



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

KGP.410.001.03.2020

Rafał Gawin
Prezes
Urząd Regulacji Energetyki
Al. Jerozolimskie 181
02-222 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 **Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 50-Urząd Regulacji Energetyki**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Regulacji Energetyki ¹ , Al. Jerozolimskie 181, 02-222 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Gawin, Prezes Urzędu, od dnia 24 lipca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Maciej Bando, Prezes Urzędu, od dnia 2 czerwca 2014 r. do dnia 23 lipca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Łukasz Urbanowicz, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/1/2020 z 3 stycznia 2020 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019 w części 50-Urząd Regulacji Energetyki pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta tej części budżetowej. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,– nadzór i kontrola sprawowane przez Prezesa URE w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analiza wykonania planu dochodów,– analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 50-URE w trakcie roku budżetowego,– kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,

¹ Dalej: URE lub Urząd.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 50-URE limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części w części 50-Urząd Regulacji Energetyki.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych w żadnym z obszarów wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane dochody w części 50-URE wyniosły 138 823,1 tys. zł i były wyższe o 24,2% od kwoty planowanej w *ustawie budżetowej na rok 2019*⁶ (111 800 tys. zł) oraz o 20,5% od wykonania w 2018 r. (115 228,6 tys. zł). Rozbieżności pomiędzy wykonaniem dochodów, a planem wynikały przede wszystkim z osiągnięcia przez Urząd wyższych o 24,2% od planu dochodów w § 0590 – Wpływy z opłat koncesyjnych i licencji. Dochody te stanowiły w 2019 r. 98,8% zrealizowanych dochodów ogółem. Opłaty koncesyjne są uzależnione od przychodów przedsiębiorstw energetycznych osiągniętych z działalności objętej koncesjami.

Na koniec 2019 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 50-URE wystąpiły należności w kwocie 461 209,7 tys. zł, głównie w § 0580 – Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (435 355,2 tys. zł, tj. 94,4% należności pozostałych do zapłaty ogółem).

Zaległości, według stanu na 31 grudnia 2019 r., były równe należnościom i były wyższe o 372 892,5 tys. zł, tj. o 422,2% od zaległości na koniec 2018 r. (88 317,2 tys. zł). Na wzrost zaległości w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. miał wpływ przede wszystkim wzrost należności z tytułu kar pieniężnych wymierzanych przez

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ *Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.* (Dz. U. poz. 198).

Prezesa URE, w szczególności w związku z kumulacją w roku 2019 należności z tytułu kar za brak realizacji blendingu⁷, który to obowiązek został wprowadzony od 2017 r., oraz powstaniem należności w związku z dwoma karami w łącznej kwocie 272 007,6 tys. zł, orzeczonymi w roku 2018 r. Kary te były nakładane na podstawie ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁸.

Szczegółowo zbadano działania windykacyjne podjęte w przez Prezesa URE wobec firmy, na którą nałożone zostały powyższe dwie kary w łącznej wysokości 272 mln zł. Po skierowaniu należności do windykacji Urząd Skarbowy zawiadomił Prezesa URE o nieprzystąpieniu do egzekucji, ponieważ podjęcie działań egzekucyjnych będzie najprawdopodobniej nieskuteczne, w szczególności ze względu na fakt, iż ukarana firma faktycznie nie prowadzi działalności gospodarczej. Przystąpienie i prowadzenie czynności egzekucyjnych wygenerowałoby jedynie koszty egzekucyjne w łącznej wysokości ok. 17 mln zł, którymi w przypadku bezskutecznej egzekucji zostałyby obciążony Urząd.

(akta kontroli str. 5-28, 411, 414-415, 440-469, 484-485, 488-520, 597-598, 603-622)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki

OBSZAR

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 wydatki budżetu państwa w części 50 – URE zostały zaplanowane w wysokości 43 607 tys. zł. Na podstawie ośmiu decyzji Ministra Finansów podjętych w trakcie roku budżetowego zwiększono ze środków rezerw celowych zaplanowane wydatki Urzędu o łączną kwotę 7 673,6 tys. zł do kwoty 51 280,6 tys. zł. Wydatki budżetu państwa w części 50-URE zostały zrealizowane w kwocie 51 039,4 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach. W porównaniu z 2018 r. nastąpił wzrost wydatków o 2 731,7 tys. zł, tj. o 5,7%.

Wydatki zostały poniesione w szczególności na:

- wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) – 27 672,9 tys. zł,
- składki na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) – 5 170,3 tys. zł,
- wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) – 2 297,0 tys. zł,
- dodatkowe wynagrodzenie roczne (§ 4040) – 1 966,6 tys. zł,
- zakup usług pozostałych (§ 4300) – 3 395,7 tys. zł,
- opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (§ 4400) – 6 480,8 tys. zł.

Struktura zrealizowanych wydatków była następująca:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 50 681,3 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach,
- wydatki majątkowe – 345 tys. zł, co stanowiło 96,9% planu po zmianach,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 13,1 tys. zł, co stanowiło 98,5% planu po zmianach.

⁷ Obligatoryjny blending to minimalny w danym kwartale udział biokomponentów, zawartych w paliwach ciekłych stosowanych w transporcie, wykorzystanych do realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1155, ze zm.

Wydatki na wynagrodzenia nie przekraczały ustalonych limitów. Przeciętny stan zatrudnienia⁹ w Urzędzie w 2019 r. wyniósł 354 osoby i wzrósł o pięć osób w porównaniu do przeciętnego stanu w 2018 r. Środki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w łącznej kwocie 4 735,3 tys. zł zostały przekazane z rezerw celowych z pozycji 19, 20, 60 i 73, z czego kwota 88,3 tys. zł została wykorzystana na podwyżki wynagrodzeń 29 osób¹⁰.

Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 350 tys. zł, tj. w 99,7% planu po zmianach (356 tys. zł). Przeznaczono je na realizację pięciu zadań, które zostały w pełni wykonane i dotyczyły zakupu sprzętu komputerowego, licencji, budowy formularza elektronicznego umożliwiającego złożenie wniosku w postaci elektronicznej stosownie do treści art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych¹¹ oraz rozbudowy systemu monitoringu.

W trakcie roku zrezygnowano z jednego zadania na kwotę 1 764 tys. zł, dotyczącego zakupu sprzętu serwerowego i budowy nowych modułów w bazach URE oraz uwzględniono jedno nowe zadanie na kwotę 120 tys. zł. Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił¹², że przesunięcie powyższe spowodowane było koniecznością zapewnienia środków na niezbędne wydatki bieżące w celu sfinansowania podstawowych kosztów utrzymania URE, przy czym kwota wydatków budżetowych przyznana dla URE na rok 2019 w limitach ustalonych przez Ministerstwo Finansów, a następnie określona w ustawie budżetowej na rok 2019 nie pokrywała podstawowych potrzeb Urzędu.

Z kwoty przyznanej z rezerw celowych (7 673,6 tys. zł) wykorzystano 97,9%, tj. 7 513,9 tys. zł. Środki te wydane zostały na cele wskazane w decyzjach o ich przyznaniu, w tym na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi, dodatków służby cywilnej, dodatkowych wynagrodzeń rocznych oraz rozbudowy i utrzymania infrastruktury informatycznej, w tym systemu Internetowej Platformy Aukcyjnej. Platformę tę Prezes URE wykorzystuje do przeprowadzania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach OZE¹³. Części środków w kwocie 159,7 tys. zł nie wykorzystano w szczególności ze względu na przesunięcia planowanych terminów zatrudnienia nowych pracowników w związku czasochłonnością procedur naboru, fluktuacji pracowników wynagradzanych ze środków z rezerw celowych oraz z powodu absencji. Otrzymane z rezerw środki zostały prawidłowo rozliczone, a kwoty niewykorzystane w całości zwrócone do budżetu.

Zobowiązania URE na koniec 2019 r. wyniosły 2 631,3 tys. zł i były wyższe o 148,1 tys. zł od kwoty zobowiązań na koniec 2018 r. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie 2 082,8 tys. zł. Na koniec 2019 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 6 578,4 tys. zł, tj. 12,9% wydatków ogółem w części 50-URE, w tym kwotę 500 tys. zł przyznaną z rezerwy celowej przeznaczoną na rozbudowę i utrzymanie systemu Internetowej Platformy Aukcyjnej.

Doboru próby wydatków dokonano na podstawie dziennika księgowania, za okres od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. Próba została wylosowana meto-

⁹ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

¹⁰ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

¹¹ Dz. U. poz. 1532.

¹² Pismo z dnia 3 marca 2020 r. podpisane przez pana Bartosza Korcozowicza Dyrektora Generalnego URE.

¹³ Instalacja OZE – instalacja stanowiąca wyodrębniony zespół: urządzeń służących do wytwarzania energii opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia jest wytwarzana z odnawialnych źródeł energii lub obiektów budowlanych i urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową służący do wytwarzania biogazu rolniczego, a także połączony z tym zespołem magazyn energii, w tym magazyn biogazu rolniczego.

dą monetarną¹⁴. Badaniem objęto wydatki ujęte w 43 zapisach księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych w jednym zapisie na kwotę 147,5 tys. zł oraz w grupie pozapłacowych wydatków bieżących jednostek budżetowych w 42 zapisach na kwotę 6 430,9 tys. zł. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatki dokonywano zgodnie z planem finansowym, realizując cele jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W wyniku analizy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usługi sprzątnięcia pomieszczeń biurowych w Urzędzie na kwotę 198 tys. zł¹⁵, przeprowadzonego w trybie zapytania o cenę, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁶. Zamówienie było celowe, służyło realizacji zadań URE oraz było realizowane w roku 2019 zgodnie z zawartą umową.

(akta kontroli str. 5-250, 412-413, 416-418, 470-483, 486-501, 528-530)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowe badanie zapisanych w układzie zadaniowym wydatków, pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań oraz ich monitoringu przeprowadzono dla zadania nr 6.2 – Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin, realizowanego w ramach funkcji państwa nr 6 – Polityka gospodarcza kraju. Celem zadania było równoważenie interesów przedsiębiorstw i odbiorców paliw i energii. Badanie wykazało, że przyjęty dla tego zadania miernik (*liczba wydanych orzeczeń administracyjnych w porównaniu do wielkości zatrudnienia w URE*) został określony zgodnie z wymogami noty budżetowej. Wartość miernika realizacji celu dla tego zadania przekroczyła założony poziom – planowano nie mniej niż 73, wartość wykonana wyniosła 99. Monitoring miernika prowadzony był systematycznie na podstawie rzetelnych źródeł danych, tj. narzędzi informatycznych oraz rejestrów zawierających informacje komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działania objętego miernikiem.

Ewidencja wydatków w układzie zadaniowym prowadzona była na koncie pozabilansowym, tj. 990 – plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, z podziałem na funkcje, zadania, podzadania i działania.

(akta kontroli str. 5-28, 251-402, 419, 521-527)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

W wyniku kontroli 12,9% zrealizowanych w części 50-URE wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w *ustawie o finansach publicznych* i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w budżecie w układzie zadaniowym.

¹⁴ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

¹⁵ Szacunkowa wartość zamówienia.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

OBSZAR**3. Sprawozdawczość**

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto sporządzenie rocznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 50-URE (stanowiących jednocześnie sprawozdania jednostkowe Urzędu):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach rocznych kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wprowadzane dane księgowe podlegały kontroli, a w toku wieloetapowej procedury akceptacji sprawozdań potwierdzano poprawność ich opracowania. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo, prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 5-28, 403-596, 599-602)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania roczne dysponenta części 50-URE zostały sporządzone prawidłowo, w obowiązujących terminach oraz zgodnie z przepisami.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 50-URE w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15zss ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁸, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o NIK, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
/-/ Tadeusz Dziuba

¹⁸ Dz.U. poz. 374, 567 i 568.

