



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2010 r.

Pan
Mariusz Swora
Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki

P/09/051
KGP-4100-04-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Urzędzie Regulacji Energetyki³, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 roku w części 50 Urząd Regulacji Energetyki.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 12 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie.

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, przede wszystkim w zakresie legalności, gospodarności, celowości i rzetelności realizowanych w 2009 r. przez URE wydatków budżetowych:

- przeprowadzenia 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

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Zwanym dalej URE lub Urzędem.

rynkowych; NIK stwierdziła ponadto w ww. postępowaniu brak rzetelności w przygotowaniu formularza ofertowego w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, w sposób uniemożliwiający wybór najkorzystniejszej oferty,

- rozbicia zamówienia publicznego na zakup sprzętu komputerowego, w wyniku czego Urząd utracił szansę uzyskania korzystniejszej ceny zakupu tego sprzętu,
- braku ustawowych przesłanek udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki na świadczenie usług teleinformatycznych,
- niewłaściwego zabezpieczenia interesów Urzędu w umowie dotyczącej świadczenia ww. usług, polegającego na nieadekwatnym określeniu wysokości odszkodowania za ewentualne opóźnienie w wykonaniu tej umowy,
- uiszczania opłat za usługi pocztowe gotówką, mimo możliwości opłacania tych usług przelewem i to po upływie miesięcznego okresu rozliczeniowego,
- nieuzasadnionej wysokości udzielonego dofinansowania studiów podyplomowych Wiceprezesowi URE oraz niewłaściwego stosowania przyjętych zasad w tym zakresie.

1. NIK ocenia pozytywnie rzetelność planowania oraz realizację dochodów budżetowych przez URE.

W *ustawie budżetowej na rok 2009*⁴ ustalono dochody dla części 50 w wysokości 87 184 tys. zł. W *ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009*⁵ 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).

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 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*⁶.

Należności URE na koniec 2009 r. wynosiły 2 756,5 tys. zł i stanowiły 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

⁴ *Ustawa budżetowa na rok 2009* z dnia 9 stycznia 2009 r. - Dz. U. Nr 10, poz. 58.

⁵ Dz. U. Nr 128, poz. 1057.

⁶ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

9 umorzeń na łączną kwotę 20 925 zł. W decyzjach umorzeniowych jako powód ich dokonywania podawano, że istnieje uzasadnione przypuszczenie, iż 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.

2. NIK negatywnie ocenia realizację wydatków budżetowych w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki. Ocena ta wynika z faktu, iż stwierdzono przypadki niecelowych lub niegospodarnych wydatków na łączną kwotę 598,4 tys. zł (1,7% wydatków URE ogółem), z tego 456,1 tys. zł – zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania, 103,8 tys. zł – zakup materiałów eksploatacyjnych, 29,5 tys. zł – sfinansowanie studiów podyplomowych Wiceprezesowi URE, 9,3 tys. zł – zakup za gotówkę usług pocztowych. Stwierdzono ponadto 0,6% wydatków dokonanych z naruszeniem prawa (196,2 tys. zł – zakup usługi dostępu do sieci teleinformatycznej).

2.1. W ustawie budżetowej na rok 2009 r. 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 przywołanym już *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*.

2.2. 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.

2.3. Na wynagrodzenia 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%.

Kontrola wykazała, że Urząd nie zrealizował wniosku pokontrolnego, zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 14 kwietnia 2009 r., dotyczącego zapewnienia właściwego planowania środków na wynagrodzenia. Negatywna ocena dotyczy kontynuowania w 2009 r. przez Prezesa URE działań polegających na dokonywaniu licznych zmian planu wydatków w zakresie wynagrodzeń. Prezes URE pięć razy zmniejszał plan wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników i/lub członków korpusu służby cywilnej⁷ oraz raz zmniejszył plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenia roczne⁸. Wydatki na wynagrodzenia określone w budżecie po zmianach, w celu umożliwienia realizacji innych wydatków, zostały zmniejszone w stosunku do planu ustalonego w *ustawie budżetowej* z 17 lipca 2009 r. odpowiednio: aż o 42,9% w przypadku wynagrodzeń osobowych pracowników, o 1,2% w przypadku wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej, o 19,8% w przypadku dodatkowych wynagrodzeń rocznych.

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.

Przeciętne zatrudnienie w URE w 2009 r. wyniosło 269 osób. W porównaniu do stanu w 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%.

2.4. Badaniem objęto wydatki w 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.

2.4.1. NIK negatywnie ocenia pod względem gospodarności, celowości i rzetelności zakup materiałów eksploatacyjnych do drukarek, faksów i kserokopiarek w 2009 r. po cenach wyższych od średnich cen rynkowych. Według wyliczenia NIK, wartość zakupionych ww. materiałów eksploatacyjnych była o co najmniej 15 617 zł wyższa od ich wartości rynkowej.

⁷ 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.

⁸ Decyzja nr 10/2009 z dnia 13 lipca 2009 r.

Umowę z firmą Arian Spółka Jawna na dostawy materiałów eksploatacyjnych do drukarek, faksów i kserokopiarek podpisała Pani Stanisława Zwijacz-Niemiec Dyrektor Generalny URE w dniu 27 lutego 2009 r. NIK stwierdziła, że przed przeprowadzeniem postępowania przetargowego Urząd nie dokonał analizy i rozeznania rynku odnośnie zakupu ww. materiałów eksploatacyjnych. Dyrektor Generalny URE stwierdziła⁹, że w tym konkretnym postępowaniu Urząd oparł się na swojej wiedzy wynikającej z poniesionych uprzednio wydatków budżetowych na zakup materiałów eksploatacyjnych. Zdaniem NIK, URE powinien przed przeprowadzeniem postępowania dokonać dogłębnej i obiektywnej analizy rynku i zwracać się z zapytaniem ofertowym do takich firm, które mogą zapewnić złożenie konkurencyjnych ofert. Niecelowym i nierzetelnym działaniem była realizacja zamówienia wyłącznie w oparciu o doświadczenia z lat poprzednich.

NIK poddała badaniu 8 faktur na łączną kwotę 103 843,96 zł wybranych celowo ze względu na ich wartość spośród wszystkich 46 faktur (na kwotę 147 871,76 zł) wystawionych przez firmę Arian Spółka Jawna za materiały eksploatacyjne, a co stanowiło około 70% wydatków URE poniesionych w 2009 r. z tytułu umowy zawartej z ww. Spółką. Gdyby Urząd dokonał zakupu tych samych materiałów po średnich cenach rynkowych zapłaciłby dostawcy kwotę 88 226 zł. Wyliczenie to NIK oparł na informacji¹⁰ 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 i dostarczonych przez spółkę a ich wartością opartą na średnich cenach rynkowych wyniosłaby 15 617,96 zł.

NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności przygotowanie formularza ofertowego w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w ww. postępowaniu na zakup materiałów eksploatacyjnych, w sposób uniemożliwiający ustalenie rzeczywistej wartości oferty, porównanie ofert ze sobą, a także uniemożliwiający ocenę oferty zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 4 *Prawa zamówień publicznych*, stanowiącym, że Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Formularz ofertowy zaakceptowany przez Dyrektora Generalnego URE zawierał wyłącznie jednostkowe ceny materiałów eksploatacyjnych do drukarek, faksów i kserokopiarek. O wyborze najkorzystniejszej oferty w tym postępowaniu decydowała suma

⁹ Wyjaśnienia z dnia 26 lutego 2010 r.

¹⁰ Informacja uzyskana z firmy Skąpiec.pl, specjalizującej się w porównywaniu cen produktów oferowanych w Internecie, współpracującej na stałe z ok. 1 500 firmami.

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 zamawianego asortymentu. W takim przypadku cały wynik zostanie jedynie zsumowany, bez możliwości skorzystania z obniżek np. z rabatu z uwagi na ilość przedmiotu zamówienia. Ponadto, brak ilości zamawianych materiałów w formularzu ofertowym uniemożliwia również uzyskanie od wykonawców cen specjalnych – niższych od średnich rynkowych. Z tych też powodów, NIK nie podziela stanowiska¹¹ Dyrektora Generalnej Pani Stanisławy Zwijacz-Niemiec o braku konieczności wskazywania w formularzu ofertowym liczby zamawianego asortymentu.

2.4.2. Negatywna ocena NIK pod względem celowości dotyczy nieuzasadnionego rozbitcia zamówienia publicznego na zakup sprzętu komputerowego oddzielnie dla centrali Urzędu oraz dla jego oddziałów terenowych. Połączenie bowiem obu zakupów oznaczałoby znaczny wzrost wartości zamówienia, co z kolei zwiększałoby, zdaniem NIK, szansę uzyskania korzystniejszej ceny zakupu tego sprzętu.

W dniu 26 czerwca 2009 r. Dyrektor Generalny URE Pani Stanisława Zwijacz-Niemiec 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 z NetLine Group Sp. z o.o. umowę na dostawę ww. sprzętu i oprogramowania. Wartość dostawy określono na 120 626,28 zł, która w całości została zapłacona w 2009 r. Ww. zakupy zostały dokonane na potrzeby centrali URE, co – jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Informatyki Biura Obsługi Urzędu Pan Tomasz Stańczak¹² – spowodowane było w głównej mierze poważną awarią w kwietniu 2009 r. jednego z serwerów w niej się znajdującego.

Dwa miesiące później, tj. 25 sierpnia 2009 r. Dyrektor Pani Stanisława Zwijacz-Niemiec zaakceptowała 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 335 512,05 zł, która w całości została zapłacona w 2009 r. Według ww. wyjaśnień, zakup ten dokonano na potrzeby 9 oddziałów URE, bowiem znajdujące się tam serwery okresowo się zawieszały i następowały awarie sprzętu sieciowego, co uniemożliwiało pracę użytkowników.

¹¹ Wyjaśnienia z dnia 26 lutego 2010 r.

¹² Wyjaśnienia z dnia 19 lutego 2010 r.

Według dalszych wyjaśnień Pana Tomasza Stańczaka, zakupu sprzętu informatycznego i oprogramowania dokonano dwukrotnie, ponieważ w pierwszym postępowaniu zakupy dotyczyły najpilniejszych potrzeb URE (przede wszystkim na potrzeby centrali), w drugim postępowaniu przede wszystkim sprzęt i oprogramowanie na potrzeby oddziałów, po dokonaniu analizy stanu technicznego sprzętu tam się znajdującego.

NIK stwierdza, że już w kwietniu 2009 r. Urząd posiadał wiedzę niezbędną do podjęcia decyzji w sprawie zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania jednocześnie dla centrali i oddziałów terenowych. Zauważyć bowiem należy, że w kwietniu 2009 r.¹³ Prezes URE podjął działania w celu zabezpieczenia 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.

2.4.3. NIK ocenia negatywnie pod względem legalności i rzetelności udzielenie przez URE zamówienia w trybie z wolnej ręki firmie Crowley Poland na świadczenie usług teleinformatycznych. Zdaniem Izby, nie zaszły bowiem przesłanki zastosowania tego trybu, określone w *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*¹⁴, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*¹⁵. Wartość umowy podpisanej w wyniku przeprowadzenia ww. postępowania wyniosła 591 700 zł, z czego w 2009 r. wydatkowano na ten cel 196 160,91 zł.

Urząd nie rozpoczął w odpowiednio wczesnym terminie działań mających na celu zrealizowanie zamówienia publicznego na usługi teleinformatyczne. URE dopiero w 6 dni po zakończeniu trwania poprzedniej umowy zainicjował odpowiednie procedury. Zdaniem NIK, tak duże i skomplikowane w realizacji postępowanie przetargowe Urząd powinien rozpocząć przynajmniej z półrocznym wyprzedzeniem. Poprzednio obowiązująca umowa, podpisana również z firmą Crowley Poland obejmowała okres od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2008 r. Procedurę mającą na celu zawarcie kolejnej umowy rozpoczęto w dniu 6 stycznia 2009 r. wnioskiem o realizację zamówienia publicznego¹⁶.

Urząd udzielił ww. zamówienia wykorzystując opóźnienie w rozpoczęciu realizacji postępowania i co za tym idzie brak możliwości uzyskania niezbędnych pozwoleń od ręki, powołując się na przepis art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a *Prawo zamówień publicznych*, stanowiący,

¹³ Pismo Prezesa URE z 24 kwietnia 2009 r. do Ministerstwa Finansów w sprawie zmian w budżecie URE polegających na zwiększeniu wydatków majątkowych o 360 tys. zł.

¹⁴ *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

¹⁵ *Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

¹⁶ Wniosek Pana Tomasza Jakubowskiego p.o. naczelnika Wydziału Informatyki w Biurze Obsługi Urzędu do Pana Zbigniewa Bidzińskiego koordynatora tego Biura.

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.

Decyzję w sprawie realizacji zamówienia w trybie z wolnej ręki podjęła Pani Stanisława Zwijacz-Niemiec Dyrektor Generalny URE, podpisując wniosek Biura Obsługi Urzędu w tej sprawie. W ocenie NIK, nie zaistniały obiektywne warunki do zastosowania trybu z wolnej ręki uzasadniające powołanie się na ww. przepis *Prawa zamówień publicznych*. Zdaniem NIK, niewystarczającym uzasadnieniem wyboru trybu postępowania z wolnej ręki było powoływanie się na długi czas oczekiwania na pozwolenia od właścicieli budynków. Do dnia 9 kwietnia 2010 r.¹⁷ Urząd nie przedstawił jednak kontrolerom szczegółowych danych dotyczących okresów oczekiwania na uzyskanie odpowiednich pozwoleń uzasadniając, że wciąż oczekuje na przekazanie brakującej dokumentacji od firmy Crowley, z zamiarem uzupełnienia wyjaśnień. Powyższe świadczy, że w momencie wyboru trybu postępowania Urząd nie znał realnego czasu oczekiwania na stosowne zgody.

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, liczba wynajmowanych przez Urząd budynków również nie powinna mieć wpływu na wybór trybu przetargowego, co podnosił Pan Zbigniew Bidziński koordynator w BOU we wniosku z dnia 7 stycznia 2009 r. o realizację postępowania w trybie z wolnej ręki, skierowanym do dyrektora generalnego URE. NIK nie podziela również argumentów zawartych w wyjaśnieniach Dyrektora Generalnego URE¹⁸, że przyczyną opóźnień były nieoczekiwane zmiany na stanowisku naczelnika Wydziału Informatyki, gdyż zmiany personalne, nawet nagłe, nie powinny wpływać na bieżącą, merytoryczną działalność Urzędu.

NIK negatywnie ocenia podpisanie w dniu 26 stycznia 2009 r. przez Dyrektora Generalnego URE z firmą Crowley 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

¹⁷ Data złożenia dodatkowych wyjaśnień.

¹⁸ Wyjaśnienia z dnia 26 lutego 2010 r. (pismo znak DG-090-1(4)2010).

świadczenia ww. usług poprzez zawarcie krótkookresowej umowy i jednocześnie przeprowadzenie postępowania w trybie konkurencyjnym.

NIK negatywnie pod względem rzetelności ocenia fakt niewłaściwego zabezpieczenia interesów Urzędu w ww. umowie o świadczenie usług teleinformatycznych. Kwota odszkodowania za opóźnienia w terminowym uruchomieniu usługi (*Crowley Internet PRO* oraz *Crowley Internet Max*) nie przekraczałyby 6 zł, co jest wielkością nieadekwatną do strat, które mógłby ponosić 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 opłaty abonamentowej miesięcznej (w wysokości 13 398 zł) czy też do wartości przedmiotu umowy.

NIK, podzielając stanowisko Dyrektora Generalnego URE, wyrażone w wyjaśnieniach z dnia 26 lutego 2010 r., że kwota odszkodowania powinna być funkcją całkowitej wartości zamówienia, zwraca uwagę, że faktycznie Urząd zastosował inną regułę. Odszkodowanie umowne zostało bowiem uzależnione od marginalnego elementu zamówienia – opłaty instalacyjnej. Gdyby zabezpieczenie umowy stanowiło np. 5% wartości całego zamówienia (591 700 zł), jak w wyjaśnieniach podała Dyrektor Generalny URE, to odszkodowanie wyniosłoby już blisko 30 000 zł. W rzeczywistości, w sytuacji ewentualnego opóźnienia w wykonaniu umowy przez wykonawcę, odszkodowanie wyniesie 5,5 zł, co nie jest odpowiednim zabezpieczeniem interesów URE.

2.4.4. NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności i celowości 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 Pani Jadwigi Misiak, Głównego Księgowego URE, iż płatność gotówką za wysyłkę paczek, zakupy znaczków wynikała z zasad obowiązujących na poczcie, na co URE nie miał żadnego wpływu¹⁹. 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

¹⁹ Wyjaśnienia z dnia 2 marca 2010 r. (pismo znak BO-090-3/2010/JM).

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 był zobowiązany 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).

2.4.5. NIK ocenia negatywnie, pod względem celowości i rzetelności, wydatkowanie przez Urząd kwoty 29 500 zł na sfinansowanie w całości studiów podyplomowych MBA Wiceprezesa URE Marka Woszczyka, podczas gdy w 2009 r. kwota dofinansowania studiów podyplomowych dla pracowników Urzędu, zgodnie z przyjętą praktyką, wynosiła 700 zł za semestr nauki²⁰. Dodatkowo została naruszona zasada wymieniona w piśmie z dnia 21 stycznia 2009 r. Dyrektora Generalnego URE do pracowników URE, dopuszczająca wyłącznie częściowe dofinansowanie studiów podyplomowych. Ww. dokumenty (pismo z dnia 21 stycznia 2009 r. i notatka z dnia 7 maja 2009 r.) zostały przedstawione kontrolerom, jako obowiązujące procedury regulujące dofinansowywanie szkoleń w URE.

Nie można podzielić dodatkowych wyjaśnień Dyrektora Generalnego URE²¹, 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 URE z dnia 21 stycznia 2009 r. dotyczą pracowników Urzędu bez rozróżnienia na stanowiska kierownicze i pozostałe. Ponadto, w przedmiotowych wyjaśnieniach stwierdzono, że „zawartą na wniosku Pana Marka Woszczyka zgodę Prezesa URE traktować należy jako opinię bezpośredniego przełożonego w zakresie zasadności, tj. przydatności podjęcia ww. studiów przez podległego pracownika”, co jest zgodne z obowiązującymi ogólnymi zasadami zawartymi w piśmie Dyrektora Generalnego URE z dnia 21 stycznia 2009 r. (w szczególności z pkt. 2) i potwierdza, że zasady te dotyczyły również Wiceprezesa URE.

Decyzję o sfinansowaniu Wiceprezesowi Urzędu Panu Markowi Woszczykowi studiów MBA w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego podjął w dniu 3 marca 2009 r. Dyrektor Generalny URE, podpisując z Wiceprezesem URE umowę szkoleniową. Skutkiem ww. 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 dofinansowania z tytułu studiów podyplomowych dla innych pracowników, z uwagi na ograniczone środki.

²⁰ 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 Stanisławy Zwijacz-Niemiec w sprawie studiów podyplomowych dla pracowników URE.

²¹ Pismo z dnia 9 kwietnia 2010 r. znak GP-090-1(29)/2010/IF.

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 z dnia 3 marca 2009 r., poprzez zobowiązanie Wiceprezesa URE do ewentualnego zwrotu kosztów nauki w przypadku nieprzepracowania przez niego w URE 3 lat, licząc od dnia ukończenia studiów.

3. NIK wydaje pozytywną opinię dotyczącą rzetelności sprawozdawczości budżetowej, sporządzanej przez dysponenta części 50 Urząd Regulacji Energetyki.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że 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 (Rb-N), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z) zostały sporządzone terminowo i prawidłowo. Ww. sprawozdania budżetowe zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazywały prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz – mimo stwierdzonych nielicznych błędów – poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych.

Opinię powyższą sformułowano na podstawie badania 219 zapisów/dowodów o wartości 5 639 927 zł, stanowiącej 60,4% ocenianej populacji wydatków (faktur i dowodów księgowych o charakterze faktury) o łącznej wartości 9 344 594 zł. W badanej próbie 187 zapisów/dowodów zostało wylosowanych metodą monetarną²² (164 w doborze losowym i 23 w doborze obligatoryjnym) o wartości 5 575 048 zł oraz 32 zapisy/dowody zostały dobrane metodą niestatystyczną²³ o łącznej wartości 64 879 zł. Analiza ww. 219 zapisów/dowodów nie wykazała nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej.

²² Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

²³ Pozycje dochodów i wydatków oraz zapisów księgowych wybranych celowo przy badaniu wykonania dochodów i wydatków lub na podstawie wyniku przeglądu analitycznego.

Przeгляд analityczny ksiąg wykazał co prawda 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 wprowadzania do ksiąg rachunkowych błędnych dat były omyłki pracowników dokonujących zapisów. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Rachunkowości i Rozliczeń Opłat Koncesyjnych w URE problem zabezpieczenia dokonywanego zapisu przed możliwością wprowadzenia błędnej daty został zgłoszony do autora programu komputerowego „Finanse i Księgowość”, obowiązującego w Urzędzie od dnia 1 września 2009 r.

5. 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 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*.

W tym kontekście, 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 Izby, 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.

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

1. Rzetelne i realistyczne planowanie środków na wynagrodzenia.
2. Dokonywanie dogłębnej i obiektywnej analizy rynku przed rozpoczęciem postępowań na dostawę materiałów eksploatacyjnych, a także zwracanie się z zapytaniem ofertowym do takich firm, które mogą zapewnić złożenie konkurencyjnych ofert.
3. Układanie formularzy ofertowych w postępowaniach dotyczących zakupu materiałów eksploatacyjnych w sposób umożliwiający rzetelną ocenę ofert i wybór najkorzystniejszej z nich.
4. Realizowanie zakupów sprzętu komputerowego i oprogramowania dla URE w danym roku budżetowym w miarę możliwości w ramach jednego postępowania o zamówienia publiczne.
5. Po analizie kosztów, rozważenie celowości rozwiązania umowy z firmą Crowley Poland na świadczenie usług telekomunikacyjnych i przeprowadzenie postępowania przetargowego na świadczenie tych usług we właściwym trybie.
6. Określanie w sposób należyty wysokości kar za nieterminowe realizowanie warunków umów przez kontrahentów URE.
7. Realizowanie usług pocztowych zgodnie z zawieranymi umowami z operatorem pocztowym.

8. Uregulowanie przepisami wewnętrznymi warunków przyznawania pracownikom URE dofinansowania szkoleń oraz studiów.

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

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

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

**(-) Stanisław Jarosz
Wiceprezes NIK
26 kwietnia 2010 r.**