



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KGP.410.001.07.2017

P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
<i>Kontroler</i>	Wojciech Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/9/2017 z dnia 12 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wyższy Urząd Górniczy ¹ , ul. Poniatowskiego 31, 40-045 Katowice
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Adam Mirek, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego – od dnia 1 marca 2017 r. Do dnia 31 maja 2016 r. stanowisko Prezesa WUG zajmował Mirosław Koziura. Od dnia 1 czerwca 2016 r. do dnia 28 lutego 2017 r. wykonującym obowiązki Prezesa WUG był Piotr Wojtacha, Wiceprezes WUG. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016² w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy.

W ramach części 60 – WUG finansowana była realizacja zadań Prezesa WUG dotyczących głównie nadzoru i kontroli nad ruchem zakładów górniczych oraz zakładów wykonujących roboty geologiczne, a także ochrony gleb i rekultywacji terenów zdegradowanych.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za lata 2015 i 2016³,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej ufp).

W 2016 r. w części 60 – WUG dochody wyniosły 796,9 tys. zł. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 59 777,8 tys. zł. Ujęta w budżecie środków europejskich kwota 20 tys. zł nie została wydana z przyczyn niezależnych od WUG.

¹ Dalej: WUG.

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

³ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁵ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy.

W wyniku kontroli 5% wydatków zrealizowanych w części 60 – WUG stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niezgodnego z prawem, niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności ujęte w *Strategii działania urzędów górniczych na lata 2015-2018* oraz *Planie operacyjnym urzędów górniczych na rok 2016*. Prezes WUG rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2016 r. sporządzone przez dysponenta części 60 – Wyższy Urząd Górniczy. Zostały one sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym dotyczących budżetu środków europejskich oraz 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 zadaniowym⁶.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Dochody uzyskane w części 60 – WUG wyniosły 796,9 tys. zł i były niższe o 26,7% od kwoty planowanej (1 087 tys. zł) oraz o 31,4% od dochodów uzyskanych w 2015 r. (1 160 tys. zł). Było to rezultatem wejścia w życie z dniem 1 kwietnia 2016 r. ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów⁷, która wprowadziła m.in. obowiązek wydania przez Ministra Środowiska nowego rozporządzenia w sprawie kwalifikacji w zakresie górnictwa i ratownictwa górniczego (art. 17 pkt 9), bez utrzymania w mocy dotychczasowych przepisów do czasu wejścia w życie nowego rozporządzenia. Budżet WUG po stronie dochodów został natomiast skonstruowany z założeniem ciągłości prowadzenia działalności egzaminacyjnej.

W konsekwencji, od dnia 1 kwietnia 2016 r. do czasu wydania nowego aktu wykonawczego brak było podstaw prawnych do przeprowadzania egzaminów stwierdzających posiadanie kwalifikacji. Opłaty egzaminacyjne stanowiły zaś zasadnicze źródło realizowanych przez WUG dochodów. Nowe rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie kwalifikacji w zakresie górnictwa i ratownictwa górniczego⁸ weszło w życie z dniem 13 sierpnia 2016 r. i dopiero po tej dacie organy nadzoru górniczego mogły zacząć wyznaczać terminy stosownych egzaminów.

(dowód: akta kontroli str. 92, 97, 104)

Na koniec 2016 r. w części 60 – WUG wystąpiły należności w kwocie 62,5 tys. zł, głównie z tytułu odszkodowania za skradzione komputery (30,0 tys. zł) oraz nałożonych przez Prezesa WUG kar pieniężnych i naliczonych kar umownych (19,6 tys. zł). Zaległości według stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 50,5 tys. zł i były niższe o 2,4 tys. zł, tj. o 0,5% od

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 dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁶ 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) oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298 poz. 1766).

⁷ Dz. U. poz. 1505.

⁸ Dz. U. poz. 1229.

stanu na koniec 2015 r. WUG podejmował działania zmierzające do wyegzekwowania należności, wysyłając wezwania do zapłaty. Były też naliczane odsetki od nieterminowych płatności. W ocenie NIK były to działania wystarczające.

(dowód: akta kontroli str.300, 371-373)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 60 – WUG wyniosły 59 777,8 tys. zł, co stanowiło 98,8% planu po zmianach (60 523,6 tys. zł). W porównaniu do roku 2015 wydatki były wyższe o 3,6%.

(dowód: akta kontroli str. 93, 106-107)

W ciągu roku budżet WUG zwiększony został z rezerw celowych (na podstawie siedmiu decyzji Ministra Finansów) o 3 134,6 tys. zł. Szczegółowa kontrola sposobu wydatkowania środków otrzymanych na podstawie trzech decyzji⁹ (w łącznej wysokości 1 472,3 tys. zł) wykazała, że zostały one wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 113-285)

Wydatki budżetu państwa praktycznie w całości zrealizowano w dziale 750 – Administracja publiczna¹⁰ w rozdziale 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej. Zostały one przeznaczone przede wszystkim na wydatki bieżące jednostek budżetowych, których łączna suma wyniosła 57 570,0 tys. zł. Na wydatki majątkowe przeznaczono 1 988,0 tys. zł. W ich ramach sfinansowano m.in. zakupy sprzętu kontrolno-pomiarowego, trzech samochodów służbowych na potrzeby pracowników inspekcyjnych WUG oraz wykonano termomodernizację budynku WUG.

(dowód: akta kontroli str. 99-100, 110)

W 2016 r. wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 20,0 tys. zł przeznaczone były na realizację „Programu współpracy Interreg Polska – Saksonia 2014 – 2020”. Partnerem wiodącym programu jest Saksoński Urząd Górniczy. W wyniku zaistniałych po stronie niemieckiej opóźnień związanych z podpisaniem umowy partnerskiej, realizacja programu została przeniesiona na lata 2017-2020.

(dowód: akta kontroli str. 299, 374)

Zobowiązania na koniec 2016 r. (w całości niewymagalne) wyniosły 3 493,9 tys. zł i były wyższe niż w 2015 r. (3 316,9 tys. zł) o 77,0 tys. zł. Główną pozycję (3 311,0 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 111, 314-315, 370)

Szczegółową kontrolą objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 2 946,2 tys. zł, tj. 4,9% wydatków Wyższego Urzędu Górniczego¹¹. Badaniem objęto 49 zapisów księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych 10 zapisów na kwotę 1 863,4 tys. zł oraz w grupie pozapłacowych wydatków bieżących jednostek budżetowych – 39 zapisów na kwotę 1 082,8 tys. zł.

⁹ Dobór celowy – środki na realizację zadań: „Doposażenie organów nadzoru górniczego w sprzęt służący do monitorowania eksploatacji kopalni”, „Inwentaryzacja wyrobisk górniczych mających połączenie z powierzchnią, znajdujących się na obszarach zlikwidowanych kopalń węgla kamiennego, barytu, rud metali kolorowych na terenie Dolnego Śląska” oraz „Termomodernizacja budynku biurowego Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach przy ul. Poniatowskiego 31”.

¹⁰ W dziale 100 – Górnictwo i kopalnictwo ustalono wydatki w wysokości 13,0 tys. zł.

¹¹ Losowego doboru wydatków do kontroli dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym, z wyłączeniem także wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Próba została wylosowana spośród 999 zapisów księgowych o łącznej wartości 21 399,3 tys. zł metodą monetarną (metoda statystyczna polegająca na losowaniu operacji z prawdopodobieństwem wyboru proporcjonalnym do wartości transakcji; ang. Monetary Unit Sampling).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki były dokonywane zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Analizy trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego¹² (o łącznej wartości 2 504,4 tys. zł), nie wykazała naruszeń przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 375-396)

W 2016 Prezes WUG realizował dwa podzadania ujęte w budżecie zadaniowym, tj. 12.2.3. – Ochrona gleb i rekultywacja terenów zdegradowanych (wydatkując 1 037,8 tys. zł, tj. 2% całości wydatków w części 60 – WUG) oraz 12.4.2. – Nadzór i kontrola nad ruchem zakładów górniczych oraz zakładów wykonujących roboty geologiczne (58 740,0 tys. zł, tj. 98%). Były one częściami składowymi dwóch zadań – odpowiednio – 12.2. – Kształtowanie bioróżnorodności” oraz 12.4. – Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi, ujętych w ramach funkcji państwa Nr 12 – Środowisko. Zdefiniowania celów i mierników dla tej funkcji oraz zadań dokonał minister właściwy ds. środowiska¹⁴.

Celami podzadania 12.4.2 – Nadzór i kontrola nad ruchem zakładów górniczych oraz zakładów wykonujących roboty geologiczne była poprawa bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia górników, optymalne zagospodarowanie złóż kopalin oraz ograniczenie uciążliwości oddziaływania górnictwa na ludzi i środowisko. Miernikiem wykonania podzadania była liczba roboczodniówek wykonanych przez pracowników inspekcyjno-technicznych w stosunku do liczby pracowników zatrudnionych w ruchu zakładów górniczych objętych nadzorem (wyrażona procentowo). W 2016 r. miernik ten został wykonany w 107%.

W ramach tego podzadania WUG w 2016 r. realizował trzy działania.

- Nr 12.4.2.1. – *Nadzór i kontrola nad bezpieczeństwem, higieną pracy i ochroną zdrowia*. Wartość miernika realizacji (liczba roboczodniówek wykonanych średnio przez pracownika inspekcyjno-technicznego w ramach działalności kontrolno-nadzorczej) wyniosła 92,2 (tj. 107% planu).
- Nr 12.4.2.2. – *Nadzór i kontrola nad bezpieczeństwem stosowania wyrobów przeznaczonych do stosowania w zakładach górniczych*. Wartość miernika (liczba wykonanych kontroli do liczby planowanych kontroli w tym zakresie) wyniosła 100%.
- Nr 12.4.2.3. – *Nadzór i kontrola nad ochroną środowiska, gospodarką złożem, zagospodarowaniem przestrzennym oraz obiektami budowlanymi zakładów górniczych*. Wartość miernika (określonego jako procent skontrolowanych wytypowanych rejonów o najbardziej szkodliwym oddziaływaniu górnictwa na powierzchnię) osiągnęła 100%.

Szczegółowe badanie tego podzadania wykazało, że monitoring mierników prowadzony był systematycznie, na podstawie analizy danych wynikających m.in. z ksiąg rachunkowych, systemu informatycznego oraz informacji przekazywanych z właściwych komórek organizacyjnych. Wyniki monitoringu wykorzystywane były w procesie nadzoru nad realizacją budżetu WUG.

(dowód: akta kontroli str. 4-76, 109, 112, 311, 391)

Prezes WUG rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 60 – WUG. Podstawą analiz i ocen były materiały przygotowane przez Biuro Budżetowo-Finansowe, odpowiedzialne za prowadzenie spraw związanych z opracowywaniem i wykonaniem budżetu. Dane w ujęciu rzeczowym i finansowym prezentowane były jako kwoty łączne dla WUG i jednostek podległych, tj. OUG i SUG¹⁵. Dane dla ustalenia i monitorowania wartości przyjętych mierników działań były dostępne

¹² Wg sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych przez WUG w 2016 r. Wyższy Urząd Górniczy nie stosował w 2016 r. innych niż przetarg nieograniczony trybów udzielania zamówień publicznych na podstawie Prawa zamówień publicznych.

¹³ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

¹⁴ Zgodnie z załącznikiem nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz.U. poz. 955, ze zm.)

¹⁵ Okręgowych Urzędów Górniczych i Specjalistycznego Urzędu Górniczego w Katowicach.

i wiarygodne. Ustalano je na podstawie informacji uzyskanych z OUG, SUG i departamentów WUG oraz systemu informatycznego „SUZUG”, służącego do monitorowania wartości mierników w ramach realizacji celów operacyjnych OUG i SUG.

(dowód: akta kontroli str. 100-103, 368-369)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 60 – WUG rocznych sprawozdań za 2016 r.:

- 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 planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- 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 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały przygotowane terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 298-340, 377-378)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 Kontroli¹⁶ 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 11 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
-/ Krzysztof Kwiatkowski

podpis

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.