



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP.410.001.05.2017

P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Andrzej Oleksak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/10/2017 z dnia 12 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Regulacji Energetyki ¹ Al. Jerozolimskie 181, 02-222 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Bando, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki od dnia 2 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1071)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016² w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki. W ramach części 50 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji³, a także zadanie realizowane w ramach budżetu zadaniowego *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa* (6.2.).

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych, w tym dochodzenie należności,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 *ustawy o finansach publicznych*⁴ (dalej: *ufp*).

W 2016 r. w części 50 – URE dochody i wydatki wyniosły odpowiednio 110 314,1 tys. zł i 43 012,9 tys. zł. Zarówno dochody, jak i wydatki budżetu państwa w tej części w całości zostały zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 kwietnia 2016 r. po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa (znak KGP.410.001.05.2016, P/16/001) Najwyższa Izba Kontroli nie formułowała wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 4, 5, 12, 155, 156, 253-257, 358-359)

¹ Dalej: URE lub Urząd.

² Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r., Dz.U. poz. 278, ze zm.

³ Do realizacji których, na mocy *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne* (Dz.U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.), został powołany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (centralny organ administracji rządowej).

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁵ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki.

W wyniku kontroli 26,8% zrealizowanych w części 50 – URE dochodów budżetu państwa stwierdzono, że były one pobierane zgodnie z zasadami legalności i terminowości oraz zostały zrealizowane w planowanej wysokości. Należności zostały prawidłowo i terminowo ustalone. Urząd sukcesywnie i prawidłowo podejmował działania mające na celu ich dochodzenie.

W wyniku kontroli 14,2% 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.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez dysponenta części 50 – URE. Sprawozdania roczne dysponenta części 50 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej⁶. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane dochody w części 50 – URE wyniosły 110 314,1 tys. zł i były wyższe o 7,9% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2016 (102 250 tys. zł) oraz niższe o 7,5% od wykonania w 2015 r. (119 315,9 tys. zł). Rozbieżności pomiędzy wykonaniem a planem dochodów budżetowych wynikały z dużej nieprzewidywalności wpływów z opłat koncesyjnych (99% planowanych dochodów). Opłaty koncesyjne są uzależnione od przychodów przedsiębiorstw energetycznych osiąganych z działalności objętej koncesją, mają ograniczenia kwotowe (od 200 zł do 1 mln zł), a część podmiotów korzysta ze zwolnienia z wnoszenia opłaty (np. podmioty wytwarzające energię w źródłach odnawialnych o mocy poniżej 5 MW).

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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 opisową.

⁶ Prezes URE jest jednocześnie dysponentem części i dysponentem III stopnia.

⁷ Odpowiednio: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773), z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298 poz. 1766).

Znacznie niższe dochody w porównaniu do 2015 r. osiągnięto w § 0580 *Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych* (184,8 tys. zł w 2016 r. i 14 355 tys. zł w 2015 r.). Wynikało to z faktu, że w 2015 r. na konto URE wpłynęła m.in. jedna kara w wysokości 14 310 tys. zł. Jednak wykonanie dochodów w tym paragrafie w 2016 było wyższe od zaplanowanego.

(dowód: akta kontroli str. 4, 155, 253, 254, 260, 291)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 50 – URE wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 10 755,5 tys. zł. Dotyczyły one głównie należności z tytułu opłat za koncesje udzielone przedsiębiorcom, w związku z prowadzoną przez nich działalnością w zakresie wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i obrotu energią elektryczną i paliwami (6 242 tys. zł, tj. 58% należności pozostałych do zapłaty ogółem). Zaległości, według stanu na 31 grudnia 2016 r., były równe należnościom pozostałym do zapłaty i były wyższe o 3 966,5 tys. zł, tj. o 58,4% od zaległości na koniec 2015 r. (6 789 tys. zł). W związku ze wzrostem liczby podmiotów posiadających zaległości⁸, dysponent części 50 – URE, w ramach sprawowanego nadzoru, podjął decyzję o zwiększeniu zatrudnienia w Wydziale Ewidencji i Windykacji Należności (dalej WEiW). Jednak trzy nabory przeprowadzone w 2016 r. nie doprowadziły do zwiększenia zatrudnienia w tej komórce. Również nabór przeprowadzony 17 lutego 2017 r. nie zakończył się zatrudnieniem osoby do obsługi zadań związanych z windykacją należności. Uczestnicy dwóch naborów nie spełniali wymaganych kryteriów, zaś uczestnicy pozostałych dwóch naborów zrezygnowali z dalszego w nich udziału – między innymi z przyczyn finansowych.

W wyniku działań pracowników Wydziału Rachunkowości i Rozliczeń Opłat Koncesyjnych (dalej: WRiR) i WEiW, mających na celu zmniejszenie kwoty należności i zaległości⁹, w 2016 r. wszczęto 869 postępowań administracyjnych w celu ustalenia wysokości należności z tytułu opłat koncesyjnych, wydano 193 decyzje administracyjne skierowane do przedsiębiorców oraz 186 upomnień, wystawiono 226 tytułów wykonawczych dotyczących zaległych opłat koncesyjnych i kar wymierzonych przez Prezesa URE, które zostały skierowane do organów egzekucyjnych. W 2016 r. wysłano do koncesjonariuszy łącznie 2 664 wezwania do zapłaty oraz 492 potwierdzenia sald.

W przypadku ogłoszenia upadłości przez przedsiębiorcę, który jest dłużnikiem Urzędu, WEiW zgłaszał wierzytelność w postępowaniu upadłościowym i monitorował, czy wierzytelność Prezesa URE została uwzględniona na liście wierzytelności i przypisana do odpowiedniej kategorii. W 2016 r. dokonano 19 zgłoszeń wierzytelności Prezesa URE w postępowaniu upadłościowym dłużnika Urzędu.

W wyniku podjętych działań windykacyjnych Urząd osiągnął w 2016 r. dochody z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (§ 0910) w wysokości 876,4 tys. zł, wobec kwoty 287,5 tys. zł uzyskanej w 2015 r. Stanowiło to wzrost w tym paragrafie o 304,8% w stosunku do roku poprzedniego.

(dowód: akta kontroli str. 4, 155, 176-177, 183, 253-254, 260-282, 284-285, 310, 366, 393-602)

⁸ W księgach rachunkowych URE na dzień 31 grudnia 2016 r. zaewidencjonowanych było prawie 10 000 koncesjonariuszy. Liczba koncesji podlegających opłacie w 2016 r. wynosiła 10 385. Część podmiotów koncesjonowanych została sprzedana, niektóre zlikwidowane, postawione w stan upadłości, zawiesiły działalność.

⁹ Szczegółowo zbadano działania mające na celu windykację zaległości na łączną kwotę 306,6 tys. zł (2,9% stanu zaległości na koniec 2016 r.), dotyczące 10 największych kwotowo tytułów wykonawczych (osiem w sprawie opłaty koncesyjnej i dwa w sprawie kary administracyjnej).

W 2016 r. audytor wewnętrzny nie realizował zadań w zakresie badania działań windykacyjnych. Zaplanowany na rok 2016 audyt w tym zakresie, w związku z kontrolą NIK nr P/16/018 *Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi*¹⁰, został przełożony na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 261, 285)

W przypadku pięciu zobowiązań budżetowych – na łączną kwotę 329,7 tys. zł¹¹ – z tytułu kar pieniężnych nałożonych decyzjami Prezesa URE w latach 2012-2016, zostały udzielone ulgi poprzez rozłożenie na raty spłaty tych zobowiązań. W 2016 r. Prezes URE nie podejmował decyzji w sprawie spisania należności jako nieściągalnych (w wyniku przedawnienia) oraz w sprawie umorzenia należności Urzędu.

Według wyjaśnień Głównego Księgowego Resortu¹²:

- WEiW monitoruje stan realizacji należności na etapie postępowania egzekucyjnego, prowadzonego przez organ egzekucyjny¹³,
- w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego Urząd podejmuje działania w celu przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie (na podstawie przepisów *Ordynacji podatkowej*),
- dysponent części 50 otrzymuje kwartalne informacje o wykonaniu dochodów i wydatków, które analizuje¹⁴ w ramach nadzoru i kontroli całości gospodarki finansowej Urzędu zgodnie z art. 175 *ufp*. Urząd nie udokumentował jednak, w jaki sposób analizy te przeprowadzono i jaki był ich efekt,
- znaczna liczba działań mających na celu zmniejszenie kwoty zaległości jest w toku,
- KRS dopuszcza obecnie zarejestrowanie działalności bez podania danych teleadresowych, co znacznie utrudnia dochodzenie należności od dłużników, którzy uchylają się od wnoszenia opłat oraz od raportowania Prezesowi URE istotnych zmian w prowadzonej działalności, w tym zmiany siedziby,
- mimo skromnych zasobów kadrowych Biuro Dyrektora Generalnego w URE prowadzi korespondencję z urzędami skarbowymi, komornikami, likwidatorami, syndykami oraz prowadzi windykację bezpośrednią.

(dowód: akta kontroli str. 260-265, 285, 393-600, 601-602)

Badaniu poddano próbę 56 dowodów/zapisów księgowych dotyczących dochodów, wynoszącą łącznie 29 569,2 tys. zł, tj. 26,8% zrealizowanych dochodów¹⁵, dobraną w sposób losowy i celowy. W sposób losowy wybrano¹⁶ 50 pozycji (dowodów/zapisów) o łącznej wartości 23 569,2 tys. zł¹⁷ (21,4% dochodów), natomiast w sposób celowy – sześć pozycji największych kwotowo (łącznie

¹⁰ Obejmującej między innymi obszar windykacji.

¹¹ Wysokość jednej kary wynosiła 278,4 tys. zł (wymierzona w 2012 r.; udzielona ulga w spłacie – 60 miesięcznych rat).

¹² Pismo z dnia 24 lutego 2017 r., znak BDG.GK.090.13.2017.MG.

¹³ Raz w roku były wysyłane do organów egzekucyjnych zapytania o stanie realizacji tytułów wykonawczych.

¹⁴ Do odpowiedzi na pismo kontrolera z dnia 10 lutego 2017 r. zawierające prośbę o przedstawienie wyników takich analiz nie załączono stosownych sformalizowanych dokumentów (przyp. kontrolera).

¹⁵ Wynoszących 110 314,1 tys. zł.

¹⁶ Z zastosowaniem metody statystycznej z parametrami dobranymi arbitralnie (metoda PPS/MUS – prawdopodobieństwo proporcjonalne do wielkości).

¹⁷ W tym łączna wartość odsetek za zwłokę wynosiła 3,4 tys. zł (dot. czterech zbadanych opłat koncesyjnych).

6 000 tys. zł, tj. 5,4% zrealizowanych dochodów), z pominięciem pozycji już wylosowanych.

Wylosowaną i dobraną celowo próbę dochodów zbadano pod kątem prawidłowości i terminowości ustalenia należności z tytułu dochodów budżetowych.

Urząd zakwalifikował¹⁸ zbadane dochody do kategorii dochodów przypisanych. Należności z tytułu tych dochodów ujęto w księgach rachunkowych na koncie 221 pod właściwą datą i we właściwym okresie sprawozdawczym. Zbadane należności były ustalane terminowo i wymierzone w wysokości określonej w *Formularzu opłaty z tytułu udzielonej koncesji na 2016*¹⁹, zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja*²⁰. Zapłacone kwoty należności zostały przez URE sprawdzone poprzez porównanie z kwotą należną, wyliczoną przez upoważnionego przez Prezesa URE pracownika WRiR. W jednym przypadku kwota wpłacone była mniejsza o 164 zł od kwoty należnej. Wpłaty z tytułu opłaty koncesyjnej dokonano w dniu 7 kwietnia 2016 r., a sprawdzenia formularza – w dniu 23 lutego 2017 r. Wezwanie do zapłaty ww. należności zostało wysłane w dniu 6 marca 2017 r. Kwota 164 zł wpłynęła na rachunek Urzędu w dniu 24 marca 2017 r.

Według wyjaśnień Głównego Księgowego Resortu²¹ w URE przyczyną sprawdzenia ww. formularza po prawie 11 miesiącach po dokonaniu wpłaty był terminarz obsługi procesu pobierania opłat koncesyjnych, wynikający z faktu, że zadania w obszarze związanym z dochodami URE realizują 3-4 osoby²², przy ponad 10 tysiącach koncesji podlegających opłacie w 2016 r.

W przypadku należności, których termin płatności przypadał na 2017 r.²³, zostały one ujęte w księgach rachunkowych na koncie 226 *Długoterminowe należności budżetowe*. Należności zrealizowane bez uprzedniego przypisu ewidencjonowane były z wykorzystaniem ewidencji analitycznej do konta 132 Rachunek bieżący jednostki – dochody.

Skuteczność i adekwatność podejmowanych przez URE działań w celu odzyskania zaległości sprawdzono na próbie obejmującej zaległości 10 przedsiębiorców w łącznej kwocie 306,6 tys. zł, stanowiącej 2,9% kwoty zaległości wobec Urzędu według stanu na koniec roku budżetowego. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 360-376, 378, 382, 471-478, 849-1070, 1072-1073)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji dochodów nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2016 wydatki budżetu państwa w części 50 – URE zostały zaplanowane w wysokości 42 738 tys. zł. Na podstawie czterech decyzji

¹⁸ Zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości (*zarządzeniem nr 1/2015 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości oraz zakładowego planu kont przyjętych w Urzędzie Regulacji Energetyki*).

¹⁹ Nadesłanym przez koncesjonariusza.

²⁰ Dz. U. Nr 60, poz. 387, ze zm.

²¹ Pismo z dnia 24 marca 2017 r. znak BDG.GK.090.19.2017.MG.

²² Które realizują zadania związane z obsługą księgową wszystkich należności figurujących w księgach rachunkowych Urzędu (nie tylko jednorocznych, dot. opłat koncesyjnych za dany rok).

²³ W 2016 r. zostało wydanych pięć decyzji w sprawie rozłożenia na raty opłaty koncesyjnej.

Ministra Finansów podjętych w trakcie roku budżetowego zwiększono zaplanowane wydatki Urzędu o łączną kwotę 742,6 tys. zł, do kwoty 43 480,6 tys. zł.

Środki pochodzące z rezerwy celowej (część 83) zostały przeznaczone na sfinansowanie: wynagrodzeń dla osób nowo zatrudnionych i przewidzianych do zatrudnienia w URE, dodatków służby cywilnej i dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla dwóch urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2015 r., dodatków służby cywilnej²⁴ dla czterech urzędników służby cywilnej przewidzianych do mianowania z dniem 1 grudnia 2016 r. oraz pozostałych wydatków bieżących. Wydatki na wynagrodzenia dla osób nowo zatrudnionych i przewidzianych do zatrudnienia w Urzędzie oraz pozostałe wydatki bieżące, sfinansowane środkami pochodzącymi z rezerwy celowej, wynikały głównie (713 tys. zł) z kosztów realizacji zadań²⁵ określonych w *ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii*²⁶. Prezes URE podjął siedem decyzji w sprawie zmiany planu finansowego Urzędu, dokonując przeniesień środków budżetowych pomiędzy poszczególnymi paragrafami rozdziału 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*. Wewnętrzne zmiany planu były dokonywane w celu zapewnienia środków do realizacji wydatków bieżących²⁷ i świadczeń na rzecz osób fizycznych.

(dowód: akta kontroli str. 161-175, 215-247)

Wydatki budżetu państwa w części 50 – URE zostały zrealizowane w kwocie 43 012,9 tys. zł, co stanowiło 98,9% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2015 nastąpił spadek wydatków o 2 508,7 tys. zł, tj. o 5,5%. Urząd w 2016 r. dysponował niższym budżetem po zmianach niż w 2015 r. (43 480,6 tys. zł²⁸ wobec 46 619 tys. zł²⁹), chociaż plan wg ustawy budżetowej na 2016 r. był wyższy niż w roku poprzednim (42 738 tys. zł³⁰ wobec 41 623 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 5, 156-157, 161, 162, 193, 248, 255-257)

Wydatki zostały poniesione w szczególności na realizację działań³¹ związanych z wydawaniem orzeczeń administracyjnych w sprawach regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji. Łącznie w 2016 r. wydano 28 795 takich orzeczeń³².

(dowód: akta kontroli str. 160, 288-290, 313)

²⁴ Środki na wynagrodzenia dla osób nowo zatrudnionych i przewidzianych do zatrudnienia w Urzędzie obejmowały także pochodne od wynagrodzeń.

²⁵ M.in.: prowadzenie rejestru wytwórców energii w małej instalacji, rozpatrywanie wniosków o wpis do rejestru wytwórców energii w małej instalacji, przygotowanie i przekazanie ministrowi właściwemu ds. energii zbiorczego rocznego raportu (zawierającego: wykaz wytwórców energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji i w małej instalacji, informację o łącznej ilości energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji i w małej instalacji oraz sprzedanej sprzedawcy zobowiązanemu, o którym mowa w art. 40 ust. 1 *ustawy o odnawialnych źródłach energii*, która została wytworzona z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji lub w małej instalacji i wprowadzona do sieci dystrybucyjnej), wydawanie decyzji o odmowie wpisu do rejestru wytwórców energii w małej instalacji oraz decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej w zakresie małych instalacji.

²⁶ Dz.U. poz. 478, ze zm.

²⁷ W głównej mierze finansowanych ze środków zaplanowanych w § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki*.

²⁸ W tym z rezerw celowych 742,6 tys. zł.

²⁹ W tym z rezerw celowych 4 996 tys. zł.

³⁰ O taką kwotę URE występował w projekcie budżetu na 2016 r.

³¹ Mających na celu równoważenie interesów przedsiębiorców energetycznych i odbiorców paliw i energii.

³² Z tego 8 066 decyzji, 28 planów rozwoju, 20 701 świadectw pochodzenia.

Wydatków dokonano wyłącznie w dziale 750 *Administracja publiczna*, rozdział 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* i dotyczyły głównie: wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) – 23 263 tys. zł, opłat za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia biurowe (§ 4400) – 5 994,6 tys. zł, składek na ubezpieczenie społeczne (§ 4110) – 4 189,6 tys. zł, zakupu usług pozostałych (§ 4300) – 2 065,5 tys. zł.

Struktura planu finansowego po zmianach części 50 – URE była następująca: wydatki bieżące jednostek budżetowych 41 997 tys. zł (96,6% planu), wydatki majątkowe – 1 450 tys. zł (3,3% planu), świadczenia na rzecz osób fizycznych – 34 tys. zł (0,1% planu).

Wydatki bieżące jednostki budżetowej (wg Rb-28) wyniosły 41 585 tys. zł i w porównaniu do roku 2015 (38 836,3 tys. zł) były wyższe o 2 748,7 tys. zł, tj. o 7,1%. Wydatki majątkowe wyniosły 1 395,8 tys. zł. W stosunku do 2015 r. były one niższe o 5 284,1 tys. zł (6 679,9 tys. zł), tj. o 79,1%. Świadczenia na rzecz osób fizycznych zostały wykonane w kwocie 32,1 tys. zł. Od wykonania w roku 2015 były one większe o 26,7 tys. zł (5,4 tys. zł), tj. o 494,4%.

Istotna rozbieżność pomiędzy wykonaniem wydatków w roku 2016 a 2015 wystąpiła w § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne*, gdzie wysokość wydatków zmniejszyła się z 6 680 tys. zł w 2015 r. do 1,4 tys. zł w 2016 r.

Różnica ta wynikała z faktu, iż w 2015 r. URE realizował zadania, które nie wystąpiły w 2016 r., tj. zakupy z zakresu IT (w ramach limitu przyznanego przez Ministra Finansów) oraz budowa platformy aukcyjnej (zadanie wynikające z *ustawy o odnawialnych źródłach energii*, finansowane z rezerwy celowej).

Inne rozbieżności pomiędzy wykonaniem wydatków w 2016 r. i 2015 r. wynikały z następujących okoliczności:

- w § 3020 *Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń* wydatki wzrosły z kwoty 5,4 tys. zł w 2015 r. do kwoty 32,1 tys. zł w 2016 r. W 2016 r. dokonano wypłaty odprawy pieniężnej, w związku z wygaśnięciem stosunku pracy zawartego na czas nieokreślony oraz złożono większą liczbę wniosków pracowników o refundację zakupu okularów³³,
- w § 4410 *Podróże służbowe krajowe* wydatki zmniejszyły się z kwoty 51 tys. zł w 2015 r. do kwoty 29,5 tys. zł w 2016 r. w związku z mniejszą ilością podróży służbowych krajowych odbytych w 2016 r., spowodowaną mniejszą liczbą szkoleń zorganizowanych w ww. roku przez Urząd³⁴,
- w § 4550 *Szkolenia członków korpusu służby cywilnej* kwota wydatków zmniejszyła się z kwoty 132 tys. zł w 2015 r. do kwoty 57,9 tys. zł w 2016 r.,
- w § 4700 *Szkolenia pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej* wydatki zmniejszyły się z kwoty 6 tys. zł w 2015 r. do kwoty 2,5 tys. zł w 2016 r. Wydatki na szkolenia w obydwu tych paragrafach w 2015 były wyższe, w związku z wprowadzeniem w 2015 r. nowego pakietu biurowego i związaną z tym koniecznością przeszkolenia pracowników w zakresie MS OFFICE 2013.

Według Głównego Księgowego Resortu niewykorzystanie limitu środków w §§: 4430 *Różne opłaty i składki* (wykonano 39% planu po zmianach), 4550 *Szkolenia członków korpusu służby cywilnej* (wykonano 82,7% planu po zmianach), 4700

³³ Powyższe było również przyczyną zmiany planu wydatków w § 3020.

³⁴ Jw. w § 4410.

Szkolenia pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej (wykonano 25% planu po zmianach) wynikało z następujących okoliczności:

- wydatki w § 4430 zostały zaplanowane na poziomie planu w tym paragrafie na 2015 r., natomiast wykonanie w 2016 r. było niższe niż przewidywano³⁵,
- z uwagi na zaangażowanie pod koniec 2016 r. członków kierownictwa Urzędu w strategiczne projekty (aukcja dot. odnawialnych źródeł energii, przygotowanie do realizacji nowych zadań związanych z wejściem w życie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw³⁶) nie odbyło się szkolenie dla kadry zarządzającej w zakresie mobbingu, dyskryminacji, rozwiązywania konfliktów oraz dokonywania ocen pracowników, które miało być sfinansowane³⁷ niewykorzystanymi przez komórki organizacyjne Urzędu środkami zaplanowanymi w § 4550 i § 4700.

Przyczyny zmian planu wydatków w §§: 4020 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej*, 4140 *Wpłaty na PFRON*, 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe*, 4270 *Zakup usług remontowych* były odpowiednio następujące:

- przyznanie środków z rezerw celowych m.in. na zadania wynikające z ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz wewnętrzne zmiany planu,
- konieczność ponoszenia wydatków na PFRON [w związku z wytycznymi zawartymi w piśmie Ministra Finansów z 26 lipca 2015 r. (znak BP.411.9.2015) w planie finansowym nie zaplanowano tych wydatków],
- mniejsze niż przewidywano potrzeby URE w 2016 r. (wydatki zaplanowano na poziomie planu na 2015 r.)³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 5, 6, 248-250, 255-259)

Wydatki na wynagrodzenia³⁹ w 2016 r. wynosiły 26 545,8 tys. zł i w porównaniu do 2015 r. były wyższe o 2 465,4 tys. zł (24 080,4 tys. zł), tj. o 10,2%.

Przeciętne zatrudnienie wynosiło 309 osób⁴⁰ i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2015 r. o siedem osób, tj. o 2,3%. Wzrost zatrudnienia nastąpił w grupie osób zaliczanych do członków korpusu służby cywilnej (o sześć osób) oraz grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (o jedną osobę). W grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2015 r. i 2016 r. była zatrudniona jedna osoba.

Zmiany w stanie zatrudnienia wynikały w szczególności z zatrudnienia osób do realizacji zadań wynikających z ustawy o odnawialnych źródłach energii i były finansowane w ramach przyznanej na ten cel rezerwy celowej. Na wzrost zatrudnienia miała również wpływ rotacja pracowników w grupie – członkowie korpusu służby cywilnej⁴¹.

Wysokość przeciętnego wynagrodzenia wzrosła z 6 645 zł w 2015 r. do 7 159 zł w roku 2016 (o 514 zł, tj. o 7,7%).

(dowód: akta kontroli str. 6, 7, 255, 293, 294, 327, 355, 366, 841-846, 1172)

Na koniec 2016 r. zobowiązania ogółem wynosiły 2 128,5 tys. zł i były w porównaniu do stanu zobowiązań na koniec 2015 r. (2 034,1 tys. zł) wyższe o 94,1 tys. zł,

³⁵ Plan wydatków w § 4430 wynosił 20 tys. zł. W strukturze planu finansowego Urzędu wydatki w ww. paragrafie stanowiły ułamek procenta (0,5%) wydatków części 50.

³⁶ Dz.U. poz. 1165, ze zm.

³⁷ Decyzją Dyrektora Generalnego URE, podjętą pod koniec 2016 r.

³⁸ Dotyczy §§ 4170, 4270, 4410.

³⁹ Według Rb-70.

⁴⁰ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

⁴¹ Procedura naboru trwa ok. trzy miesiące.

tj. o 4,6%. Zobowiązania wymagalne w 2016 r. nie wystąpiły. W 2016 r. Urząd nie płacił odsetek od nieterminowych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 256, 257, 311, 368)

Z przyznanej ze środków rezerwy celowej kwoty 742,6 tys. zł wykorzystano 631,2 tys. zł⁴², tj. 85%. Niepełne wykorzystanie tych środków wynikało z długiej (do trzech miesięcy) procedury naboru w służbie cywilnej (jedna decyzja o przyznaniu środków została wydana we wrześniu 2016 r.), z absencji pracowników zatrudnionych w ramach środków z rezerwy celowej oraz fluktuacji w tej grupie pracowników. Środki z rezerwy celowej zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na realizację zaplanowanych zadań, wynikających z potrzeb Urzędu. Prezes URE nie występował do Ministra Finansów o korektę decyzji przyznającej środki z rezerw, gdyż ostatni nabór pracowników⁴³ do realizacji zadań dotyczących odnawialnych źródeł energii zakończył się 15 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 161-175, 215-247, 292-309, 366, 603, 604, 608)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 6 089,1 tys. zł, tj. 14,2% wydatków w części 50 – URE. Próbę wydatków wyznaczono metodą losową oraz doboru celowego. W losowaniu zastosowano metodę monetarną⁴⁴. Badaniem objęto 48 dowodów/zapisów księgowych na kwotę ogółem 5 594,3 tys. zł (13,5% wydatków), z tego w grupie wydatków majątkowych pięć dowodów/zapisów na kwotę 947,7 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 43 dowody/zapisy na kwotę 4 646,6 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 494,8 tys. zł⁴⁵ (20 pozycji).

Realizacja wydatków objętych badaniem szczegółowym była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Wydatki służyły realizacji celów⁴⁶ oraz zadań statutowych Urzędu. Przed ich dokonaniem odpowiednie środki zostały ujęte w planie finansowym URE. Wydatki majątkowe wybrane do badania zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującym prawem⁴⁷, były gospodarne i celowe. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, jak również dokonania wydatku przed obligatoryjnym terminem płatności. Prezes Urzędu rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 *ufp* sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 50 – URE.

(dowód: akta kontroli str. 9-20, 187-214, 257, 292-309, 311-326, 353, 372-375, 377, 379-381, 383-386, 847-848, 1074-1131, 1133-1170)

⁴² Wykorzystanie środków przyznanych kolejnymi decyzjami Ministra Finansów wynosiło odpowiednio: 325,5 tys. zł, 25,5 tys. zł, 276 tys. zł, 4,2 tys. zł.

⁴³ W wyniku naborów przeprowadzonych w listopadzie i grudniu 2016 r. obsadzono siedem z 12 etatów (niewykorzystane środki z rezerw celowych dot. decyzji Ministra Finansów z dnia 7 września 2016 r., zwiększającej budżet URE w celu sfinansowania wynagrodzeń osób przewidzianych do zatrudnienia w Urzędzie).

⁴⁴ Metoda monetarna polega na losowaniu operacji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁴⁵ 17 dowodów/zapisów na łączną kwotę 448,1 tys. zł w § 6060 oraz trzy dowody/zapisy na łączną kwotę 46,7 tys. zł w § 4300.

⁴⁶ W opisach merytorycznych wybranych faktur zawierano odniesienie do planu finansowego w układzie zadaniowym.

⁴⁷ Zakupione środki trwale zostały zaewidencjonowane (w przypadku montażu urządzeń, dokonano odbioru robót budowlanych), zamówienia dot. wydatków majątkowych zostały zrealizowane zgodnie z art. 4 *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164, ze zm.). Dalej: *Prawo zamówień publicznych*.

W badanej pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania *Prawa zamówień publicznych* próbie wydatków w łącznej kwocie 766,5 tys. zł⁴⁸, stanowiącej 1,8% wydatków ogółem, nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku analizy dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 655,5 tys. zł wydatków finansowanych z budżetu państwa, nie stwierdzono naruszeń przepisów *Prawa zamówień publicznych*. Trzecie zbadane postępowanie, dotyczące zamówienia o wartości nie przekraczającej równowartości kwoty 30 tys. euro⁴⁹, skutującego w 2016 r. wydatkiem w kwocie 111 tys. zł, zostało przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w *zarządzeniu nr 6/2014 Dyrektora Generalnego URE z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Regulacji Energetyki*.

(dowód: akta kontroli str. 257, 372-375, 377, 609-658, 661, 672-840, 1171)

Szczegółowe badanie jednego zadania nr 6.2. – *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa*, w ramach funkcji państwa nr 6 – *Polityka gospodarcza kraju* w układzie zadaniowym pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań oraz ich monitoringu wykazało, że przyjęty dla tego zadania cel i miernik wynikające z budżetu zadaniowego zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej. Wartość miernika realizacji celu dla tego zadania osiągnął założony poziom. Monitoring miernika prowadzony był systematycznie, na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. księgi rachunkowe, system informatyczny, informacje komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji działania objętego miernikiem).

(dowód: akta kontroli str. 159, 160, 204-214, 286-290, 311-326, 328-353, 356-357, 370-371, 380, 389-390, 668-671, 1173-1179)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2016 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 2016 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 kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

⁴⁸ Przy czym dwa z trzech badanych pod tym kątem wydatków na łączną kwotę 731 tys. zł dobrano z próby wyznaczonej metodą losową, co stanowiło 13,1% tej próby.

⁴⁹ Do którego realizacji nie zastosowano przepisów *Prawa zamówień publicznych*.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 21-158, 160, 178-185, 251-257, 286-290, 327-352, 847-848, 1170)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 50 – URE w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁵⁰ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
/-/ Krzysztof Kwiatkowski

⁵⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.