



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 31 marca 2010 r.

P//09/053
KGP-4100-06-01/2010

**Pan
Piotr Litwa
Prezes
Wyższego Urzędu Górniczego**

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 Wyższym Urzędzie Górniczym kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 60.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 19 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 60 Wyższy Urząd Górniczy³.

1. Ustalone w *ustawie budżetowej na rok 2009*⁴ dochody budżetowe w części 60, w wysokości 1 510 tys. zł, zostały wykonane w kwocie 1 693,8 tys. zł, tj. w 112%. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie naliczania i pobierania dochodów budżetowych oraz terminowości ich odprowadzania na rachunek dochodów budżetu państwa.

Wyższe niż planowano dochody uzyskano przede wszystkim w § 069 – *wpływy z różnych opłat* (1 533,3 tys. zł wobec planowanych 1 381 tys. zł, tj. o 11% więcej).

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

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej: WUG lub Urząd.

⁴ *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 2009 r.* (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

Stanowiły je głównie (1 522,6 tys. zł, tj. 90 % całości dochodów) opłaty egzaminacyjne wnoszone przez kandydatów ubiegających się o stwierdzenie kwalifikacji wymaganych od osób kierownictwa i dozoru ruchu zakładów górniczych oraz mierniczego górniczego i geologa górniczego⁵. NIK nie kwestionuje rzetelności planowania budżetu w tej pozycji. Poziom dochodów z opłat zależał bowiem od – trudnej do precyzyjnego określenia – liczby osób zamierzających uzyskać potwierdzenie nabycia kwalifikacji.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia legalność, celowość, gospodarność i rzetelność zrealizowanych wydatków budżetowych WUG. W *ustawie budżetowej na rok 2009*, ustalono je na kwotę 50 298 tys. zł. W ciągu roku, na podstawie 6 decyzji Ministra Finansów ostateczny plan wydatków WUG zwiększony został o 612,5 tys. zł, tj. o 1,2%, do ostatecznej wysokości 50 910,5 tys. zł. Faktyczne wydatkowano 50 801,6 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. Otrzymane w 2009 r. środki finansowe w łącznej wysokości 50 803 tys. zł były niższe o 107,5 tys. zł od ostatecznej kwoty planowanych wydatków. Powyższa różnica pomiędzy wielkością środków planowanych i otrzymanych odpowiadała kwocie, która decyzją Prezesa WUG⁶ została zablokowana w związku z niewykorzystaniem środków otrzymanych z rezerw celowych oraz środków na wynagrodzenia dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

2.1. W porównaniu do określonego w *ustawie budżetowej na rok 2009* limitu zatrudnienia (562 etaty), przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych było niższe o 69 osób (12%) i wynosiło 492 osoby. Trzy osoby zatrudnione były na kierowniczych stanowiskach państwowych (bez zmian w stosunku do 2008 r. i zgodnie z planem na 2009 r.). W korpusie służby cywilnej limit zatrudnienia na 2009 r. wynosił 478 osób, a przeciętne wykonanie – 431 osób (w 2008 r. - 433 osoby).

W 2009 r. WUG przeprowadził łącznie 48 naborów na 36 wolnych stanowisk pracy (liczba ta obejmuje również nabory powtarzane na to samo stanowisko), w wyniku których przyjęto do pracy jedynie 19 pracowników. W wyniku naborów przeprowadzonych w 2008 r. przyjęto do pracy w 2009 r. 9 osób. Jednocześnie w 2009 r. rozwiązano stosunek pracy z 36 pracownikami.

⁵ Pobieranych na podstawie *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 11 czerwca 2002 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od osób kierownictwa i dozoru ruchu zakładów górniczych, mierniczego górniczego i geologa górniczego oraz wykazu stanowisk w ruchu zakładu górniczego, które wymagają szczególnych kwalifikacji* - Dz.U. Nr 84, poz. 755 ze zm.

⁶ Decyzja Prezesa WUG z dnia 18 grudnia 2009 r.

Zasadniczą przyczyną braku rozstrzygnięć części naborów był brak kandydatów spełniających postawione w ogłoszeniu kryteria, jak również brak chętnych osób posiadających wymagane kwalifikacje do podjęcia pracy w rejonach niegórnictwych.

W ocenie NIK problem zapewnienia niezbędnych obsad personalnych nabiera w WUG cech strukturalnych. Niewykonanie planu zatrudnienia miało bowiem miejsce także w latach wcześniejszych. NIK podtrzymuje wyrażoną w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 6 kwietnia 2009 r.⁷ uwagę, że niewykonanie planu zatrudnienia, aczkolwiek nie nastąpiło z przyczyn leżących po stronie WUG, w przyszłych latach może negatywnie wpłynąć na wykonywanie zadań statutowych *Urzędu* oraz, że długotrwała realizacja zadań w warunkach niepełnej obsady, zwłaszcza stanowisk inspekcyjno – technicznych, może stanowić potencjalne zagrożenie dla poziomu bezpieczeństwa w jednostkach objętych nadzorem górniczym.

2.2. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2009 r. wyniosło 6 103 zł, tj. było o 2,2% niższe w porównaniu do 2008 r. (6 238 zł). Na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wydatkowano 36 105 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (36 126 tys. zł), oraz 94,7% wykonania w 2008 r. (38 103 tys. zł).

Wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w WUG za okres od marca do grudnia 2009 r. ograniczone zostały do poziomu grudnia 2008 r. – stosownie do postanowień *ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*⁸. W 2009 r. osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe w Urzędzie nie wypłacono nagród.

2.3. NIK nie wnosi uwag do sposobu naliczania składek oraz terminowości ich odprowadzania na konto Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁹. Porównanie zapisów na koncie 229 – *Pozostałe rozrachunki publicznoprawne* z listą płać wykazało rzetelność wyliczeń składek i terminowość ich odprowadzania. Wydatki na PFRON zostały prawidłowo wykazane w § 4140 *Wpłaty na PFRON*, po wcześniejszym zwiększeniu planu wydatków w tym paragrafie.

2.4. Wydatki na zakup towarów i usług zostały zrealizowane zgodnie z planem rzeczowo-finansowym oraz planem finansowym. Na ich realizację WUG posiadał zapewnione środki finansowe. Za dostarczone towary lub świadczone usługi Urząd dokonywał terminowych

⁷ KGP/41005-1/09

⁸ Dz. U. Nr 33, poz. 254.

⁹ Dalej: PFRON.

płatności. Wnioski o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego były zatwierdzane po każdorazowym uprzednim potwierdzeniu przez Główną Księgową Urzędu zapewnienia na ten cel środków finansowych.

3. W Urzędzie poprawnie sporządzano i ewidencjonowano dowody księgowe. Z ogólnej liczby zarejestrowanych w WUG 2 345 dowodów księgowych obcych¹⁰ (o wartości łącznej 4 580 tys. zł) do szczegółowej kontroli wylosowano, metodą monetarną, 139 dowodów (tj. 6%), o łącznej wartości 1 743,1 tys. zł. W badanej próbie, a także w wyniku niezależnie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie skuteczności funkcjonowania procedur kontroli finansowej oraz poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych. Wobec powyższego NIK pozytywnie ocenia rzetelność ksiąg rachunkowych Wyższego Urzędu Górniczego.

4. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli 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) przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań Wyższego Urzędu Górniczego w 2009 r. Powyższa opinia odnosi się także do terminowości składania sprawozdań budżetowych.

5. Kontrola przychodów i wydatków gospodarstwa pomocniczego WUG, w tym rozliczeń z jednostką macierzystą, nie wykazała nieprawidłowości. Na podstawie badania wyciągów z kont stwierdzono, że gospodarstwo pomocnicze sprzedawało jednostce macierzystej usługi po kosztach własnych.

6. NIK ocenia pozytywnie działania Urzędu związane z wdrożeniem budżetu zadaniowego. NIK zwraca jednocześnie uwagę na niedopracowany system monitorowania realizacji założonych mierników wykonania zadania/podzadań oraz brak ich powiązania z wydatkami w układzie tradycyjnym.

W 2009 r. WUG realizował wydatki w układzie zadaniowym tylko w ramach funkcji państwa nr 6, to jest „Koordynacji polityki gospodarczej kraju”, wykonując zadanie 6.9. „Nadzór i kontrola nad zakładami górnictwami wydobywającymi kopaliny podstawowe i pospolite”. W ramach tego zadania ustalono 5 podzadań, czyli 6.9.1. „Nadzór i kontrola nad bezpieczeństwem, higieną pracy i ochroną zdrowia”, 6.9.2. „Nadzór i kontrola nad

¹⁰ O wartości jednostkowej powyżej 50 zł.

bezpieczeństwem wyrobów przeznaczonych do stosowania w zakładach górniczych”, 6.9.3. „*Nadzór i kontrola nad zagospodarowaniem przestrzennym, ochroną środowiska i gospodarką złożem*”, 6.9.4. „*Nadzór i kontrola nad projektowaniem, budową, utrzymaniem, remontem i rozbiórką obiektów budowlanych*” oraz 6.9.5. „*Tworzenie i koordynacja polityki*”. Cele realizacji podzadań odzwierciedlały generalne priorytety działalności Urzędu, wynikające z obowiązków organów nadzoru górniczego, określonych w *ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze*¹¹ oraz w innych dokumentach o strategicznym znaczeniu dla WUG¹².

Urząd wypracował metodykę planowania kosztów realizacji zadania i podzadań. Podstawę do określenia planowanych na 2009 r. kwot wydatków stanowiło m.in. wykonanie budżetu zadaniowego w 2008 r., analiza wynagrodzeń (pod kątem przypisania pracowników do poszczególnych działań) oraz analiza planu wydatków w układzie „*budżetu tradycyjnego*” (w podziale na paragrafy klasyfikacji budżetowej). W porównaniu do 2008 r. – w którym koszt realizacji zadania (i podzadań) ustalono metodą opartą o analizę wydatków budżetowych, podzielonych na poszczególne podzadania w proporcji odpowiadającej procentowemu udziałowi poszczególnych podzadań w zakresie działania komórek organizacyjnych Urzędu – przyjęta w 2009 r. kalkulacja kosztów realizacji budżetu zadaniowego stworzyła przesłanki do bardziej precyzyjnego ustalenia faktycznych kosztów realizacji podzadań.

W WUG została opracowana metoda przypisywania zdarzeń gospodarczych do poszczególnych działań. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny WUG¹³, z uwagi na fakt, że brak jest aktów prawnych w zakresie prowadzenia rachunkowości i kalkulacji kosztów w układzie zadaniowym, nie dokonano zmian w zasadach rachunkowości. Wdrożono jednak do stosowania odrębne *Zasady podziału kosztów działalności w układzie zadaniowym*, opisujące procedurę postępowania z dokumentami księgowymi oraz przypisywaniem kosztów do poszczególnych działań. W wyniku tego, w WUG znane są miesięczne i roczne koszty rezultatów poszczególnych działań, oraz koszt całkowity wszystkich działań.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia odstąpienie przez WUG w 2009 r. od ustalania mierników w wartościach bezwzględnych, których ostateczna wartość zależy przede

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

¹² M.in. *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*, zadanie f *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, priorytet 3 *Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego wydajności*. Program wieloletni *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, przyjęty uchwałą nr 117 Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2007 r.

¹³ Wyjaśnienia z dnia 23 lutego 2010 r.

wszystkim od działań innych podmiotów, a nie od działań WUG¹⁴. Przyjęto wartości mierników w postaci relacji. Przykładowo, malejąca wartość miernika dla podzadania 6.9.1. – *liczba roboczodniówek kontrolnych do liczby zatrzymanych robót* – w kolejnych okresach sprawozdawczych. Zdaniem WUG zmniejszająca się liczba zastosowanego środka represyjnego w postaci zatrzymanych robót górniczych, świadczyć będzie o poprawie przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa w zakładach górniczych. W tym rozumieniu przyjęty miernik był więc skorelowany z realizacją celu podzadania.

W 2009 r. w WUG brak było bazy danych, na podstawie której można bezpośrednio sprawdzić bieżące kształtowanie się wartości mierników. Wartości sprawozdawcze ustalane były na podstawie danych zbieranych przez Biuro Administracyjno-Budżetowe z poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych WUG. Opóźnienia występujące podczas stosowania tego systemu monitorowania spowodowały, że w momencie prezentacji danych mogły być one dalece nieaktualne. Przykładowo, z danych zebranych za I półrocze 2009 r. (przedstawionych w dniu 16 października 2009 r.)¹⁵, szacunkowe wykonanie podzadania 6.9.2. mierzone wskaźnikiem *ilości wyrobów niespełniających wymagań zasadniczych do ilości skontrolowanych wyrobów* kształtowało się na poziomie 6% (przy wartości miernika przyjętego w projekcie budżetu na poziomie 5,1%). Ostatecznie, wartość tego miernika wyniosła 1,4% (27,5% wartości założonej). Z kolei szacunkowe wykonanie podzadania 6.9.4. mierzone *liczbą wydanych decyzji budowlanych do liczby zakładów wydobywających kopaliny podstawowe* miało wartość 0,6 (przy wartości przyjętej w planie – 1,7). Zrealizowana wartość tego miernika wyniosła 1,8. Zdaniem NIK, dla stworzenia możliwości prowadzenia bieżących, wiarygodnych analiz kształtowania się wartości mierników, celowe byłoby stworzenie dla przyszłych budżetów zadaniowych stosownej bazy danych, zawierającej bieżące informacje ze wszystkich zainteresowanych jednostek organizacyjnych.

NIK zwraca uwagę, że w 2009 r. Urząd nie prowadził analizy powiązania osiągniętych wartości mierników z wydatkami poniesionymi na realizację zadania i podzadań, do których mierniki te zostały przypisane. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego WUG¹⁶ wynika, że w lutym 2010 r. założono potrzebę stworzenia i zastosowania wskaźnika efektywności, który będzie obrazował strukturę wykonania mierników w stosunku do wykonania budżetu.

W ocenie NIK, przyjęte progi satysfakcji umożliwiają przede wszystkim elastyczne

¹⁴ NIK zwracała na to uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. w cz. 60.

¹⁵ Załącznik nr 1 z dnia 16 października 2009 r. do sprawozdania z prac Zespołu do opracowania założeń do budżetu zadaniowego WUG, za okres od października do grudnia 2009 r.

¹⁶ Wyjaśnienia z dnia 12 marca 2010 r.

podejście do zrealizowanych wielkości mierników. Zdaniem NIK jest to rozwiązanie dobre, ale nie wyjaśnia różnic między osiągniętymi wartościami mierników zadania/podzadań, a wydatkami poniesionymi na ich realizację. Przykładowo, dla przywołanego już wyżej podzadania 6.9.2 wskaźnik efektywności wyniósł 0,3 (przy założonej wartości 0,1 – 0,4). Jednocześnie jednak zrealizowana wartość miernika, jak wskazano powyżej, ukształtowała się na poziomie 27,5% planu przy 100% realizacji wydatków na to podzadanie. Zdaniem NIK, bardziej adekwatna w tej sytuacji byłaby analiza kształtowania się poszczególnych zmiennych wpływających na poziom miernika i wykazanie, że został wykonany w 100% plan kontroli wyrobów, co wpłynęło na wydatkowanie 100% środków na realizację tego podzadania.

Należy przy tym uwzględnić fakt, że w odniesieniu do przyjętych mierników korelacja pomiędzy ich wartością, a poniesionymi kosztami może nie występować. Przykładowo, koszty działań kontrolnych w podzadaniu *ilość wyrobów niespełniających wymagań zasadniczych do ilości skontrolowanych wyrobów* stanowiąc będą wielkość uzależnioną wyłącznie od ilości wyrobów zgłoszonych do badań, bez względu na wynik tych badań, który decyduje o wartości wskaźnika.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, wobec niestwierdzenia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

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 zawartych w niniejszym wystąpieniu.

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 i uwag, 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