



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2011 r.

P//10/055
KGP-4100-06-01/2011

**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 2010 r. w części 60.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 25 marca 2011 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 2010 r. w części 60 Wyższy Urząd Górniczy³.

1. Ustalone w *ustawie budżetowej na rok 2010*⁴ dochody budżetowe w części 60, w wysokości 1 510 tys. zł, zostały wykonane w kwocie 1 701 tys. zł, tj. w 112,6%. 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 § 0690 *Wpływy z różnych opłat* (1 485 tys. zł, wobec planowanych 1 381 tys. zł, tj. o 7,5% więcej). Stanowiły je głównie opłaty egzaminacyjne wnoszone przez kandydatów ubiegających się o stwierdzenie

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

nie kwalifikacji wymaganych od osób kierownictwa i dozoru ruchu zakładów górniczych oraz mierniczego górniczego i geologa górniczego⁵ (1 473 tys. zł, tj. 87% całości dochodów). 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 2010*, ustalono je na kwotę 52 378 tys. zł. W ciągu roku, na podstawie 4 decyzji Ministra Finansów ostateczny plan wydatków WUG zwiększony został o 535 tys. zł, tj. o 1%, do ostatecznej wysokości 52 913 tys. zł. Faktyczne wydatkowano 52 879 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W ciągu roku otrzymano z Ministerstwa Finansów 52 906 tys. zł. Niewykorzystane środki budżetowe w kwocie 27 tys. zł zostały terminowo zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa (ostatnia transza w dniu 1 stycznia 2011 r.).

2.1. Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło w 2010 r. 489 etatów i było niższe o 4 etaty (0,8%) od wykonania w 2009 r. Trzy etaty były przeznaczone dla osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach państwowych (bez zmian w stosunku do 2009 r.). W korpusie służby cywilnej wykonanie wyniosło 430 etatów (w 2009 r. – 431 etatów). Zatrudnienie na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosło 501 osób (w 2009 r. 511 osób, spadek o 2%)

W 2010 r. do pracy w Wyższym Urzędzie Górniczym oraz okręgowych urzędach górniczych i Urzędzie Górniczym do Badań Kontrolnych Urządzeń Energomechanicznych zostało przyjętych 39 osób, a rozwiązano stosunek pracy z 49 pracownikami.

Zasadniczą przyczyną tego stanu, za który kierownictwo WUG nie ponosi odpowiedzialności, był brak kandydatów spełniających kryteria postawione w procedurze naboru, jak również brak chętnych osób posiadających wymagane kwalifikacje do podjęcia pracy w rejonach niegórniczych.

W ocenie NIK, brak pełnej obsady personalnej w WUG stał się problemem strukturalnym. Niepełne wykonanie planu zatrudnienia z powyższych przyczyn ma bowiem miejsce od kilku lat⁶ z tendencją do pogłębiania się. NIK podtrzymuje wyrażoną już ocenę, że sytuacja taka może spowodować negatywne konsekwencje dla realizacji statutowych zadań *Urzędu*.

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 Przeciętne zatrudnienie wynosiło w 2008 r. 509 etatów i było wyższe o 22 etaty (4,3%) niż w 2010 r.

Długotrwała realizacja zadań w warunkach niepełnej obsady, zwłaszcza stanowisk inspekcyjno – technicznych, może stanowić zagrożenie dla poziomu bezpieczeństwa w jednostkach objętych nadzorem górniczym.

2.2. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2010 r. na jednego pełnozatrudnionego (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 6 295 zł, co stanowiło wzrost o 3,1% w porównaniu do 2009 r. (6 103 zł). Wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) zrealizowano w wysokości 36 940 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (36 963 tys. zł), oraz 102,3% wykonania w 2009 r. (36 105 tys. zł).

Budżet WUG w zakresie wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi został w 2010 r. zwiększony dwoma decyzjami Ministra Finansów o kwotę 20 tys. zł. Powyższe środki wykorzystane zostały w 99,5% i wyłącznie na cele wskazane w ww. decyzjach.

2.3. Wydatki na zakup towarów i usług zostały zrealizowane zgodnie z planem rzeczowo-finansowym oraz planem finansowym. Na ich realizację WUG miał zapewnione środki finansowe. Za dostarczone towary lub świadczone usługi Urząd dokonywał terminowych 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 2 487 dowodów księgowych obcych⁷ (dotyczących operacji gospodarczych o łącznej wartości 5 616 tys. zł) do szczegółowej kontroli wylosowano, metodą monetarną, 123 dowodów (5%), dotyczących wydatków o łącznej wartości 2 316 tys. zł (tj. 41% populacji). 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.

NIK nie wnosi uwag do sposobu przeprowadzenia inwentaryzacji w WUG w 2010 r. Inwentaryzacji podlegały wszystkie składniki aktywów i pasywów, co zostało odpowiednio udokumentowane – zgodnie z art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości⁸.

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),

⁷ O wartości jednostkowej powyżej 50 zł.

⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

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 2010 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.

NIK nie wnosi uwag do prawidłowości likwidacji gospodarstwa pomocniczego WUG i przejęcia przez Urząd realizowanych przez nie zadań. W wyniku tego procesu dokonano przejęcia aktywów i pasywów likwidowanego gospodarstwa, zgodnie z zasadami określonymi w art. 87 ust. 4 *ustawy wprowadzającej ustawę o finansach publicznych*⁹. Postępowanie w sprawach pracowniczych likwidowanego gospodarstwa prowadzono zgodnie z art. 100 tej ustawy. WUG przejął ostatecznie 15,5 etatu z 16,5 etatów likwidowanego gospodarstwa. Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-31 z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych, sporządzonym za okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia likwidacji (tj. do 31 grudnia 2010 r.) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i obejmowały wyniki przeprowadzonej inwentaryzacji likwidacyjnej.

6. NIK ocenia pozytywnie stopień zaawansowania prac nad budżetem zadaniowym Urzędu. NIK zwraca jednocześnie uwagę na konieczność dopracowania sposobu ustalania i monitorowania realizacji założonych mierników wykonania zadania/podzadań.

W 2010 r. WUG realizował wydatki w układzie zadaniowym przede wszystkim w ramach funkcji państwa nr 6 *Koordinacja polityki gospodarczej kraju*, wykonując jedno zadanie 6.9. *Nadzór i kontrola nad zakładami górniczymi oraz zakładami wykonującymi roboty geologiczne*. Urząd realizował także zadania w ramach funkcji nr 15 *Polityka zagraniczna* (przygotowanie do prezydencji polskiej w Radzie UE) oraz funkcji nr 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*.

W ramach zadania 6.9. ustalono 4 następujące podzadania: 6.9.1. *Nadzór i kontrola nad bezpieczeństwem, higieną pracy i ochroną zdrowia*, 6.9.2. *Nadzór i kontrola nad bezpieczeństwem wyrobów przeznaczonych do stosowania w zakładach górniczych*, 6.9.3. *Nadzór i kontrola nad zagospodarowaniem przestrzennym, ochroną środowiska i gospodarką złożem oraz*

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

6.9.4. *Nadzór i kontrola nad projektowaniem, budową, utrzymaniem, remontem i rozbiórką obiektów budowlanych.* 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*¹⁰ oraz w innych dokumentach o strategicznym znaczeniu, w tym dla WUG¹¹.

Urząd wypracował metodykę planowania kosztów realizacji zadania i podzadań. Podstawę do określenia planowanych na 2010 r. – podobnie jak w 2009 r. – kwot wydatków stanowiły m.in. wykonanie budżetu zadaniowego w 2009 r., analiza wynagrodzeń (pod kątem przypisania pracowników do poszczególnych działań) oraz analiza planu wydatków w układzie *budżetu tradycyjnego* (w podziale na paragrafy klasyfikacji budżetowej). Taka kalkulacja kosztów realizacji budżetu zadaniowego przyczynia się – zdaniem NIK – do bardziej precyzyjnego ustalenia faktycznych kosztów realizacji podzadań.

W WUG już w 2009 r. została opracowana metoda przypisywania zdarzeń gospodarczych do poszczególnych działań. W 2010 r. obowiązywały także 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. W 2010 r. nie dokonano jeszcze zmian w zasadach rachunkowości, z uwagi na brak aktów prawnych w zakresie prowadzenia rachunkowości i kalkulacji kosztów w układzie zadaniowym.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła odstąpienie przez WUG w 2009 r. od ustalania mierników w wartościach bezwzględnych, których ostateczna wartość zależy przede wszystkim od działań innych podmiotów, a nie od działań WUG¹². Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w 2010 r. do monitorowania realizacji podzadania 6.9.4. użyto następującego miernika: *liczba wydanych decyzji i postanowień* (planowana wartość miernika 8 300, wartość zrealizowana 6 386, tj. 77% w stosunku do planu). Dyrektor Generalny WUG wyjaśnił¹³, że liczba wydawanych decyzji i postanowień jest bardzo trudna do zaplanowania, ponieważ zależy w dużej mierze od liczby składanych wniosków przez przedsiębiorców, którzy planują inwestycje w obiektach budowlanych zakładów górniczych. Zdaniem NIK, przyjęcie mierników w postaci relacji – np. *liczba przeprowadzonych kontroli do liczby nadzorowanych*

¹⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

¹¹ 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.

¹² NIK zwracała na to uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. w cz. 60.

¹³ Wyjaśnienia z dnia 18 marca 2011 r.

przedsiębiorców (jeden z mierników realizacji całego zadania 6.9., planowana wartość miernika w 2010 r. 4,1, wartość zrealizowana 4 tj. 98% w stosunku do planu), gdzie przynajmniej jedna z wartości kształtowana jest poprzez realizację zadań przez Urząd, pozwala na lepsze powiązanie osiąganych wartości danego miernika z działaniami podejmowanymi przez WUG.

W 2010 r. w WUG brak było nadal 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 – w przypadku podzadań 6.9.3. i 6.9.4., stosowny pomiar dokonany został po zakończeniu realizacji budżetu zadaniowego. Zdaniem NIK, roczny układ pomiaru kształtowania się wartości założonych mierników wyklucza możliwość skutecznego i elastycznego monitorowania stopnia realizacji zadań Urzędu. NIK podtrzymuje swoje stanowisko¹⁴, że 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.

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.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

(-)Stanisław Jarosz

¹⁴ Wyrażone po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. w cz. 60.