N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP-4100-06-01/2011
Nr ewid. 39/2011/P10055/KGP

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 60 Wyższy Urząd Górniczy

Warszawa maj 2011 r.

Misją *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2010 roku budżetu państwa w części 60 Wyższy Urząd Górniczy

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

(-)***Andrzej Otrębski***

Zatwierdzam:

(-)Stanisław Jarosz

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 18 maja 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 0 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE **4**

Cel i zakres kontroli 4

Uwarunkowania prawne i organizacyjne 4

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI **6**

Ocena ogólna 6

Sprawozdawczość 6

Uwagi i wnioski 6

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI **8**

Księgi rachunkowe 8

Budżet krajowy 8

Wydatki w układzie zadaniowym 14

Inne ustalenia kontroli 16

Ustalenia innych kontroli 17

3. WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO GOSPODARSTWA POMOCNICZEGO WUG ORAZ JEGO LIKWIDACJA **23**

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI **24**

Protokół 24

Wystąpienie pokontrolne 24

ZAŁĄCZNIKI

1. Wprowadzenie

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji - na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*[1], przeprowadziła w okresie od 11 stycznia 2011 r. do 25 marca 2011 r. kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. *w* części 60 – *Wyższy Urząd Górniczy*.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania *ustawy budżetowej na rok 2010* w tej części, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności[2].

Kontrola, obejmująca okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r., została przeprowadzona w Wyższym Urzędzie Górniczym[3] i jego gospodarstwie pomocniczym.

Kontrola przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa[4].

Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Dysponentem części 60 budżetu państwa jest Prezes Wyższego Urzędu Górniczego. W 2010 r. w części 60 funkcjonowało jedno gospodarstwo pomocnicze, działające pod nazwą Zakład Obsługi Gospodarczej WUG (postawione w stan likwidacji z dniem 1 lipca 2010 r. i zlikwidowane z dniem 31 grudnia 2010 r.). Nie ustanowiono dysponentów budżetu niższych stopni ani zakładów budżetowych. Urząd nie realizował budżetu środków europejskich.

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jest centralnym organem administracji rządowej, działającym na podstawie przepisów *ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze*[5], powołanym do wykonywania nadzoru górniczego. Na mocy art. 108 ust. 1 tej ustawy Prezesowi WUG podlegają dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych, które są jednostkami budżetowymi.

W zakresie wykonywania budżetu państwa w części 60 istotne jest *rozporządzenie 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 kwalifika-*

[1] Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.
[2] Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102).
[3] Dalej: Urząd lub WUG.
[4] Por. http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/
[5] Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm. (dalej: *ustawa Pgg*).

cji[6]. Rozporządzenie to określa m.in. wysokość opłat pobieranych przez Urząd za stwierdzenie kwalifikacji górniczych oraz zasady wynagradzania członków komisji egzaminacyjnych.

Udział procentowy kontrolowanej części budżetu państwa w *budżecie państwa na rok 2010* ogółem wynosił dla dochodów i wydatków odpowiednio 0,001% oraz 0,018%.

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

[6] Dz.U. Nr 84, poz. 755 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2010 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy.

Prezes Urzędu prawidłowo sprawował, określone w art. 175 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*[7], nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w części, której był dysponentem, m.in. poprzez okresową analizę wykonania budżetu WUG. Prowadzone były oceny przebiegu wykonania zadań, realizacji dochodów i wydatków oraz wstępne oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie planowania oraz realizacji dochodów i wydatków WUG. Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała w związku z tym wniosków pokontrolnych.

Sprawozdawczość

W odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej WUG została wydana opinia pozytywna. W wyniku badania wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz przeniesień danych z ksiąg rachunkowych do sprawozdań budżetowych w Wyższym Urzędzie Górniczym Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że roczne sprawozdania budżetowe:

- *z wykonania planu dochodów budżetowych* (Rb-27);
- *z wykonania planu wydatków budżetowych* (Rb-28);
- *o stanie środków na rachunkach bankowych* (Rb-23)

oraz kwartalne sprawozdania[8] *o stanie należności* (Rb-N) i *o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji* (Rb-Z) zostały sporządzone terminowo i prawidłowo[9], na podstawie danych z ewidencji księgowej. Skontrolowane sprawozdania przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań. Powyższa opinia odnosi się również do sprawozdań sporządzonych przez gospodarstwo pomocnicze WUG.

Uwagi i wnioski

Po kontroli wykonania budżetu państwa w ostatnich latach w *części 60 Wyższy Urząd Górniczy* Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała wniosków pokontrolnych. Świadczy

[7] Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.
[8] Za IV kwartał 2010 r.
[9] Zasady sporządzania sprawozdań zostały określone w *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

to o umiejętności stworzenia i utrzymywania sprawnie funkcjonującego mechanizmu prowadzenia gospodarki finansowej. Nie straciły na aktualności wyrażane już uwagi NIK dotyczące problemu niepełnego zatrudnienia, zwłaszcza pracowników inspekcyjno- technicznych. Jego rozwiązanie wymagać będzie w kolejnych latach intensywnych działań.

Wyrażając pozytywną ocenę wykonania budżetu NIK zwraca jednak uwagę na nieprawidłowości i uchybienia w realizacji zadań omówionych w rozdziale *Ustalenia innych kontroli*. Wykonywane były one wprawdzie w latach 2007 – 2009, lecz ich skutki dotyczą także 2010 r. Nieprawidłowości te osłabiały skuteczność organów nadzoru górniczego w przeciwdziałaniu nieracjonalnej – w ocenie NIK – gospodarce złożami węgla kamiennego w Polsce.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli wydaje ocenę pozytywną odnośnie skuteczności funkcjonowania procedur kontroli finansowej, wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych w Urzędzie i gospodarstwie pomocniczym.

Powyższą ocenę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania losowo wybranej próby dowodów księgowych w WUG i pełnego badania wszystkich dowodów księgowych obcych w gospodarstwie pomocniczym. Doboru próby wydatków w Urzędzie dokonano metodą monetarną[10], losując z populacji 2 487 dowodów, określających operacje gospodarcze na łączną kwotę 5 616 tys. zł (z rejestru zewnętrznych faktur i rachunków, nieobejmującego zapisów dotyczących wynagrodzeń osobowych wynikających ze stosunku pracy wraz z pochodnymi oraz dowodów księgowych o małych kwotach do 50 zł) próbę 123 dowodów (111 w doborze losowym i 12 w doborze obligatoryjnym), dotyczących wydatków w łącznej wysokości 2 316 tys. zł. W gospodarstwie pomocniczym zastosowano metodę pełnego badania wszystkich 28 dowodów obcych w zakresie poniesionych wydatków o wartości 113 tys. zł.

Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane pod względem kompletności i poprawności formalnej zapisów/dowodów w księgach rachunkowych, a także pod względem legalności, gospodarności i celowości, tj. z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 *ustawy o NIK*.

Budżet krajowy

Dochody

W *ustawie budżetowej na rok 2010* ustalono dochody budżetowe w części 60 w wysokości 1 510 tys. zł. Faktycznie wykonano je w kwocie 1 701 tys. zł, tj. w 113%. NIK nie zgłasza uwag, co do rzetelności planowania budżetu w tej pozycji. Ostateczny poziom dochodów był trudny do oszacowania na etapie planowania budżetu, gdyż bezpośrednio zależał od liczby osób zamierzających uzyskać potwierdzenie nabycia kwalifikacji. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie naliczania i pobierania dochodów budżetowych oraz terminowości ich odprowadzania na rachunek dochodów budżetu państwa.

[10] Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

Wyższe niż planowano dochody uzyskano głównie w § 0690 Wpływy z różnych opłat (1 485 tys. zł wobec planowanych 1 381 tys. zł, tj. o 7,5% 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 (1 473 tys. zł, tj. 87% wszystkich zrealizowanych dochodów w części 60). Pozostałe dochody budżetowe to przede wszystkim wpływy za najem lokali, pozostałe odsetki (w tym: odsetki bankowe od należności budżetowych niezapłaconych w terminie), oraz wpływy z różnych dochodów, w tym m.in. zwroty z lat ubiegłych, wynagrodzenie dla płatnika składek.

W wyniku kontroli 87% dochodów zrealizowanych w części 60 (1 473 tys. zł) stwierdzono, że były one ustalane zgodnie z obowiązującym w tym zakresie przepisami, rzetelnie pobierane i ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

Dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawiono w tabeli, stanowiącej załącznik nr 1 do *Informacji*.

W Urzędzie na dzień 31 grudnia 2010 r. wystąpiły należności budżetowe w kwocie 3,8 tys. zł, dotyczące opłat czynszowych w kwocie 0,5 tys. zł oraz przekazanych ze zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego WUG należności z tytułu nadpłat w podatku od osób prawnych i podatku od towarów i usług w kwocie 3,3 tys. zł. W 2010 r. w Urzędzie nie było należności, które uległy przedawnieniu, nie dokonywano umorzeń, zaniechań poboru ani odroczeń należności budżetu państwa.

Wydatki

Wydatki w części 60 zostały zaplanowane w *ustawie budżetowej na 2010 r.* w wysokości 52 378 tys. zł. Na podstawie wykonania budżetu w I półroczu 2009 r. określono tzw. wydatki stałe związane m.in. z opłatami czynszowymi za lokale stanowiące siedziby okręgowych urzędów górniczych, wydatkami za energię elektryczną i cieplną, opłatami pocztowymi i telefonicznymi, podatkami od nieruchomości oraz ubezpieczeniami samochodów służbowych. Na podstawie zebranych informacji z poszczególnych komórek organizacyjnych zaplanowano wydatki majątkowe w kwocie 1 124 tys. zł[11], z tego: 380 tys. zł na zakup sprzętu komputerowego, 244 tys. zł na oprogramowanie komputerowe oraz 500 tys. zł na zakup

[11] Wg załącznika nr 5 (RZ-5) *Projektu Budżetu Państwa na 2010 r., Środki Budżetu Państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem*, przesłanego do MF w dniu 15 czerwca 2009 r.

samochodów terenowych. Ministerstwo Finansów określiło dla WUG limit wydatków inwestycyjnych w 2010 r. w wysokości 380 tys. zł.[12]

W trakcie roku limit wydatków został zwiększony o 535 tys. zł, tj. o 1%, do ostatecznej wysokości 52 913 tys. zł. Kwota zwiększeń obejmowała:

- środki z rezerwy ogólnej w wysokości 479 tys. zł, przeznaczone na zakup 6 służbowych samochodów osobowych w klasie średniej segment D (w uzasadnieniu wniosku z dnia 13 stycznia 2010 r. o uruchomienie środków z rezerwy celowej Prezes WUG zwracał uwagę na brak od 2008 r. możliwości dokonania zakupu samochodów służbowych na potrzeby prowadzenia bieżącej działalności inspekcyjno-kontrolnej WUG oraz podległych mu jednostek terenowych[13]),
- środki rezerw celowych w łącznej kwocie 56 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków płacowych, w szczególności na wypłatę dodatków specjalnych wraz z pochodnymi dla członków korpusu służby cywilnej w wysokości 20 tys. zł oraz na sfinansowanie zobowiązań wynikających z wyroków sądowych, wydanych w związku z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za szkody górnicze na podstawie art. 96 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* – w wysokości 36 tys. zł.

Środki z powyższych rezerw wykorzystane zostały w 100%, wyłącznie na cele wskazane w odpowiednich decyzjach Ministra Finansów.

Decyzjami Prezesa WUG, w 2010 r. dokonanych zostało 8 zmian w planie finansowym wydatków WUG na 2010 r. na łączną kwotę 4 455 tys. zł. Zmiany dotyczyły przeniesienia kwot wydatków bieżących między paragrafami i rozdziałami wydatków w ramach jednego działu i nie spowodowały zwiększenia planowanych wydatków na wynagrodzenia i uposażenia ze stosunku pracy, a także zmniejszenia lub zwiększenia wydatków majątkowych. Zmiany w planie finansowym, dokonane decyzjami Prezesa WUG, nie naruszały przepisów ustawy *o finansach publicznych*. W ocenie NIK, były to zmiany celowe, rzetelnie udokumentowane, a kwoty wydatków przeniesionych zostały wykorzystane zgodnie z założonym przeznaczeniem.

Biorąc powyższe pod uwagę, Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza uwag do sposobu planowania wydatków w Wyższym Urzędzie Górniczym.

Faktyczne wydatki w 2010 r. wyniosły 52 879 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach i 104,1% wykonania w 2009 r. (50 802 tys. zł). Całość wydatków została zreali-

[12] Pismo MF z dnia 13 sierpnia 2009 r.

[13] Pracownicy inspekcyjno-techniczni wykonują czynności kontrolne w zakładach górniczych – wydobywających kopaliny podstawowe metodą odkrywkową oraz metodą otworową (gaz, ropa naftowa) – usytuowanych często w rejonach trudno dostępnych, jak również sprawują nadzór i kontrolę nad robotami geologicznymi, często wykonywanymi także w miejscach trudno dostępnych.

zowana wyłącznie w dziale 750 – *Administracja publiczna*. Wydatki bieżące wyniosły 52 014 tys. zł (99,9% planu po zmianach i 103% wykonania w 2009 r.), a wydatki majątkowe 865 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W 2009 r. r. wydatki majątkowe wyniosły 41 tys. zł.

W 2010 r. WUG otrzymał z Ministerstwa Finansów 52 906 tys. zł. Niewykorzystana kwota 27 tys. zł została zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminie określonym w § 16 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. *w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*[14]. Na podstawie analizy informacji zgromadzonych w systemie informatycznym Trezor oraz na podstawie miesięcznych i rocznych sprawozdań o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23), opracowanego przez WUG harmonogramu realizacji wydatków oraz raportów z wyciągów bankowych, stwierdzono, że Urząd w 2010 r. realizował budżet zgodnie z harmonogramem wydatków ustalonym przez Ministra Finansów z uwzględnieniem dokonanych zmian i przeniesień.

Najwyższa kwota niewykorzystanych środków (w wysokości 22,5 tys. zł) wystąpiła w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*, w § 4010 *Wynagrodzenia Prezesów* i wynikała z wypłaty mniejszych od przewidywanych wynagrodzeń.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła przekroczeń limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Dane dotyczące wydatków budżetowych przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 2 do *Informacji*.

Dominującą pozycję w wydatków (81%) stanowiły wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi - 42 713 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (42 741 tys. zł).

Pozostałe wydatki - 10 166 tys. zł – to pozostałe (poza wynagrodzeniami) wydatki bieżące - 9 301 tys. zł (17,6% całości wydatków) oraz wydatki majątkowe - 1,6%, przeznaczone w całości na zakup samochodów służbowych dla pracowników inspekcyjnych urzędów górniczych oraz wyposażenia technicznego biur (§ 6060 *Zakupy inwestycyjne*).

Kontrola, którą objęto wylosowane metodą monetarną wydatki na kwotę 2 316 tys. zł, stanowiącą 28% wydatków w paragrafach 421-475, a także 97% wydatków w paragrafie 606 oraz 4,4% wszystkich wydatków w części 60, wykazała, że były one dokonywane na zasadach określonych w art. 44 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*, tj. w sposób celowy i oszczędny. Na realizację tych wydatków WUG posiadał zabezpieczenie w środkach finansowych. Za dostarczone towary lub świadczone usługi dokonywano terminowych płatności.

[14] Dz. U. Nr 245, poz. 1637.

W 2010 r. WUG przeprowadził 14 postępowań o zamówienia publiczne, stosując przepisy *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*[15]. W 13 postępowaniach zastosowano tryb przetargu nieograniczonego oraz w jednym – zamówienie z wolnej ręki[16], w wyniku których zawarto 14 umów na dostawę towarów i wykonanie usług na kwotę ogółem 2 513 tys. zł. Wnioski o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego były każdorazowo zatwierdzane pod względem zabezpieczenia środków finansowych przez główną księgową Urzędu. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stosowania procedur określonych w *ustawie Prawo zamówień publicznych*. Zakupione środki trwałe zostały prawidłowo zaliczone do właściwych grup, zgodnie z *ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*[17] i *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych*[18]. WUG posiadał dowody przyjęcia środków trwałych do użytkowania.

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosło w 2010 r. 489 etatów i było niższe o 4 etaty (0,8%) od wykonania w 2009 r. Trzy etaty były przeznaczone dla osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach państwowych (bez zmian w porównaniu do 2009 r.). W korpusie służby cywilnej przeciętne zatrudnienie wyniosło 430 etatów (w 2009 r. było 431 etatów).

Na dzień 31 grudnia 2010 r. w WUG zatrudnionych było 501 osób, tj. o 2% mniej niż w 2009 r. (511 osób), przy czym przeciętne zatrudnienie w 2010 r. wyniosło 504 osoby (w 2009 r. – 512 osób). Trzy osoby zatrudnione były na kierowniczych stanowiskach państwowych (bez zmian w porównaniu do 2009 r.). Miesięczne wynagrodzenia tych osób ustalone zostały zgodnie z postanowieniem art. 2 *ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych*[19], tj. kwota bazowa pozostała na poziomie z grudnia 2008 r. W korpusie służby cywilnej przeciętne wykonanie wyniosło 440 osób (450 osób w 2009 r.).

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

[15] Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.
[16] Zamówienie z wolnej ręki dotyczyło świadczenia powszechnych usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych, paczek pocztowych oraz ich ewentualnych zwrotów (por. art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy Prawo zamówień publicznych* w związku z *ustawą Prawo pocztowe* (rozdział 4 – świadczenie powszechnych usług pocztowych).
[17] Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.
[18] Dz. U. Nr 112, poz. 1317 ze zm. (utracił moc z dniem 1 stycznia 2011 r.).
[19] Dz. U. Nr 219, poz. 1706.

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

W ocenie NIK, brak pełnej obsady personalnej w WUG stał się problemem strukturalnym. Niepełne wykonanie planu zatrudnienia z powyższych przyczyn ma bowiem miejsce od kilku lat[20] z tendencja do pogłębiania się. NIK podtrzymuje wyrażoną już ocenę, że sytuacja taka może spowodować negatywne konsekwencje dla realizacji statutowych zadań WUG. Długotrwała realizacja zadań w warunkach niepełnej obsady, zwłaszcza stanowisk inspekcyjno – technicznych, może stanowić zagrożenie dla poziomu bezpieczeństwa w jednostkach objętych nadzorem górniczym[21].

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

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

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 3 do *Informacji*.

Zobowiązania WUG na dzień 31 grudnia 2010 r. w kwocie 3 530 tys. zł obejmowały dodatkowe wynagrodzenia roczne za 2010 r. w wysokości 2 925 tys. zł (83% zobowiązań ogółem), pozostałe rozrachunki publiczno-prawne w wysokości 515 tys. zł oraz rozrachunki z dostawcami i odbiorcami w wysokości 90 tys. zł. Nie były to zobowiązania wymagalne. W porównaniu do 2009 r. zobowiązania wzrosły o 0,4%.

[20] Przeciętne zatrudnienie wynosiło w 2008 r. 509 etatów i było wyższe o 22 etaty (4,3%) niż w 2010 r.
[21] Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 60 Wyższy Urząd Górniczy, Warszawa, maj 2010 r.(KGP-4100-06-01/2010, Nr ewid. 46/2010/P09053/KGP).

Wydatki w układzie zadaniowym

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

W ramach zadania 6.9. ustalono 4 podzadania, czyli 6.9.1. *Nadzór i kontrola nad bezpieczeństwem, higieną pracy i ochroną zdrowia*, 6.9.2. *Nadzór i kontrola nad bezpieczeństwem wyrobów przeznaczonych do stosowania w zakładach górniczych*, 6.9.3. *Nadzór i kontrola nad zagospodarowaniem przestrzennym, ochroną środowiska i gospodarką złożem*, 6.9.4. *Nadzór i kontrola nad projektowaniem, budową, utrzymaniem, remontem i rozbiórką obiektów budowlanych*.

Cele realizacji podzadań odzwierciedlały generalne priorytety działalności Urzędu, wynikające z obowiązków organów nadzoru górniczego, określonych w ustawie *Prawo geologiczne i górnicze* oraz w innych dokumentach o strategicznym znaczeniu dla WUG[22].

Planując budżet zadaniowy na rok 2010, WUG wyodrębnił działania wchodzące w skład objętych kontrolą zadań i podzadań. Urząd wypracował metodykę planowania kosztów realizacji zadania i podzadań. Podstawę do określenia planowanych na 2010 r. – podobnie jak w 2009 r. – kwot wydatków stanowiły m.in. wykonanie budżetu zadaniowego w 2009 r., analiza wynagrodzeń (pod kątem przypisania pracowników do poszczególnych działań) oraz analiza planu wydatków w układzie „*budżetu tradycyjnego*" (w podziale na paragrafy klasyfikacji budżetowej). Taka kalkulacja kosztów realizacji budżetu zadaniowego przyczyniała się – zdaniem NIK – do bardziej precyzyjnego ustalenia faktycznych kosztów realizacji podzadań.

W WUG już w 2009 r. została opracowana metoda przypisywania zdarzeń gospodarczych do poszczególnych działań. W 2010 r. obowiązywały także odrębne *Zasady podziału kosztów działalności w układzie zadaniowym*, opisujące procedurę postępowania z dokumentami księgowymi oraz przypisywaniem kosztów do poszczególnych działań. W wyniku tego, w WUG znane były miesięczne i roczne koszty rezultatów poszczególnych działań, oraz koszt całkowity wszystkich działań. W 2010 r. nie dokonano jeszcze zmian

[22] M.in. *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*, zadanie f *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, priorytet 3 *Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego wydajności*. Program wieloletni *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, przyjęty *uchwałą nr 117 Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2007 r.*

w zasadach rachunkowości, z uwagi na brak aktów prawnych w zakresie prowadzenia rachunkowości i kalkulacji kosztów w układzie zadaniowym,

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła odstąpienie przez WUG w 2009 r. od ustalania mierników w wartościach bezwzględnych, których ostateczna wartość zależy przede wszystkim od działań innych podmiotów, a nie od działań WUG[23]. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w 2010 r. do monitorowania realizacji podzadania 6.9.4. użyto następującego miernika: *liczba wydanych decyzji i postanowień* (planowana wartość miernika 8.300, wartość zrealizowana 6 386, tj. 77% w porównaniu do planu). Dyrektor Generalny WUG wyjaśnił[24], że liczba wydawanych decyzji i postanowień jest bardzo trudna do zaplanowania, ponieważ zależy w dużej mierze od liczby składanych wniosków przez przedsiębiorców, którzy planują inwestycje w obiektach budowlanych zakładów górniczych. Nie kwestionując trudności w precyzyjnym zaplanowaniu powyższego miernika, zdaniem NIK, przyjęcie mierników w postaci relacji – np. *liczba przeprowadzonych kontroli do liczby nadzorowanych przedsiębiorców* (jeden z mierników realizacji całego zadania 6.9., planowana wartość miernika w 2010 r. 4,1, wartość zrealizowana 4,0, tj. 98% w porównaniu do planu), gdzie przynajmniej jedna z wartości kształtowana jest poprzez realizację zadań przez Urząd, pozwala na powiązanie osiąganych wartości danego miernika z działaniami podejmowanymi przez WUG.

W 2010 r. w WUG brak było nadal bazy danych, na podstawie której można bezpośrednio sprawdzić bieżące kształtowanie się wartości mierników. Wartości sprawozdawcze ustalane były na podstawie danych zbieranych przez Biuro Administracyjno-Budżetowe z poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych WUG – w przypadku podzadań 6.9.3. i 6.9.4. stosowny pomiar dokonany został po zakończeniu realizacji budżetu zadaniowego. Zdaniem NIK, dokonywanie raz w roku oceny wykonania przyjętych mierników wyklucza możliwość skutecznego i elastycznego monitorowania stopnia realizacji zadań Urzędu. NIK podtrzymała swoje stanowisko[25], że dla stworzenia możliwości prowadzenia bieżących, wiarygodnych analiz kształtowania się wartości mierników, celowe byłoby stworzenie dla przyszłych budżetów zadaniowych stosownej bazy danych, zawierającej bieżące informacje ze wszystkich zainteresowanych jednostek organizacyjnych.

[23] NIK zwracała na to uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. w cz. 60.
[24] Wyjaśnienia z dnia 18 marca 2011 r.
[25] Wyrażone po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. w cz. 60.

Inne ustalenia kontroli

Na podstawie art. 96 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*, w razie braku przedsiębiorcy odpowiedzialnego za szkodę wywołaną ruchem zakładu górniczego albo jego następcy prawnego, roszczenia odszkodowawcze określone w dziale V tej ustawy przysługują przeciwko Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez właściwy miejscowo organ nadzoru górniczego. Organ ten posiada kompetencje do reprezentowania Skarbu Państwa w procesach sądowych, jako organ właściwy w rozumieniu art. 67 § 2 *Kodeksu postępowania cywilnego*.

W 2010 r. dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych uczestniczyli w rozpatrywaniu 6 spraw, w tym jedna sprawa z 2007 r. została zakończona realizacją prawomocnego wyroku. Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Katowicach zakończył realizację prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego Katowicach z dnia 27 czerwca 2007 r. (sygn. Akt XX Cgg 132/05. W związku z powyższym została wydatkowana kwota 36 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa.

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

WUG posiadał wydzielony rachunek bankowy sum depozytowych, na którym były gromadzone środki z tytułu zabezpieczeń realizowanych zawartych umów oraz wadia wynikające z realizacji zamówień publicznych. Zwrot ww. sum dokonywany był przez służby finansowe Urzędu niezwłocznie po otrzymaniu stosownego polecenia przelewu z odpowiedniej komórki WUG, w terminach wynikających z realizacji zamówień lub zawartych umów. W przypadku, kiedy uczestnik przetargu wygrał go, lecz uchylił się od zawarcia umowy, wadium było niezwłocznie przekazywane na konto dochodów budżetowych. Z tego tytułu w 2010 r. na konto dochodów budżetowych odprowadzono kwotę 650 zł. Saldo konta *sumy depozytowe* na dzień 31 grudnia 2010 r. wynosiło 19 tys. zł.

W Wyższym Urzędzie Górniczym prowadzona była centralnie ewidencja księgowo-finansowa, obejmująca zapisy uzyskanych dochodów i poniesionych wydatków budżetowych wszystkich jednostek, a mianowicie WUG, okręgowych urzędów górniczych (OUG) i Urzędu Górniczego do Badań Kontrolnych Urządzeń Energomechanicznych (UGBKUE).

Wydatki budżetowe jednostek terenowych podległych Prezesowi WUG realizowane były na podstawie środków przekazanych na rachunki pomocnicze tych jednostek i rozliczane miesięcznie raportami finansowymi, w układzie obwiązującej klasyfikacji wydatków budżetowych.

W ocenie NIK, wyżej opisane mechanizmy zapewniały właściwą kontrolę i nadzór nad całością gospodarki finansowej Urzędu i podległych jednostek.

Ustalenia innych kontroli

1. Najwyższa Izba Kontroli w ramach tematu kontrolnego *Bezpieczeństwo zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych*) przeprowadziła w Wyższym Urzędzie Górniczym w Katowicach kontrolę sprawowania nadzoru nad gospodarką złożami węgla kamiennego przez organy nadzoru górniczego, obejmując nią okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 30 września 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania organów nadzoru górniczego w kontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

W okresie objętym kontrolą Dyrektorzy objętych kontrolą Okręgowych Urzędów Górniczych[26] (dalej: OUG), na podstawie art. 20 ust. 2 pkt 2 oraz art. 55 ust. 4 *ustawy Pgg*, wydali na wniosek przedsiębiorców 14 opinii do projektów zagospodarowania złóż (PZZ) oraz 21 opinii do dodatków do PZZ na wniosek organu koncesyjnego (Ministra Środowiska). NIK pozytywnie ocenia fakt, że wszystkie powyższe opinie wydane zostały terminowo, to jest zgodnie z art. 106 § 3 *Kpa*.

Niektórzy Dyrektorzy OUG nie przestrzegali wydanych w dniu 24 lutego 2005 r. zaleceń wiceprezesa WUG, zmierzających do wydawania przez nich jednoznacznych opinii pozytywnych bądź negatywnych w sytuacji, gdy opiniowany PZZ (albo dodatek do PZZ) spełniał lub nie spełniał wymogów w zakresie gospodarki złożem, ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa powszechnego i bezpieczeństwa pracy. Spośród skontrolowanych 35 wydanych opinii, jednoznacznie pozytywną bądź negatywną opinię o PZZ (dodatkach) organy nadzoru górniczego sformułowały tylko w 15 przypadkach. Zalecany jednoznaczny charakter miały opinie wydawane tylko przez dyrektorów OUG w Gliwicach i Lublinie.

W żadnej ze skontrolowanych opinii nie dokonano oceny zasadności sporządzenia PZZ lub dodatków do nich. Wiceprezes WUG stwierdził, że przedmiotem opiniowania dodatków do PZZ przez organy nadzoru górniczego nie jest zasadność zmiany PZZ, wynikająca z przesłanek wymienionych w art. 55ust. 1 *ustawy Pgg*. Ocena tej zasadności – zgodnie z art. 55 ust. 4 *ustawy Pgg* – należy do kompetencji organu koncesyjnego. Zdaniem NIK, urzędy górnicze mają prawo do pełnego opiniowania PZZ (dodatków), w tym do oceny, czy podane

[26] W Gliwicach, Katowicach, Lublinie oraz Rybniku.

przez podmioty górnicze przyczyny dokonywania zmian w PZZ (dodatkach) są zgodne z przesłankami określonymi art. 55 ust. 1 *ustawy Pgg*. Zagadnienie to powinno być analizowane na tej samej zasadzie, na jakiej urzędy górnicze w swych opiniach oceniają np. zgodność PZZ z przepisami *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż*[27]. Fakt, że ocena zasadności zmiany PZZ należy do kompetencji organu koncesyjnego, to jest Ministra Środowiska, nie wyklucza możliwości, a tym bardziej celowości wyrażenia stosownej opinii przez organy nadzoru górniczego.

Rzetelnie opiniowane były PZZ (dodatki) przez OUG w Katowicach, Lublinie i Rybniku. Z ustaleń kontroli wynika, że spośród 27 opinii wydanych przez dyrektorów tych urzędów, w 15 zawarto uwagi dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie ochrony zasobów węgla. Nieprawidłowości, o których mowa, dotyczyły nieprzestrzegania poszczególnych przepisów przywołanego już *rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż*, w tym m.in. braku opisu zagrożeń mogących wpłynąć na ochronę zasobów, nieprzedstawiania szczegółowych zasad ochrony zasobów nieprzemysłowych, nieustalania wielkości projektowanych strat złożowych, niepodawania, czy istnieją uwarunkowania geograficzne i inne wpływające na ograniczenie możliwości eksploatacji złoża, nieuwzględniania ograniczeń wynikających z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także niepodawania kryteriów klasyfikacji zasobów bilansowych do przemysłowych.

Dyrektor OUG w Gliwicach nie stwierdził natomiast jakichkolwiek nieprawidłowości w żadnej z wydanych 8 skontrolowanych opinii. OUG w Gliwicach nie przeprowadzał jednak analiz opiniowanych dokumentów w zakresie określonym w przywołanych już wytycznych Prezesa WUG z 2002 r. a jedynie sprawdzał pod względem formalnym, czy w części opisowej PZZ (dodatków) zamieszczano te elementy (zagadnienia), które były wyszczególnione w *rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania* złóż. Konsekwencją braku pełnej, rzetelnej analizy PZZ (dodatków) mogło być - biorąc pod uwagę charakter i ilość uwag zawartych w opiniach dyrektorów pozostałych trzech OUG – niewskazanie nieprawidłowości istotnie rzutujących na gospodarkę złożami, stanowiącej najistotniejszy element bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny.

[27] Dz. U. Nr 128, poz. 1075 ze zm.

NIK zwraca uwagę, że w opiniach, o których mowa powyżej, nie zwracano uwagi na konieczność zwiększenia ochrony zasobów węgla i pełniejszego ich wykorzystania. Poza jednym wyjątkiem, w opiniach OUG brak było krytycznego ustosunkowania się do zawartych w PZZ (dodatkach) zapisów dotyczących ochrony zasobów nieprzemysłowych. Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 10 r*ozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż*, w części opisowej PZZ powinny być podane szczegółowe zasady, sposób i zakres ochrony zasobów nieprzemysłowych. W dokumentach tych, zamiast konkretnych zapisów dotyczących ochrony zasobów, z reguły zamieszczano ogólne stwierdzenia, np.: *będzie prowadzone racjonalne wydobycie i zagospodarowanie kopalin*; *naczelną zasadą przy eksploatacji węgla jest ochrona złoża etc.*

W 7 PZZ (dodatkach) uwzględniono możliwość zaistnienia niszczącej podbudowy pokładów z zasobami nieprzemysłowymi, w tym w 3 została ona już zaplanowana. Zastrzeżenia NIK wzbudza brak negatywnego zaopiniowania przez urzędy górnicze powyższych zapisów. NIK zaznacza, że w obecnym stanie prawnym nie ma przepisów zezwalających na niszczącą podbudowę (zniszczenie struktury podbudowanych pokładów) i na odcinanie dostępu poszczególnych parcel do głównych dróg (wyrobisk) transportowo – wentylacyjnych. Jednakże zarówno w przeszłości, jak i obecnie, praktyka taka miała i ma miejsce.

Urzędy górnicze w opiniach o PZZ (dodatkach) w niewielkim stopniu zwracały uwagę na kształtowanie się wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych. Odnotowano zaledwie jeden taki przypadek, w którym wskazano na błędne obliczenie wskaźnika wykorzystania zasobów przemysłowych dla części pokładu (podano 30% zamiast 25%). W opinii tej uznano, że zwiększenie stopnia wykorzystania zasobów było w tej części pokładu niemożliwe z powodu występowania zaburzeń geologicznych i zagrożeń naturalnych. Należy jednak zaznaczyć, że w opinii nie wskazano, że w tym dodatku wystąpiły trzy inne przypadki błędnego obliczenia (zaniżenie wysokości) powyższego wskaźnika dla trzech innych części złoża, pomimo tego, że fakt ten stwierdzono w notatce służbowej, opracowanej w celu wydania opinii. Urzędy górnicze w opiniach nie oceniały niskiego poziomu wskaźnika wykorzystania zasobów przemysłowych[28], a tym samym wysokich wskaźników strat[29]. Analiza 24 zaopiniowanych przez urzędy górnicze PZZ i dodatków do nich, przyjętych bez zastrzeżeń przez Ministra Środowiska wykazała, że wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych kształtowały się na poziomie od 32,2% (PZZ „Jadwiga 2") do 76,1% (PZZ „Bogdanka"), a wskaźniki strat wahały się od 31,5% do 210,2%, a najczęściej przekraczały poziom 70%.

[28] Stosunek zasobów operatywnych do przemysłowych.
[29] Stosunek strat do zasobów operatywnych.

Pomijanie w opiniach opracowywanych przez okręgowe urzędy górnicze tak wysokich strat, w ocenie NIK nie miało decydującego znaczenia, lecz przyczyniało się do faktycznego ich ponoszenia w dużych rozmiarach. W literaturze naukowej[30] szacunkowo przyjmuje się, że straty spowodowane eksploatacją złoża wynoszą zazwyczaj około 30% rocznego wydobycia węgla. W ocenie NIK, zasadniczą przyczyną liberalnego, tolerancyjnego podejścia organów nadzoru górniczego do powyższych wskaźników, a tym samym do ochrony złóż jest systemowa troska o stworzenie warunków do osiągnięcia przez przedsiębiorców górniczych choćby minimalnej bieżącej rentowności, nawet kosztem niedostatecznego wykorzystania zasobów.

Celowe i rzetelne było zawarcie przez OUG w Katowicach w dwóch opiniach o PZZ (dodatkach) negatywnej oceny powszechnie stosowanego klasyfikowania (zaliczania) do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych tylko tej części zasobów bilansowych zalegających w złożu, której wykorzystanie planowano do końca okresu objętego koncesją. Oznaczało to, że znaczna część zasobów bilansowych złóż wykazanych w dokumentacji geologicznej pozostaje niesklasyfikowana. W okresie objętym kontrolą aż 4 770 407 tys. ton zasobów bilansowych, znajdujących się w 16 złożach, nie zostało zaliczonych ani do zasobów przemysłowych ani nieprzemysłowych. Tylko w przypadku 4 złóż wszystkie zasoby bilansowe w nich zalegające (587 749 tys. ton) zakwalifikowano do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych.

W przywołanych dwóch opiniach o PZZ (dodatkach) stwierdzono, że koniec okresu objętego koncesją stanowi sztuczną administracyjną granicę, do której kopalnie dostosowały wielkość zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych. Wskazywano, że niepodanie w PZZ całkowitej ilości zasobów przemysłowych stanowi zafałszowanie rzeczywistego stanu zasobów zawartych w określonym złożu. Zwracano uwagę, że brak takich informacji uniemożliwi właściwe opracowanie bilansu zasobów węgla kamiennego oraz nie pozwoli na podejmowanie prawidłowych decyzji dotyczących gospodarki złożem i działalności inwestycyjnej. Podnoszono także, że obiekty budowlane zrealizowane do końca obowiązywania aktualnych koncesji nie zostaną zabezpieczone przed wpływami eksploatacji górniczej tych zasobów, które teraz nie zostały zaliczone w PZZ (dodatkach) do przemysłowych, ale mogą w przyszłości być eksploatowane, jako przemysłowe. Stwarza to zagrożenia dla użytkowania m.in. budynków, dróg i gazociągów. Wynika to z faktu wydawania przez dyrektorów OUG postanowień

[30] Np. Probierz K., Borówka B.: *Ubytek zasobów węgla kamiennego Górnośląskiego Zagłębia Węglowego w latach 1989 – 2003; niepożądany skutek reform.* Polityka energetyczna. Tom 9, zeszyt specjalny. Kraków 2006. Str. 189; Trzcionka P.: *Wyniki badań przyczyn i wielkości strat w zasobach węgla kamiennego.* Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Górnictwo, z. 87, Gliwice 1977, str. 147 – 156: Darski J., Kicki J., Sobczyk E.: *Raport o stanie gospodarki zasobami złóż węgla kamiennego*. PAN. Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią. Studia, Rozprawy, Monografie nr 58. Kraków 2001.

w zakresie ustalenia warunków zabudowy na terenach, pod którymi znajdują się zasoby przemysłowe, tylko na podstawie obowiązujących PZZ.

W WUG także negatywnie oceniono praktykę kwalifikowania do zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych tylko tej części udokumentowanych zasobów bilansowych, która będzie zagospodarowana w okresie ważności koncesji. Właściwym rozwiązaniem jest zaklasyfikowanie wszystkich zasobów bilansowych danego złoża do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych. Pozwoliłoby to na przedstawianie w *Bilansie zasobów kopalin i wód podziemnych w Polsce*[31] rzeczywistej ilości zasobów przemysłowych, a nie tylko ich wielkości określonej w koncesjach na eksploatację. Powyższe stanowisko WUG nie zostało jednak oficjalnie przedstawione Ministrowi Środowiska ze względu na fakt, że określenie ilości zasobów bilansowych, które w PZZ (dodatkach) zostaną zaklasyfikowane do zasobów przemysłowych lub nieprzemysłowych, należy do wyłącznej kompetencji Ministra Środowiska jako organu koncesyjnego. Wyłączność ta nie pozbawiała jednak WUG prawa do wskazania Ministrowi Środowiska negatywnych skutków nieklasyfikowania całości zasobów bilansowych. Celowość takiego wystąpienia była i jest uzasadniona wagą oraz długofalowością skutków wynikających z braku kwalifikacji wszystkich zasobów bilansowych do przemysłowych lub nieprzemysłowych.

Organy nadzoru górniczego zatwierdzają plany ruchu zakładów górniczych oraz ich zmiany (dodatki do planów ruchu) w drodze decyzji. Przed ich podjęciem plany były rzetelnie analizowane przez wyspecjalizowanych pracowników. Urzędy górnicze do wszystkich zbadanych planów ruchu zgłosiły uwagi, które następnie zostały uwzględnione przez przedsiębiorców górniczych.

Przedstawiane zastrzeżenia do planów ruchu, dotyczące problematyki gospodarowania złożem, odnosiły się m.in. do: braku bądź niewystarczającego uzasadnienia niskiego wykorzystania zasobów przemysłowych; potrzeby eksploatowania pokładu na całą jego grubość (braku podstaw do pozostawienia warstwy węgla w stropie lub w spągu ściany wydobywczej) oraz braku lub niewystarczającego uzasadnienia powstania strat eksploatacyjnych. Zgłaszanie przez urzędy górnicze ww. zastrzeżeń sprzyjało poprawie ochrony zasobów.

Urzędy górnicze, zatwierdzając dodatki do planów ruchu zakładów górniczych, akceptowały niekiedy wysokie straty złożowe. Zdaniem WUG, wielkość strat w zasobach złoża jest wynikiem zaprojektowanej przez przedsiębiorcę górniczego eksploatacji danego pokładu.

[31] Dokument sporządzany corocznie przez Ministra Środowiska.

Organy nadzoru górniczego w trakcie zatwierdzania planów ruchu (dodatków) sprawdzają zgodność zaprojektowanej w nich eksploatacji i strat w zasobach z ich zakresem przedstawionym w PZZ (dodatkach). Kontroli podlega również wielkość strat z punktu widzenia jej wpływu na przyjęte w PZZ (dodatkach) wskaźniki wykorzystania zasobów przemysłowych. Obowiązujące przepisy nie wyznaczają maksymalnych (dopuszczalnych) wielkości strat w zasobach. Jednakże w odniesieniu do wskaźników wykorzystania zasobów przemysłowych, zawartych w PZZ (dodatkach), jako czynniku ograniczającym wysokość strat, zaznacza, że urzędy górnicze mają jednak możliwość wpłynięcia na ich wysokość poprzez opiniowanie tych dokumentów.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w kontrolach służb mierniczo-geologicznych w zakładach górniczych, sprawowanych przez urzędy górnicze na podstawie art. 71 *ustawy Pgg.*

Po kontroli NIK wnioskowała przede wszystkim o silniejsze niż w dotychczasowej praktyce akcentowanie - w procesie opiniowania projektów zagospodarowania złóż (dodatków) oraz zatwierdzania planów ruchu zakładów górniczych (dodatków) - potrzeby ochrony zasobów węgla i pełniejszego ich wykorzystania, w tym zwłaszcza eliminowania niszczącej podbudowy pokładów i odcinania dostępu części złóż do dróg transportowo – wentylacyjnych.

2. Na podstawie art. 400 k ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*[32], Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeprowadził w maju 2010 r. w WUG kontrolę wykonania przedsięwzięcia inwestycyjnego *Doposażenie organów nadzoru górniczego w sprzęt służący do monitorowania eksploatacji kopalin* (wartość 231 tys. zł) sfinansowanego na podstawie umowy nr 534/2009/Wn12/KO-NT-PO/D z dnia 22 października 2009 r.

Kontrola ta wykazała, że WUG prawidłowo wykonał tę umowę, kupując sprzęt w trybie przetargu nieograniczonego oraz ewidencjonując go (na podstawie dokumentów OT oraz rozliczenia dotacji wraz z zestawieniem majątku WUG prowadzonym w systemie elektronicznym). WUG miał dokumentację potwierdzającą parametry techniczne zakupionego sprzętu oraz dokumentację związaną z obsługą tych urządzeń. WUG wykonał także zobowiązania dotyczące promocji przedsięwzięcia (poprzez oznakowanie sprzętu informacją o zakupie ze środków NFOŚiGW oraz umieszczenie odpowiedniej informacji na stronie internetowej WUG).

[32] Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

3. Wykonanie planu finansowego gospodarstwa pomocniczego WUG oraz jego likwidacja

Do zadań gospodarstwa pomocniczego WUG działającego pod nazwą Zakład Obsługi Gospodarczej (ZOG) należało prowadzenie transportu dla potrzeb jednostki macierzystej oraz obsługa gospodarcza budynków, jak również wydawanie specjalistycznego miesięcznika *Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie*.

Przychody gospodarstwa pomocniczego w 2010 r. z tytułu prowadzonej działalności wyniosły 863,5 tys. zł. i były niższe o 0,7%, od kwoty planowanej po zmianach.

Wydatki (koszty) gospodarstwa pomocniczego w 2010 r. wyniosły 865 tys. zł i były o 0,6% niższe od kwoty planowanej po zmianach oraz o 0,8% niższe niż wykonanie w 2009 r. (872 tys. tys. zł). Wynik finansowy netto był ujemny i wynosił 1,5 tys. zł (w 2009 r. wpłata do budżetu wyniosła 2,2 tys. zł).

Przeciętne zatrudnienie w gospodarstwie pomocniczym w 2010 r. wyniosło 16 etatów (wobec planowanych 19 etatów) i pozostało bez zmian w porównaniu do 2009 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2010 r. wyniosło w gospodarstwie pomocniczym 2 372 zł. W porównaniu do 2009 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (2 377 zł) zmalało o 0,2%.

ZOG nie miał zobowiązań ani należności.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania ZOG i jego rozliczeń z jednostką macierzystą.

NIK nie wnosi uwag do prawidłowości likwidacji gospodarstwa pomocniczego WUG i przejęcia przez Urząd realizowanych przez nie zadań. Dokonano przejęcia aktywów i pasywów likwidowanego gospodarstwa zgodnie z zasadami określonymi w art. 87 ust. 4 ustawy wprowadzającej *ustawę o finansach publicznych*[33]. Postępowanie w sprawach pracowniczych likwidowanego gospodarstwa prowadzone było zgodnie z art. 100 *ustawy wprowadzającej* – WUG przejął ostatecznie 15,5 etatów z 16,5 etatów likwidowanego gospodarstwa. Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-31 z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych sporządzonym za okres od 1 stycznia 2010 r. do dnia likwidacji (tj. 31 grudnia 2010 r.) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i obejmowały wyniki przeprowadzonej inwentaryzacji likwidacyjnej.

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

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Protokół

Protokół kontroli podpisano bez zastrzeżeń w dniu 25 marca 2011 r.

Wystąpienie pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne zostało skierowane do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w dniu 4 kwietnia 2011 r. W odpowiedzi z dnia 20 kwietnia 2011 r. na wystąpienie pokontrolne Prezes WUG poinformował, że dołoży wszelkich starań, aby w kolejnych latach działalność służb odpowiedzialnych za realizację budżetu WUG pozostawała na równie wysokim, a nawet wyższym poziomie.

Załącznik nr 1

Dochody budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie	2009r..	2010r.		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
		tys. zł			%%	
1	2	3	4	5	6	7
1.	**Część 60** ogółem, Wyższy Urząd Górniczy w tym:	**1 694**	**1 510**	**1 701**	**100,4**	**112,6**
1.1.	**dział 750** Administracja Publiczna	**1 694**	**1 510**	**1 701**	**100,4**	**112,6**
1.1.1.	**rozdział 75001** Urzędy Naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	**1 694**	**1 510**	**1 701**	**100,4**	**112,6**
1.1.1.1	**§ 0570** Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne	1	-	-	-	-
1.1.1.2	**§ 0690** Wpływy z różnych opłat	1 533	1 381	1 485	96,9	107,5
1.1.1.3	**§ 0750** Dochody z najmu i dzierżawy skł. majatk.	131	122	136	103,8	111,5
1.1.1.4	**§ 0870** Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	-	1	54	-	5 400
1.1.1.5	**§ 0920** Pozostałe odsetki	5	3	4	80	133,3
1.1.1.6	**§ 0970** Wpływy z różnych dochodów	23	3	20	86,9	666,7
1.1.1.7	**§ 2380** Wpłata do budżetu części zysku gospodarstwa pom.	1	-	2	-	-

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Załącznik nr 2

Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2009r.	2010r.			6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie		
		tys. zł				%	
1	2	3	4	5	6	7	8
1	**Część 60** Wyższy Urząd Górniczy ogółem:	**50 802**	**52 378**	**52 913**	**52 879**	100,9	99,9
	w tym:						
1.1.	**dział 750** Administracja Publiczna	50 802	52 378	52 913	52 879	100,9	99,9
1.1.1	**rozdział: 75001** Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	21 811	19 794	23 196	23 165	117	99,9
1.1.2	**rozdział: 75007** Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej	28 991	32 564	29 697	29 697	91,2	100
1.1.3	**rozdział: 75076** Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej		20	20	17	85	85

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

Załącznik nr 3

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2009			Wykonanie 2010			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem cz. 60 Wyższy Urząd Górniczy	**493**	**36 105**	**6 103**	**489**	**36 940**	**6 295**	**103,1**
	W tym wg statusu zatrudnienia*:							
	02 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe *	3	470	13 056	3	387	10 750	82,3
	03 osoby zaliczane do członków korpusu służby cywilnej	431	30 454	5 888	430	31 687	6 141	104,3
	01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	55	4 491	6 805	56	4 866	7 241	106,4
1.	**dział 750 Administracja publiczna**	**493**	**36 105**	**6 103**	**489**	**36 940**	**6 295**	**103,1**
1.1.	**rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej**	**138**	**11 121**	**6 716**	**135**	**11 311**	**6 982**	**104**
	02	3	470	13 056	3	387	10 750	82,3
	03	131	9 922	6 312	131	10 855	6 905	109,4
	16	4	690	14 375	0	0	0	0
	01	0	39		1	69	5 750	
1.2.	**Rozdział 75007 Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej**	**355**	**24 984**	**5 865**	**354**	**25 629**	**6 033**	**102,9**
	01	55	4 452	6 745	55	4 797	7 268	107,7
	03	300	20 532	5 703	299	20 832	5 806	101,8

* *Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.*

Załącznik nr 5

Kalkulacja oceny końcowej część 60 – Wyższy Urząd Górniczy

Oceny wykonania budżetu części 60 – Wyższy Urząd Górniczy dokonano stosując kryteria[34] oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 roku.

Dochody : 1 701 tys. zł

Wydatki (wydatki budżetu krajowego): 52 879 tys. zł

Łączna kwota G : 54 580 tys. zł

Waga wydatków w łącznej kwocie: Ww = W : G 0,9688

Waga dochodów w łącznej kwocie Wd = D : G 0,0312

Nieprawidłowości w dochodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy Wk: 5 x 0,9688 + 5 x 0,0312 = 5

Ocena ogólna: pozytywna

[34] http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/

Załącznik nr 6

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Komisja Gospodarki
8. Komisja Ochrony Środowiska
9. Minister Finansów
10. Minister Środowiska
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
13. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego