



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MAŁGORZATA MOTYLOW**

KGP.410.001.04.2022

**Pan  
Rafał Gawin  
Prezes  
Urzędu Regulacji Energetyki**

Al. Jerozolimskie 181  
02-222 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 50-Urząd Regulacji Energetyki

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Regulacji Energetyki <sup>1</sup> , Al. Jerozolimskie 181, 02-222 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Rafał Gawin, Prezes Urzędu, od dnia 24 lipca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Łukasz Urbanowicz, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/6/2022 z 12 stycznia 2022 r.  (akta kontroli str. 1-3)

# II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli  
Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 50 Urząd Regulacji Energetyki. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez Prezesa URE w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*<sup>3</sup>.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku 2020.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków majątkowych,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 50 URE w trakcie roku budżetowego,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 50 URE limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza stanu zobowiązań,
- szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,

<sup>1</sup> Dalej: URE lub Urząd.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: ufp.

- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

### III. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 50-URE.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych w żadnym z obszarów wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

### IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Dochody budżetowe zrealizowane w 2021 r. w części 50 URE wyniosły 163 064,1 tys. zł i były wyższe o 24,7% (o 32 264,1 tys. zł) od planowanych w ustawie budżetowej na rok 2021<sup>6</sup> (130 800 tys. zł). Zrealizowane w 2021 r. dochody stanowiły 106,5% dochodów uzyskanych w 2020 r. (153 168,3 tys. zł). Dochody zrealizowano w całości w rozdziale 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej.

Wpływ na przekroczenie planu dochodów oraz na wyższe ich wykonanie niż w 2020 r. miały przede wszystkim zmiany w obowiązującym stanie prawnym oraz przychody koncesjonowanych przedsiębiorstw energetycznych .

Z dniem 18 lutego 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o *promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych*<sup>7</sup>. Na mocy art. 94 pkt 5 lit. c tej ustawy zmieniony został przepis art. 56 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*<sup>8</sup>, w wyniku czego należności z tytułu kar pieniężnych wymierzanych przez Prezesa Urzędu, które były płatne na konto właściwego Urzędu Skarbowego zaczęły wpływać na konto URE. Według złożonych wyjaśnień<sup>9</sup> na etapie planowania budżetu na rok 2021, tj. w sierpniu 2020 r. nie było możliwe oszacowanie ilości i wielkości kar, których salda zostaną przekazane przez Urzędy Skarbowe do URE, i z których należności wpłyną na konto Urzędu. W konsekwencji w stosownym §0580 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych odnotowano w 2021 r. dochody w wysokości 22 183,7 tys. zł, a więc znacząco wyższe od kwoty zaplanowanej (100 tys. zł) oraz osiągniętej w 2020 r. (721,1 tys. zł).

Urząd osiągnął także wyższe od planowanych o 9 616,8 tys. zł, tj. o 7,4%, dochody w §0590 Wpływy z opłat koncesyjnych i licencji, aczkolwiek nie osiągnęły one po-

<sup>4</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 234, ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.

<sup>9</sup> Pismo z dnia 4 marca 2022 r. podpisane przez Dyrektora Generalnego Urzędu.

ziomu z 2020 r. (mniej o 10 434,3 tys. zł tj. o 7,0%). Opłaty koncesyjne są trudne do precyzyjnego zaplanowania, albowiem ich wysokość jest uzależniona od przychodów przedsiębiorstw energetycznych osiąganych z działalności objętej koncesjami.

Dochody w powyższych dwóch podziałkach klasyfikacji budżetowej (§ 0580 oraz § 0590) stanowiły w 2021 r. odpowiednio 13,7% i 85,6% całości zrealizowanych dochodów Urzędu.

Należności w części 50 URE na koniec 2021 r. wyniosły 862 541,9 tys. zł i dotyczyły głównie kar pieniężnych, ewidencjonowanych w § 0580 – Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (751 996,2 tys. zł, tj. 87,2% należności pozostałych do zapłaty ogółem). Zaległości wyniosły 861 228,3 tys. zł i były niższe od należności o 1 313,7 tys. zł tj. o 0,2%. Różnica pomiędzy należnościami, a zaległościami wynikała z wpłaconych kar wraz z odsetkami od nieprawomocnych decyzji Prezesa URE.

Należności były wyższe o 35 709,2 tys. zł tj. o 4,3% od stanu na koniec 2020 r. (826 809,7 tys. zł). Na wzrost należności w 2021 r. w porównaniu z 2020 r. miało wpływ przede wszystkim zaksięgowanie należności z tytułu kar, wymierzanych przez Prezesa Urzędu, które stały się płatne na konto URE od dnia 18 lutego 2021 r., a wcześniej były płatne na konto właściwego Urzędu Skarbowego.

(akta kontroli str. 4-111, 397-403, 408, 414-415, 431, 479-480)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OBSZAR

## 2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2021 wydatki budżetu państwa w części 50 URE zostały zaplanowane w wysokości 53 085,0 tys. zł. Na podstawie trzech decyzji Ministra Finansów podjętych w trakcie roku budżetowego zwiększono zaplanowane wydatki Urzędu o łączną kwotę 6 250,0 tys. zł do ostatecznej wysokości 59 335,0 tys. zł. Zrealizowano je w kwocie 58 940,6 tys. zł, co stanowiło 99,3% planu po zmianach. Wydatki te były wyższe od poniesionych w 2020 r. o 6 777,9 tys. zł, tj. o 13,0%.

Wydatki zostały poniesione w szczególności na:

- wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) – 3 034,8 tys. zł,
- wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) – 33 852,1 tys. zł,
- dodatkowe wynagrodzenie roczne (§ 4040) – 2 283,1 tys. zł,
- składki na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) – 6 369,8 tys. zł,
- zakup usług pozostałych (§ 4300) – 2 699,4 tys. zł,
- opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (§ 4400) – 6 774,5 tys. zł.

Struktura zrealizowanych wydatków według grup ekonomicznych była następująca:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 58 716,2 tys. zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach,
- wydatki majątkowe – 203,4 tys. zł, co stanowiło 92,5% planu po zmianach,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 21,0 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach.

Kwota zwiększeń z rezerw celowych, na podstawie dwóch z trzech decyzji ministra właściwego do spraw finansów, wyniosła łącznie 3 911,0 tys. zł, przeznaczona była na realizację zadań określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 2020 r. o *promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych*<sup>10</sup> oraz w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o *odnawialnych źródłach energii*<sup>11</sup>. Z kwoty tej wydatkowano na cele określone w decyzjach ministra 3 662,8 tys. zł, tj. 93,7%, przeznaczając środki na wydatki bieżące, w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi korpusu służby cywilnej. Według złożonych wyjaśnień<sup>12</sup> części środków w kwocie 248,2 tys. zł nie wykorzystano ze względu na fluktuację kadr na stanowiskach związanych z realizacją zadań finansowanych ze środków rezerwy celowej, w tym zwłaszcza ze względu na czasochłonność procedury naboru w służbie cywilnej oraz czas oczekiwania na podjęcie pracy przez pracownika. Otrzymane z rezerw środki zostały prawidłowo rozliczone, a niewykorzystane kwoty w całości zwrócone.

Wydatki na wynagrodzenia nie przekroczyły ustalonych limitów. Przeciętny stan zatrudnienia<sup>13</sup> w Urzędzie w 2021 r. wyniósł 353 osoby i wzrósł o dwie osoby w porównaniu do przeciętnego stanu w 2020 r.

Na podstawie decyzji Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 21 października 2021 r. zwiększono budżet URE o 2 339,0 tys. zł z przeznaczeniem na wypłatę dodatków motywacyjnych wraz z pochodnymi. Łączna wypłacona kwota dodatków w 2021 r. wraz z pochodnymi wyniosła 2 343,0 tys. zł i dotyczyła 370 osób, które otrzymały je w łącznej wysokości od 0,8 tys. zł do 11,1 tys. zł. Wysokość dodatku składała się z części stałej (0,8 tys. zł) przysługującej każdemu pracownikowi i części uznaniowej, przyznawanej na wniosek kierującego daną komórką organizacyjną. Sposób i kryteria przyznawania dodatków były zaopiniowane przez działające w Urzędzie związki zawodowe.

Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 203,4 tys. zł, co stanowiło 92,5% planu po zmianach (220 tys. zł). Przeznaczono je zgodnie z planem na zakup sprzętu serwerowego, licencji do komunikacji online oraz licencji do zdalnego dostępu do zasobów URE.

W trakcie roku zrezygnowano z dwóch zadań o łącznej wartości 380 tys. zł, dotyczących zakupu sprzętu sieciowego oraz zakupu licencji serwerowych. Nie wprowadzono do planu nowych zadań. Według złożonych wyjaśnień<sup>14</sup> rezygnacja była spowodowana koniecznością zapewnienia środków na niezbędne wydatki bieżące w celu sfinansowania podstawowych kosztów utrzymania Urzędu. O dokonywanych zmianach planu finansowego w zakresie wydatków majątkowych (na kwoty poniżej 100 tys. zł jednorazowo) informowano Ministra Finansów, stosownie do postanowień art. 171 ust. 3 ufp.

Zobowiązania URE na koniec 2021 r. wyniosły 3 015,2 tys. zł i były wyższe o 170,4 tys. zł od kwoty zobowiązań na koniec 2020 r. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie 2 340,5 tys. zł. Na koniec 2021 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 5 815,1 tys. zł, tj. 9,8% wydatków ogółem w części 50 URE, w tym kwotę 559,8 tys. zł sfinansowaną z rezerw celowych.

<sup>10</sup> Dz.U. 2021 poz. 234, ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. 2021 poz. 610, ze zm.

<sup>12</sup> Pismo z dnia 1 marca 2022 r. podpisane przez Dyrektora Generalnego URE.

<sup>13</sup> W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

<sup>14</sup> Pismo z dnia 4 marca 2022 r. podpisane przez Dyrektora Generalnego URE.

Doboru próby wydatków dokonano na podstawie dziennika księgowoń, za okres od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. Próba została wylosowana metodą monetarną<sup>15</sup>. Badaniem objęto wydatki ujęte w 40 zapisach księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych w dwóch zapisach na kwotę 154,2 tys. zł oraz w grupie pozapłacowych wydatków bieżących jednostek budżetowych w 38 zapisach na kwotę 5 660,9 tys. zł. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, realizując cele jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 4-188, 410-412, 418-419, 476, 494-496, 498-499, 546-550, 583-601, 669-672)

Urząd prawidłowo wywiązał się z obowiązku publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień w 2021 r. oraz przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do 1 marca 2022 r. sprawozdania o udzielonych w 2021 r. zamówieniach.

W ramach kontroli dokonano sprawdzenia dwóch zamówień publicznych o łącznej szacunkowej wartości 682,0 tys. zł. Pierwsze z nich o szacunkowej wartości 552 tys. zł<sup>16</sup> obejmowało przedłużenie gwarancji producenta na sprzęt serwerowy i sieciowy dla Urzędu. Postępowanie przeprowadzono w trybie podstawowym. W stosunku do drugiego zbadanego zamówienia, z uwagi na szacunkową wartość nieprzekraczającą 130,0 tys. zł<sup>17</sup>, nie zastosowano przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>18</sup>. Dotyczyło ono zakupu usługi polegającej na pracach analitycznych i programistycznych w języku programowania C# w technologii .NET 4.5.1 lub nowszej i bazie danych MS SQL 2016 lub nowszej z wykorzystaniem komponentów Telerik. W 2021 r. kwota rzeczywistych wydatków na powyższe zamówienia wyniosła 507,8 tys. zł. W przebiegu obydwu zamówień nie stwierdzono naruszeń przepisów upzp. Zamówienia były celowe, służyły realizacji zadań URE oraz były realizowane w roku 2021 zgodnie z zawartymi umowami.

(akta kontroli str.189-396, 603-629)

W obszarze wydatków były przeprowadzane okresowe analizy, o których mowa w art. 175 ust. 2 pkt 2-3 upf.

(akta kontroli str.109-111, 630-666)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

W wyniku kontroli 9,8% zrealizowanych w części 50-URE wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w upf i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Urząd skutecznie sprawował nadzór w obszarze wydatków.

<sup>15</sup> Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

<sup>16</sup> Bez VAT.

<sup>17</sup> 129 960,00 zł bez VAT.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1129, ze zm. Dalej: upzp.

**OBSZAR****3. Sprawozdawczość**

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta części 50-URE, stanowiących jednocześnie sprawozdania jednostkowe Urzędu:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Urząd sporządził dwie korekty sprawozdań. Sprawozdanie Rb-28 za 2021 r. zostało poprawione przez URE z powodu korekty wartości dodatkowego wynagrodzenia rocznego w związku z weryfikacją wszystkich osób uprawnionych do jego otrzymania oraz wpływem po dacie złożenia sprawozdania dwóch faktur za energię elektryczną za miesiące listopad i grudzień, dotyczących Oddziału Terenowego URE w Poznaniu. Sprawozdanie RB-BZ1 zostało skorygowane z powodu nieuwzględnienia w pierwszej wersji zwiększenia budżetu URE na rok 2021 o kwotę 2 339,0 tys zł przeznaczoną na wypłatę dodatków motywacyjnych.

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

(akta kontroli str.4-111, 404-545, 551-582, 586, 602, 667-668)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Roczne sprawozdania budżetowe za rok 2021 r. oraz sprawozdania za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych dysponenta części 50-URE zostały sporządzone prawidłowo, w obowiązujących terminach oraz zgodnie z przepisami.

**OBSZAR****V. Uwagi i wnioski**

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 50 URE w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

**VI. Pozostałe informacje i pouczenia**

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>19</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2022 r.

Wiceprezes

Najwyższa Izba Kontroli

/-/ Małgorzata Motylow

---

<sup>19</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.



