

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP-4100-04-01/2010

Nr ewid. 44/2010/P09051/KGP

## Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 50 Urząd Regulacji Energetyki

Warszawa maj 2010 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 w 2009 roku  
budżetu państwa w części 50  
Urząd Regulacji Energetyki**

---

Dyrektor Departamentu  
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Andrzej Otrębski

---

Zatwierdzam:

(-) Stanisław Jarosz

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Warszawa 20 maja 2010 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
tel./fax: 0-22-444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# Spis treści

<b>1</b>	<b>Wprowadzenie .....</b>	<b>4</b>
	Cel i zakres kontroli .....	4
	Uwarunkowania prawne i organizacyjne .....	4
<b>2</b>	<b>Podsumowanie wyników kontroli .....</b>	<b>5</b>
	Ocena ogólna .....	5
	Sprawozdawczość .....	6
	Uwagi i wnioski .....	6
<b>3</b>	<b>Ważniejsze wyniki kontroli .....</b>	<b>7</b>
	Księgi rachunkowe.....	7
	Dochody budżetowe.....	7
	Wydatki budżetowe .....	8
	Wydatki w układzie zadaniowym.....	15
	Inne ustalenia kontroli.....	17
	Ustalenia innych kontroli.....	17
<b>4</b>	<b>Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....</b>	<b>19</b>
	Protokół.....	19
	Wystąpienie pokontrolne .....	19
	Finansowe rezultaty kontroli.....	20

## Załączniki

# 1. Wprowadzenie

## Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup>, przeprowadziła w dniach od 7 stycznia 2010 r. do 26 marca 2010 r. kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 roku w części 50 Urząd Regulacji Energetyki<sup>2</sup>.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania *ustawy budżetowej na rok 2009*<sup>3</sup> w tej części, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrola, obejmująca okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2009 r., została przeprowadzona w Urzędzie Regulacji Energetyki.

Kontrola została przeprowadzona zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli<sup>4</sup> oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa<sup>5</sup>.

## Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Dysponentem części 50 budżetu państwa jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. W części 50 budżetu funkcjonowała jedna jednostka budżetowa.

Prezes URE jest centralnym organem administracji rządowej powołanym, na mocy *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne*<sup>6</sup>, do realizacji zadań z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji.

W 2009 r. Urząd Regulacji Energetyki realizował wydatki w układzie zadaniowym w ramach jednej funkcji państwa, tj. nr 6 *Koordinacja polityki gospodarczej* oraz jednego zadania nr 6.8. *Nadzór nad rynkiem energii*<sup>7</sup>.

Dochody zrealizowane w części 50 stanowiły 0,034% łącznych dochodów, natomiast wydatki 0,012% łącznych wydatków budżetu państwa.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dalej zwany URE lub Urząd.

<sup>3</sup> *Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r.* (Dz. U. Nr 10, poz. 58 ze zm.) zmieniona przez *ustawę z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009* (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

<sup>4</sup> Por. [http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka\\_kontroli/px\\_standardy\\_kontroli\\_nik.pdf](http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_standardy_kontroli_nik.pdf).

<sup>5</sup> Por. [http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka\\_kontroli/px\\_px\\_kontrola\\_budzetowa\\_2009\\_05.pdf](http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_px_kontrola_budzetowa_2009_05.pdf).

<sup>6</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.

<sup>7</sup> Zgodnie z *Uzasadnieniem do ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym*.

## 2. Podsumowanie wyników kontroli

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2009 roku w części 50 Urząd Regulacji Energetyki. Przy formułowaniu oceny, NIK wzięła pod uwagę stwierdzone nieprawidłowości w wydatkach budżetowych:

- nierzetelne przeprowadzenie postępowania przetargowego, bez dokonania analizy i rozeznania rynku odnośnie zakupu materiałów eksploatacyjnych do drukarek, faksów i kserokopiarek, w wyniku czego URE dokonał zakupu tych materiałów po cenach wyższych od cen rynkowych, co najmniej o 15,6 tys. zł; NIK stwierdziła ponadto w tym samym postępowaniu nierzetelne przygotowanie formularza ofertowego w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, uniemożliwiający wybór najkorzystniejszej oferty;
- niecelowe rozdzielenie zamówienia publicznego na zakup sprzętu komputerowego, w wyniku czego Urząd utracił szansę uzyskania korzystniejszej ceny zakupu tego sprzętu,
- udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki na świadczenie przez 3 lata usług teleinformatycznych (za kwotę 591,7 tys. zł), mimo braku przesłanek określonych w art. 67 ust. 1 *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*<sup>8</sup>, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*<sup>9</sup>.
- nierzetelne zabezpieczenie interesów Urzędu w umowie dotyczącej świadczenia ww. usług, polegające na nieadekwatnym określeniu wysokości odszkodowania za ewentualne opóźnienie w wykonaniu tej umowy,
- niecelowe uiszczanie opłat za usługi pocztowe gotówką, mimo możliwości opłacania tych usług przelewem i to po upływie miesięcznego okresu rozliczeniowego,
- niecelowe sfinansowanie Wiceprezesowi URE pełnych kosztów studiów podyplomowych oraz nierzetelne stosowanie przyjętych w tym zakresie zasad.

Ponadto powyższa ocena uwzględnia nierzetelne planowanie przez URE wydatków na wynagrodzenia, co skutkowało przeznaczeniem tych środków na inne cele.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, ze zm.

W ogólnej kwocie wydatków URE, nieprawidłowości dotyczyły kwoty 794,9 tys. zł, tj. 2,3% tych wydatków, przy czym nieprawidłowości w zakresie celowości i gospodarności dotyczyły 1,7% wydatków, a w zakresie legalności 0,6% wydatków URE ogółem.

### **Sprawozdawczość**

NIK wydaje pozytywną opinię dotyczącą rzetelności sprawozdawczości budżetowej sporządzanej przez dysponenta części 50. Sprawozdania budżetowe: z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał (Rb-N), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za IV kwartał (Rb-Z) zostały sporządzone prawidłowo i w terminach określonych w *rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej*<sup>10</sup>. Wyżej wymienione sprawozdania budżetowe zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań.

### **Uwagi i wnioski**

Sposób realizacji budżetu Urzędu Regulacji Energetyki w ciągu ostatnich dwóch lat nie uległ poprawie (m.in. wskutek nierzetelnego realizowania wniosków pokontrolnych NIK<sup>11</sup>), a w zakresie realizacji wydatków znacznie się pogorszył. Wskazuje na to systematycznie zwiększająca się skala stwierdzanych nieprawidłowości, w tym zwłaszcza w zakresie realizacji zamówień publicznych. W 2009 r., biorąc pod uwagę stosowane przez NIK liczbowe kryteria oceny wykonania budżetu państwa, ocena pozytywna z zastrzeżeniami w odniesieniu do Urzędu Regulacji Energetyki jest zasadna.

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zdyscyplinowanie realizacji budżetu w zakresie planowania wydatków na wynagrodzenia oraz skuteczniejszy nadzór nad udzielaniem zamówień publicznych.

---

<sup>10</sup> Zasady sporządzania sprawozdań określił Minister Finansów w *rozporządzeniu z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. Nr 115, poz.781 ze zm.).

<sup>11</sup> Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. NIK wniosowała o zapewnienie właściwego planowania środków na wynagrodzenia, jednak wniosek nie został zrealizowany, planowanie w tym zakresie w 2009 r. nadal było nierzetelne.

### 3. Ważniejsze wyniki kontroli

#### Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli wydaje pozytywną ocenę skuteczności funkcjonowania procedur kontroli finansowej, wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych w Urzędzie Regulacji Energetyki.

Powyższą ocenę sformułowano na podstawie badania 219 zapisów/dowodów na kwotę 5 639,9 tys. zł. W badanej próbie, 187 zapisów/dowodów (na kwotę 5 575 tys. zł) zostało wylosowanych metodą monetarną<sup>12</sup>, a 32 zapisy/dowody (na kwotę 64,9 tys. zł) zostały dobrane metodą niestatystyczną<sup>13</sup>. Analiza tych zapisów/dowodów nie wykazała nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej.

Przeгляд analityczny ksiąg wykazał 6 zapisów w łącznej kwocie 2 911,76 zł z błędnymi datami operacji gospodarczych lub dowodów księgowych oraz jeden zapis w kwocie 472,61 zł niekompletny w zakresie opisu operacji gospodarczej (nie podano miejsca docelowego podróży służbowej zagranicznej), jednak nie miało to wpływu na sprawozdawczość budżetową. Przyczyną wprowadzenia do ksiąg rachunkowych błędnych dat były omyłki pracowników dokonujących zapisów. Problem zabezpieczenia dokonywanego zapisu przed możliwością wprowadzenia błędnej daty został zgłoszony przez URE do autora programu komputerowego „Finanse i Księgowość”, stosowanego w Urzędzie od dnia 1 września 2009 r.

#### Dochody budżetowe

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność planowania oraz realizację dochodów budżetowych.

Kontrolę prawidłowości naliczania dochodów przeprowadzono na losowej próbie 20 zapisów/dowodów księgowych o łącznej kwocie 214,3 tys. zł. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie. Pobrane dochody były rzetelnie ustalane i pobierane oraz przekazywane do budżetu państwa w terminach wynikających z § 4 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

<sup>13</sup> Pozycje dochodów i wydatków oraz zapisów księgowych wybranych celowo przy badaniu wykonania dochodów i wydatków lub na podstawie wyniku przeglądu analitycznego.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

W ustawie budżetowej na rok 2009 ustalono dochody dla części 50 w wysokości 87 184 tys. zł. W ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 zwiększono je o 5 662 tys. zł, do ostatecznej wysokości 92 846 tys. zł. Dochody zostały wykonane w wysokości 93 615,9 tys. zł, co stanowiło 100,8% planu po zmianach. Największy w nich udział (99,7%) miały dochody z wpływów z tytułu opłat za koncesje (§ 0590), które wyniosły 93 368 tys. zł. Wykonane w 2009 r. dochody ogółem były o 8% wyższe od dochodów zrealizowanych przez URE w 2008 r. (86 654,4 tys. zł).

Należności URE na koniec 2009 r. wynosiły 2 756,5 tys. zł i odpowiadały 2,9% dochodów ogółem. Większość należności (98,4%) stanowiły należności z tytułu opłat za koncesje. Na koniec 2009 r. URE nie wykazywał zaległości netto. W 2009 r. Prezes URE dokonał 9 umorzeń na łączną kwotę 20,9 tys. zł. W decyzjach umorzeniowych jako przyczynę ich dokonania podawano, iż istnieje uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

NIK nie stwierdziła przypadków zaniechania dochodzenia należności Skarbu Państwa, a także pobrania, ustalenia i dochodzenia należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego naliczenia. Nie stwierdzono też opóźnień w wysyłaniu przez Urząd wezwań do zapłaty i faktur. W przypadku niezapłacenia należności w terminie określonym w decyzji Prezesa URE lub wynikającym z przepisów prawa, Urząd wysyłał zobowiązanym upomnienia oraz – po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu – tytuły wykonawcze.

### **Wydatki budżetowe**

NIK negatywnie ocenia realizację wydatków budżetowych w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki. Suma wydatków niecelowych oraz niegospodarnych wyniosła 598,7 tys. zł, to jest 1,7% łącznych wydatków Urzędu (103,8 tys. zł – zakup materiałów eksploatacyjnych do drukarek, faksów i kserokopiarek, 456,1 tys. zł – zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania, 9,3 tys. zł – zakup za gotówkę usług pocztowych, 29,5 tys. zł – sfinansowanie studiów podyplomowych Wiceprezesowi URE). Stwierdzono ponadto przypadki wydatków dokonanych z naruszeniem prawa (196,2 tys. zł – zakup usługi dostępu do sieci teleinformatycznej).

W ustawie budżetowej na rok 2009 zaplanowano wydatki w części 50 w kwocie 34 892 tys. zł. Na podstawie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 wydatki te zostały zmniejszone o 500 tys. zł, tj. o 1,4% do kwoty 34 392 tys. zł. Ostateczny plan



wydatków po zmianach wyniósł 34 700,5 tys. zł. Środki zwiększające budżet URE pochodziły z rezerwy celowej w wysokości 308,5 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 34 637 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach.

Niewykorzystane środki, w wysokości 63,5 tys. zł, URE zwrócił na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminie określonym w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*.

Wartość zobowiązań URE, wg stanu na koniec 2009 r., wynosiła 2 411,5 tys. zł i w stosunku do 2008 r. (2 197 tys. zł) była wyższa o 214,5 tys. zł. Zobowiązania te w głównej mierze dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego (1 559,6 tys. zł). Nie występowały zobowiązania wymagalne ani przeterminowane.

Badaniem objęto wydatki (zarówno bieżące jak i majątkowe) w łącznej kwocie 1 340,3 tys. zł, tj. 3,9% wydatków zrealizowanych w części 50. Próba do badania została dobrana w sposób celowy (metoda niestatystyczna). W wyniku tego badania stwierdzono działania nielegalne, niegospodarne, niecelowe i nierzetelne w zakresie wydatkowania środków budżetowych przez URE w 2009 r.

### **Wydatki bieżące**

W strukturze wydatków dominowały wydatki bieżące w kwocie 33 977 tys. zł (98,1% wydatków w części 50). Największą pozycję stanowiły wydatki na wynagrodzenia, na które wydatkowano łącznie 21 290,9 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (21 299,2 tys. zł).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosło 6 685 zł. W porównaniu do 2008 r. (7 071 zł) przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto zmniejszyło się o 5,5%. Przeciętne zatrudnienie w URE w 2009 r. wyniosło 269 osób. W porównaniu do stanu z 2008 r. było ono wyższe o 4 osoby, tj. o 1,5%. W porównaniu do planowanego limitu zatrudnienia (270 osób) przeciętne zatrudnienie było niższe o 1 osobę, tj. o 0,4%. Znaczącymi pozycjami wydatków bieżących były również wydatki poniesione w § 4400 *Oplaty za administrowanie i czynsze* (4 707,6 tys. zł) oraz w § 4300 *Zakup usług pozostałych* (1 437,8 tys. zł).

Urząd nie zrealizował wniosku pokontrolnego NIK z poprzedniej kontroli budżetowej<sup>15</sup>, który odnosił się do zapewnienia właściwego planowania środków na wynagrodzenia. Prezes URE kontynuował w 2009 r. nierzetelne działania polegające na dokonywaniu

<sup>15</sup> Wystąpienie pokontrolne z dnia 14 kwietnia 2009 r.

licznych zmian planu wydatków w zakresie wynagrodzeń. Prezes URE pięć razy zmniejszał plan wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników i/lub członków korpusu służby cywilnej<sup>16</sup> oraz raz zmniejszył plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenia roczne<sup>17</sup>. Plan wydatków na wynagrodzenia został zmniejszony w 2009 r. o 2 831 tys. zł.

Zwolnione środki zostały wykorzystane na dokonanie innych wydatków, m.in. z tytułu zakupu usług pozostałych, zakupów inwestycyjnych jednostek budżetowych, zakupu materiałów i wyposażenia, zakupu akcesoriów komputerowych. Kontrola wykazała, że 5 z 6 decyzji Prezesa URE w sprawie zmian budżetu w części 50 uzasadniono koniecznością dostosowania planu do bieżących potrzeb. Należne wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>18</sup> (204 tys. zł) URE odprowadził w terminach określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*<sup>19</sup> i art. 49 ust. 2 *ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*<sup>20</sup>. Wpłaty na PFRON zostały poniesione z § 4140 *Wpłaty na PFRON*, po wcześniejszym ustaleniu planu wydatków w tym paragrafie.

Niezgodne z art. 67 ust. 1 *ustawy Prawo zamówień publicznych* i nierzetelne było udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki na świadczenie usług teleinformatycznych, mimo braku przesłanek do zastosowania tego trybu, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wartość umowy podpisanej w wyniku przeprowadzenia ww. postępowania wyniosła 591,7 tys. zł, z czego w 2009 r. wydatkowano na ten cel 196,2 tys. zł.

Urząd nie rozpoczął odpowiednio wcześniej działań mających na celu zrealizowanie tego zamówienia. Dopiero w 6 dni po zakończeniu poprzedniej umowy zainicjowano odpowiednie procedury. Zdaniem NIK, tak duże i skomplikowane w realizacji postępowanie przetargowe Urząd powinien rozpocząć przynajmniej z półrocznym wyprzedzeniem. Poprzednio obowiązująca umowa, z tym samym usługodawcą, obejmowała okres od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2008 r.

Urząd udzielił ww. zamówienia powołując się na przepis art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a *Prawa zamówień publicznych*, stanowiący, że Zamawiający może udzielić zamówienia

---

<sup>16</sup> Decyzje: nr 7/2009 z dnia 20 kwietnia 2009 r., nr 9/2009 z dnia 12 maja 2009 r., nr 13/2009 z dnia 20 sierpnia 2009 r., nr 16/2009 z dnia 1 października 2009 r., nr 19/2009 z dnia 18 grudnia 2009 r.

<sup>17</sup> Decyzja nr 10/2009 z dnia 13 lipca 2009 r.

<sup>18</sup> Dalej PFRON.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.

z wolnej ręki, jeżeli dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. Decyzję w tej sprawie podjęła Dyrektor Generalny URE. W ocenie NIK, nie zaistniały obiektywne warunki do zastosowania trybu z wolnej ręki, uzasadniające powołanie się na ww. przepis. Niewystarczającym uzasadnieniem wyboru postępowania w tym trybie było powoływanie się na długi czas oczekiwania na pozwolenia od właścicieli budynków. Do dnia 14 kwietnia 2010 r.<sup>21</sup> Urząd nie przedstawił szczegółowych danych dotyczących okresów oczekiwania na uzyskanie odpowiednich pozwoleń.

Ponadto, uzyskanie odpowiednich zgód nie determinuje prowadzenia postępowania w trybie pozakonkurencyjnym, gdyż to po stronie potencjalnego wykonawcy pozostaje uzyskanie koniecznych pozwoleń od właścicieli budynków, bądź też zastosowanie takiego rozwiązania technicznego, które będzie możliwe do realizacji, np. poprzez odkupienie istniejącej infrastruktury (okablowania) od dotychczasowego wykonawcy usług teleinformatycznych. Zdaniem NIK, także podnoszone przez Urząd argumenty dotyczące liczby wynajmowanych przez Urząd budynków oraz fakt nieoczekiwanej zmiany na stanowisku naczelnika Wydziału Informatyki nie powinny wpływać na wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego.

Niecelowe było podpisanie w dniu 26 stycznia 2009 r. umowy na świadczenie usług teleinformatycznych z terminem obowiązywania na okres trzech lat (od dnia 1 lutego 2009 r. do dnia 31 stycznia 2012 r.). Przy zastosowaniu postępowania w trybie z wolnej ręki, rozwiązaniem maksymalnie ograniczającym negatywne skutki spóźnionych działań Urzędu, byłoby zapewnienie świadczenia ww. usług poprzez zawarcie krótkookresowej umowy i jednocześnie przeprowadzenie postępowania w trybie konkurencyjnym.

Interesy Urzędu w ww. umowie nie były rzetelnie zabezpieczone. Kwota odszkodowania za opóźnienia w terminowym uruchomieniu usługi nie przekraczałaby 6 zł, co jest nieadekwatne do strat, które mógłby ponieść Urząd w razie wystąpienia tego opóźnienia. Odszkodowanie za nieuruchomienie usługi w terminie określonym umową odniesiono bowiem procentowo do kwoty jednorazowej opłaty instalacyjnej (tj. 50% od kwoty 11 zł), a nie przykładowo do miesięcznej opłaty abonamentowej (w wysokości 13,4 tys. zł), czy też do wartości przedmiotu umowy.

NIK podzielając stanowisko URE, że kwota odszkodowania powinna być funkcją całkowitej wartości zamówienia, zwraca jednak uwagę, że faktycznie zastosowano inną

---

<sup>21</sup> Data złożenia dodatkowych wyjaśnień do protokołu kontroli.

regułę. Odszkodowanie zostało bowiem uzależnione od marginalnego elementu zamówienia – opłaty instalacyjnej. Gdyby zabezpieczenie umowy stanowiło np. 5% wartości całego zamówienia (591 700 zł), to odszkodowanie wyniosłoby już blisko 30 000 zł. W rzeczywistości, w sytuacji ewentualnego opóźnienia w wykonaniu umowy przez wykonawcę, odszkodowanie wyniosłoby 5,5 zł, co nie jest odpowiednim zabezpieczeniem interesów URE, a także w ocenie NIK, nie stanowi rzeczywistej motywacji do terminowej realizacji umowy przez wykonawcę.

Niecelowe było uiszczanie przez URE opłat za usługi pocztowe gotówką, pomimo zawartej z Poczta Polska umowy, umożliwiającej opłacanie usług pocztowych przelewem, po upływie miesięcznego okresu rozliczeniowego. Kwota opłat (znaczki, paczki, książki nadawcze) zrealizowanych gotówką w 2009 r. za usługi objęte umową wyniosła 9 298,18 zł.

NIK nie podziela stanowiska URE, iż płatność gotówką za wysyłkę paczek czy zakupy znaczków wynikała z zasad obowiązujących na poczcie, na co URE nie miał żadnego wpływu. W ocenie NIK, zgodnie z § 1 ust. 1 i 2 umowy z dnia 14 grudnia 2007 r. Poczta Polska zobowiązała się do wykonywania usług pocztowych na rzecz Urzędu, w tym powszechnych usług pocztowych, polegających na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu m.in. w obrocie krajowym – przesyłek listowych, w tym przesyłek rejestrowanych, ekonomicznych i priorytetowych, paczek pocztowych, paczek pocztowych plus, w tym priorytetowych i ekonomicznych oraz usług komplementarnych; w obrocie zagranicznym – przesyłek listowych i paczek, jako priorytetowych i ekonomicznych oraz usług specjalnych. URE było zobowiązane do uiszczania opłat za usługi pocztowe przelewem na rachunki bankowe Poczty Polskiej, a okres rozliczeniowy został ustalony z dołu za miesiąc kalendarzowy (§ 7 ust. 2 i § 8 ust. 7 umowy).

Niecelowe i nierzetelne było wydatkowanie przez Urząd kwoty 29 500 zł na sfinansowanie w całości studiów podyplomowych MBA Wiceprezesa URE, podczas gdy w 2009 r. kwota dofinansowania studiów podyplomowych dla pracowników Urzędu, zgodnie z przyjętą praktyką, wynosiła 700 zł za semestr nauki<sup>22</sup>. Dodatkowo została naruszona zasada wymieniona w piśmie z dnia 21 stycznia 2009 r. Dyrektora Generalnego URE do pracowników URE, dopuszczająca wyłącznie częściowe dofinansowywanie studiów podyplomowych. Dokumenty te (pismo z dnia 21 stycznia 2009 r. i notatka z dnia 7 maja

---

<sup>22</sup> Praktyka dotycząca zasad dofinansowywania takich studiów została opisana w notatce służbowej z dnia 7 maja 2009 r. Naczelnika Wydziału Kadr i Szkoleń do Dyrektora Generalnego URE w sprawie studiów podyplomowych dla pracowników URE.

2009 r.) stanowią obowiązujące procedury, regulujące dofinansowywanie szkoleń w URE. NIK nie może podzielić stanowiska URE, że „ogólne zasady refundacji w omawianym zakresie nie obejmują kierujących komórkami organizacyjnymi, tym samym nie dotyczą kierownika Urzędu Regulacji Energetyki i jego zastępcy”, gdyż zasady zawarte w piśmie Dyrektora Generalnego z dnia 21 stycznia 2009 r. dotyczą pracowników Urzędu bez rozróżnienia na stanowiska kierownicze i pozostałe.

Decyzję o sfinansowaniu studiów MBA podjął w dniu 3 marca 2009 r. Dyrektor Generalny URE, podpisując z Wiceprezesem URE umowę szkoleniową. Skutkiem decyzji był fakt, że od dnia 7 maja 2009 r., tj. w około 2 miesiące po zapłaceniu przez URE 29 500 zł za ww. studia, zostały wstrzymane – z uwagi na ograniczoność środków – dofinansowania studiów podyplomowych dla innych pracowników. Wśród 9 osób, którym Urząd dofinansował studia wyższe, podyplomowe oraz doktoranckie w 2009 r., poza Wiceprezesem URE, najwyższe kwoty dofinansowania otrzymały 4 osoby – po 1 400 zł każda. W 2009 r. średnia kwota przeznaczona z budżetu URE na dofinansowanie jednego zrealizowanego szkolenia pracownika Urzędu wynosiła 1 038,06 zł, co stanowiło zaledwie 3,5% kwoty przeznaczonej na sfinansowanie studiów Wiceprezesa URE. Nie budzi natomiast zastrzeżeń NIK sposób zabezpieczenia interesów URE w umowie szkoleniowej, poprzez zobowiązanie Wiceprezesa URE do zwrotu kosztów nauki w przypadku nieprzepracowania przez niego w URE 3 lat, licząc od dnia ukończenia studiów.

Niegospodarne, niecelowe i nierzetelne były działania URE podjęte w sprawie zakupu materiałów eksploatacyjnych do drukarek, faksów i kserokopiarek w 2009 r. Według wyliczenia NIK, wartość zakupionych materiałów eksploatacyjnych była o co najmniej 15 617 zł wyższa od ich wartości rynkowej. Umowę na dostawy tych materiałów podpisała Dyrektor Generalny URE w dniu 27 lutego 2009 r. Przed przeprowadzeniem postępowania przetargowego Urząd nie dokonał analizy i rozeznania rynku tych materiałów, argumentując, że oparto się na wiedzy wynikającej z dokonywanych poprzednio wydatków na ten cel. Zdaniem NIK, URE powinien zwrócić się z zapytaniem ofertowym do takich firm, które mogą zapewnić złożenie konkurencyjnych ofert.

Spośród wszystkich 46 faktur (na kwotę 147,9 tys. zł) za materiały eksploatacyjne NIK poddała badaniu 8 faktur na łączną kwotę 103,8 tys. zł wybranych celowo, wg kryterium największej wartości (70% wydatków poniesionych w 2009 r. z tytułu tej umowy). Gdyby Urząd dokonał zakupu tych samych materiałów po średnich cenach

rynkowych zapłaciłby dostawcy kwotę 88,2 tys. zł. Wyliczenie to NIK oparł na informacji<sup>23</sup> o średnich cenach rynkowych, pochodzącej z kilkudziesięciu sklepów przedstawiających swoją ofertę w Internecie w pierwszej połowie lutego 2009 r., tj. w okresie, w którym było prowadzone postępowanie przetargowe w Urzędzie. Różnica zatem między wartością materiałów eksploatacyjnych wybranych do kontroli, a ich wartością opartą na średnich cenach rynkowych wyniosłaby 15,6 tys. zł. NIK zwraca uwagę, że spółka, która wygrała postępowanie przetargowe na dostawę materiałów eksploatacyjnych dla URE wygrywa go już po raz trzeci z kolei. Może to tworzyć wrażenie, że wygrywająca spółka była w korzystniejszej sytuacji przetargowej, mogła bowiem znać strukturę ilościową zamówienia.

Ponadto, nierzetelnie przygotowano formularz ofertowy w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w ww. postępowaniu na zakup materiałów eksploatacyjnych. Uniemożliwił on ustalenie rzeczywistej wartości oferty, porównanie ofert ze sobą, a także dokonanie oceny oferty zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 4 *ustawy Prawo zamówień publicznych*, stanowiącym że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Formularz zawierał wyłącznie jednostkowe ceny materiałów eksploatacyjnych do drukarek, faksów i kserokopiarek. O wyborze najkorzystniejszej oferty w tym postępowaniu decydowała suma cen jednostkowych ww. materiałów. W konsekwencji mogło to skutkować wyborem oferty, która nie jest najkorzystniejsza pod względem ceny. Oferta, w której suma cen jednostkowych jest najniższa, w rzeczywistości może być ofertą droższą od pozostałych, gdy ceny jednostkowe zostaną przemnożone przez liczbę zamawianych artykułów. Ponadto, brak ilości zamawianych materiałów w formularzu ofertowym uniemożliwia uzyskanie od wykonawców cen specjalnych, niższych od średnich cen rynkowych.

### **Wydatki majątkowe**

Wydatki majątkowe wyniosły 660 tys. zł, (100% planu po zmianach i 99,6% wykonania w 2008 r.). Były to głównie zakupy sprzętu informatycznego w celu doposażenia infrastruktury informatycznej oraz wymiany uszkodzonych urządzeń w centrali i 9 oddziałach terenowych URE.

Niecelowe było rozdzielenie zamówienia publicznego na zakup sprzętu komputerowego oddzielnie dla centrali Urzędu oraz dla jego oddziałów terenowych. Połączenie bowiem obu

---

<sup>23</sup> Informacja uzyskana z firmy specjalizującej się w porównywaniu cen produktów oferowanych w internecie, współpracującej na stałe z ok. 1 500 firmami.

zakupów oznaczałoby znaczny wzrost wartości zamówienia, co zwiększałoby szansę uzyskania korzystniejszej ceny zakupu tego sprzętu.

W dniu 26 czerwca 2009 r. Dyrektor Generalny URE zaakceptowała wniosek o realizację zamówienia publicznego na zakup serwerów, podzespołów serwerowych i oprogramowania dla URE w trybie przetargu nieograniczonego. W dniu 11 sierpnia 2009 r. URE zawarł umowę na dostawę ww. sprzętu i oprogramowania. Wartość dostawy określono na 120,6 tys. zł, która w całości została zapłacona w 2009 r. Zakupy zostały dokonane na potrzeby centrali URE, co – jak uzasadniano – spowodowane było w głównej mierze poważną awarią w kwietniu 2009 r. jednego z serwerów.

Dwa miesiące później, tj. 25 sierpnia 2009 r. zaakceptowany został kolejny wniosek o tożsamym przedmiocie zamówienia i trybie przetargu. W dniu 16 października 2009 r. URE zawarł z 5 podmiotami umowy na dostawę serwerów, podzespołów i urządzeń serwerowych oraz oprogramowania. Wartość dostawy określono na 335,5 tys. zł, która w całości została zapłacona w 2009 r. Zakupu tego dokonano na potrzeby 9 oddziałów terenowych URE, bowiem znajdujące się tam serwery okresowo się zawieszały i następowały awarie sprzętu sieciowego, co uniemożliwiało pracę użytkowników.

Jak wyjaśniano, zakupu sprzętu informatycznego i oprogramowania dokonano dwukrotnie, ponieważ w pierwszym postępowaniu zakupy dotyczyły najpilniejszych potrzeb URE (przede wszystkim na potrzeby centrali), w drugim postępowaniu głównie sprzętu i oprogramowania na potrzeby oddziałów terenowych URE. NIK stwierdza, że już w kwietniu 2009 r. Urząd posiadał informację niezbędną do podjęcia decyzji w sprawie zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania jednocześnie dla centrali i oddziałów terenowych. Zauważyć należy bowiem, że w kwietniu 2009 r.<sup>24</sup> Prezes URE podjął działania w celu zapewnienia środków na realizację ww. wydatków, uzyskując na to zgodę Ministra Finansów w postaci zwiększenia wydatków majątkowych URE z 300 tys. zł do 660 tys. zł.

### **Wydatki w układzie zadaniowym**

NIK nie zgłasza uwag do realizacji w 2009 r. przez URE budżetu w układzie zadaniowym. URE realizował 5 podzadań (*Regulacja działania przedsiębiorstw energetycznych w obszarach niekonkurencyjnych i reglamentowanych, Promowanie konkurencji na rynku energii, Poprawa stanu bezpieczeństwa energetycznego, Realizacja polityki regulacyjnej*

<sup>24</sup> Pismo Prezesa URE z dnia 24 kwietnia 2009 r. do Ministerstwa Finansów w sprawie zmian w budżecie URE polegających na zwiększeniu wydatków majątkowych o 360 tys. zł.

z uwzględnieniem ochrony środowiska, Współpraca w integracji rynku europejskiego) w ramach jednego zadania *Nadzór nad rynkiem energii*. Dla każdego podzadania zostały określone po 2 cele. Do określenia stopnia realizacji poszczególnych podzadań ustalono mierniki oraz ich wartości bazowe i docelowe.

Do dnia zakończenia kontroli nie było możliwości dokonania analizy stopnia realizacji 3 z 5 mierników podzadań, gdyż brak było danych statystycznych w tym zakresie. Określenie realizacji wartości tych mierników za 2009 r. będzie możliwe dopiero po zakończeniu I kwartału 2010 r., tj. w terminie przekazywania danych przez przedsiębiorstwa energetyczne. Analiza pozostałych 2 mierników podzadań wykazała, że URE realizował cele zaplanowane w podzadaniach: *Regulacja działania przedsiębiorstw energetycznych w obszarach niekonkurencyjnych i reglamentowanych* oraz *Promowanie konkurencji na rynku energii*. Mierniki te (*Udział decyzji Prezesa URE uchylonych lub zmienionych przez sąd w ogóle decyzji wydanych przez Prezesa URE w danym roku kalendarzowym* oraz *Udział odbiorców indywidualnych, którzy zmienili sprzedawcę energii elektrycznej w danym roku kalendarzowym w ogólnej liczbie odbiorców indywidualnych*) zostały wykonane odpowiednio w wysokości 0,53% (wobec planowanego – max. 0,87%) oraz 0,02% (plan – 0,01%).

NIK za celowe uznaje działania URE mające na celu stworzenie „Katalogu celów i mierników URE”, pozwalającego w sposób pełny i prawdziwy zobrazować działalność Urzędu w kolejnych latach budżetowych. NIK podziela stanowisko Zastępcy Dyrektora Departamentu Promowania Konkurencji w URE, że wprowadzone uregulowaniami prawnymi ograniczenia dotyczące liczby podzadań, celów i mierników, przy bardzo szerokim zakresie kompetencji Prezesa URE, powodują zafałszowanie obrazu działalności Urzędu, bowiem z pola widzenia znika znaczna liczba realizowanych przez Urząd zadań. Zdaniem NIK, przy sporządzaniu ww. katalogu należy dokonać analizy mierników stosowanych wobec urzędów regulacyjnych w innych krajach, zwłaszcza będących członkami Unii Europejskiej.

Urząd z uwagi na brak aktów wykonawczych określających sposób ewidencjonowania wydatków w ujęciu zadaniowym nie prowadził w 2009 r. ewidencji księgowej wykonania budżetu w tym układzie. Ewidencję taką URE zaczął prowadzić od dnia 1 stycznia 2010 r., na koncie 982 – *Plan i wydatki w układzie zadaniowym*. W ocenie NIK, wpłynie to pozytywnie na przejrzystość wdrażanej przez URE „Procedury planowania i wykonania budżetu”, a także na precyzję określania zaangażowania zasobów ludzkich w realizację działań w ramach poszczególnych podzadań.



## Inne ustalenia kontroli

NIK pozytywnie ocenia prawidłowość przeprowadzonych inwentaryzacji składników majątkowych URE obejmujących: środki pieniężne w kasie (spis z natury), środki pieniężne na rachunkach bankowych Urzędu (potwierdzenie salda), wartości niematerialne i prawne (weryfikacja stanu ewidencyjnego), rzeczowe składniki majątkowe o charakterze wyposażenia (weryfikacja stanu ewidencyjnego), rozrachunki publicznoprawne i rozrachunki z pracownikami (weryfikacja stanu ewidencyjnego), rozrachunki z kontrahentami (potwierdzenie salda lub weryfikacja stanu ewidencyjnego).

## Ustalenia innych kontroli

W 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w URE kontrolę prowadzonych przez Prezesa URE postępowań administracyjnych w sprawach zatwierdzania taryf dla paliw gazowych w latach 2007-2008<sup>25</sup>. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, oceniła działania Prezesa URE podejmowane w procesie zatwierdzania ustalonych przez przedsiębiorstwa energetyczne projektów taryf na paliwa gazowe. Zatwierdzanie taryf na paliwa gazowe odbywało się zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Zastrzeżenia NIK wzbudziły natomiast przypadki niejednolitego stosowania prawa w stosunku do firm znajdujących się w takich samych stanach faktycznych oraz nieegzekwowania przepisów szczegółowych dotyczących kalkulacji taryf dla paliw gazowych, a także przypadek nieskutecznego monitoringu realizacji obowiązku przedkładania takich taryf do zatwierdzenia.

I tak, decyzją dyrektora Oddziału Terenowego URE w Krakowie z dnia 3 października 2008 r. jedna ze spółek została ukarana karą pieniężną za stosowanie taryfy dla gazu ziemnego wysokometanowego bez jej zatwierdzenia przez Prezesa URE. W analogicznej sytuacji odmiennie postąpiono z inną ze spółek, która nie została ukarana przez Prezesa URE, mimo że stosowała taryfę, która nie została zatwierdzona.

W 7 dokumentacjach (spośród 20 skontrolowanych) dotyczących postępowań administracyjnych w sprawie zatwierdzenia taryfy na paliwa gazowe nie było wymaganej przepisami<sup>26</sup> kalkulacji opłaty abonamentowej.

<sup>25</sup> Wystąpienie NIK I/09/005, KGP/4114-02-1/2009 z dnia 25 stycznia 2010 r.

<sup>26</sup> Zawartymi w § 22 i 24 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi (Dz. U. Nr 277, poz. 2750) oraz § 21 i 32 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 6 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi (Dz. U. Nr 28, poz. 165).

Gospodarstwo pomocnicze jednego z miast, od dnia 23 maja 2003 r. posiadało dwie koncesje (na obrót paliwami gazowymi oraz na przesyłanie i dystrybucję paliw gazowych) wydane przez Prezesa URE i przez 5 lat stosowało ceny na gaz ustalone uchwałą Zarządu Miasta i Gminy, nie przedkładając taryfy do zatwierdzenia Prezesowi URE. Wniosek w tej sprawie wpłynął dopiero w dniu 30 maja 2008 r.

## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli**

### **Protokół**

Protokół kontroli podpisano bez zastrzeżeń w dniu 12 kwietnia 2010 r.

### **Wystąpienie pokontrolne**

Wystąpienie pokontrolne skierowano do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w dniu 26 kwietnia 2010 r.

W odpowiedzi z dnia 12 maja 2010 r., Prezes URE poinformował NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych w tym celu działaniach:

1. Wprowadzaniu stałego monitoringu różnic w poziomie wynagrodzeń wynikających z wartościowania i przyjętego w URE systemu wynagrodzeń opartego na ocenie pracowniczej oraz dokonywaniu miesięcznej analizy funduszu wynagrodzeń w odniesieniu do planowanego zaangażowania środków i faktycznego ich wykorzystania.
2. Dokładaniu starań (przy udzielaniu zamówień publicznych), aby przeprowadzane analizy rynku były rzetelnie dokumentowane, a zapytania ofertowe wysyłane do firm, których podstawowa działalność jest tożsama z przedmiotem zamówienia.
3. Zatrudnieniu pracownika na stanowisku naczelnika Wydziału Informatyki, którego wiedza i doświadczenie dają rękojmię, że planowanie zakupów sprzętu informatycznego jak i ich dokonywanie będzie realizowane prawidłowo.
4. Rozpoczęciu działań polegających na analizie rynku w zakresie istnienia operatorów mogących świadczyć usługi telekomunikacyjne. W tym celu wysyłane są zapytania do właścicieli/zarządców nieruchomości oraz dokonywana jest ekspertyza prawna, w tym analiza celowości w zakresie konsekwencji finansowych zerwania obowiązującej obecnie umowy. W przypadku pozytywnego przebiegu ww. procesu URE zamierza przeprowadzić procedurę zamówienia publicznego w jednym z konkurencyjnych trybów.
5. Przekazaniu do Biura Prawnego wniosku NIK dotyczącego określenia w należyty sposób wysokości kar za nieterminowe realizowanie warunków umów przez kontrahentów URE. Kontrola wewnętrzna w tym zakresie ma zostać wzmocniona.
6. Wykonaniu – według Prezesa URE – wniosku NIK o realizowanie usług pocztowych zgodnie z zawieranymi umowami z operatorem pocztowym. Prezes URE stwierdził, że obecnie obowiązująca umowa na usługi świadczone w roku bieżącym jest

doprecyzowana i włącza koszty zwrotów listów i paczek w okres rozliczeniowy regulowany w sposób bezgotówkowy z dołu.

7. Rozpoczęciu wdrażania procedury wewnętrznej odnoszącej się do partycypacji URE w kosztach podnoszenia kwalifikacji pracowników w formach szkolnych i pozaszkolnych (przede wszystkim studia podyplomowe, aplikacje prawnicze). Podjęto działania nad usprawnieniem procesu planowania środków finansowych na cele związane z doksztalaniem pracowników.

### **Finansowe rezultaty kontroli**

W wyniku kontroli stwierdzono finansowe skutki nieprawidłowości na ogólną kwotę 250,6 tys. zł, z tego kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa 196,2 tys. zł (zakup usługi dostępu do sieci teleinformatycznej w sposób naruszający *ustawę Prawo zamówień publicznych*) oraz kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami (15,6 tys. zł – zakup materiałów eksploatacyjnych do drukarek, faksów i kserokopiarek po zawyżonych cenach, 29,5 tys. zł – sfinansowanie w całości studiów podyplomowych Wiceprezesa URE, 9,3 tys. zł – uiszczenie opłat za usługi pocztowe gotówką, pomimo zawartej umowy umożliwiającej opłacanie tych usług z „dołu” przelewem, po upływie miesięcznego okresu rozliczeniowego).

Stwierdzono przypadek naruszenia art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, stanowiący, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, dotyczących przesłanek stosowania poszczególnych trybów udzielenia zamówienia publicznego. W związku powyższym NIK skieruje stosowne zawiadomienie do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

## Załącznik nr 1

## Dochody budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie	2008	2009		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa <sup>1)</sup>	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem, w tym:	86 654,4	92 846	93 615,9	108	100,8
1.	dział 750 Administracja publiczna	86 654,4	92 846	93 615,9	108	100,8
1.1	rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	86 654,4	92 846	93 615,9	108	100,8
1.1.1	§ 0590 Wpływy z opłat za koncesje i licencje	86 465	92 662	93 368	108	100,8

<sup>1)</sup> Ustawa budżetowa na rok 2009 znowelizowana 17 lipca 2009 r.

## Załącznik nr 2

## Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2009		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie <sup>2)</sup>	Ustawa <sup>1)</sup>	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Ogółem, w tym:	35 914	34 392	34 700,5	34 637	96,5	100,7	99,8
	dział 750	35 914	34 392	34 700,5	34 637	96,5	100,7	99,8
1.1.	Administracja publiczna							
1.1.1.	rozdział 75001	35 914	34 392	34 700,5	34 637	96,5	100,7	99,8
	Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w tym:							
1.1.1.1.	§ 4010	4 421	4 943	2 823	2 816,4	63,7	56,9	99,8
	Wynagrodzenia osobowe pracowników							
1.1.1.2.	§ 4020	16 540	17 202	16 997,3	16 996	102,8	98,8	99,9
	Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej							
1.1.1.3.	§ 4040	1 526	1 845	1 478,9	1 478,5	96,9	80,1	99,9
	Dodatkowe wynagrodzenia roczne							
1.1.1.4.	§ 4110	2 912	3 320	2 906,2	2 889,8	99,2	87	99,4
	Składki na ubezpieczenia społeczne							
1.1.1.5.	§ 4300	1 164	533	1 439	1 437,8	123,5	269,8	99,9
	Zakup usług pozostałych							
1.1.1.6.	§ 4400	3 942	3 800	4 708	4 707,6	119,4	123,9	99,9
	Oplaty za administrowanie i czynsze							
1.1.1.7.	§ 6060	663,6	300	660	660	99,5	220	100
	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych							

1) Ustawa budżetowa na rok 2009 znowelizowana 17 lipca 2009 r.

2) Łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku budżetowego 2008.

## Załącznik nr 3

## Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008			Wykonanie 2009			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem wg statusu zatrudnienia*	265	22 487	7 071	269	21 580	6 685	94,5
1.	w tym: dział 750							
	Administracja publiczna	265	22 487	7 071	269	21 580	6 685	94,5
1.1.	rozdział 75001							
	Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	265	22 487	7 071	269	21 580	6 685	94,5
	status zatrudnienia							
	01	15	2 325	12 917	20	2 205,7	9 190	71,1
	02	2	251	10 457	2	254,3	10 594	101,3
	03	235	17 768	6 301	243	18 485,2	6 339	100,6
	16	13	2 143	13 737	4	634,8	13 224	96,3

\* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu MF z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Dane wykazane w statusie 3 i 16 za lata 2008 i 2009 są nieporównywalne z uwagi na likwidację statusu 16 poprzez utworzenie wyższych stanowisk w służbie cywilnej, które obejmują dawny status 16.

01 - osoby nie objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

02 - osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe.

03 - członkowie korpusu służby cywilnej.

16 - osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi.

#### Załącznik nr 4

##### Kalkulacja oceny końcowej część 50 URE

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 2009 roku<sup>27</sup>.

Dochody : 93 615,9 tys. zł Wydatki : 34 637,0 tys. zł

Łączna kwota G : 128 252,9 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga wydatków w łącznej kwocie:  $Ww = W : G = 0,2701$

Waga dochodów w łącznej kwocie  $Wd = D : G = 0,7299$

Nieprawidłowości w dochodach nie stwierdzono.

Ocena cząstkowa dochodów pozytywna: 5

Nieprawidłowości w wydatkach w zakresie celowości, gospodarności i legalności dotyczyły łącznej kwoty 794,9 tys. zł, co stanowiło 2,29% wydatków URE ogółem, z tego nieprawidłowości w zakresie celowości i gospodarności – 598,7 tys. zł (1,73% wydatków ogółem w części 50) i legalności – 196,2 tys. zł (0,56% wydatków ogółem w części 50). Nieprawidłowości polegały na:

- braku ustawowych przesłanek udzieleniu zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki na świadczenie usług teleinformatycznych, w sytuacji braku ustawowych przesłanek do zastosowania ww. trybu,
- rozbiciu zamówienia publicznego na zakup sprzętu komputerowego, w wyniku czego Urząd utracił szansę uzyskania korzystniejszej ceny zakupu tego sprzętu,
- przeprowadzeniu postępowania przetargowego, bez dokonania analizy i rozeznania rynku odnośnie zakupu materiałów eksploatacyjnych do drukarek, faksów i kserokopiarek w wyniku czego URE dokonał zakupu tych materiałów po cenach wyższych od cen rynkowych;
- uiszczaniu opłat za usługi pocztowe gotówką, mimo możliwości opłacania tych usług przelewem i to po upływie miesięcznego okresu rozliczeniowego,
- udzieleniu dofinansowania studiów podyplomowych Wiceprezesowi URE w niewłaściwej wysokości oraz niewłaściwym stosowaniu przyjętych zasad w tym zakresie.

Ocena cząstkowa wydatków negatywna: 1

Wynik końcowy  $Wk: 0,2701 \times 1 + 0,7299 \times 5 = 0,2701 + 3,6495 = 3,9196$

**Ocena ostateczna pozytywna z zastrzeżeniami.**

---

<sup>27</sup> Porównaj: [http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka\\_kontroli/px\\_kryteria\\_oc\\_wyk\\_budz\\_2010.pdf](http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_kryteria_oc_wyk_budz_2010.pdf)



**Załącznik nr 5**

**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. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Komisja Gospodarki
8. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
9. Minister Finansów
10. Minister Gospodarki
11. Minister Sprawiedliwości
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
14. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki

P. Prezes (H. Jurek)  
17/6-2010  
Warszawa, dnia 17 czerwca 2010 r. Jurek



**PREZES**

**URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI**

GP-090-1 *01*/2010/ AS

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI	
Pitytel	<i>31</i>
Data	<i>17.06.2010</i>
Zaś.	
Temat	Sprawa

**Pan**

**Jacek Jeziński**

**Prezes Najwyższej Izby Kontroli**

*Stanowisko*

*Stanowmy* *Panie Prezesie,*

Działając na podstawie 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.), przedstawiam stanowisko do przekazanej „Informacji o wynikach Kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki”.

W przedłożonej Panu Prezesowi w dniu 12.05.2010 r. informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach pragnę ponownie zwrócić uwagę na wyniki kontroli i stwierdzenia Wysokiej Izby w kwestiach, które wg mojej oceny zostały zbyt srogo ocenione a kwoty niecelowych, niegospodarnych i nielegalnych wydatków (wg Wysokiej Izby) wyłonione do dokonania takiej oceny bezpodstawne.

Uwagi i wnioski oraz ocena NIK na podstawie badanych obszarów są srogie a przez to dla mnie krzywdzące. Podczas kontroli wzięto bowiem jako podstawę skonstruowania wniosków i oceny stwierdzone nieprawidłowości:

- brak ustawowych przesłanek udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki na świadczenie usług teleinformatycznych, w sytuacji braku ustawowych przesłanek do zastosowania ww. trybu,

- rozbiciu zamówienia publicznego na zakup sprzętu komputerowego, w wyniku czego Urząd utracił szansę uzyskania korzystniejszej ceny zakupu tego sprzętu,

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

Sekretariat Wiceprezesa Stanisława Jarosza

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki  
ul. Chłodna 64, 00-872 Warszawa

L.dz. *485* data wpływu: *18.06.2010*

tel: (+48 22) 66 16 302, faks: (+48 22) 66 16 300, e-mail: sekretariat@ure.gov.pl  
<http://www.ure.gov.pl>

DEPARTAMENT ORGANIZACYJNY  
Wpływ Poczty Prezesa NIK

L.dz. *1265/10* Rok *2010.06.17*

DEPARTAMENT  
GOSPODARSTWA I PRYWATYZACJI  
SKARBU PAŃSTWA

Data *22-06-2010*

Sprawa *4100-04-04/2010*

*150/*

- przeprowadzeniu postępowania przetargowego bez dokonania analizy i rozeznania rynku odnośnie zakupu materiałów eksploatacyjnych do drukarek, faksów, i kserokopiarek w wyniku czego Urząd dokonał zakupu tych materiałów po cenach wyższych od cen rynkowych,

- uiszczaniu opłat za usługi pocztowe gotówką, mimo możliwości opłacenia tych usług przelewem i to po upływie miesięcznego okresu rozliczeniowego,

- udzieleniu dofinansowania studiów podyplomowych Wiceprezesowi URE w niewłaściwej wysokości oraz niewłaściwym stosowaniu przyjętych zasad w tym zakresie.

Na podstawie powyższego Wysoka Izba stwierdziła niecelowość, niegospodarność i nielegalność o łącznej kwocie 794,4 tys. zł. co stanowiło 2,29 % wydatków URE ogółem i było podstawą negatywnej oceny cząstkowej w zakresie wydatków. Wskazana kwota wydatków wymieniona jest w sposób bardzo uogólniony, gdyż nie można mówić o niegospodarności czy niecelowości w przypadku chociażby zakupu sprzętu komputerowego zakupionego w wyniku przeprowadzenia dwóch przetargów nieograniczonych na łączną kwotę 456,1 tys. zł. O niecelowości mowy być tu nie może, gdyż celowość zakupu ww. jest jak najbardziej uzasadniona. Niegospodarność natomiast według Wysokiej Izby wynika z utraconych potencjalnych korzyści uzyskania niższej ceny zakupu w przypadku kiedy zamówienie nie byłoby „podzielone”. Jednak jest to dalekie uogólnienie, gdyż nie jestem w stanie określić czy byłaby rzeczywiście wskazana przez kontrolerów korzyść finansowa. Jeżeli jej wysokość można byłoby określić to w jej granicach można byłoby mówić o ewentualnej niegospodarności w wydatkowaniu środków publicznych i o utraconych korzyściach w tym zakresie.

Nie podzielam również zdania NIK co do niecelowości i niegospodarności zakupu usług pocztowych za gotówkę w wysokości 9,3 tys. zł. Zakup ten tak jak inne wynikające z zawartej umowy z Poczta Polska był celowy i gospodarny, wynikał jedynie z nie doprecyzowania zapisów umowy, co nie jest adekwatne do stwierdzeń NIK.

Dokonanie zakupu sprzętu komputerowego w wyniku dwóch przetargów nieograniczonych, co wg Wysokiej Izby naruszyło zasady celowości i gospodarności, bowiem jak to zostało określone „niecelowe było rozdzielenie zamówienia publicznego na zakup sprzętu komputerowego oddzielnie dla Centrali Urzędu oraz jego oddziałów terenowych. Połączenie bowiem obu zakupów oznaczałoby znaczny wzrost wartości zamówienia, co zwiększyłoby szansę uzyskania korzystniejszej ceny zakupu tego sprzętu” nie jest zgodne z moim poglądem i rzeczywistością.

Kontrolujący stwierdzili, iż zamawiający mógł dokonać jednego zamówienia, bo już w kwietniu 2009 r. uzyskał zgodę Ministra Finansów na zmiany planu finansowego polegające na zwiększeniu wydatków majątkowych (§ 6060). Jednak zabezpieczenie odpowiedniej wielkości planu finansowego przez rozpoczęciem procedury przetargowej jest celem nadrzędnym. Dalsze czynności dopiero należą do procesu przygotowania do przeprowadzenia procedury zamówienia publicznego w określonym trybie, gdzie najistotniejszym pod względem celowości i

gospodarności planowanego zakupu, jest prawidłowe i rzetelne określenie przedmiotu zamówienia, co w tym przypadku nastąpiło.

Urząd dokonał zakupu sprzętu komputerowego w wyniku przeprowadzonego zamówienia publicznego przeprowadzając dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. Przez 3 kolejne lata dokonywaliśmy zakupu omawianego sprzętu w ramach jednego przetargu (lata 2006-2008). Zdarzenia jakie nastąpiły w roku 2009 wymusiły niestety dwa postępowania. Faktem jest, iż w idealnej organizacji wszystkie zakupy powinny być rzetelnie zaplanowane i zgodnie z planem zrealizowane, jednak i tam mogą wyniknąć pewne zaskakujące i nieprzewidziane okoliczności odbiegające od planu. Wówczas kierownictwo stoi przed wyborami i na nim spoczywa odpowiedzialność podjęcia słusznej (słuszność wynika z punktu widzenia), decyzji. Kierując się wyjaśnianymi w czasie kontroli przesłankami wybrano najrozsądniejsze wówczas rozwiązanie, czym raz jeszcze podkreślam nie naruszono prawa. Nie można tu mówić o rozbiciu czy dzieleniu zamówienia w wyniku czego utracono szansę uzyskania korzystniejszej ceny. Awaria serwera, w wyniku czego utracono dane, nie mogła pozostać bez natychmiastowej reakcji - wszczęcia postępowania celem zakupu nowego serwera. Trudnością był jedynie brak osoby merytorycznie przygotowanej do opisu przedmiotu zamówienia (zatrudniona od 15.07.2009 r. – o czym mowa również dalszej części pisma). Kolejne zamówienie, o podobnym jak to słusznie zauważyli kontrolujący asortymencie, wszczęto po przeprowadzeniu analizy potrzeb sprzętowych związanych z wymianą serwera głównego w 9 Oddziałach Terenowych URE.

Wyniki postępowań o udzielenie zamówień publicznych są nieprzewidywalne, dlatego mowa o utraconych szansach i korzyściach jest zbyt daleko idąca i bezpodstawna. Na przykład zamiast uzyskania korzystniejszej ceny, postępowanie przetargowe mogło zakończyć się fiaskiem, a w przypadku kolejnej awarii straty mogłyby być olbrzymie.

Niemniej jednak w obecnej dobie świadomości wydatkowania środków publicznych dążymy do ideału i zawsze mamy na względzie rzetelność planowania zakupów i przeprowadzania zamówień publicznych, jako wstępu do realizacji wydatków.

Ja jednak uważam, iż w ciągu ostatnich 2-3 lat nadzór nad celowością, legalnością i gospodarnością znacznie się polepszył co w konsekwencji dało wymierne efekty w wielu obszarach, których stan uległ poprawie nie zaś pogorszeniu jak stwierdziła Wysoka Izba (str. 6 *Informacji...*). Z *Informacji...* wynika, iż *nie uległ poprawie sposób realizacji budżetu, wskutek nierzetelnego realizowania wniosków pokontrolnych a w zakresie realizacji wydatków znacznie się pogorszył, o czym wskazuje systematycznie zwiększająca się skala nieprawidłowości* (str. 6 *Informacji...*).

Chciałbym w tym miejscu podkreślić, iż sposób planowania budżetu na wynagrodzenia nie jest na tyle nieprawidłowy, iż jest przyczyną tendencji spadkowej w zakresie prawidłowości realizacji budżetu Urzędu. Otóż na kwestię prawidłowości planowania środków na wynagrodzenia należy spojrzeć nieco inaczej niż widziało to Wysoka Izba. Planowanie środków odbywa się wg zasady, iż

w budżecie należy w pierwszej kolejności zapewnić środki na wynagrodzenia. Rzeczowe wydatki stałe Urzędu są na tyle wysokie, nawet przy ograniczeniach i oszczędnościach w tym zakresie, iż planowany budżet na ten cel – w ramach przydzielonego przez Ministerstwo Finansów limitu - nie zabezpiecza wskazanych potrzeb rzeczowych. Wobec tego wysokość planu na wynagrodzenia wynika z obsady etatowej Urzędu, a zmiany w ciągu roku, które negatywnie ocenia Wysoka Izba, z tzw. „oszczędności”, wynikających przede wszystkim z dwóch źródeł:

- „oszczędności” środków budżetowych z wypłaty zasiłków chorobowych, opiekuńczych, macierzyńskich i innych nieobecności finansowanych z ZUS - na etapie planowania środków na wynagrodzenia wskazanego aspektu nie bierze się pod uwagę, są to zdarzenia wynikłe w ciągu roku niepodlegające planowaniu, przez co uzyskiwane są tzw. „oszczędności”,

- tworzenie funduszu nagród w wysokości niższej niż możliwa do utworzenia, która może wynosić 3 % planowanych środków na wynagrodzenia lub jeśli pozwalają na to środki w wysokości wyższej.

Oczywistym jest, iż nieutworzenie funduszu nagród lub utworzenie go w wysokości niższej niż wskazuje ustawa, jest działaniem obciążonym wadą. Jednak w sytuacji tak skromnego budżetu ogółem, koniecznym jest dokonanie wyboru. Wybór dla mnie był jasny. Priorytetem bowiem było zabezpieczenie Urzędu w sprawnie działające urządzenia IT, w tym serwery m.in. do tworzenia kopii zapasowych (który na początku roku uległ awarii i spowodował znaczne zakłócenia w pracy Urzędu) niż utworzenie funduszu w ramach 3 % planowanych wynagrodzeń lub też podwyższenie ponad 3 % w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia. Jeżeli fundusz byłby utworzony w ramach posiadanych środków (zaplanowanych dla pełnej obsady etatowej, wraz z osobami finansowanymi z ZUS), zmiany w planie w zakresie wynagrodzeń nie byłyby zapewne dokonywane, gdyż wydatkowane byłyby w całości na wynagrodzenia. Skutki jednak takiego działania byłyby dalece negatywne ze względu na niezrealizowane potrzeby rzeczowe Urzędu, o których zapewnienie i finansowanie muszą dbać w ramach posiadanego budżetu, gdyż nie posiadam możliwości, jako dysponent główny, dodatkowych źródeł finansowania w trakcie roku. Działania zaburzające ciągłość działalności Urzędu mogłyby stanowić podstawę do krytyki i stwierdzenia o niegospodarności. Zgodnie z definicją gospodarnością jest *oszczędne i wydajne wykorzystanie środków, uzyskanie właściwej relacji nakładów do wykorzystania możliwości zapobieżenia lub ograniczenia wysokości zaistniałych szkód*, co wg mojej oceny zaistniało w omawianej wyżej kwestii.

W związku z powyższym dyskusyjnym jak widać pozostaje czy lepiej sprawnie i bezkolizyjnie zarządzać instytucją czy też nie narazić się kontrolującym dokonując koniecznych zmian w planie finansowym tej instytucji, celem właśnie sprawnego zabezpieczenia jej potrzeb.

Zmian planu dokonałem sześciokrotnie jak to wskazała Wysoka Izba lecz istotnym jest, na co pragnę zwrócić uwagę, iż cztery z nich wynikały z konieczności zmniejszenia planu na wynagrodzenia a zwiększenia na wydatki rzeczowe w wyniku braku środków na wydatki rzeczowe. Dwie pozostałe zmiany dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego i przeniesienia środków z § 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników na § 4020 – wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej, co spowodowane było zmianą przepisów ustawy o służbie cywilnej i włączeniu stanowisk z tzw. Państwowego zasobu kadrowego (PZK) do służby cywilnej, o czym mowa również w Protokole Kontroli. W roku 2008 natomiast zmian planu wydatków powodujących zmiany w funduszu wynagrodzeń dokonałem pięciokrotnie. Tendencja jak widać nie jest niewłaściwa jak wynika to ze stwierdzeń Wysokiej Izby.

W związku z powyższym stwierdzenia Wysokiej Izby, o tym jakoby sposób realizacji budżetu Urzędu nie uległ poprawie, w skutek nierzetelnego realizowania wniosków pokontrolnych uważam za wysoce pobieżne i uogólnione, bez poparcia przyczynami takiego stanu rzeczy.

Jednak, jak wskazałem w informacji odnoszącej się do wystąpienia pokontrolnego kontrola wewnętrzna w zakresie planowania, w tym w zakresie środków na wynagrodzenia została wzmożona, celem dalszego minimalizowania zmian planu w ciągu roku, co wg mojej opinii przy zastosowaniu najsprawniej działających mechanizmów będzie nieuniknione.

Jak wskazała Wysoka Izba, w Protokole kontroli (str. 20) wydatki poniesione w 2009 r. na wynagrodzenia pracowników spoza korpusu zmalały w stosunku do wykonania 2008 r. o 36 % (przeniesienie PZK) natomiast w zakresie wynagrodzeń członków korpusu wzrosły w stosunku do wykonania 2008 r. zwiększyły się o 3 %, co wskazuje nie o nieprawidłowym planowaniu na wynagrodzenia lecz innych, wskazanych wyżej przyczynach zmian w planie i w związku z tym wskazanej w protokole tendencji spadkowej w stosunku do wykonania planu wynagrodzeń.

Sprawne zarządzanie finansami publicznymi charakteryzuje się m.in. tym, iż oprócz rzetelnego planowania dokonuje się comiesięcznych analiz możliwości i potrzeb wynikających z wcześniej zaplanowanych zamierzeń oraz tych wynikłych nagle. Wykorzystanie wszystkich zaplanowanych na wynagrodzenia środków, przy jednoczesnym pozostawieniu bezpieczeństwa teleinformatycznego w stanie awarii byłoby działaniem co najmniej nierozsądnym a na pewno daleko ryzykownym.

Nadmieniam ponadto, iż stwierdzenie w pierwszym kwartale 2010 r. o niewykonaniu wniosków pokontrolnych postawionych w czasie kontroli w 2009, odnoszących się do planowania na 2009 r. jest nietrafne, gdyż okres planistyczny na rok 2009 trwał w okresie maj – sierpień 2008 r. a kontrola zakończyła się, uwagami i wnioskami w wystąpieniu pokontrolnym w kwietniu 2009 r.

Kolejną poruszaną przez Wysoką Izbę kwestią stanowiącą, jak na wstępie, podstawę do dokonania negatywnej oceny był zakup z naruszeniem prawa – w kwocie 196,2 tys. zł. – zakup usługi dostępu do sieci teleinformatycznej. Zagadnienie to szeroko omówiłem w piśmie z 12.05.2010 r. skierowanym do NIK w związku z wystąpieniem pokontrolnym. Chciałbym w tym miejscu dodać jedynie, iż obecna analiza wskazanego zagadnienia potwierdza słuszność zastosowania trybu z wolnej ręki, z uwzględnieniem przesłanek technicznych o obiektywnym charakterze. Nadal stoję na stanowisku, iż nieprawidłowością leżącą po stronie Urzędu był brak możliwości w czasie kontroli prawidłowego i rzetelnego udokumentowania wyboru trybu, co stanowiło podstawę do stwierdzenia przez Wysoką Izbę o dokonaniu wydatków z naruszeniem prawa. Obecne trwające jak wspominałem prace w tym zakresie wykazały iż:

1. na podstawie dogłębnej i obiektywnej analizy rynku wytypowano potencjalnych 7 dostawców usług telekomunikacyjnych - stałego dostępu do Internetu oraz przesłano zapytania handlowe do 6 wytypowanych potencjalnych dostawców (wraz z firmą Crowley Data Poland, nie wysłano do firmy Intelligent Technologies S. A. - uzyskano informację, że firma ta nie świadczy usług telekomunikacyjnych - stałego dostępu do internetu na terenie całej Polski, co było warunkiem koniecznym, ze względu na oddziały terenowe).
2. na przesłane zapytanie odpowiedziało 4 firmy (w tym Crowley Data Poland). Oferty cenowe są zbliżone do siebie a mianowicie:
  - 1) przy przepustowości 10 Mb/s abonament – 1 680 zł – 1 900 zł,
  - 2) przy przepustowości 5 Mb/s abonament – 1 710 zł – 1 860 zł,
  - 3) przy przepustowości 3 Mb/s abonament – 950 zł – 990 zł.
3. uzyskano od właścicieli nieruchomości, w których Urząd wynajmuje pomieszczenia biurowe odpowiedzi na temat możliwości udzielenia zgody na montaż i instalację urządzeń odbiorczych sygnału internetowego w siedzibach OT:
  - 1) definitywny brak zgody na dodatkowe instalacje odbiorcze – OC Warszawa,
  - 2) wstępna warunkowa zgoda, ostateczna decyzja po przedstawieniu dokumentacji technicznej takich instalacji – OT Katowice, OT Kraków, OT Poznań, OT Gdańsk i OT Łódź,
  - 3) całkowita zgoda na montaż i instalację urządzeń odbiorczych sygnału internetowego – OT Lublin, OT Wrocław i OT Szczecin.

Jak widać z powyższego swoboda i możliwości zamawiającego jeżeli chodzi o podejmowanie działań w nie należącej do niego nieruchomości (bo o takich tu mowa) jest ograniczona.

Rozwiązaniem dla wynikłej sytuacji, jak już wspominałem w piśmie do NIK, byłaby zmiana siedziby z zapewnieniem dostępu do usług teleinformatycznych w cenie najmu, jednak takie działanie również jest obarczone dużym ryzykiem, gdyż może mieć znamiona niegospodarności.

Uzależnienie decyzji Urzędu w omawianym zakresie od decyzji właścicieli/zarządców nieruchomości jest więc ogromne i zawęża krąg możliwości sprawnego zarządzania. Bo jak można sprawnie i gospodarnie zarządzać nie swoją własnością, jeżeli chodzi nawet o jej znikomą część jaką jest okablowanie pomieszczeń czy zamontowanie nadajnika na dachu budynku.

Chociaż w mojej ocenie wiele uwag, wniosków i zastrzeżeń zawartych w Wystąpieniu Pokontrolnym NIK a tym samym w „Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 50 Urząd Regulacji Energetyki” jest niesłusznych to deklaruje, że wzmocnię i usprawnię kontrolę, aby zapewnić właściwe zarządzanie środkami publicznymi (w tym planowanie i wydatkowanie) przekazywanych mi jako dysponentowi w ramach corocznego budżetu oraz rzetelne analizowanie i dokumentowanie procesów zachodzących w Urzędzie.

Z szacunkiem,  
Stanisław

2 up.  
WICEPREZES  
Marek Woszczyk



**Opinia**  
**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**  
**do stanowiska Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki**  
**w sprawie**  
***Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa***  
***w części 50 Urząd Regulacji Energetyki***

Na podstawie art. 64 ust. 2 *ustawy o NIK* niniejszym przedstawiam *Opinię* do *Stanowiska* Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki złożonego do *Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 50 Urząd Regulacji Energetyki*.

Najwyższa Izba Kontroli po analizie *Stanowiska* w pełni podtrzymuje przedstawione w *Informacji* oceny wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 50 Urząd Regulacji Energetyki. Mimo, że zdaniem Wiceprezesa URE, wiele uwag i wniosków zawartych w *Informacji* jest niesłusznych, nie wniósł on zastrzeżeń do wystąpienia, przewidzianych w art. 61 *ustawy o NIK*. Nie poddał tym samym swoich argumentów pod dyskusję i uniemożliwił rozstrzygnięcie spornych kwestii przez Kolegium NIK. Jednocześnie Wiceprezes URE zadeklarował, że zostanie wzmocniona i usprawniona kontrola, aby „zapewnić właściwe zarządzanie środkami publicznymi (w tym planowanie i wydatkowanie)”. NIK była informowana o tym już wcześniej, tj. w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, w którym Prezes URE wyczerpująco przedstawił sposób wykorzystania uwag i wykonania wniosków, co zostało opisane na str. 19-20 *Informacji*.

Odnosząc się do kwestii szczegółowych przedstawiam następujące uwagi.

1. *W Stanowisku, Wiceprezes URE podnosi, że ocena wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 50 Urząd Regulacji Energetyki jest zbyt sroga, a kwoty niecelowych, niegospodarnych i nielegalnych wydatków wylonione do dokonania takiej oceny bezpodstawne.*

NIK zauważa, że podstawą ocen, uwag i wniosków wynikających z kontroli są obowiązujące w NIK standardy kontroli oraz założenia metodyczne do kontroli wykonania budżetu państwa, które zostały zamieszczone na internetowej stronie Biuletynu Informacji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli, a odnośniki do tych stron podane w *Informacji o wynikach kontroli*. Nie można zatem za „srogą” uznać ocenę pozytywną z zastrzeżeniami wykonania budżetu przez URE skoro nieprawidłowości w wydatkach w zakresie celowości, gospodarności i legalności dotyczyły łącznej kwoty 794,9 tys. zł, co stanowiło 2,3% wydatków Urzędu

ogółem. Jest to ocena, która wynika ze stosowania przez NIK takich samych standardów wobec wszystkich dysponentów części budżetowych.

2. *Zdaniem Wiceprezesa URE nie można mówić o niegospodarności czy niecelowości w przypadku sprzętu komputerowego zakupionego w wyniku przeprowadzenia dwóch przetargów nieograniczonych na łączną kwotę 456,1 tys. zł. Celowość ww. zakupu była jak najbardziej uzasadniona, a zdarzenia jakie nastąpiły (awaria serwera) wymusiły dwa postępowania.*

NIK nie kwestionowała celowości zakupu sprzętu komputerowego, natomiast negatywnie pod względem celowości oceniła sposób jego przeprowadzenia. Niecelowe było bowiem rozdzielenie zamówienia publicznego na zakup sprzętu komputerowego w wyniku czego utracono możliwość uzyskania korzystniejszej ceny zakupu tego sprzętu w wyniku znacznego wzrostu łącznej wartości obu zamówień. Już w kwietniu 2009 r. Urząd posiadał informację niezbędną do podjęcia decyzji w sprawie zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania jednocześnie dla centrali i oddziałów terenowych. W okresie tym Prezes URE podjął bowiem działania w celu zapewnienia środków na realizację obu wydatków, uzyskując na to zgodę Ministra Finansów w postaci zwiększenia wydatków majątkowych URE z 300 tys. zł do 660 tys. zł. Awaria serwera nie mogła zatem być wyłączną przyczyną rozdzielenia zamówienia (str. 14 – 15 *Informacji*).

3. *Zakup usług pocztowych za gotówkę w wysokości 9,3 tys. zł był, zdaniem Wiceprezesa URE, celowy i gospodarny, wynikał jedynie z niedoprecyzowania zapisów umowy z Poczta Polska.*

NIK nie kwestionowała gospodarności ww. wydatku a tylko jego celowość. Urząd dokonywał opłat za usługi pocztowe gotówką, pomimo zawartej z Poczta Polska umowy, umożliwiającej opłacanie usług przelewem po upływie miesięcznego okresu rozliczeniowego (str. 12 *Informacji*). Należy podkreślić, że Prezes URE w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne potwierdził ustalenia NIK, że usługi pocztowe były opłacane gotówkowo przez przeoczenie i brak wystarczająco sprawnej kontroli wewnętrznej w Urzędzie.

4. *Wiceprezes URE przedstawił również swój punkt widzenia prawidłowości planowania środków na wynagrodzenia. Wskazał, że rzeczowe wydatki stałe Urzędu są na tyle wysokie, iż planowany budżet na ten cel – w ramach przydzielonego przez Ministerstwo Finansów limitu – nie zabezpiecza wskazanych potrzeb rzeczowych. Plan na wynagrodzenia wynika z obsady etatowej Urzędu, a zmiany w ciągu roku (tzw. „oszczędności”), wynikają przede wszystkim z: „oszczędności” środków budżetowych z wypłaty zasiłków chorobowych, opiekuńczych, macie-*

*rzyńskich i innych nieobecności finansowanych z ZUS oraz faktu tworzenia funduszu nagród w wysokości niższej niż możliwa do utworzenia.*

O zasadności kwestionowanej oceny NIK świadczy fakt dokonywania przez Prezesa URE w 2009 r. licznych i znaczących zmian planu finansowego w zakresie wynagrodzeń (str. 9-10 *Informacji*). Praktykę taką NIK oceniła jako nierzetelność przede wszystkim dlatego, że w URE zastosowano ją nie po raz pierwszy. Przykładowo, w 2008 r. stwierdzono nieprzejrzystość w gospodarowaniu środkami na wynagrodzenia, wskutek dokonywania zmian, polegających na zmniejszaniu tych wydatków przy jednoczesnym pozyskiwaniu na te wynagrodzenia środków z rezerw celowych. Zwolnione, planowane pierwotnie środki na wynagrodzenia przeznaczano na inne bieżące potrzeby Urzędu. NIK, przy dokonywaniu ocen, uwzględnia możliwość incydentalnego przeszacowania planu wydatków na określone cele. Zawsze jednak wyraża negatywne oceny gdy przeszacowania takie nabierają cech stałej praktyki.

5. *Kolejną kwestią podnoszoną w Stanowisku była ocena NIK o braku ustawowych przesłanek udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki na świadczenie usług teleinformatycznych. Wiceprezes URE stwierdza, że analiza tego zagadnienia potwierdza słuszność zastosowania trybu z wolnej ręki, a jedyną nieprawidłowością leżącą po stronie Urzędu był brak możliwości (w trakcie kontroli NIK) prawidłowego i rzetelnego udokumentowania tego trybu.*

Urząd udzielił ww. zamówienia powołując się na przepis art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a *Prawa zamówień publicznych*, stanowiący, że Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. W ocenie NIK, przesłanka ta nie wystąpiła. Uzasadnieniem wyboru postępowania w tym trybie było powoływanie się na długi czas oczekiwania na pozwolenia od właścicieli budynków. Nie jest to okoliczność obiektywna, gdyż Urząd nie rozpoczął działań mających na celu zrealizowanie tego zamówienia z odpowiednim, na przykład półrocznym wyprzedzeniem. Odpowiednie w tym względzie procedury zainicjowano dopiero w 6 dni po zakończeniu obowiązywania poprzedniej umowy (str. 10-11 *Informacji*).

WICEPREZES, 9. 2010  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
240  
Stanisław Jarosz