WICEPREZES

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław Jarosz

Warszawa, 6 kwietnia 2009 r.

P/08/057
KGP/41005-1/09

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 Kontroli[2] przeprowadziła w Wyższym Urzędzie Górniczym (zwanym dalej *WUG* lub *Urzędem*) kontrolę wykonania budżetu państwa w 2008 r. w części 60.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 20 marca 2009 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 2008 r. w części 60 - Wyższy Urząd Górniczy.

1. W *ustawie budżetowej na rok 2008*[3] ustalono dochody budżetowe w części 60 w wysokości 1 438 tys. zł. Faktycznie wykonano je w kwocie 1 668,3 tys. zł, tj. w 116%. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie naliczania i pobierania dochodów budżetowych oraz terminowości ich odprowadzania na rachunek dochodów budżetu państwa.

---

[1] Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.
[2] Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
[3] *Ustawa z dnia 23 stycznia 2008 r.* Dz.U. Nr 19, poz. 117.

Wyższe niż planowano dochody uzyskano głównie w § 069 – *wpływy z różnych opłat* (1 460,4 tys. zł wobec planowanych 1 312 tys. zł, tj. o 11,3% więcej). Stanowiły je opłaty egzaminacyjne wnoszone przez kandydatów ubiegających się o stwierdzenie kwalifikacji wymaganych od osób kierownictwa i dozoru ruchu zakładów górniczych oraz mierniczego górniczego i geologa górniczego[4]. NIK nie zgłasza uwag, co do rzetelności planowania budżetu w tej pozycji. W ocenie NIK, ostateczny poziom dochodów był trudny do oszacowania na etapie planowania budżetu, gdyż zależał od liczby osób zamierzających uzyskać potwierdzenie nabycia kwalifikacji.

2. Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza uwag do legalności, celowości, gospodarności i rzetelności zrealizowanych wydatków budżetowych *Urzędu*. W *ustawie budżetowej na rok 2008* dla części 60 - Wyższy Urząd Górniczy, ustalono łączne wydatki *Urzędu* na kwotę 54 433 tys. zł. Na podstawie 10 decyzji Ministra Finansów[5] ostateczny plan wydatków *WUG* został ustalony na poziomie 56 522 tys. zł, tj. o 3,8% wyższym w stosunku do wielkości określonej w *ustawie budżetowej na rok 2008*. Faktyczne wydatki w 2008 r. wyniosły 55 468,5 tys. zł, co stanowiło 98,1% planu po zmianach. Niepełne wykonanie planu wydatków spowodowane było głównie niewykorzystaniem kwot na wynagrodzenia osobowe pracowników i członków korpusu służby cywilnej oraz pochodnych od tych wynagrodzeń (w łącznej wysokości 820,7 tys. zł, co stanowiło 78% niewykorzystanych środków na wydatki) – w związku z różnicą między planowanym poziomem zatrudnienia, a jego rzeczywistym wykonaniem. Niewykorzystana kwota wydatków w wysokości 1 053,4 tys. zł nie została przekazana przez Ministerstwo Finansów do *WUG*, ze względu na ograniczenie zasilania w środki budżetowe w grudniu 2008 r.[6]

2.1. W porównaniu do określonego w *ustawie budżetowej na rok 2008* limitu zatrudnienia (572 etaty), przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych było niższe o 63 etaty (11%) i wynosiło 509 etatów. Trzy osoby zatrudnione były na kierowniczych stanowiskach państwowych (bez zmian w stosunku do 2007 r. i zgodnie z planem na 2008 r.). W korpusie służby cywilnej limit zatrudnienia na 2008 r. wynosił 488 osób, przeciętne wykonanie – 433 osoby (w 2007 r. - 420 osób).

W 2008 r. *Urząd* przeprowadził łącznie 64 nabory (liczba ta obejmuje również nabory powtarzane na to samo stanowisko) kandydatów do korpusu służby cywilnej, w wyniku któ-

[4] 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.

[5] Dotyczących zwiększenia budżetu *WUG* – przeniesienia środków z rezerwy celowej i ogólnej.

[6] Pismo Ministra Finansów z dnia 1 grudnia 2008 r. nr BP2/4130/12/1/2008/2109.

rych przyjęto w 2008 r. do pracy jedynie 23 pracowników. W wyniku naborów przeprowadzonych w 2007 r. przyjęto do pracy w 2008 r. 7 osób. Jednocześnie w 2008 r. rozwiązano stosunek pracy z 32 pracownikami.

Zasadniczą przyczyną braku rozstrzygnięć części naborów był brak kandydatów spełniających postawione w ogłoszeniu kryteria, jak również brak chętnych osób posiadających wymagane kwalifikacje do podjęcia pracy w rejonach niegórniczych. Ponadto, różnica pomiędzy planowanym poziomem zatrudnienia, a jego rzeczywistym wykonaniem w 2008 r. spowodowana była wg wyjaśnień[7] złożonych przez Dyrektora Generalnego *Urzędu* Pana Grzegorza Paździorka regulacjami art. 13 *ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych*[8]. Regulacje te dotyczyły udzielania urlopu bezpłatnego członkom korpusu służby cywilnej powołanym na wysokie stanowiska państwowe i zagwarantowania możliwości wyznaczenia, po zakończeniu tego urlopu, stanowiska pracy zgodnego z kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi. Występowały także trudności w planowaniu terminów odejścia na emeryturę pracowników inspekcyjno-technicznych urzędów górniczych, posiadających uprawnienia do skorzystania z tzw. emerytur górniczych.

NIK zwraca uwagę, że niewykonanie planu zatrudnienia, aczkolwiek nie nastąpiło z przyczyn leżących po stronie *WUG*, w przyszłych latach może negatywnie wpłynąć na wykonywanie zadań statutowych *Urzędu*. Długotrwała realizacja zadań, w warunkach niepełnej obsady, zwłaszcza stanowisk inspekcyjno – technicznych, może stanowić potencjalne zagrożenie dla poziomu bezpieczeństwa w jednostkach objętych nadzorem górniczym.

2.2. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2008 r. wyniosło 6 238 zł, co stanowiło wzrost o 5,9% w stosunku do 2007 r. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) zrealizowano w wysokości 38 103,0 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach oraz 109% wykonania planu w 2007 r.

2.3. NIK nie wnosi uwag do sposobu naliczania składek oraz terminowości ich odprowadzania na konto Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Porównanie zapisów na koncie 229 – *Pozostałe rozrachunki publicznoprawne* z listą płac wykazało rzetelność wyliczeń składek i terminowość ich odprowadzania.

[7] Pismo z dnia 6 marca 2009 r. nr PDG/0760/0001/09/03845/GP
[8] Dz.U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.

2.4. NIK nie zgłasza uwag do prawidłowości przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Kontrola 11 wydatków rzeczowych na kwotę 1 837,8 tys. zł nie wykazała w tym zakresie nieprawidłowości. Na realizację ww. wydatków *WUG* posiadał zabezpieczenie w środkach finansowych. Za dostarczone towary lub świadczone usługi dokonywano terminowych płatności. Wnioski o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego były każdorazowo zatwierdzane, pod względem zabezpieczenia środków finansowych, przez Główną Księgową *Urzędu*.

3. W *Urzędzie* poprawnie sporządzano i ewidencjonowano dowody księgowe. Z ogólnej liczby 2 633 dowodów księgowych obcych, o wartości powyżej 50 zł, zarejestrowanych w *Urzędzie*, do kontroli wylosowano 175 (tj. 6,6%), o łącznej wartości 3 043,4 tys. zł. Badania skuteczności systemu kontroli dokonano pod względem poprawności dowodów, kompletności i poprawności w zakresie bieżącej dekretacji oraz kompletności i poprawności formalnej zapisu w dzienniku. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku badania zestawień obrotów i sald NIK stwierdziła, że dane z ksiąg rachunkowych zostały prawidłowo ujęte w rocznych sprawozdaniach budżetowych.

NIK wydaje opinię „bez zastrzeżeń", dotyczącą zarówno formalnej poprawności dowodów księgowych (badanie zgodności) jak i wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej. Opinia ta odnosi się także do terminowości składania sprawozdań budżetowych.

4. Ustalenia kontroli wskazują na pełną realizację wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 60 w 2007 r.

Realizując wniosek dotyczący obniżenia kosztów prowizji z tytułu użytkowania przez *WUG* kart płatniczych *Urząd* podjął działania, w wyniku których od miesiąca czerwca 2008 r. obniżone zostały prowizje z tytułu posiadania kart płatniczych oraz obniżono koszty użytkowania konta bankowego obsługującego karty.

W toku kontroli nie stwierdzono także opóźnień w realizacji zobowiązań wynikających z prawomocnych wyroków sądowych. Ustalono, że wszystkie służby *WUG* i jednostek nadzorowanych zostały zobowiązane do zwracania szczególnej uwagi w kwestii realizacji wyroków sądowych. W wyniku przeprowadzenia wnioskowanego przez NIK postępowania wewnętrznego w celu wyjaśnienia przyczyn oraz ustalenia osób odpowiedzialnych za opóźnienie w wypłacie odszkodowań za szkody górnicze wskazano, jako osobę odpowiedzialną radcę prawnego zatrudnionego w Okręgowym Urzędzie Górniczym w Gliwicach. Osoba ta na podstawie przepisów art. 4 *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie*

dyscypliny finansów publicznych[9] nie mogła być pociągnięta do odpowiedzialności, ponieważ nie zostały jej powierzone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

W pełni zrealizowany został także wniosek NIK po kontroli wybranych zagadnień funkcjonowania nadzoru górniczego w latach 1998-2006, dotyczący zapewnienie prowadzenia przez *WUG* obsługi specjalnych komisji do kompleksowego opiniowania stanu rozpoznania i zwalczania zagrożeń naturalnych i technicznych w zakładach górniczych oraz zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego, związanego z ruchem zakładu górniczego[10] i finansowania tej działalności w całości ze środków budżetowych. W trakcie prac nad projektem budżetu na 2008 r. oszacowano i zaplanowano środki na ten cel. Na działalność powyższych komisji w 2008 r. wydatkowano 179 tys. zł.

5. W 2008 r. *Urząd* realizował, w ramach budżetu zadaniowego, zadanie pn. *„Nadzór i kontrola nad ruchem zakładów górniczych wydobywających kopaliny podstawowe i pospolite oraz innych podmiotów”*, w ramach którego ustalono 5 podzadań, to jest *„Nadzór i kontrola nad bezpieczeństwem, higieną pracy i ochroną zdrowia”*, *„Nadzór i kontrola nad bezpieczeństwem wyrobów”*, *„Nadzór i kontrola nad ochroną środowiska, gospodarką zasobami złóż i kopalin”*, *„Nadzór i kontrola nad projektowaniem, budową, utrzymaniem, remontem i rozbiórką obiektów budowlanych”*, *„Tworzenie i realizacja polityki”*. Cele realizacji podzadań odzwierciedlały generalne priorytety działalności *Urzędu*, wynikające z obowiązków organów nadzoru górniczego, określonych w *ustawie - Prawo geologiczne i górnicze*.

Przyjęty do ustawy budżetowej koszt realizacji zadania (i podzadań) ustalono metodą opartą o analizę wydatków budżetowych, podzielonych na poszczególne podzadania w proporcji odpowiadającej procentowemu udziałowi poszczególnych podzadań w zakresie działania komórek organizacyjnych *Urzędu*. NIK zwraca uwagę, że jest to metoda uproszczona, nie gwarantująca precyzji ustalenia faktycznych kosztów realizacji podzadań. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Dyrektora Generalnego *Urzędu*[11], iż jej przyjęcie było wynikiem braku wytycznych co do metodyki obliczania takich kosztów, wskazując jednocześnie, iż celowe byłoby wypracowanie w *Urzędzie* takiej metodyki w odniesieniu do przyszłych budżetów zadaniowych.

Przy ustalaniu mierników, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego WUG, kierowano się zasadą dobrania ich w taki sposób aby były m.in. adekwatne do wykonywanych

[9] Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.
[10] Powoływanych przez Prezesa *WUG* na podstawie na podstawie art. 107 ust. 8 pkt 3 *ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze* – Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.
[11] Pismo z dnia 6 marca 2009 r. nr PDG/0760/0001/09/03845/GP

zadań, wiarygodne, łatwe do monitorowania oraz odporne na manipulację. Założenia te, zdaniem NIK, są co do zasady słuszne. Wskazać jednak należy na ograniczoną przydatność (dla oceny realizacji podzadań) ustalania w wartościach bezwzględnych niektórych mierników, których ostateczna wartość zależy przede wszystkim od działań innych podmiotów, a nie od działań WUG. Przykładem jest ustalenie miernika dla podzadania 1.2 „*Nadzór i kontrola nad bezpieczeństwem wyrobów*", w postaci skonkretyzowanej liczby przewidzianych do skontrolowania wyrobów (pod względem zgodności z wymaganiami przepisów technicznych). Miernik ten na 2008 r. ustalono na poziomie 359, przy wartości bazowej 351. Osiągnięcie zaplanowanej wartości zależało nie tylko od sprawności właściwych służb WUG, ale przede wszystkim od ilości zgłoszeń takich wyrobów przez uprawnione podmioty. Zdaniem NIK, bardziej adekwatną postacią miernika byłoby ustalenie go w postaci odsetka ilości wyrobów faktycznie skontrolowanych do ilości wyrobów zgłoszonych, to jest na przykład założenie, że w danym roku zostanie skontrolowanych 100% zgłoszonych wyrobów. Ta sama uwaga odnosi się do miernika, jakim jest „*liczba stwierdzonych kwalifikacji pracowników zakładów górniczych na 1000 zatrudnionych*". Liczba ta zależy bowiem przede wszystkim od ilości zgłoszeń kandydatów ubiegających się o stwierdzenie takich kwalifikacji.

Urząd nie prowadził odrębnej ewidencji księgowej dla rozliczania wydatków w układzie zadaniowym. Brak odrębnej ewidencji, wg wyjaśnień Dyrektora Generalnego, motywowany był tym, że nie określono aktów wykonawczych dotyczących zasad rachunkowości w układzie zadaniowym. Wymagałoby to także prowadzenia odrębnej księgowości, co doprowadziłoby do podwójnej ewidencji księgowej w zakresie budżetu tradycyjnego i zadaniowego oraz wiązałoby się z dodatkowymi kosztami. NIK, przyjmując do wiadomości powyższe uzasadnienie, zwraca jednakże uwagę, że bez prowadzenia, chociażby uproszczonej, wewnętrznej ewidencji kosztów realizacji podzadań, wymienionych w załączniku do projektu ustawy budżetowej na rok 2008, znacznie ograniczona jest możliwość ich monitoringu, a tym samym dokonanie oceny zgodności planowanych nakładów z ich faktycznych wykonaniem. Utrudniona jest też analiza adekwatności poniesionych nakładów na realizację zadania i podzadań z przyjętymi do ich oceny miernikami. Przykładowo, wartość przywołanego już miernika podzadania *„Nadzór i kontrola nad bezpieczeństwem wyrobów"*, jakim była liczba skontrolowanych wyrobów, ukształtował się na poziomie 140 przy wartości planowanej 359 (tj. 39%) i bazowej 351, pomimo wykonania planu wydatków na ww. podzadanie w 99%. Niekorzystnie ukształtowały się także dwa spośród czterech mierników realizacji całego zadania „*Nadzór i kontrola nad ruchem zakładów górniczych wydobywających kopaliny pod-*

stawowe i pospolite oraz innych podmiotów". Większy od planowanego był wskaźnik ilości wypadków ogółem na 1000 zatrudnionych (16,7 wobec planowanych 14,9), natomiast mniejsza - liczba stwierdzonych kwalifikacji pracowników zakładów górniczych na 1000 zatrudnionych (21,4 wobec 57,7). Wydatki na realizację całego zadania (tożsame z całością wydatków budżetowych WUG) wykonane zostały natomiast w 98,1%. W sprawozdaniu z wykonania budżetu zadaniowego, przekazanym do Ministerstwa Finansów w dniu 18 marca 2009 r., brak jest analizy powiązania osiągniętych wartości mierników z wydatkami poniesionymi na realizację zadania i podzadań, do których mierniki te zostały przypisane.

6. NIK pozytywnie ocenia realizację zadań audytu wewnętrznego i kontroli finansowej *Urzędu*. Prace przeprowadzone były w sposób planowy i obejmowały 4 zadania audytowe oraz 3 kontrole finansowe, w tym sprawdzające realizację ubiegłorocznych zaleceń wydanych przez Dyrektora Generalnego *Urzędu*.

7. Kontrola przychodów i wydatków gospodarstwa pomocniczego *WUG* nie wykazała nieprawidłowości w zakresie jego funkcjonowania, w tym rozliczeń z jednostką macierzystą. Na podstawie badania wyciągów z kont stwierdzono, że gospodarstwo pomocnicze sprzedawało jednostce macierzystej usługi według kosztów własnych.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny, wobec niestwierdzenia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje 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.

(-) Stanisław Jarosz
Wiceprezes NIK
Warszawa, dn. 6 kwietnia 2009 r.