

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP-4100-04-01/2011

Nr ewid. 41/2011/P10053/KGP

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 50 Urząd Regulacji Energetyki

Warszawa maj 2011 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 2010 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, 26 maja 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	4
Cel i zakres kontroli	4
Uwarunkowania prawne i organizacyjne.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	5
Ocena ogólna.....	5
Sprawozdawczość.....	5
Uwagi i wnioski	6
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....	7
Księgi rachunkowe.....	7
Budżet krajowy	7
Wydatki w układzie zadaniowym	12
Inne ustalenia kontroli	13
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....	17
Protokół.....	17
Wystąpienie pokontrolne.....	17
Finansowe rezultaty kontroli.....	17

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 Kontroli¹, przeprowadziła w dniach od 5 stycznia 2011 r. do 28 marca 2011 r. kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania ustawy budżetowej na rok 2010² w tej części pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrola, obejmująca okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2010 r., została przeprowadzona w Urzędzie Regulacji Energetyki³.

Kontrola przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa⁴.

Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Dysponentem części budżetowej 50 jest Prezes URE. W 2010 r. w tej części – oprócz Prezesa URE, który jest również dysponentem III stopnia – nie funkcjonowali dysponenci niższego stopnia.

Prezes URE jest centralnym organem administracji rządowej powołanym na mocy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁵, do realizacji zadań z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji.

Dochody zrealizowane w części 50 stanowiły 0,038% łącznych dochodów budżetu państwa, natomiast wydatki 0,012% łącznych wydatków budżetu państwa.

Dysponent części 50 realizował w 2010 r. zadanie priorytetowe nr 6.8. „Nadzór nad rynkiem energii” w ramach funkcji państwa nr 6 „Koordynacja polityki gospodarczej kraju”.

W 2010 r. w części 50 nie były realizowane wydatki budżetu środków europejskich.

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

² Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).

³ Dalej URE lub Urząd.

⁴ Por. <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>.

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2010 roku budżetu państwa w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki.

NIK pozytywnie ocenia rzetelność planowania i realizacji dochodów budżetowych oraz celowość, gospodarność i rzetelność wydatkowania środków budżetowych przez URE. Dochody zostały wykonane w wysokości 95,8 mln zł (101,8% planu), a wydatki w wysokości 34,9 mln zł (99,5% planu po zmianach). Stwierdzono wprawdzie przypadek niezgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków rezerwy celowej, jednakże niski wymiar finansowy tej nieprawidłowości (107,4 tys. zł, tj. 0,3% zrealizowanych wydatków URE) nie wpływa na zmianę powyższej oceny.

NIK, uwzględniając opisaną powyżej nieprawidłowość, stwierdza jednak, że Prezes URE prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, tj. według zasad określonych w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. NIK pozytywnie ocenia stopień wdrażania kontroli zarządczej oraz prawidłowość stosowania procedur kontroli finansowej i wewnętrznej.

NIK wydaje ocenę pozytywną na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, badania próby dochodów i wydatków budżetowych.

Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli wydaje pozytywną opinię o rzetelności sprawozdawczości budżetowej sporządzanej przez dysponenta części 50 za rok 2010.

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 za IV kwartał (Rb-N), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał (Rb-Z) przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, stanu środków, a także należności i zobowiązań w 2010 r.

Sprawozdania zostały sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz w terminach określonych rozporządzeniami Ministra Finansów: z dnia

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸.

Uwagi i wnioski

Sposób wykonania budżetu URE w 2010 r. w stosunku do lat poprzednich uległ poprawie (m.in. na skutek realizowania wniosków pokontrolnych NIK). Wyraźna poprawa nastąpiła w realizacji zamówień publicznych.

NIK zwraca natomiast uwagę, że – oprócz niewłaściwego wykorzystania rezerwy celowej – URE kontynuował w 2010 r. dokonywanie licznych zmian planu wydatków na wynagrodzenia, prowadzących do wykorzystania tych środków na inne cele. Po raz kolejny zatem NIK wnosi o zapewnienie właściwego planowania wydatków bieżących, w tym głównie wydatków na wynagrodzenia.

⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103 – weszło w życie z dniem 8 lutego 2010 r.

⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 247 – weszło w życie z dniem 19 marca 2010 r.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych, poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych, system księgowości komputerowej i kontroli wewnętrznej oraz funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej.

Powyższą ocenę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego oraz próby 103 dowodów/zapisów księgowych dotyczących wydatków URE na kwotę 4 858,9 tys. zł (wylosowanej metodą monetarną⁹ oraz dobranej metodą niestatystyczną¹⁰) i 23 zapisów/dowodów dotyczących dochodów na kwotę 6 801,2 tys. zł (dobranych losowo i celowo¹¹).

NIK stwierdza, że zapisy księgowe odpowiadały prawidłowo zaewidencjonowanym dowodom księgowym, operacje gospodarcze potwierdzone tymi dokumentami były legalne, gospodarne i celowe. Dowody/zapisy księgowe spełniały wymogi formalne dotyczące poprawności dowodu, kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, kompletności i poprawności formalnej zapisu/dowodu w księgach rachunkowych, były prawidłowe pod kątem wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach, w podziałkach klasyfikacji budżetowej, potwierdzały terminowe regulowanie zobowiązań.

NIK nie zgłasza uwag do przeprowadzonej w okresie październik-grudzień 2010 r. inwentaryzacji składników majątku Urzędu. Stwierdzone w toku inwentaryzacji uchybienia natury systemowej (brak nadzoru i kontroli nad procesem gospodarowania majątkiem od początku istnienia Urzędu i precyzyjnych zakresów obowiązków pracowników wykonujących zadania związane z tym procesem) zostały wyeliminowane do dnia zakończenia kontroli.

Budżet krajowy

Dochody

NIK pozytywnie ocenia rzetelność planowania i realizacji dochodów budżetowych przez URE. Kontrolę prawidłowości naliczania dochodów przeprowadzono na próbie 23 zapisów\dowodów księgowych dotyczących operacji gospodarczych/finansowych na kwotę

⁹ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

¹⁰ Największe kwotowo pozycje dochodów i wydatków oraz zapisów księgowych wybranych celowo przy badaniu wykonania dochodów i wydatków lub na podstawie wyników przeglądu analitycznego.

¹¹ Największe kwotowo pozycje dochodów.

6 801,2 tys. zł¹², co stanowiło 7,1% zrealizowanych dochodów. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie.

W ustawie budżetowej na rok 2010 ustalono dochody budżetowe w części 50 na kwotę 94 126 tys. zł. Plan dochodów nie był zmieniany w trakcie roku 2010 i zostały one wykonane w wysokości 95 803,5 tys. zł, tj. w 101,8%. Największy udział (99,8%) miały Wpływy z opłat za koncesje i licencje (§ 0590), które wyniosły 95 644,4 tys. zł.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2010 r.¹³ wynosiły 2 761,9 tys. zł i stanowiły 2,9% dochodów ogółem. Większość (80%) stanowiły należności z tytułu opłat za koncesje. Na koniec 2010 r. URE wykazywał zaległości netto¹⁴ w wysokości 2 761,7 tys. zł. W porównaniu do stanu zaległości netto na koniec 2009 r. (2 756,5 tys. zł) nastąpił wzrost o 0,2%. Wzrost zarówno należności, jak i zaległości, spowodowany był uchylaniem się koncesjonariuszy od wnoszenia opłat koncesyjnych oraz nieterminowym regulowaniem tych opłat. W 2010 r. Prezes URE dokonał umorzeń na łączną kwotę 6 147,43 zł. Decyzje umorzeniowe zostały podjęte, gdyż istniało uzasadnione przypuszczenie, że wydatki poniesione w postępowaniu egzekucyjnym wobec dwóch koncesjonariuszy przewyższą kwoty od nich dochodzone.

NIK nie stwierdziła przypadków zaniechania dochodzenia należności Skarbu Państwa, a także pobrania, ustalenia i dochodzenia należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego ich 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.

Pobrane dochody były przekazywane do budżetu państwa w 2010 r. w terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁵, a w 2011 r. w terminach wskazanych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁶.

¹² W badanej próbie 13 zapisów\ dowodów na łączną kwotę 6 776,7 tys. zł zostało dobranych losowo, a 10 zapisów\ dowodów na kwotę 24,5 tys. zł zostało dobranych celowo.

¹³ Należności pozostałe do zapłaty oraz zaległości netto uwzględniają korekty przesłane NIK przy piśmie p.o. Prezesa URE z dnia 9 maja 2011 r.

¹⁴ Należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane.

¹⁵ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 245, poz. 1637.

Dane dotyczące dochodów budżetowych zaprezentowano w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do *Informacji*.

Wydatki

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia celowość, gospodarność i rzetelność wydatkowania środków budżetowych w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki. Ocena została sformułowana m.in. na podstawie badania próby wydatków na kwotę 4 858,9 tys. zł, stanowiącej 13,9% wydatków zrealizowanych w części 50. Wydatki w kwocie 3 811,7 tys. zł wylosowano metodą monetarną, pozostałe (1 047,2 tys. zł) zostały dobrane metodą niestatystyczną.

W ustawie budżetowej na rok 2010 zaplanowano wydatki URE w wysokości 33 919 tys. zł. W ciągu 2010 r. limit wydatków został zwiększony do kwoty 35 028,3 tys. zł. Środki zwiększające budżet URE pochodziły z rezerwy celowej w wysokości 1 109,3 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 34 861,6 tys. zł, tj. 102,8% planu określonego w ustawie budżetowej i 99,5% planu po zmianach. Największy udział (52%) miały wydatki poniesione w § 4020 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* w wysokości 18 119,4 tys. zł. Wydatki bieżące w 2010 r. wyniosły 34 598,3 tys. zł, co stanowiło 99,2% wydatków URE. W tej grupie wydatków, oprócz wydatków na wynagrodzenia, realizowano głównie zakupy towarów i usług (7 635,9 tys. zł). Wydatki majątkowe wyniosły 251 tys. zł (§ 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*) i zostały przeznaczone przede wszystkim na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 roku NIK przedstawiła pięć wniosków pokontrolnych odnoszących się do realizacji postępowań o zamówienia publiczne. Wnioski te zostały zrealizowane przez URE w następujący sposób: w 2010 r. został zatrudniony na cały etat pracownik ds. zamówień publicznych; opracowano procedury i zasady realizacji zamówień publicznych (zarządzenia Dyrektora Generalnego URE w sprawie wprowadzenia: „Instrukcji udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Regulacji Energetyki” oraz „Instrukcji udzielania zamówień o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro w Urzędzie Regulacji Energetyki”); Dyrektor Generalny Urzędu powołała zespół roboczy w sprawie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup usługi telekomunikacyjnej – dostępu do internetu. Kontrola jedyne postępowania o zamówienie publiczne na zakup sprzętu i oprogramowania komputerowego przeprowadzonego w 2010 r. nie wykazała nieprawidłowości.

Urząd Regulacji Energetyki niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystał część środków rezerwy celowej w wysokości 107 418,49 zł¹⁷, która została przyznana URE w wysokości 131 092 zł – na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 15 października 2010 r. Przyznane środki miały zostać przeznaczone na „sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi w związku ze zwiększeniem zatrudnienia o 10 członków korpusu służby cywilnej od 1 listopada 2010 r. w URE”. NIK stwierdziła natomiast, że zatrudnienie w Urzędzie w korpusie służby cywilnej w listopadzie i grudniu 2010 r. nie wzrosło. Zatrudnienie w URE w korpusie służby cywilnej na koniec października, listopada i grudnia 2010 r. wynosiło bowiem odpowiednio: 275 osób, 275 osób i 273 osoby. Faktycznie środki rezerwy zostały wykorzystane na sfinansowanie wynagrodzeń dla osób już wcześniej zatrudnionych w Urzędzie w korpusie służby cywilnej, którym w listopadzie i grudniu 2010 r. powierzono wykonywanie nowych zadań, wynikających z wejścia w życie od dnia 11 marca 2010 r. ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁸. Naruszono tym samym przepis art. 154 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. przeznaczono środki z rezerwy celowej na inny cel niż wskazany w decyzji Ministra Finansów, co jest naruszeniem art. 12 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁹.

Na koniec 2010 r. zobowiązania ogółem w części 50²⁰ wynosiły 2 291,1 tys. zł i były niższe o 5% od ich stanu na koniec 2009 r. (2 412 tys. zł). Były to głównie (70,3%) zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (1 611,7 tys. zł). Nie występowały zobowiązania wymagalne²¹ ani przeterminowane.

Dane dotyczące wydatków budżetowych zaprezentowano w tabeli stanowiącej załącznik nr 2 do *Informacji*.

Na wynagrodzenia wydatkowano łącznie 22 086,8 tys. zł²², co stanowiło 99,8% planu po zmianach (22 138,2 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosło 6 574 zł i w porównaniu do 2009 r. (6 685 zł) zmniejszyło się o 1,7%. Przeciętne zatrudnienie w URE w 2010 r. wyniosło 280 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych (etatów) i w porównaniu do roku 2009 było wyższe

¹⁷ Pozostała kwota rezerwy w wysokości 23 673,51 zł została zwrócona do budżetu.

¹⁸ Dz. U. Nr 21, poz. 104.

¹⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

²⁰ Zobowiązania uwzględniają korekty przesłane NIK przy piśmie p.o. Prezesa URE z dnia 9 maja 2011 r.

²¹ Wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych oraz uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem.

²² Według sprawozdania Rb-70.

o 11 etatów, tj. o 4,1%. Zatrudnienia na koniec 2010 r. wyniosło 270 etatów i w porównaniu do planu po zmianach (299) zmniejszyło się o 9,7%.

Uwaga NIK dotyczy kontynuowania w 2010 r. przez Prezesa URE działań polegających na dokonywaniu licznych zmian planu wydatków w zakresie wynagrodzeń.

Spośród siedmiu decyzji Prezesa URE w sprawie zmian planu finansowego na 2010 r. aż sześć dotyczyło zmian funduszu wynagrodzeń. Prezes URE pięciokrotnie zmniejszył planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników oraz dwukrotnie planowane wydatki na dodatkowe wynagrodzenia roczne. Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników zostały zmniejszone w stosunku do planu ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2010 o 683 tys. zł (o 22,5%), natomiast wydatki na dodatkowe wynagrodzenia roczne zostały zmniejszone o 219 tys. zł (12,5%). Zwolnione środki (902 tys. zł) zostały co prawda w części wykorzystane na zwiększenie wynagrodzeń służby cywilnej (o 264 tys. zł), ale przede wszystkim przeznaczone zostały na wydatki bieżące pozapłacowe (638 tys. zł) takie jak: zakup materiałów i wyposażenia, zakup dostępu do sieci internet oraz programów i licencji komputerowych. Decyzje uzasadniano koniecznością dostosowania planu do bieżących potrzeb, koniecznością zapewnienia środków na wskazane wydatki lub ostatecznym rozliczeniem środków finansowych Urzędu.

W Informacjach o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa przez URE w roku 2008 i 2009 NIK zwracała uwagę na rzetelność planowania wydatków na wynagrodzenia, których wysokość była zmniejszana o 1 406 tys. zł w 2008 r. i 2 831 tys. zł w 2009 r. Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 roku NIK przedstawiła kolejny wniosek o rzetelne i realistyczne planowanie środków na wynagrodzenia. Wniosek NIK nie został zrealizowany mimo stwierdzeń dyrektora Biura Obsługi Urzędu o wprowadzeniu w URE comiesięcznej analizy funduszu wynagrodzeń w odniesieniu do planowanego zaangażowania i wykonania środków oraz o przyjęciu systemu wynagrodzeń opartego na procesie wartościowania stanowisk pracy i ocenie pracowniczej.

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 3 do *Informacji*.

Ministerstwo Finansów przekazało w 2010 r. na rachunek dysponenta części 50 kwotę 35 028,3 tys. zł. Niewykorzystane środki w kwocie 166,7 tys. zł zostały zwrócone na centralny rachunek bieżący w terminach określonych w rozporządzeniach z dnia 29 czerwca 2006 r. oraz z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

W 2010 r. URE nie otrzymywał ani nie udzielał dotacji oraz nie realizował wydatków z budżetu środków europejskich.

Wydatki w układzie zadaniowym

Prace nad wdrożeniem budżetu zadaniowego są wysoce zaawansowane. URE, planując budżet zadaniowy na rok 2010, wyodrębnił działania wchodzące w skład objętego kontrolą podzadania. Sposób określenia wydatków na realizację poszczególnych działań oraz metodologia określenia mierników i ich wartości dla podzadania, a także zasady ewidencji wydatków w układzie zadaniowym nie budzą zastrzeżeń NIK.

W ramach budżetu zadaniowego URE realizował w 2010 r. zadanie priorytetowe nr 6.8. „Nadzór nad rynkiem energii” w ramach funkcji państwa nr 6 „Koordynacja polityki gospodarczej kraju”. Do kontroli wybrano podzadanie 6.8.1. „Regulacja działania przedsiębiorstw energetycznych w obszarach niekonkurencyjnych i reglamentowanych”, tj. podzadanie, na realizację którego URE przewidział największą kwotę wydatków. W ramach tego podzadania, Prezes URE wyodrębnił 58 działań. Celem podzadania był „Wzrost efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych”. Miernikiem realizacji tego celu był „Udział decyzji Prezesa URE uchylonych lub zmienionych przez sąd w ogóle decyzji wydanych przez Prezesa URE w danym roku kalendarzowym”.

NIK zwraca uwagę, że w „Szczegółowych zasadach opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej” na lata 2009, 2010 i 2011, stanowiących załączniki do rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej²³ na te lata, wskazywano, że za wartość bazową miernika przyjmuje się ostatnią dostępną wartość miernika. Planując budżet zadaniowy na lata 2009, 2010 i 2011, za wartość bazową miernika Urząd przyjmował każdorazowo wartość 0,87. Tymczasem, przy określeniu w sierpniu 2010 r. wartości bazowej miernika na rok 2011 (w materiałach planistycznych do opracowania budżetu państwa w układzie zadaniowym dla części 50 na rok 2011) ostatnia dostępna wartość miernika

²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 87, poz. 537); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz. U. Nr 80, poz. 673 ze zm.); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz. U. Nr 42, poz. 245).

wynosiła 0,53 – była to wartość jego wykonania w 2009 r. Wartość ta była znana URE już co najmniej od kwietnia 2010 r.²⁴

NIK zauważa również, że zmierzenie efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych i oszacowanie udziału URE w ewentualnym jej wzroście (cel podzadania 6.8.1.) jest praktycznie niemożliwe, tym bardziej że przeprowadzenie takich analiz byłoby z pewnością kosztowne, a koszty mogłyby przewyższyć ewentualne korzyści wynikające z tych analiz.

Na realizację podzadania 6.8.1. URE wydatkował w 2010 r. kwotę 20 871 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach (20 971 tys. zł). Wartość miernika mierzącego to podzadanie wyniosła 0,49 i nie przekraczała jego wartości bazowej (0,87) i planowanej (0,86). W roku 2010 Prezes URE wydał łącznie 4 869 decyzji administracyjnych, z czego do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wniesiono 209 odwołań od tych decyzji. Do końca 2010 r. Sąd ten wydał łącznie 106 wyroków, w tym w 82 przypadkach oddalił odwołania od decyzji Prezesa URE, w 6 uchylił zaskarżone decyzje, a w 18 zmienił zaskarżone decyzje.

Inne ustalenia kontroli

Nadzór

W URE były przeprowadzane okresowe analizy wykonania budżetu w zakresie wymienionym w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych (np. poprzez analizy kwartalnych informacji o wykonaniu dochodów i wydatków w 2010 r.). Wnioski zawarte w tych analizach były wdrażane przez Urząd i odpowiadały przebiegowi realizacji zadań. Nadzór nie zapobiegł jednak niezgodnemu z przeznaczeniem wydatkowania rezerwy celowej (patrz w *Informacji* punkt „Wydatki”), co oznacza, że musi być w dalszym ciągu wzmocniany.

Kontrola zarządcza

NIK pozytywnie ocenia rzetelność wdrażania przez URE kontroli zarządczej, której celem (zdefiniowanym w ustawie o finansach publicznych) jest uzyskanie w jednostce sektora finansów publicznych zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem.

²⁴ Pismo Prezesa URE z dnia 30 marca 2010 r. przesyłające MF „Wykonanie budżetu państwa za 2009 r. w układzie zadaniowym”.

Polityka i procedura zarządzania ryzykiem w Urzędzie została uregulowana decyzją Prezesa URE w sprawie zapewnienia kontroli zarządczej, wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem oraz powołania stałego Zespołu ds. zarządzania ryzykiem w Urzędzie Regulacji Energetyki.²⁵ Organizacja kontroli wewnętrznej, odpowiedzialność i obowiązki w ramach systemu kontroli zarządczej, oświadczenia o stanie kontroli zarządczej zostały natomiast określone w decyzji Prezesa URE w sprawie zasad realizacji kontroli zarządczej. Pozostałe cele kontroli zarządczej realizowane są głównie poprzez bieżącą analizę aktów prawnych ogólnie obowiązujących, aktów prawa międzynarodowego, regulacji wewnętrznych opracowanych w Urzędzie, bieżącą weryfikację zapisów w księgach rachunkowych i porównanie ich z danymi prezentowanymi w sprawozdaniach finansowych i budżetowych, klasyfikację zasobów, wdrażanie w życie kodeksu etyki obowiązującego w służbie cywilnej, ocenę aktualnie funkcjonującego systemu wytwarzania informacji i jej wykorzystywania w Urzędzie. W URE planowane jest – według Dyrektora Generalnego – przeprowadzenie usprawnienia systemu zarządzania w ramach projektu Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej, a w celu przygotowania Urzędu do realizacji nowych zadań planuje się: mapowanie procesów, wdrożenie zarządzania jakością, wdrożenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym.

Procedury kontroli finansowej związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem regulowało w 2010 r. zarządzenie Dyrektora Generalnego URE w sprawie wprowadzenia „Instrukcji kontroli finansowej w Urzędzie Regulacji Energetyki”²⁶. NIK zauważa jednak, że zarządzenie zostało wydane na podstawie art. 47 ust. 3, w związku z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁷; dlatego też po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych powinno zostać wydane nowe zarządzenie. Według URE, nie podającego jednak jednoznacznie powodów tego zaniedbania, „Instrukcja” została przygotowana i skierowana do Biura Prawnego URE w celu uzgodnienia proponowanych zmian.

W lipcu 2010 r. Dyrektor Generalny URE wydała ponadto „Wytyczne do przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych

²⁵ Decyzja nr 17/2010 z dnia 2 września 2010 r.

²⁶ Zarządzenie nr 13/2009 z dnia 8 września 2009 r.

²⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

i dokonywania wydatków”. Stanowiły one uszczegółowienie posiadanych procedur i wskazywały zagrożenia (ryzyka) działania lub zaniechania działań. Wytyczne zawierały również wskazania dotyczące kontroli merytorycznej realizowanych zadań, sposobu analizy otrzymywanych dokumentów oraz ich opisu.

Audyt wewnętrzny

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym URE²⁸, komórka audytu wewnętrznego została wyodrębniona w strukturze organizacyjnej Urzędu. Stanowisko audytora wewnętrznego podlegało bezpośrednio Dyrektorowi Generalnemu URE. Statut²⁹, na podstawie którego ustalono Regulamin Organizacyjny URE, nie wskazuje natomiast stanowiska audytora wewnętrznego jako wyodrębnionego stanowiska pracy. Urząd nie wnioskował do Ministra Gospodarki o wyodrębnienie stanowiska audytora wewnętrznego w Statucie URE, mimo że takiego wyodrębnienia dokonał w akcie niższego stopnia.

URE rzetelnie dokonał wyboru zadań audytowych do ujęcia w planie audytu na rok 2010. Zrealizowano go w oparciu o analizę ryzyka w 20 podstawowych obszarach, wyodrębnionych w działalności Urzędu. Na potrzeby analizy ryzyka obszary zostały podzielone na tzw. podobszary, które mogłyby ewentualnie stanowić tematy zadań audytowych. Analizę ryzyka przeprowadzono w oparciu o kryteria: istotności, jakości zarządzania, czynniki zewnętrzne, czynniki operacyjne oraz jakości kontroli wewnętrznej.

W roku 2010 zrealizowane zostały trzy zadania audytowe. Do szczegółowej kontroli wybrano realizację zadania audytowego pn. „Ocena systemu kontroli zarządczej w obszarze gospodarki finansowej”. W wyniku tego audytu wskazano osiem zaleceń pokontrolnych. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji tego zadania audytowego.

Realizacja pozostałych wniosków pokontrolnych

Wnioski pokontrolne NIK z zeszłorocznej kontroli budżetowej³⁰ zostały w zasadzie prawidłowo zrealizowane przez URE. Ustalenia kontroli wskazują, że nieprawidłowości faktycznie zostały usunięte. Wyjątek stanowi nieprawidłowość – o wyeliminowanie której NIK wnioskowała po raz kolejny – polegająca na braku rzetelności i realistyczności planowania środków na wynagrodzenia.

²⁸ Regulamin Organizacyjny URE, wprowadzony w życie zarządzeniem Prezesa URE nr 1/2010 z dnia 26 kwietnia 2010 r.

²⁹ M.P. z 2007 r. Nr 71, poz. 769.

³⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 roku w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki z dnia 26 kwietnia 2010 r. (P/09/051).

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 26 kwietnia 2010 r. po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 roku NIK przedstawiła 8 wniosków pokontrolnych odnoszących się do realizacji wydatków w części 50. Izba wnioskowała o prawidłowe prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne (grupa 5 wniosków), przestrzeganie umów zakupu usług pocztowych, uregulowanie warunków przyznawania pracownikom URE dofinansowania szkoleń oraz studiów, a także o rzetelne i realistyczne planowanie środków na wynagrodzenia. Realizacja nieopisanych wcześniej wniosków pokontrolnych NIK przedstawiała się następująco:

- umowa na świadczenie usług pocztowych w roku 2010 została doprecyzowana i włącza koszty zwrotów listów i paczek w okres rozliczeniowy regulowany w sposób bezgotówkowy „z dołu”;
- w Urzędzie przyjęto Politykę Szkoleniową URE stanowiącą element programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi, ustalono Priorytety szkoleniowe na rok 2010 stanowiące systemowe działania wspierające obszar zarządzania w URE oraz określono Zasady udzielania dofinansowania kosztów nauki języków obcych, studiów podyplomowych i aplikacji radcowskich oraz udzielania urlopów szkoleniowych.

Pozostałe ustalenia kontroli

W formularzu planistycznym PZ-1³¹ nie zaplanowano zatrudnienia (etatów) w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, chociaż zaplanowano wydatki z tytułu wynagrodzeń dla tych pracowników. Osoby odpowiedzialne za sporządzenie tego formularza i nadzorujące ten proces nie pracują już w Urzędzie.

³¹ Załącznik do projektu Ustawy budżetowej na rok 2010 dla części 50 – URE, który został przekazany MF przez URE w dniu 19 sierpnia 2009 r.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Protokół

Protokół kontroli został podpisany bez zastrzeżeń w dniu 8 kwietnia 2011 r.

Wystąpienie pokontrolne

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 26 kwietnia 2011 r. NIK wносиła o podjęcie działań w celu wykorzystywania środków z rezerwy celowej zgodnie z przeznaczeniem, zapewnienie rzetelnego planowania środków na wynagrodzenia, znowelizowanie Statutu i „Instrukcji kontroli finansowej” oraz zapewnienie rzetelnego sporządzania dokumentów planistycznych.

W zastrzeżeniach do wystąpienia z dnia 2 maja 2011 r. p.o. Prezesa URE nie zgodził się z ocenami, uwagami i wnioskami NIK odnośnie niezgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków rezerwy celowej oraz nierzetelnego planowania wydatków na wynagrodzenia. W konkluzji pisma podano, że celem przyznanej rezerwy nie było tylko i wyłącznie zwiększenie zatrudnienia w korpusie służby cywilnej ale również zwiększenie obszaru realizowanych zadań. W przypadku nierzetelnego planowania wynagrodzeń, p.o. Prezesa URE zastrzegł, że Urząd nie był w stanie sfinansować wszystkich wydatków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania bez dokonania zmniejszenia środków na wynagrodzenia.

W dniu 18 maja 2011 r. Kolegium NIK podjęło uchwałę o oddaleniu zastrzeżeń w całości.

Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli stwierdzono finansowe skutki nieprawidłowości na kwotę 107 418,49 zł, która polegała na niewłaściwym wykorzystaniu środków publicznych, tj. na cele inne niż te, na które zostały przyznane z rezerwy celowej w decyzji Ministra Finansów (patrz w *Informacji* punkt „Wydatki”). Naruszono tym samym przepis art. 154, ust. 7 ustawy o finansach publicznych, co w konsekwencji stanowi o naruszeniu art. 12 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W związku powyższym NIK kieruje stosowne zawiadomienie do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Załącznik nr 1

Dochody budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie	2009	2010		5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	
		tys. zł			
1	2	3	4	5	6
	Ogółem	93 616	94 126	95 803,5	101,8
1.	Dział 750 <i>Administracja publiczna</i>	93 616	94 126	95 803,5	101,8
1.1.	Rozdział 75001 <i>Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w tym:</i>	93 616	94 126	95 803,5	101,8
1.1.1.	§ 0590 <i>Wpływy z opłat za koncesje i licencje</i>	93 368	94 000	95 644,4	101,7

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Załącznik nr 2

Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2009	2010		6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach			Wykonanie
		tys. zł					%
1	2	3	4	5	6	7	8
	Ogółem	34 637	33 919	35 028,3	34 861,6	102,8	99,5
1.	Dział 750 <i>Administracja publiczna</i>	34 637	33 919	35 028,3	34 861,6	102,8	99,5
1.1.	Rozdział 75001 <i>Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w tym:</i>	34 637	33 919	35 028,3	34 861,6	102,8	99,5
	§ 4010 <i>Wynagrodzenia osobowe pracowników</i>	2 816,4	3 143	2 460	2 437,1	77,5	99,1
	§ 4020 <i>Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej</i>	16 996	17 744	18 145,1	18 119,4	102,1	99,9
	§ 4040 <i>Dodatkowe wynagrodzenia roczne</i>	1 478,5	1 752	1 533,2	1 533,1	87,5	100
	§ 4110 <i>Składki na ubezpieczenia społeczne</i>	2 889,8	3 170	3 000,7	2 928,8	92,4	97,6
	§ 4300 <i>Zakup usług pozostałych</i>	1 437,8	821	1 072	1 070,8	130,4	99,9
	§ 4400 <i>Oplaty za administrowanie i czynsze</i>	4 707,6	4 300	4 421	4 420,1	102,8	100
	§ 6060 <i>Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych</i>	660	300	256	251	83,7	98

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

Załącznik nr 3

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2009			Wykonanie 2010			
		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	269	21 580	6 685	280	22 087	6 574	98,3
1.	Dział 750 Administracja publiczna	269	21 580	6 685	280	22 087	6 574	98,3
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	269	21 580	6 685	280	22 087	6 574	98,3
	status zatrudnienia*							
	01	20	2 206	9 192	24	2 336	8 111	88,2
	02	2	254	10 583	2	254	10 583	100
	03	243	18 485	6 339	254	19 497	6 397	100,9
	16	4	635	13 229	-	-	-	-

* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

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.

** Zgodnie z przepisami rozdziału 12 § 20 pkt 11 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401-405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

Załącznik nr 4**Kalkulacja oceny końcowej część 50 – Urząd Regulacji Energetyki**

Oceny wykonania budżetu części 50 – Urząd Regulacji Energetyki dokonano stosując kryteria³² oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 roku.

Dochody (D): 95 803,5 tys. zł

Wydatki (W): 34 861,6 tys. zł

Łączna kwota (G): 130 665,1 tys. zł

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = D : G = 0,7332$

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,2668$

Nieprawidłowości w dochodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: 107 418,49 zł, co stanowiło 0,3% wykonanych wydatków.
Działanie nielegalne, polegające na wykorzystaniu środków rezerwy celowej niezgodnie z jej przeznaczeniem

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy $Wk: 5 \times 0,7332 + 5 \times 0,2668 = 5$

Ocena końcowa wykonania budżetu przez URE: pozytywna

³² <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

Załącznik nr 6

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. Minister Finansów
9. Minister Gospodarki
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
12. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki