



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KGP.410.001.05.2023

Pan
Rafał Gawin
Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki

Al. Jerozolimskie 181
02-222 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki

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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Łukasz Urbanowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/16/2023 z 26 stycznia 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 3)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2022, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 50 Urząd Regulacji Energetyki.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– działania związane z egzekucją dochodów budżetowych,– 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 2022 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o <i>finansach publicznych</i>³. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,– szczegółowa kontrola windykacji zaległości,– 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,

¹ Dalej: URE lub Urząd.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm. Dalej *ufp*.

- 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 wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza 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 częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych w obszarach wydatków budżetu państwa oraz sprawozdań nie wykryto nieprawidłowości.

W obszarze dochodów budżetowych – windykacji należności stwierdzono ujęcie w księgach rachunkowych Urzędu trzech należności, w stosunku do których brak było prawomocnych decyzji w sprawie nałożenia kary. Nie wywołało to skutków finansowych, lecz wpłynęło na konieczność sporządzenia korekty sprawozdania rocznego z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) oraz sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2022 r. (Rb-N).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania URE za 2022 r. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Dane wykazane w sporządzonych sprawozdaniach budżetowych za 2022 r., a także w sprawozdaniach finansowych za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych, były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Zostały one sporządzone terminowo i stosownie do przepisów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz.144 ze zm.), rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2396 ze zm.) i rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe oraz windykacja należności

Opis stanu faktycznego

Dochody budżetowe zrealizowane w 2022 r. w części 50 – URE wyniosły 202 926,1 tys. zł i były wyższe o 40,2% (o 58 226,1 tys. zł) od zaplanowanych w ustawie budżetowej⁷ (144 700 tys. zł). Zrealizowane w 2022 r. dochody stanowiły 124,4% dochodów uzyskanych w 2021 r. (163 064,1 tys. zł). Dochody zrealizowano w całości w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*.

Wpływ na przekroczenie planu dochodów oraz na wyższe ich wykonanie niż w 2021 r. miały przede wszystkim zmiany w obowiązującym stanie prawnym oraz wyższe przychody koncesjonowanych przedsiębiorstw energetycznych.

Z dniem 18 lutego 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. *o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych*⁸. Na mocy art. 94 pkt 5 lit. c tej ustawy zmieniony został przepis art. 56 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*⁹, w wyniku czego należności z tytułu kar pieniężnych wymierzanych przez Prezesa Urzędu, które były płatne na konto właściwego Urzędu Skarbowego, zaczęły wpływać na konto URE. Według złożonych wyjaśnień¹⁰ na etapie planowania budżetu na rok 2022 Urząd kierował się zasadą ostrożności, biorąc pod uwagę, że wykonanie roku 2021 było pierwszym rokiem budżetowym, w którym ww. kary zaczęły wpływać na konto URE i tym samym przyjęto założenie, że wielu przedsiębiorców nie zapozna się z powyższą zmianą przepisów i błędnie dokona wpłaty kary nałożonej decyzją Prezesa URE. Dodatkowym utrudnieniem w planowaniu było oszacowanie wymagalności kar nakładanych na przedsiębiorców z powodu składanych przez nich odwołań. W konsekwencji w § 0580 *Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych* odnotowano w 2022 r. dochody w wysokości 20 412,9 tys. zł, a więc znacząco wyższe od kwoty zaplanowanej (3 100 tys. zł) oraz niższe od kwoty osiągniętej w 2021 r. (22 283,7 tys. zł).

Urząd osiągnął także wyższe od planowanych o 34 111,4 tys. zł, tj. o 24,2%, dochody w § 0590 *Wpływy z opłat koncesyjnych i licencji* oraz wyższe od kwoty osiągniętej w 2021 r. (więcej o 35 494,6 tys. zł, tj. o 25,4%). Opłaty koncesyjne są wyliczane przez koncesjonariuszy w na podstawie art. 34 *upe* oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 października 2021 r. *w sprawie opłaty koncesyjnej*¹¹ Wysokość opłat koncesyjnych jest zależna od przychodów przedsiębiorstw energetycznych, uzyskanych ze sprzedaży towarów lub usług w zakresie ich działalności objętej koncesją, osiągniętych w roku powstania obowiązku wniesienia opłaty.

Dochody w powyższych dwóch podziałkach klasyfikacji budżetowej (§ 0580 oraz § 0590) stanowiły w 2022 r. odpowiednio 10,1% i 86,3% całości zrealizowanych dochodów Urzędu.

⁶ 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.

⁷ Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2022 r. (Dz. U. poz. 270).

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1050, ze zm.

⁹ Dz. U. 2022 poz. 1385, ze zm. Dalej: *upe*.

¹⁰ Pismo z dnia 16 lutego 2023 r. podpisane przez Dyrektora Generalnego URE.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1938.

Należności w części 50 – URE na koniec 2022 r. wyniosły 858 640,1 tys. zł i dotyczyły głównie kar pieniężnych ewidencjonowanych w § 0580 *Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych* (741 590,3 tys. zł, tj. 86,4% należności pozostałych do zapłaty ogółem). Zaległości wyniosły 856 088,6 tys. zł i były niższe od należności o 2 551,6 tys. zł, tj. o 0,3%. Różnica pomiędzy należnościami a zaległościami wynikała w szczególności z nadpłat oraz zaległości objętych toczącym się postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

Należności były niższe o 1 843,7 tys. zł, tj. o 0,2%, od stanu na koniec 2021 r. (860 483,8 tys. zł). Należności zmniejszyły się o 18 734,3 tys. zł¹² w wyniku skorygowania ksiąg rachunkowych Urzędu w związku ze stwierdzonymi podczas kontroli nieprawidłowościami oraz dokonaną korektą w księgach rachunkowych Urzędu w związku z umorzeniem postępowania administracyjnego w odniesieniu do decyzji Prezesa URE nakładającej na przedsiębiorcę karę. Jednocześnie wystąpił wzrost należności z innych tytułów, spowodowany według wyjaśnień¹³ Dyrektora Generalnego w szczególności mniejszą liczbą orzeczeń sądowych wydanych w 2020 r. (w pierwszym roku epidemii COVID-19) oraz mniejszą liczbą uprawomocnień, co spowodowało kilkuprocentowy wzrost w latach 2021 i 2022 zaległości z tego tytułu, co należy powiązać ze stopniowym luzowaniem restrykcji i powrotem do normalnego trybu orzekania. Zmniejszenie przychodów przedsiębiorców w związku z pandemią COVID-19 miało wpływ na ich późniejszy wzrost, co także skutkowało wzrostem należności oraz zaległości netto w roku 2022.

(akta kontroli str. 4-14, 615-619, 2489)

W Urzędzie obowiązuje Instrukcja dotycząca sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych wprowadzona zarządzeniem nr 6/2017 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 22 grudnia 2017 r. Instrukcja dotyczy wszystkich dokumentów finansowo-księgowych. W zakresie dochodzenia należności Dyrektor Generalny URE wydał Zarządzenie nr 4/2011 z dnia 15 lipca 2011 r. w sprawie *wprowadzenia Instrukcji przekazywania dokumentów do windykacji należności oraz rozpatrywania wniosków o odroczenie terminów płatności, rozłożenia na raty i umorzenia należności w Urzędzie Regulacji Energetyki* oraz Zarządzenie nr 2/2021 z dnia 18 czerwca 2021 r. w sprawie *wprowadzenia Instrukcji postępowania poprzedzającego przekazanie do windykacji kar pieniężnych wymierzonych decyzjami Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki*. Ponadto kontrolę nad prawidłowym obiegiem dokumentów w URE zapewnia system e-Dok.

Prezes URE w przypadku należności publiczno-prawnych wystawiał tytuły wykonawcze za pośrednictwem systemu teleinformatycznego (eTW). W przypadku, gdy zobowiązany dokonał samodzielnej wpłaty należności, Prezes URE przesyłał do organu egzekucyjnego zawiadomienie wierzyciela (eZW) o zmianie wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym lub wynikającej z dobrowolnej wpłaty, lub jej wygaśnięcia w całości albo w części. Prezes URE każdorazowo, uzyskując wiedzę na temat możliwego przedawnienia należności, po uzyskaniu od organu egzekucyjnego potwierdzenia, że ten nie podjął czynności skutecznie przerywających bieg terminu przedawnienia, informuje organ egzekucyjny o fakcie przedawnienia, co skutkuje umorzeniem postępowania egzekucyjnego.

W Urzędzie nie obowiązywały w 2022 r. procedury regulujące proces windykacji należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, określające rolę

¹² Na co składa się 18 469,6 tys. zł należności głównych i 264,7 tys. zł odsetek.

¹³ Pismo z dnia 20 marca 2023 r. podpisane przez Dyrektora Generalnego URE.

poszczególnych komórek organizacyjnych w procesie dochodzenia zaległości, a także terminy przekazywania dokumentów i informacji między poszczególnymi komórkami oraz do sądów i komorników. Projekt zarządzenia regulującego powyższe kwestie został przygotowany i miał być skierowany do podpisu Dyrektora Generalnego URE. Dokumentacja w zakresie windykacji była w 2022 r. przekazywana do właściwej komórki przez Departament Prawny i Rozstrzygania Sporów Urzędu po uzyskaniu klauzuli wykonalności na orzeczeniach sądu, dotyczących zasądzonych kosztów zastępstwa procesowego. Na podstawie orzeczenia sądu zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, które stało się tytułem wykonawczym, podejmowane były działania windykacyjne, które polegały na skierowaniu do zobowiązanego/dłużnika wezwania do zapłaty, a w razie braku zapłaty, sprawa była kierowana do właściwego komornika sądowego w celu wszczęcia sądowego postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli str. 4-14, 1872-1893, 2228-2240, 2303-2313)

W 2022 r. wystąpił jeden przypadek umorzenia należności publicznoprawnej, w łącznej kwocie 287 zł, na co składało się 200 zł należności głównej z tytułu opłaty koncesyjnej z terminem wymagalności 31 marca 2017 r. oraz 87 zł z tytułu odsetek. Nie wystąpił żaden przypadek umorzenia należności cywilnoprawnej.

Prezes URE w 2022 r. wydał pięć decyzji o przyznaniu ulgi w spłacie należności w postaci rozłożenia na raty o łącznej kwocie należności z tytułu dochodów budżetowych w wysokości 114,1 tys. zł, na co składało się 108,0 tys. zł należności głównej oraz 6,0 tys. zł odsetek.

Na podstawie badania jednej należności umorzonej w 2022 r. oraz wybranych¹⁴ czterech z pięciu należności rozłożonych na raty w 2022 r. o łącznej wartości 111,5 tys. zł¹⁵ ustalono, że postępowano zgodnie z przyjętymi procedurami i przepisami, a podejmując decyzje ustalono stan faktyczny i wyjaśniono wszystkie okoliczności sprawy. Rozłożenie płatności na raty było każdorazowo uzasadniane przesłankami, o których mowa w art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja Podatkowa*¹⁶, w szczególności ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego.

W 2022 r. nie było przypadków odroczenia należności.

Należności umorzone oraz rozłożone na raty prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

(akta kontroli str. 4-14, 23-131, 2169-2240, 2303-2313)

Wartość należności, które uległy przedawnieniu w roku 2022 wyniosła łącznie 3 749,7 tys. zł, z czego 253,9 tys. zł dotyczyło wpływów z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek, 2 115,7 tys. zł wpływów z opłat za koncesje i licencje, 1 376,8 tys. zł odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat oraz 3,3 tys. zł wpływów z różnych opłat. Przyczyną przedawnień we wszystkich przypadkach był upływ terminu do dochodzenia należności, a podstawą prawną spisania był art. 70 § 1 *Ordynacji podatkowej*.

Na podstawie próby pięciu największych kwotowo należności spisanych w 2022 r. o łącznej wartości 1 565,9 tys. zł¹⁷ ustalono, że podejmując decyzję o spisaniu

¹⁴ Do badania wybrano należności, w stosunku do których wydano decyzje na podstawie wniosków złożonych w 2022 r.

¹⁵ Wartość należności głównej wraz z odsetkami.

¹⁶ Dz. U. 2022 poz. 2651, ze zm., dalej: *Ordynacja podatkowa*.

¹⁷ Wartość należności głównej wraz z odsetkami oraz opłatami.

należności przedawnionej, ustalono stan faktyczny i wyjaśniono wszystkie okoliczności sprawy. Spisanie należności było uzasadnione. Spisanie należności nastąpiło zgodnie z art. 35b ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸.

(akta kontroli str. 4-14, 132-139)

Na próbie pięciu z najstarszych należności o łącznej wartości 47,9 tys. zł¹⁹, które pozostawały nierozliczone na dzień 31 grudnia 2022 r. ustalono, że nie powinny być spisane jako nieściągalne.

(akta kontroli str. 140-251)

Na podstawie zestawienia 2 011 należności głównych pozostałych do zapłaty, w tym 2 005 zaległości według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. dokonano wyboru 25 zaległości o największej wartości, z których – przy zastosowaniu doboru celowego uwzględniającego wysokość należności oraz zakres podjętych działań windykacyjnych i egzekucyjnych – wybrano do szczegółowego badania próbę pięciu zaległości. Na wybranej próbie zaległości przeprowadzono szczegółowe badanie pod kątem skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych i nie stwierdzono nieprawidłowości. Wartość zbadanej próby należności pod kątem skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych wyniosła 122 835,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 252-614)

W wybranej przez kontrolera próbie 25 zaległości znajdowała się jedna sprawa dotycząca decyzji Prezesa URE nakładającej na przedsiębiorcę karę w sytuacji umorzenia postępowania administracyjnego w odniesieniu do ww. decyzji. Sprawa z tytułu decyzji Prezesa URE nr DRG-451-20/2016/6419/PR nakładającej na przedsiębiorcę karę w wysokości 1 188,2 tys. zł, została umorzona decyzją Prezesa URE nr DPC.DPC-1.451.6.2021.MOD, a więc sprawa ta nie powinna zostać wykazana jako zaległość. Należność z tego tytułu, pomimo umorzenia postępowania administracyjnego w odniesieniu do ww. decyzji, została zaewidencjonowana jako należność na koncie nr 220 - *Należności z tytułu dochodów budżetowych – kary pieniężne*. Według wyjaśnień²⁰ przyczyną tego było nieposiadanie przez Wydział Rachunkowości i Rozliczeń Opłat Koncesyjnych w Biurze Dyrektora Generalnego Urzędu²¹ informacji o umorzeniu postępowania administracyjnego. Decyzja o umorzeniu przedmiotowej kary została dostarczona do WRiR BDG w trakcie kontroli w dniu 20 marca 2023 r. Po otrzymaniu decyzji WRiR BDG dokonał stosownej korekty w księgach rachunkowych oraz korekty sprawozdań.

(akta kontroli str. 15-22, 2241-2302, 2314-2317, 2427-2431)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W wybranej przez kontrolera próbie 25 zaległości znajdowały się trzy sprawy, dotyczące decyzji Prezesa URE nakładających kary, w stosunku do których przedsiębiorca złożył odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, co spowodowało, że nie były one prawomocne. Zgodnie z art. 20 ust. 1 *uor* do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu jedynie zdarzenia, które już wystąpiły. Sprawy

¹⁸ Dz. U. 2023 r. poz. 120 ze zm. Dalej: *uor*.

¹⁹ Suma kwot należności głównych.

²⁰ Pismo z dnia 27 marca 2023 r. podpisane przez Dyrektora Generalnego URE oraz pismo z dnia 31 marca 2023 r. podpisane przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego URE.

²¹ Dalej: WRiR BDG.

te powinny być zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Urzędu na koncie pozabilansowym nr 298 - *Kary pieniężne nieprawomocne*. Według wyjaśnień²²:

- a) dokumenty dotyczące wniesienia odwołania przez przedsiębiorcę od decyzji Prezesa URE z dnia 12 sierpnia 2021 r. nr DPC.DPC-1.451.52.2019.MSa nakładającej karę w wysokości 2 459,6 tys. zł wpłynęły do WRiR BDG, ale pracownik odpowiedzialny za ewidencję dokumentów wpływających do URE i mających wpływ na stan rozrachunków z przedsiębiorcą nie dokonał stosownych zapisów księgowych na podstawie informacji o złożonym przez przedsiębiorcę odwołaniu. Niezaewidencjonowanie tego dokumentu było spowodowane przeoczeniem ww. pracownika;
- b) w przypadku spraw dotyczących przedsiębiorcy z tytułu decyzji Prezesa URE: z dnia 9 grudnia 2020 r. nr DPC.DPC-1.451.58.2019.Msa nakładającej karę w wysokości 12 362,2 tys. zł oraz nr DPC.DPC-1.451.54.2019.MSa nakładającej karę w wysokości 2 459,6 tys. zł informacje o odwołaniu się przedsiębiorcy od tych decyzji w aplikacji Bazy URE zostały wprowadzone przez właściwą komórkę merytoryczną w dniu 18 lutego 2021 r. W tym samym dniu weszła w życie ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o *promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych*, która na mocy art. 94 pkt 5 lit. c zmieniła art. 56 ust. 4 *upe*, zgodnie z którym należności z tytułu kar pieniężnych wymierzanych przez Prezesa Urzędu, które były dotychczas płatne na konto właściwego Urzędu Skarbowego, od dnia 18 lutego 2021 r. stały się płatne na konto URE. W celu realizacji ww. ustawy konieczne było protokolarne przejście ze wszystkich Urzędów Skarbowych w całej Polsce należności z tytułu kar pieniężnych wraz z ich zaewidencjonowaniem w systemie księgowym. W tym samym okresie realizowany był proces poboru opłat koncesyjnych. Przy tak ogromnym spiętrzeniu prac, informacja o złożonym przez podmiot odwołaniu została przeoczona.

(akta kontroli str. 15-22, 2241-2302, 2314-2317, 2427-2431)

Stwierdzone nieprawidłowości, o wartości łącznej 17 281,4 tys. zł przy łącznej wartości zaległości wybranych do szczegółowego badania w kwocie 141 569,6 tys. zł²³, zostały skorygowane w księgach rachunkowych Urzędu podczas kontroli, co skutkowało złożeniem przez URE korekty rocznego sprawozdania Rb-27 w dniu 31 marca 2023 r. oraz sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2022 r. w dniu 12 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 2318-2422, 2441-2479, 2483-2488)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności.

Działania windykacyjne podejmowane przed Urząd były skuteczne, a stwierdzone w obszarze dochodów budżetowych – windykacji należności nieprawidłowości nie wywołały skutków finansowych, lecz wpłynęły na konieczność korekty sprawozdań Rb-27 rocznego i Rb-N za IV kwartał 2022 r.

²² Pismo z dnia 27 marca 2023 r. podpisane przez Dyrektora Generalnego URE oraz pismo z dnia 31 marca 2023 r. podpisane przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego URE.

²³ Jest to łączna kwota dotycząca czterech spraw, które nie powinny zostać wykazane jako zaległości w księgach rachunkowych URE (18 734,3 tys. zł) oraz pięciu zaległości wybranych do szczegółowego badania (122 835,3 tys. zł).

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2022 wydatki budżetu państwa w części 50 – URE zostały zaplanowane w wysokości 60 149,0 tys. zł. Na podstawie pięciu decyzji Ministra Finansów podjętych w trakcie roku budżetowego zwiększono zaplanowane wydatki Urzędu o łączną kwotę 5 251,0 tys. zł do ostatecznej wysokości 65 400,0 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 64 760,8 tys. zł, co stanowiło 99,0% planu po zmianach. Wydatki były wyższe od poniesionych w 2021 r. o 5 820,2 tys. zł, tj. o 9,9%.

Wydatki zostały poniesione w szczególności na:

- wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) – 3 139,1 tys. zł,
- wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) – 35 031,4 tys. zł,
- dodatkowe wynagrodzenie roczne (§ 4040) – 2 340,5 tys. zł,
- składki na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) – 6 632,8 tys. zł,
- zakup usług pozostałych (§ 4300) – 3 589,3 tys. zł,
- opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (§ 4400) – 7 397,6 tys. zł.

Struktura zrealizowanych wydatków według grup ekonomicznych była następująca:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 64 118,8 tys. zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach,
- wydatki majątkowe – 625,8 tys. zł, co stanowiło 92,0% planu po zmianach,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 16,2 tys. zł, co stanowiło 87,6% planu po zmianach.

Kwota zwiększeń z rezerw celowych, na podstawie czterech decyzji Ministra Finansów, wyniosła łącznie 5 181,0 tys. zł i przeznaczona była na realizację zadań określonych w ustawie z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych²⁴, ustawie z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw²⁵ oraz na szkolenia i wynagrodzenia nowo mianowanych urzędników służby cywilnej, a także na pokrycie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa w związku z prawomocnym i wykonalnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie dotyczącym odszkodowania na rzecz Goodvalley Agro SA w Przechlewie od Skarbu Państwa – Prezesa URE.

Budżet URE został także zwiększony środkami z rezerwy ogólnej w kwocie 70 tys. zł z przeznaczeniem na wyposażenie Urzędu w system teleinformatyczny, w którym mają być przetwarzane informacje niejawne o klauzuli co najmniej „poufne” oraz podniesienie poziomu zabezpieczeń kontroli dostępu do pomieszczeń kancelarii niejawnej.

Środki pozyskane z rezerw budżetowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

W czterech przypadkach środki, w tym trzech przypadkach z rezerwy celowej oraz w jednym przypadku z rezerwy ogólnej nie zostały wykorzystane w całości. Nie wykorzystano łącznej kwoty 1 tys. zł na wynagrodzenia służby cywilnej pochodzącej z dwóch rezerw celowych z powodu absencji chorobowej pracownika oraz konieczności skorygowania na koniec roku odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń

²⁴ Dz. U. 2022 r. poz. 469.

²⁵ Dz. U. 2021 r. poz. 1873.

Socjalnych²⁶, bowiem pierwotny odpis naliczany był w oparciu o średnie zatrudnienie, natomiast na koniec roku należało ten odpis skorygować do faktycznej przeciętnej liczby zatrudnionych. Według złożonych wyjaśnień²⁷ z uwagi na końcowe rozliczenie wynagrodzeń oraz odpisu na ZFŚS w ostatnim tygodniu grudnia 2022 r. i bardzo niską kwotę niewykorzystania środków, kwoty tej nie zgłoszono do zablokowania. Otrzymanie od wykonawców oferty na wykonanie formularza webowego na potrzeby rekompensat sektorowych oraz oferty na zakup zestawu komputerowego klasy Tempest niższych od środków zaplanowanych na te cele spowodowało niewykorzystanie łącznej kwoty 270,3 tys. zł, która została zablokowana²⁸ z inicjatywy URE w trybie art. 177 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 177 ust. 3 pkt 2 *ufp*.

Wydatki na wynagrodzenia nie przekroczyły ustalonych limitów. Przeciętny stan zatrudnienia²⁹ w Urzędzie w 2022 r. wyniósł 364 osoby i wzrósł o 11 osób w porównaniu do przeciętnej stanu w 2021 r.

(akta kontroli str. 838-914, 938-1047, 1053-1072)

Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 625,8 tys. zł, co stanowiło 92,0% planu po zmianach (680 tys. zł). Przeznaczono je, zgodnie z planem, na zakup macierzy dyskowej, sprzętu sieciowego, zestawu TEMPEST oraz budowę formularza webowego z możliwością logowania.

W trakcie roku zrezygnowano z dwóch zadań o łącznej wartości 1 450 tys. zł, dotyczących zakupu licencji serwerowych (150 tys. zł) oraz budowy systemów informatycznych: Baza Taryf i Projekty Planów Rozwoju (1300 tys. zł). Według złożonych wyjaśnień³⁰ rezygnacja była spowodowana koniecznością zapewnienia środków na niezbędne wydatki bieżące związane z utrzymaniem URE oraz planowaną zmianą modelu opracowywania Projektów Planów Rozwoju w zakresie zaspokojenia zapotrzebowania na energię elektryczną w przypadku odstąpienia od budowy systemów informatycznych: Baza Taryf i Projekty Planów Rozwoju.

Wprowadzono do planu dwa nowe zadania o wartości 315 tys. zł, dotyczące budowy formularza webowego z możliwością logowania (250 tys. zł) oraz zakupu zestawu TEMPEST (65 tys. zł). Według wyjaśnień³¹ Dyrektora Generalnego budowa formularza webowego z możliwością logowania została wprowadzona do planu, a następnie rozszerzono jej zakres w związku z realizacją zadań Prezesa URE określonych w ustawie z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych oraz w związku z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora³². Zakup zestawu TEMPEST był spowodowany koniecznością wyposażenia Urzędu w system teleinformatyczny, w którym mają być przetwarzane informacje niejawne o klauzuli co najmniej „poufne”. O dokonywanych zmianach planu finansowego w zakresie wydatków majątkowych (na kwoty poniżej 100 tys. zł jednorazowo) informowano Ministra Finansów, stosownie do postanowień art. 171 ust. 3 *ufp*.

(akta kontroli str. 915-937)

²⁶ Dalej: ZFŚS.

²⁷ Pismo z dnia 20 lutego 2023 r. podpisane przez Dyrektora Generalnego URE.

²⁸ Decyzje nr 50.41436.12.1.2022.BD i 50.41436.12.1.2022.BD.

²⁹ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

³⁰ Pismo z dnia 15 marca 2023 r. podpisane przez Dyrektora Generalnego URE.

³¹ Pismo z dnia 15 marca 2023 r. podpisane przez Dyrektora Generalnego URE.

³² Dz. U. 2022 r. poz. 790.

Zobowiązania URE na koniec 2022 r. wyniosły 3 306,4 tys. zł i były wyższe o 291,2 tys. zł od kwoty zobowiązań na koniec 2021 r. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie 2 556,9 tys. zł. Na koniec 2022 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 730-731, 821-822, 838-853, 1073)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 8 355,2 tys. zł, tj. 12,9% wydatków ogółem w części 50 – URE, w tym kwotę 2 229,6 tys. zł sfinansowaną z rezerw celowych.

Doboru próby wydatków dokonano na podstawie dziennika księgowoń, za okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. Próba została wylosowana metodą monetarną³³. Badaniem objęto wydatki ujęte w 41 zapisach księgowych w grupie pozapłacowych wydatków bieżących jednostek budżetowych na kwotę 8 355,2 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, realizując cele jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 1048-1052, 1894)

Urząd prawidłowo wywiązał się z obowiązku publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień w 2022 r. oraz przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do 1 marca 2023 r. sprawozdania o udzielonych w 2022 r. zamówieniach.

W ramach kontroli dokonano sprawdzenia jednego zamówienia publicznego o szacunkowej wartości 559,8 tys. zł dotyczącego świadczenia usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym dla Urzędu, które było zamówieniem o najwyższej wartości udzielonym ze środków URE w 2022 r. Postępowanie przeprowadzono w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*³⁴. W 2022 r. kwota rzeczywistych wydatków na powyższe zamówienie wyniosła 313,4 tys. zł. W przebiegu zamówienia nie stwierdzono naruszeń przepisów *upzp*. Zamówienie było celowe, służyło realizacji zadań URE oraz było realizowane w roku 2022 zgodnie z zawartą umową.

(akta kontroli str. 1074-1871)

W obszarze wydatków były przeprowadzane okresowe analizy, o których mowa w art. 175 ust. 2 pkt 2-3 *ufp*. Informacje o wykonaniu budżetu URE w roku 2022 w układzie miesięcznym i kwartalnym przekazywane były Prezesowi oraz Dyrektorowi Generalnemu URE i wskazywały na prawidłową jego realizację. Prezes i Dyrektor Generalny Urzędu nie zgłaszali uwag do przedstawianych informacji.

(akta kontroli str. 712-714, 1895-1936, 2432)

Urząd był najemcą powierzchni biurowej i rozliczał się za energię elektryczną z wynajmującymi na podstawie wskazań podliczników w oparciu o udostępnione URE, zgodnie z zapisami umów najmu, faktury źródłowe wystawione wynajmującemu przez dostawcę energii elektrycznej. W przypadku trzech umów na najem powierzchni biurowej dla oddziałów terenowych Urzędu koszty energii elektrycznej zawarte były w czynszach.

³³ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

³⁴ Dz. U. 2022 r. poz. 1710, ze zm. Dalej: *upzp*.

W URE poszczególne rodzaje opłat składających się na łączną kwotę wynikającą z faktury za energię wystawionej przez wynajmującego w związku z umowami najmu były przedmiotem kontroli merytorycznej zgodnie z Instrukcją sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w URE wprowadzoną Zarządzeniem Prezesa Urzędu nr 6/2017 z 22 grudnia 2017 r. W wyniku analiz otrzymywanych faktur za energię stwierdzono, że firma WAN 44 Sp. z o.o. wystawiała faktury stosując 23% stawkę VAT. Powołując się na art. 146db ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*³⁵ URE wniósł o korekty faktur i stosowanie stawek VAT 5% i 8%, w wyniku czego otrzymał korekty faktur za energię, które uwzględniały właściwe stawki VAT.

W związku z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 2022 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej*³⁶ w URE podjęto działania w celu ograniczenia zużycia energii elektrycznej w okresie od 1 grudnia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. W tym celu w URE wprowadzono rozwiązania redukujące zużycie energii elektrycznej, polegające m.in. na wyłączaniu oświetlenia w pomieszczeniach socjalnych oraz w częściach wspólnych po godzinach pracy, ograniczeniu oświetlenia na korytarzach, wyłączaniu sprzętu audiowizualnego w salach konferencyjnych w weekendy i święta, ograniczeniu liczby grzejników elektrycznych w pomieszczeniach biurowych, zredukowaniu wysokości temperatury na urządzeniach grzewczych oraz informowaniu pracowników o korzyściach wynikających z oszczędzania energii elektrycznej.

Średniomiesięczne zużycie energii elektrycznej w URE w okresie 2018-2019 wyniosło 31 774 kWh, co powodowało, że cel 10% ograniczenia zużycia energii elektrycznej w okresie od 1 grudnia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. został ustalony na poziomie 3 177,4 kWh. Zużycie energii elektrycznej w okresie od 1 grudnia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. wyniosło 2 5847 kWh i tym samym cel został osiągnięty.

(akta kontroli 1872-1893, 1937-2168, 2433-2440, 2480-2482)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 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 *ufp* i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Urząd skutecznie sprawował nadzór w obszarze wydatków.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2022 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),

³⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 196.

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 269 ze zm.

– z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Urząd sporządził dwie korekty sprawozdania rocznego Rb-27 za 2022 r. oraz jedną sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2022 r. W dniu 17 marca 2023 r. URE złożył korektę sprawozdania Rb-27 z powodu przeksięgowania z konta 226 *Długoterminowe należności budżetowe* należności, które stały się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego. Następna korekta sprawozdania Rb-27 z dnia 31 marca 2023 r. oraz korekta sprawozdania Rb-N z dnia 12 kwietnia 2023 spowodowane były w szczególności koniecznością wyleminowania z ewidencji księgowej nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach Urzędu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 620-837, 2318-2426, 2441-2479, 2483-2488)

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.

Roczne sprawozdania budżetowe za rok 2022 r. oraz sprawozdania za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych dysponenta części 50 – URE zostały sporządzone prawidłowo, w obowiązujących terminach oraz zgodnie z przepisami.

OBSZAR

V. Uwaga

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, która została skorygowana w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK* przedstawia następującą uwagę:

Uwaga

Urząd powinien podjąć działania zapewniające poprawę komunikacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi oraz usprawnienie przepływu dokumentów i informacji stanowiących podstawę ewidencji należności.

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 piśmie³⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

³⁷ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych 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.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2023 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

/-/