony przez zgłaszającego zastrzeżenia przebieg wymiany korespondencji między URE a Urzędem Służby Cywilnej dotyczącej obsady stanowiska dyrektora generalnego przytoczony został w całości w protokole kontroli.

Prezes URE nie wykazał ponadto, że faktografia dotycząca roku 2003 - na podstawie, której sformułowana została sporna ocena - sporządzona została przez NIK w sposób nierzetelny.

Odnosząc się do zastrzeżenia w części dotyczącej zawyżania przez Prezesa URE wymagań wobec kandydatów na stanowisko dyrektora generalnego Kolegium NIK stwierdza, że zgodnie z art. 4 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej, w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie. Z ustaleń kontroli wynika, że Prezes URE formułował – niezgodnie z przywołanym art. 4 pkt 3 ustawy o służbie cywilnej – własne oczekiwania dotyczące niekaralności kandydatów na stanowisko dyrektora generalnego URE, stawiając warunek niekaralności za przestępstwo popełnione z winy nieumyślnej.

Kolegium NIK zauważa również, że w wystąpieniu pokontrolnym powołano się na zestawienie wymagań konkursowych na stanowisko dyrektora generalnego w 25 urzędach, uzyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK od Szefa Służby Cywilnej. Na podstawie porównania danych uzyskanych od Szefa Służby Cywilnej NIK słusznie uznała, iż uzasadniona jest ocena dotycząca zawyżania wymagań przez Prezesa URE, co utrudniło uzgodnienia i w konsekwencji spowodowało opóźnienia w przeprowadzeniu konkursu na stanowisko dyrektora generalnego. Ponadto zgłaszający zastrzeżenia nie przedstawił argumentów kwestionujących wnioski wynikające z dokonanego przez Izbę zestawienia oraz podważających jego rzetelność.

Kolegium NIK stwierdza, że biorąc pod uwagę okres czasu od jakiego prowadzone są między URE a Urzędem Służby Cywilnej uzgodnienia wymogów na stanowisko dyrektora generalnego zdaniem Kolegium NIK użycie w treści wniosku pokontrolnego przymiotnika „pilne” jest całkowicie uzasadnione.

Zdaniem Kolegium NIK bezzasadna jest również uwaga sformułowana przez Prezesa URE dotycząca sposobu prowadzenia kontroli, a mianowicie tego, że dopiero pismem z dnia 17 marca 2004 r. kontroler NIK zwrócił się do Szefa Kancelarii Rady Ministrów o wyjaśnienia w sprawie realizacji wniosku zawartego w Informacji NIK o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. przez URE, dotyczącego kwestii obsady stanowiska dyrektora generalnego.

Fakt, że kontroler przeprowadził czynność 2 dni przed zakończeniem kontroli (czyli w czasie jej trwania) nie wpływa na jej prawidłowy przebieg i nie jest nieprawidłowością. Ponadto, z art. 28 ustawy o NIK wynika, że postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego i rzetelne jego udokumentowanie. Warunki te nie byłyby spełnione gdyby kontroler powoływał się na swoją wiedzę, nie podejmując czynności skutkujących zebraniem niezbędnych – jego zdaniem - dowodów.

Według Kolegium NIK powyższe argumenty dają podstawę do zamieszczenia w treści wystąpienia pokontrolnego kwestionowanej przez zgłaszającego zastrzeżenia oceny i wynikającego z niej wniosku.

Zgodnie z art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli uchwała Kolegium NIK w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego jest ostateczna.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Bogusław MOZGA
Bogusław MOZGA

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Mirosław SEKUŁA
Mirosław SEKUŁA

