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/4100-05-01/2012
Nr ewid. 37/2012/P/12/045/KGP

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 60 Wyższy Urząd Górniczy

Warszawa kwiecień 2012 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 2011 roku budżetu państwa w części 60 Wyższy Urząd Górniczy

Dyrektor Departamentu

/ - /

Andrzej Otrębski

Zatwierdzam:

Marian Cichosz

/ - /

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 27 kwietnia 2012 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 końcowe i wnioski 7

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 8

Księgi rachunkowe 8

Inne ustalenia kontroli 13

Ustalenia innych kontroli 14

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI 19

Protokół 19

Wystąpienie pokontrolne 19

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 1 lutego do 30 marca 2012 r. kontrolę wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 60 Wyższy Urząd Górniczy.

Celem kontroli, obejmującej okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r., było dokonanie oceny wykonania *ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.*[2] oraz wydanie opinii o prawidłowości rozliczenia finansowego budżetu w tej części, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrolę przeprowadzono w Wyższym Urzędzie Górniczym[3]. Do oceny wykonania budżetu państwa w części 60 WUG wykorzystano także wyniki kontroli usuwania przez przedsiębiorstwa górnicze szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego[4] przeprowadzonej w trzech Okręgowych Urzędach Górniczych (w Gliwicach, Katowicach i w Rybniku) oraz kontroli wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, przeprowadzonej w Wyższym Urzędzie Górniczym[5].

Kontrola przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa[6].

Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Gospodarka finansowa części 60 Wyższy Urząd Górniczy podlegała rygorom wynikającym z *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*[7], *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*[8], *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*[9] oraz innych przepisów określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych.

1 Dz.U. z 2012 r. poz. 82.ze zm.
2 Dz.U. Nr 29, poz. 150.
3 Dalej: Urząd lub WUG.
4 Nr P/11/132 LKA.
5 Nr P/11/001/KGP/03.
6 Por. http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/.
7 Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. Dalej: *ufp*.
8 Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., dalej: *Prawo zamówień publicznych* lub *Pzp*.
9 Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1233, dalej: *ustawa o rachunkowości* lub *uor*.

Dysponentem głównym części 60 WUG jest Prezes WUG. W części tej nie ustanowiono dysponentów budżetu niższych stopni.

Prezes WUG jest centralnym organem administracji rządowej powołanym do wykonywania nadzoru górniczego, działającym na podstawie przepisów *ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze*[10]. Na mocy art. 108 ust. 1 tej ustawy Prezesowi WUG podlegają dyrektorzy 10 okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznego urzędu górniczego.

W zakresie wykonywania budżetu państwa w części 60 Wyższy Urząd Górniczy istotne były uregulowania *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*[11]. Rozporządzenie to określało m.in. wysokość opłat pobieranych przez Urząd za stwierdzenie kwalifikacji górniczych oraz zasady wynagradzania członków komisji egzaminacyjnych.

[10] Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm. Dalej: *prawo geologiczne i górnicze*. Uchylona z dniem 1 stycznia 2012 r. przez *ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U. Nr 163, poz. 981).

[11] Dz.U. Nr 84, poz. 755 ze zm. – obowiązywało do 31 grudnia 2011 r.

2. Podsumowanie wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2011 r. w części 60 Wyższy Urząd Górniczy.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie planowania i wykonania dochodów budżetowych. NIK pozytywnie ocenia rzetelność planowania oraz legalność i gospodarność zrealizowanych wydatków WUG. Prezes Urzędu prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w części 60 WUG. Dokonywana była okresowa analiza wykonania budżetu WUG, prowadzono oceny przebiegu wykonania zadań, realizacji dochodów i wydatków oraz wstępne oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych, stosownie do postanowień art. 175 *ustawy o finansach publicznych* i ustalonych, wewnętrznych procedur kontroli.

Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania budżetowe za rok 2011 sporządzone przez WUG.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli sprawozdania budżetowe WUG:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N);
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z);

przekazują prawdziwy i rzetelny, wynikający z ksiąg rachunkowych, obraz dochodów, wydatków, stanu środków a także należności i zobowiązań w 2011 r.

Sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28 zostały sporządzone w terminach określonych w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*[12], natomiast sprawozdania Rb-N i Rb-Z – w terminach określonych w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*[13].

[12] Dz.U. Nr 20, poz. 103.
[13] Dz.U. Nr 43, poz. 247.

Uwagi końcowe i wnioski

Po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2010 i w latach wcześniejszych w części 60 WUG Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała wniosków pokontrolnych. W wyniku niniejszej kontroli wystosowano natomiast jeden wniosek pokontrolny dotyczący powstrzymania się od dokonywania wydatków budżetowych przed ustalonymi terminami płatności. Zdaniem NIK, kierownictwo WUG stworzyło i utrzymuje sprawnie funkcjonujący mechanizm prowadzenia gospodarki finansowej. W 2011 r. nie straciły jednak na aktualności wyrażane już w latach poprzednich uwagi NIK dotyczące niepełnego zatrudnienia, zwłaszcza na stanowiskach pracowników inspekcyjno-technicznych. W ocenie NIK, rozwiązanie problemu niepełnego zatrudnienia na stanowiskach inspekcyjno-technicznych, wymaga podjęcia działań także przez ministra właściwego do spraw środowiska, nadzorującego Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

Księgi rachunkowe

NIK pozytywnie ocenia rzetelność ksiąg rachunkowych WUG, skuteczność funkcjonowania procedur kontroli zarządczej w badanych obszarach, system księgowości komputerowej oraz poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych.

Z ogólnej liczby 2 901 dowodów księgowych obcych[14] zarejestrowanych w WUG (dotyczących operacji gospodarczych o łącznej wartości 6 766,8 tys. zł) do szczegółowej kontroli wylosowano, metodą monetarną[15], 92 dowody i odpowiadające im zapisy księgowe dotyczące wydatków o łącznej wartości 1 376,8 tys. zł (tj. 15% badanej populacji). Do wyżej opisanej próby na zasadzie doboru celowego dołączono dowody i zapisy księgowe dotyczące zawartej przez WUG umowy na dostawę usług w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę (kwota 158 tys. zł). W badanej próbie, a także w wyniku niezależnie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Dochody

W *ustawie budżetowej na rok 2011* ustalone dochody budżetowe w części 60 Wyższy Urząd Górniczy, w wysokości 1 615 tys. zł, zostały wykonane w kwocie 2 082,9 tys. zł, tj. w 129%.

Wyższe niż planowano dochody uzyskano przede wszystkim w § 0690 *Wpływy z różnych opłat* (1 796 tys. zł, wobec planowanych 1 381 tys. zł, tj. o 30% więcej). Stanowiły je głównie 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 (86% całości dochodów).

Zgodnie z założeniami przyjętymi do budżetu państwa w kontroli w 2011 r. w tej części dochody budżetowe nie były objęte badaniem.

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

[14] O wartości jednostkowej powyżej 50 zł.
[15] Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

Należności budżetowe WUG na dzień 31 grudnia 2011 r. wysokości 7,4 tys. zł (w tym zaległości 6,9 tys. zł) powstały z tytułu opłat czynszowych wraz z odsetkami (5,5 tys. zł) oraz wierzytelności w kwocie 1,9 tys. zł zgłoszonej do masy upadłościowej jednej z firm.

W 2011 r. w WUG nie było należności przedawnionych, umorzonych, odroczonych, rozłożonych na raty ani takich, w stosunku do których zaniechano poboru.

Wydatki

W *ustawie budżetowej na 2011 r.* w części 60 Wyższy Urząd Górniczy ustalono wydatki w kwocie 52 574 tys. zł. W ciągu roku, na podstawie 7 decyzji Ministra Finansów, plan wydatków został zwiększony o 856 tys. zł, tj. o 2%, do ostatecznej wysokości 53 430 tys. zł. Dodatkowe środki przeznaczone były na:

- realizację zadań przejętych przez WUG, wykonywanych w 2010 r. przez zlikwidowane gospodarstwo pomocnicze (96 tys. zł); środki wykorzystano w całości, zgodnie z przeznaczeniem;
- wypłatę nagrody jubileuszowej dla osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe (20,5 tys. zł); środki wykorzystano w całości, zgodnie z przeznaczeniem;
- dodatki służby cywilnej dla siedmiu mianowanych urzędników (88 tys. zł), środki wykorzystano w 89%, zwracając pozostałość w kwocie 10 tys. zł na centralny rachunek budżetu państwa w dniu 27 grudnia 2011 r.;
- realizację zadania pn. „*Doposażenie organów nadzoru górniczego w sprzęt do monitorowania eksploatacji kopalin*” (309 tys. zł); środki wykorzystano w całości, zgodnie z przeznaczeniem;
- dodatek służby cywilnej dla mianowanego urzędnika (1 tys. zł), wykorzystano w 100% na wskazany cel;
- sfinansowanie zadania specjalnego *System motywacyjno-lojalnościowy* (dodatkowe wynagrodzenie członków prezydencji oraz innych osób zaangażowanych w przygotowania i sprawowanie prezydencji, zgodnie z wytycznymi Komitetu do Spraw Europejskich z dnia 10 maja 2011 r.) w ramach programu wieloletniego *Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011r.* (14 tys. zł); do 31 grudnia 2011 r. wykorzystano 99,4% otrzymanej kwoty, pozostałość 82 zł zwrócono na centralny rachunek budżetu państwa w dniu 27 grudnia 2011 r.;

- realizację zadania pn. „*Opracowanie metodyki oceny zagrożeń ze strony wyrobisk górniczych mających połączenie z powierzchnią usytuowanych na terenach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych*” (148 tys. zł); wykorzystano w 100% na wskazany cel.

W 2011 r. na podstawie decyzji Prezesa WUG dokonano osiem zmian w planie finansowym wydatków WUG na 2011 r. na łączną kwotę 4 471 tys. zł. W ocenie NIK były to zmiany celowe i rzetelnie udokumentowane. W przypadku jednej z tych zmian Prezes WUG, na podstawie art. 171 ust. 3 *ufp*, zobowiązany był do poinformowania Ministra Finansów o jej dokonaniu. Zmiana polegała bowiem na zmniejszeniu wydatków w § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* o kwotę 11 tys. zł z przeznaczeniem na pozostałe wydatki bieżące. Ustawowy obowiązek Prezes WUG wykonał niezwłocznie[16]. NIK nie wnosi uwag do rzetelności planowania wydatków.

Na rachunek bieżący wydatków WUG Ministerstwo Finansów przekazało w 2011 r. 53 429,8 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę 19,4 tys. zł zwrócono 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*[17].

Faktyczne wydano, w całości w dziale 750 – *Administracja publiczna,* 53 410,4 tys. zł (99,96% planu po zmianach i 101% wykonania w 2010 r. – 52 879 tys. zł). Nie stwierdzono przekroczeń limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

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

Wydatki bieżące wyniosły 52 265,1 tys. zł, a majątkowe 1 145 tys. zł. Dominującą pozycję stanowiły wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi 42 906,1 tys. zł oraz pozostałe wydatki bieżące 9 358,9 tys. zł.

W 2011 r. WUG przeprowadził 26 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stosując przepisy *ustawy Prawo zamówień publicznych*, w wyniku których zawarto 18 umów na dostawę towarów lub usług o łącznej wartości 2 673 tys. zł. Pozostałe postępowania nie doszły do skutku. Szczegółową kontrolą objęto próbę 14% wydatków (624,1 tys. zł) wylosowanych metodą monetarną, w tym: 560 tys. zł przeznaczone na zakup towarów i usług oraz

[16] Zmiany i przekazania informacji Ministrowi Finansów dokonano w dniu 28 grudnia 2011 r.
[17] Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

wydatki na kwotę 64,1 tys. zł spośród 1 531 tys. zł pozostałych wydatków. Wszystkie zbadane wydatki były celowe, nie stwierdzono niegospodarności przy ich dokonywaniu.

W ramach wydatków majątkowych (kwota 1 145 tys. zł w § 6060 *Zakupy inwestycyjne*) za 449 tys. zł kupiono samochody osobowe dla urzędów górniczych, 414 tys. zł przeznaczono na zakup elektronicznego systemu obiegu dokumentów, a 256 tys. zł na zakup przyrządów pomiarowych. Kontrolą objęto wydatki na kwotę 911 tys. zł (80% całości wydatków inwestycyjnych wylosowanych metodą monetarną), nie stwierdzając niecelowości, niegospodarności lub nielegalności ich dokonania.

WUG opłacił abonament RTV za 2011 r., w kwocie 4 385 zł w dniu 31 grudnia 2010 r., a opłatę za cały 2012 r., w kwocie 4 109 zł – w dniu 30 grudnia 2011 r., a więc w obydwu przypadkach 25 dni przed ostatecznym terminem płatności (25 stycznia następnego roku). NIK zwraca uwagę, że w warunkach deficytu sektora finansów publicznych dokonywanie płatności faktur ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do daty wymagalności nie jest zasadne.

Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło w 2011 r. 494 etatów i było wyższe o dziewięć etatów (2%) od wykonania w 2010 r. Trzy etaty zajmowały osoby zatrudnione na kierowniczych stanowiskach państwowych (bez zmian w stosunku do 2009 r.). W korpusie służby cywilnej wykonanie wyniosło 420 etatów (w 2010 r. – 426 etatów).

W 2011 r. do pracy w Wyższym Urzędzie Górniczym oraz okręgowych urzędach górniczych i Urzędzie Górniczym do Badań Kontrolnych Urządzeń Energomechanicznych zostało przyjętych 51 osób, a rozwiązano stosunek pracy z 34 pracownikami, przy czym w WUG dokonano czynności przejęcia 18 pracowników z dniem 1 stycznia 2011 r. w związku z likwidacją gospodarstwa pomocniczego Urzędu.

Do pracy w WUG przyjęto 25 osób (w tym 18 z gospodarstwa pomocniczego), natomiast rozwiązano stosunek pracy z 8 pracownikami.

W okręgowych urzędach górniczych i w (specjalistycznym) Urzędzie Górniczym do Badań Kontrolnych Urządzeń Energomechanicznych (UGBKUE) do pracy w 2011 r. przyjęto 26 osób. Stosunek pracy rozwiązano z również 26 pracownikami

W 2011 r. zorganizowano 63 nabory na 41 wolnych stanowisk, w wyniku których zatrudniono 22 pracowników (w tym 3 osoby do pracy w WUG, 19 osób do pracy w OUG i UGBKUE).

W urzędach górniczych są problemy z pozyskaniem pracowników do pracy na stanowiskach inspekcyjno-technicznych. Ze względu na zakres zadań, wymagania stawiane kandydatom do pracy na tych stanowiskach są wysokie (wykształcenie, kwalifikacje, doświadczenie zawodowe). Z powodu braku ofert kandydatów lub niespełnienia warunków niezbędnych, wynikających z ogłoszenia, niektóre nabory na te stanowiska zostają nierozstrzygnięte – np. nabory prowadzone w OUG w Kielcach, Warszawie i Wrocławiu. Atrakcyjność pracy w administracji górniczej do 2008 r. podnosiły m.in. przepisy dotyczące uprawnień do emerytury górniczej. Pracownicy urzędów górniczych mogli przechodzić na emerytury górnicze, w zależności od długości świadczenia pracy górniczej, w wieku 50 lub 55 lat życia, stąd praca w urzędach górniczych na stanowiskach inspekcyjno-technicznych była atrakcyjna.

Inną przyczyną ograniczającą liczbę przyjęć do pracy, była wysokość wynagrodzenia w służbie cywilnej. Proponowane przez urzędy górnicze wynagrodzenia były niższe od wynagrodzeń nawet na niższych stanowiskach w górnictwie rud miedzi, otworowym czy węgla kamiennego, a więc nie było ono adekwatne do oczekiwań potencjalnych kandydatów.

Z zaakceptowanego przez Prezesa WUG *Planu i stanu etatów na dzień 1 stycznia 2011 r.* wynika, że na ten dzień różnica między planowanym a faktycznym stanem zatrudnienia wynosiła 31 etatów (w WUG było to 11 etatów, w OUG – 20 etatów), w tym na stanowiskach inspekcyjno-technicznych 21 etatów. O niedoborach tych informowany był Szef Służby Cywilnej.

NIK podtrzymuje wyrażaną od kilku już lat ocenę, że niepełne wykonywanie planu zatrudnienia z powyższych przyczyn od kilku lat ma charakter strukturalny. Wynika on z trwałego, jednakże niezawinionego przez WUG, niedostosowania oferty zatrudnienia kierowanej przez Urząd do kandydatów z określonymi kwalifikacjami zawodowymi do ich oczekiwań płacowych. NIK po raz kolejny podkreśla, że długotrwałe wykonywanie zadań w warunkach niepełnej obsady, pomimo starań kierownictwa WUG o utrzymanie należytej realizacji tych zadań, może spowodować negatywne konsekwencje, a zwłaszcza utrudnić należytą kontrolę poziomu bezpieczeństwa w jednostkach objętych nadzorem górniczym.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2011 r. na jednego pełnozatrudnionego (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 6 236 zł, tj. mniej o 2% niż w 2010 r. (6 347 zł). Wydatki na wynagrodzenia (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) zrealizowano w wysokości 36 969,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i nieznacznie więcej niż w 2010 r. (36 940 tys. zł).

Wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w WUG w 2011 r. ustalone zostały na poziomie grudnia 2008 r. – zgodnie z ograniczeniami wynikającymi z art. 3 ust. 2f *ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*[18].

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

Zobowiązania WUG według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. (w całości niewymagalne) w kwocie 3 576,8 tys. zł dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2011 r. (3 461,1 tys. zł).

Inne ustalenia kontroli

Zgodnie z § 10 ust. 2 i 3 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa* oraz *zarządzeniem Prezesa WUG nr 15 z dnia 3 marca 2010 r. w sprawie instrukcji kasowej*[19], w Urzędzie dla zaspokojenia potrzeb w zakresie realizacji wydatków gotówkowych ustalono zapas gotówki w kasie w wysokości 10 tys. zł. Na podstawie przeglądu raportów kasowych stwierdzono, że w kasie WUG nie przechowywano środków w kwocie wyższej niż wskazana powyżej wysokość tzw. pogotowia kasowego w 2011 r.

Zgodnie z § 16 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybów dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminu udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach*[20], Minister Finansów zezwolił na prowadzenie przez WUG – do dnia 31 grudnia 2011 r. – dziewięciu rachunków pomocniczych w Narodowym Banku Polskim dla środków na wydatki bieżące okręgowych urzędów górniczych[21]. Codziennie środki niewykorzystane do godz. 14.30 – zgodnie z powyższym rozporządzeniem – przekazywane były z rachunków pomocniczych na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

W WUG prowadzona była centralnie ewidencja księgowo-finansowa, obejmująca zapisy uzyskanych dochodów i poniesionych wydatków budżetowych wszystkich jednostek,

[18] Dz.U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430 ze zm.
[19] Dz.Urz. WUG Nr 4, poz. 30 ze zm.
[20] Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.
[21] Takich jak: podróże służbowe krajowe, naprawy samochodów służbowych oraz inne wydatki bieżące niepodlegające przepisom prawa zamówień publicznych.

a mianowicie WUG, OUG i 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, mechanizm ten zapewnia właściwą kontrolę i nadzór nad całością gospodarki finansowej Urzędu i podległych jednostek.

Ustalenia innych kontroli

1. Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Katowicach przeprowadziła w 2011 r. w trzech Okręgowych Urzędach Górniczych (w Gliwicach, Katowicach i w Rybniku) kontrolę usuwania przez przedsiębiorstwa górnicze szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego. W jej ramach dokonano oceny działań organów nadzoru górniczego pod kątem skuteczności nadzoru i kontroli nad ruchem zakładów górniczych, w ramach realizacji przez nie zadań związanych z zapobieganiem i usuwaniem szkód górniczych oraz przestrzegania warunków koncesji, działań w zakresie współuczestniczenia w planowaniu zagospodarowania przestrzennego terenów górniczych oraz działań związanych z rozpatrywaniem wniosków kierowanych do Skarbu Państwa o naprawę szkód wywołanych reaktywacją starych zrobów zlikwidowanych zakładów górniczych.

NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniła działania organów nadzoru górniczego w zakresie kształtowania polityki przestrzennej na terenach górniczych oraz nadzór nad ruchem zakładów górniczych, w aspekcie zapobiegania występowania szkód górniczych Dyrektorzy OUG współuczestniczyli w opracowaniu planów miejscowych gmin obejmujących tereny górnicze, poprzez wnoszenie do projektów tych planów uwag dotyczących zapewnienia przedsiębiorcom górniczym możliwości wykonania uprawnień określonych w posiadanych przez nich koncesjach. Jako rzetelne i gospodarne NIK oceniła też reprezentowanie Skarbu Państwa przez dyrektorów OUG w postępowaniach o naprawę szkód górniczych wywołanych ruchem nieistniejących już zakładów górniczych niemających następców prawnych. Nieprawidłowości wystąpiły tylko w jednym spośród trzech skontrolowanych urzędów, tj. OUG w Gliwicach.

Urząd ten nierzetelnie sprawował nadzór i kontrolę nad ruchem przynależnych mu terytorialnie zakładów górniczych, czego bezpośrednim skutkiem było naruszenie przez dwie

nadzorowane kopalnie[22] warunków określonych w ich koncesjach. Pracownicy OUG w Gliwicach, w okresie objętym kontrolą, przeprowadzili dziewięć kontroli i inspekcji w Oddziale Kompanii Węglowej SA KWK „Sośnica–Makoszowy". Obejmowały one m.in. działalność służb mierniczo-geologicznych Kopalni w zakresie obserwacji geodezyjnych deformacji powierzchni terenów górniczych, powstałych wskutek prowadzonej działalności. W trakcie kontroli NIK w Urzędzie Gminy Gierałtowice i w KWK „Sośnica–Makoszowy" ujawniono fakt naruszenia przez Kopalnię warunków określonych w koncesji tj. prowadzenia eksploatacji w sposób niezgodny z wymaganiami określonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego[23] gminy Gierałtowice. Dyrektor OUG dopiero po poinformowaniu go przez kontrolujących wydał polecenie przeprowadzenia kontroli w Kopalni w zakresie zgodności rzeczywistych osiadań terenu z określonymi w *mpzp* gminy. Powyższe świadczy o braku należytego nadzoru i niedostatecznej kontroli Urzędu nad ruchem zakładu górniczego w zakresie przestrzegania przez Kopalnię warunków posiadanej koncesji. Przyczynę powyższego stanu rzeczy Dyrektor OUG tłumaczył brakiem reakcji gminy na naruszanie przez Kopalnię postanowień *mpzp* oraz ograniczonymi możliwościami przeprowadzania kontroli, wynikającymi z ilości nadzorowanych zakładów górniczych i postanowień ustawy z 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*[24]. W ocenie NIK, nie tłumaczy to zaistniałej sytuacji, gdyż zgodnie z art. 109 ust. 1 *Prawa geologicznego i górniczego* organy nadzoru górniczego, a nie gminy, sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych.

Dyrektor OUG w Gliwicach we wrześniu 2005 r. pozytywnie zaopiniował dodatek nr 4 do *Planu zagospodarowania złoża* (*Pzz*) „Bytom III" dla KWK „Bobrek–Centrum", nie uwzględniając faktu, że w jego treści powoływano się na nieaktualne już decyzje OUG w Bytomiu (z dnia 16 lipca 1964 r.), zezwalające na eksploatację w filarach ochronnych dzielnic Karb i Miechowice, z dopuszczeniem III kategorii wpływów. Stało to w sprzeczności z posiadaną przez Kopalnię koncesją, która dopuszczała eksploatację w tym terenie z dopuszczeniem II kategorii wpływów. Pozytywna opinia Dyrektora OUG miała pośredni wpływ na przyjęcie przez Ministra Środowiska bez zastrzeżeń powyższego dodatku do *Pzz* zawierającego nielegalne zapisy.

Ten sam Urząd zatwierdził kolejny dokument, który został sporządzony z naruszeniem przepisu art. 64 ust. 1 *Prawa geologicznego i górniczego*. Dyrektor OUG w Gliwicach, niezgodnie z warunkami określonymi w koncesji nr 38/99 z 1 września 1999 r., zatwierdził plan

[22] KWK „Sośnica – Makoszowy" i KWK „Bobrek – Centrum".
[23] Dalej: *mpzp*.
[24] Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447.

ruchu KW SA Oddział KWK „Bobrek-Centrum" na lata 2009-2011. W planie dopuszczono eksploatację na terenach zabudowanych, skutkującą wpływami II i III kategorii terenu górniczego, natomiast koncesja dopuszczała wpływy maksymalnie II kategorii. Przyczynę powyższego stanu Dyrektor OUG tłumaczył tym, że Prezydent Bytomia w swojej opinii, sporządzonej w oparciu o art. 64 ust. 5 *Prawa geologicznego i górniczego*, dopuścił eksploatację skutkującą wpływami III kategorii, oraz tym, że plan ruchu został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję ds. Ochrony Powierzchni, utworzonej przy WUG.

Dyrektor OUG w Gliwicach**,** w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, zawierające wnioski dotyczące usunięcia przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości, poinformował, że zostały one przyjęte do realizacji.

2. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w WUG kontrolę wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym[25] oraz procesów planowania, monitorowania i sprawozdawczości.

Prezes WUG realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. w części 60 WUG, w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

- zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiąganych rezultatów oraz sprawozdawczości,
- określania treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określania treści działań,
- monitorowania osiągania celów zadań budżetowych i realizacji celów podzadań grupujących działania umożliwiające osiąganie celów zadania budżetowego, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione, w kontekście sporządzania materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

W wyniku kontroli stwierdzono, że:

- właściwie zorganizowano procesy planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym w ramach części 60 WUG,

[25] Zgodnie z art. 2 pkt 3 *ufp* przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:
a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione,
wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

- formularze planistyczne BZ na 2011 r. sporządzono według wzorów określonych w nocie budżetowej[26] i terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów,
- zaplanowano strukturę wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, prawidłowo definiując:
  - treść zadań, ich cele oraz mierniki dokonań,
  - treść podzadań grupujących działania, umożliwiających osiąganie celów zadania budżetowego, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione, wraz z celami podzadań i miernikami dokonań,
  - treść działań wchodzących w skład poszczególnych podzadań, wraz z celami działań i miernikami dokonań,
- wdrożono system monitorowania realizacji zaplanowanych celów zadań i podzadań.

W okresie objętym kontrolą liczba szczegółowych działań wyznaczonych w ramach poszczególnych podzadań podlegała weryfikacji pod kątem celowości ich realizacji. Ostatecznie ustalono, w ramach pięciu zadań, dla ośmiu podzadań i łącznie 12 szczegółowych działań. W ocenie NIK ograniczenie to było trafne i powinno ułatwić prowadzenie klasyfikacji wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

Zadania związane z planowaniem budżetu WUG w układzie zadaniowym, obejmujące m.in. formułowanie podzadań, ich celów oraz mierników realizacji, a także monitorowanie bieżącego kształtowania się wartości tych mierników i kosztów w układzie zadaniowym na lata 2011-2014, realizowały zespoły zadaniowe powołane przez Prezesa WUG. Współpracowały one z kierownikami jednostek podległych (okręgowe i specjalistyczne urzędy górnicze). W proces zarządzania realizacją działań oraz wydatków w układzie zadaniowym w 2011 r. zaangażowani zostali zarówno pracownicy komórki finansowo-księgowej, jak i pracownicy komórek merytorycznych.

Prezes WUG terminowo przekazał Ministrowi Finansów zestawienia wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i na dwa kolejne lata (dokumenty planistyczne BZ-1[27], BZ-2[28] i BZ-3[29]). Układ zadaniowy wydatków został zaplanowany na 2011 r.

---

[26] *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011* (Dz. U. Nr 42, poz. 245).

[27] BZ-1 – Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

[28] BZ-2 – Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

[29] BZ-3 – Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata.

w kwotach odpowiadających przyznanym limitom. Dla każdego działania określono planowane wydatki na 2011 r.

Treść pięciu zadań budżetowych ujętych w zestawieniach BZ oraz ich cele i mierniki stopnia osiągnięcia celów ustalone zostały zgodnie z wymaganiami zawartymi w nocie budżetowej oraz w standardach określonych w *komunikacie nr 6 Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r*. Treść zadań obejmowała przedmiotowy zakres działalności WUG, zdefiniowany w odnośnych aktach prawnych. Zapewniono zgodność celów zadań z celami funkcji określonymi w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa*, a także z celami ustalonymi w *Strategii działania urzędów górniczych na lata 2010-2014*.

Prawidłowo określono treść, cele i mierniki wszystkich ośmiu podzadań składających się na poszczególne zadania. Cele wszystkich podzadań sformułowano w sposób zapewniający ich jednoznaczne powiązanie z zadaniem. Zdaniem NIK cele te były istotne, mierzalne i określone w czasie, spełniając standardy określone w *komunikacie nr 6 Ministra Finansów*. Przyjętym miernikom określono wartość docelową na 2011 r. oraz zapewniono możliwość pomiaru w wieloletniej perspektywie.

Szczegółowe badanie prawidłowości określenia 12 działań (wchodzących w skład realizowanych podzadań) nie wykazało nieprawidłowości. Z treści działań jednoznacznie wynikał ich przedmiot, sposób realizacji oraz oczekiwany rezultat możliwy do powiązania z celem danego podzadania.

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Protokół

Protokół kontroli podpisano bez zastrzeżeń w dniu 30 marca 2012 r.

Wystąpienie pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne zostało skierowane do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w dniu 5 kwietnia 2012 r. NIK sformułowała wniosek pokontrolny o powstrzymanie się od dokonywania wydatków budżetowych przed ustalonymi terminami płatności.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes WUG[30] poinformował, iż uwaga NIK dotycząca dokonywania przedterminowych wpłat, zostanie uwzględniona.

[30] Pismo z dnia 18 kwietnia 2012 r.

Załącznik nr 1

Dochody budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie	2010	2011		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem*, w tym:	1 701	1 615	2 083	122	129
1.	dział 750 Administracja publiczna	1 701	1 615	2 083	122	129
1.1	rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	1 701	1 507	1 985	117	132
1.1.1	§ 0690 wpływy z różnych opłat	1 485	1 381	1 796	121	130
1.1.2	§ 0750 dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych	136	122	89	65	73
1.1.3	§ 0870 wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	54	1	70	130	7 000
1.1.4	§ 0920 Pozostałe odsetki	4	0	0	-	0
1.1.5	§ 0970 wpływy z różnych dochodów	20	3	30	150	1 000
1.1.6	§ 2380 Wpłata do budżetu części zysku gospodarstwa pomocniczego	2	0	0	0	0
1.2.	rozdział 75094 Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze	0	108	98	0	91
1.2.1	§ 0840 wpływy ze sprzedaży wyrobów	0	108	98	0	91

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

Załącznik nr 2

Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem*, w tym:	52 879	52 754	53 430	53 410	101	101	100
	dział 750	52 879	52 754	53 430	53 410	101	101	100
1.	Administracja publiczna							
1.1.	rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	23 165	20 162	24 091	24 080	104	119	100
1.2.	Rozdział 75007 Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej	29 697	32 578	29 311	29 302	99	90	100
1.3.	rozdział 75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	17	14	28	28	165	200	100

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

Załącznik nr 3

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2010			Wykonanie 2011			
		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	**485**	**36 940**	**6 347**	**494**	**36 969**	**6 236**	**98,3**
	W tym wg statusu zatrudnienia*:							
	02 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	3	387	10 750	3	405	11 250	104,7
	03 osoby zaliczane do członków korpusu służby cywilnej	426	31 687	6 199	420	31 400	6 230	100,5
	01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	56	4 866	7 241	71	5 164	6 061	83,7
1.	**dział 750 Administracja publiczna**	**485**	**36 940**	**6 347**	**494**	**36 969**	**6 236**	**98,3**
1.1.	**rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej**	**135**	**11 311**	**6 982**	**151**	**11 723**	**6 470**	**92,7**
	02	3	387	10 750	3	405	11 250	104,7
	03	131	10 855	6 905	132	10 823	6 833	98,9
	01	1	69	5 750	16	495	2 578	44,8
1.2.	**rozdział 75007 Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej**	**350**	**25 629**	**6 102**	**343**	**25 234**	**6 131**	**100,5**
	01	55	4 797	7 268	55	4 669	7 074	97,3
	03	299	20 832	5 885	288	20 565	5 951	101,1
1.3.	Rozdział 75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie UE				12			
	03				12			

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

Załącznik nr 4

Kalkulacja oceny końcowej część 60 – Wyższy Urząd Górniczy

Oceny wykonania budżetu części 60 – Wyższy Urząd Górniczy dokonano stosując kryteria[31] oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2011 roku[32].

Dochody :	2 083 tys. zł
Wydatki (wydatki budżetu krajowego):	53 410 tys. zł
Łączna kwota G:	55 493 tys. zł
Waga wydatków w łącznej kwocie:	Ww = W : G 0,9625
Waga dochodów w łącznej kwocie:	Wd = D : G 0,0375
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 0,9625 + 5 x 0,0375 = 5

[31] http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/.
[32] Porównaj: http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/.

Załącznik nr 5

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