



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.06.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Edyta Jamioł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96839 z dnia 14 stycznia 2016 r. 2. Kamila Trzcińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96840 z dnia 14 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Główny Urząd Geodezji i Kartografii (dalej: <i>GUGiK</i>) ul. Wspólna 2, 00-926 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Bujakowski, Główny Geodeta Kraju, od dnia 18 czerwca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 8)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty i skrótowce oznaczają:

- *Fundusz* – Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- *GGK* – Główny Geodeta Kraju,
- *MAiC* – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
- *MSWiA* – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- *MF* – Minister Finansów,
- *ustawa budżetowa* - ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.¹,
- *ufp* lub *ustawa o finansach publicznych* – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²,
- *uor* – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³,
- *rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości* – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴,
- *ustawa Pzp* – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵,
- *pzgik* – państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny,
- *PO PT* - Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007 – 2013,
- *PO IG* – Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007 – 2013,
- *MF EOG 2009 – 2014* – Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009 – 2014,
- *ISOK* – projekt *Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami*,

¹ Dz. U. poz. 153, ze zm.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

- GBDOT – projekt *Georeferencyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych wraz z krajowym systemem zarządzania*,
- TERYT 3 – projekt *Państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju*,
- ZSIN – projekt *Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach*,
- EGIB - ewidencja gruntów i budynków.

II. Wprowadzenie

Główny Geodeta Kraju w badanym okresie był dysponentem Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym oraz dysponentem trzeciego stopnia:

- do 26 listopada 2015 r. w części 17 – Administracja publiczna⁶, której dysponentem był:
 - Minister Administracji i Cyfryzacji⁷ (do 16 listopada 2015 r.),
 - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸ (od 16 listopada 2015 r.),
- od 27 listopada 2015 r. w części 18 – *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*⁹, której dysponentem był Minister Infrastruktury i Budownictwa¹⁰.

Zmiany podległości w realizacji budżetu państwa wynikały z wprowadzenia w 2015 r. zmian w strukturze Rady Ministrów skutkujących m.in. utworzeniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹¹, Ministerstwa Cyfryzacji¹² i Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa¹³.

W okresie, w którym Główny Geodeta Kraju był formalnie dysponentem trzeciego stopnia w części 18 (od 27 listopada 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.), dochody i wydatki GUGiK realizowane były faktycznie w części 17. Sprawozdania przekazywano do dysponenta części 17.

Dyrektor Generalna poinformowała m.in., że GUGiK nie otrzymał żadnych zaleceń od jednostki nadrzędnej w sprawie postępowania po zmianie struktury Rady Ministrów. Ponadto poinformowała, że w dniu 16 listopada 2015 r. w GUGiK dokonaliśmy zatwierdzenia wszystkich dokumentów w celu sporządzenia zestawienia wydatków oraz bilansu zamknięcia. Jednakże po spotkaniu w dniu 23 listopada 2015 r. w Ministerstwie Cyfryzacji uzyskaliśmy informację, że do końca roku w GUGiK nie ulegną zmianie zasady prezentowania danych, tj. że wszystkie sprawozdania będą prezentowane w części 17. W związku ze zmianami związanymi z powołaniem nowego Rządu GUGiK śledził wszystkie zmiany, które umożliwiłyby dokonanie wszystkich zmian w odpowiednim czasie.

(dowód: akta kontroli str. 448-457)

⁶ Decyzja Nr 26 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 10 września 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Administracji i Cyfryzacji (Dz. Urz. MAiC poz. 59, ze zm.) (poprzednio decyzja Nr 23 z dnia 25 listopada 2014 r. - Dz. Urz. MAiC poz. 28, ze zm.); decyzja Nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 1).

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. poz. 1254).

⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 1897).

⁹ Decyzja Nr 3 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 19 stycznia 2016 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Infrastruktury i Budownictwa (Dz. Urz. MiB poz. 5).

¹⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U. poz. 1907).

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. (Dz. U. poz. 1946).

¹² Rozporządzenie RM z dnia 7 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2077).

¹³ Rozporządzenie RM z dnia 7 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2080).

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 17 – Administracja publiczna przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

W GUGiK finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi, zadania z zakresu budowy, utrzymania i rozwoju zbiorów danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Zakres kontroli obejmował w:

- 1) Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii:
 - analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych¹⁴,
 - wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
 - prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych.
 - 2) Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym:
 - planowanie i zmiany w planie finansowym przychodów i kosztów,
 - wykonanie planu finansowego przychodów i kosztów,
 - prawidłowość i rzetelność sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych,
 - wykonanie zadań
- oraz realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

GUGiK w okresie objętym kontrolą był beneficjentem:

- pięciu projektów realizowanych w ramach PO IG:
 - 1) Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami - ISOK;
 - 2) TERYT 3 – Rozbudowa systemów do prowadzenia rejestrów adresowych - Etap I;
 - 3) GEOPORTAL 2;
 - 4) Georeferencyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych (GBDOT) wraz z krajowym systemem zarządzania;
 - 5) Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – ZSIN Faza I;
 - projektu w ramach Programu Operacyjnego (PL03) – Wzmocnienie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych: Model bazy danych przestrzennych dotyczących środowiska przyrodniczego wraz z systemem zarządzania w aspekcie kartograficznym opracowań tematycznych – enviDMS, finansowanego w ramach MF EOG 2009-2014;
 - Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013;
 - projektu ELF Europejskie Ramy Lokalizacyjne („ELF - European Location Framework” nr grantu 325140) w ramach Programu na Rzecz Wspierania Polityki Dotyczącej Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych;
- oraz trzech nowych projektów w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014 – 2020 (PO PC):
- Centrum Analiz Przestrzennych Administracji Publicznej (CAPAP);
 - ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II;
 - K-GESUT - Krajowa baza danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu.

¹⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2015 roku budżetu państwa kontrola dochodów budżetowych w GUGiK została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Zrealizowane w 2015 r. przez GUGiK dochody wyniosły 1 086,06 tys. zł.

W GUGiK w 2015 r. zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 50 968,8 tys. zł. Ponadto z budżetu środków europejskich w GUGiK wydatkowano kwotę 107 313,9 tys. zł.

Zrealizowane w 2015 r. przychody Funduszu wyniosły 6 950,3 tys. zł.

Ze środków Funduszu w 2015 r. zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 6 610,5 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹⁵ pozytywnie wykonanie planu finansowego GUGiK w 2015 r. oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

W wyniku kontroli 46,3% zrealizowanych wydatków budżetu państwa i 41,3% wydatków budżetu środków europejskich w części 17 w zakresie GUGiK oraz 89% wydatków Funduszu stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto większość celów prowadzonej działalności zaplanowanych w układzie zadaniowym wydatków.

Roczne sprawozdania budżetowe GUGiK oraz kwartalne sprawozdania Funduszu za 2015 r. zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej oraz terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁷, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁸.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym. Pomimo ustanowienia w przyjętej koncepcji kontroli zarządczej mechanizmów kontroli zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze sporządzania sprawozdań, mechanizmy te nie zadziałały skutecznie w odniesieniu do sprawozdań Rb-27¹⁹ oraz Rb-N²⁰ GUGiK oraz nie zapobiegły stwierdzonym i opisanym niżej nieprawidłowościom. Pozostałe sprawozdania GUGiK i Funduszu zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczące GUGiK polegały na:

- ujęciu w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2015 r. oraz w sprawozdaniu Rb-27 rocznym należności spornych w kwocie 73,3 tys. zł, co było niezgodne z § 13 ust. 1 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań²¹ oraz z § 9 ust. 1 pkt 5

¹⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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 opisową.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298 poz. 1766).

¹⁹ Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych (dalej: Rb – 27).

²⁰ Sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (dalej: Rb – N).

²¹ Załącznik nr 9 Instrukcja sporządzania sprawozdań do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych²². Nieprawidłowość ta została usunięta w trakcie kontroli (szczegółowy opis na str. 22 – 23 wystąpienia);

- ujęciu w księgach rachunkowych GUGiK kary umownej w wysokości 91,9 tys. zł w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej, co było niezgodne z klasyfikacją paragrafów dochodów, przychodów i środków²³. Nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli (szczegółowy opis na str. 7 wystąpienia);
- wskazaniu w końcowym wniosku o płatność dotyczącym projektu TERYT3 kwoty wydatku kwalifikowanego w wysokości nie pomniejszonej o kwotę naliczonej kary umownej, tj. o kwotę 91,9 tys. zł, co było niezgodne z wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO IG²⁴. Nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli (szczegółowy opis na str. 14 – 16 wystąpienia);
- nierzetelnej weryfikacji dowodów księgowych, co skutkowało ujęciem w księgach rachunkowych GUGiK czterech faktur VAT, zawierających daty operacji gospodarczej niezgodne z datami odbioru prac wskazanymi w protokołach odbioru, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 uor (szczegółowy opis na str. 11-12 wystąpienia).

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą Funduszu polegającą na przekroczeniu kosztów (wydatków) jednego z działań określonych w wewnętrznym, szczegółowym planie finansowym Funduszu (szczegółowy opis na str. 21 wystąpienia).

Zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami dokonywania oceny opisane powyżej nieprawidłowości nie spowodowały obniżenia oceny.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej dochody budżetowe dla części 17 - Administracja publiczna zaplanowano w kwocie 262,0 tys. zł, tj. o 259,0 tys. zł (8 733,3%) wyższej niż w 2014 r. Zrealizowane dochody wyniosły 1 086,1 tys. zł i były ponad czterokrotnie wyższe od kwoty planowanej. Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z wpływów z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych w kwocie 918,7 tys. zł oraz z tytułu kar umownych za nieprawidłową realizację umów w zakresie projektów unijnych.

W porównaniu z rokiem 2014 dochody wykonane w 2015 r. były wyższe o 208,5%

(dowód: akta kontroli str. 844-860)

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27²⁵ z wykonania planu dochodów budżetowych, wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 960,8 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 875,1 tys. zł. W porównaniu z 2014 r. należności ogółem były wyższe o 184,8 tys. zł, a zaległości o 100,4 tys. zł. Zwiększenie kwoty zaległości wynikało przede wszystkim z pojawienia się dwóch nowych należności wymagalnych z tytułu kary umownej za nieprawidłową realizację umowy oraz należności z tytułu rozliczenia z lat poprzednich składki na ubezpieczenie społeczne od umowy zlecenia z osobą fizyczną. W odniesieniu do największej zaległości (w wysokości 650,4 tys. zł, co stanowiło 74,3% wszystkich

²² Załącznik Nr 37 Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

²³ Klasyfikacja została określona w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji.

²⁴ Wytyczne MliR/POIG/1(7)/12/2013 z dnia 16 grudnia 2013 r.

²⁵ Wg danych zawartych w korekcie sprawozdania Rb-27 z 11 kwietnia 2016 r.

zaległości) z uwagi na fakt, że egzekucja należności głównej okazała się bezskuteczna, w październiku 2015 r. sprawa została przekazana do Prokuraturii Generalnej celem wszczęcia postępowania przeciwko członkom zarządu dłużnika.

(dowód: akta kontroli str. 840-911, 997-1333)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych stwierdzono, iż w związku z naliczeniem wykonawcy umowy²⁶ kary umownej w wysokości 91 915,04 zł z tytułu nienależytego wykonania etapu 6 zamówienia, dnia 14 grudnia 2015 r. ujęto ją w księgach rachunkowych GUGiK w pełnej wysokości w § 0589 – *grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych w zakresie projektów unijnych*. Następnie po sporządzeniu rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych, 3 lutego 2015 r. dokonano przeksięgowania tej należności z § 0589²⁷ na § 0580²⁸. W ten sam sposób dokonano przeksięgowania naliczonych odsetek od nieterminowej wpłaty kary umownej (z § 0929²⁹ na § 0920³⁰). Dokonanie przeksięgowania dochodów w powyższy sposób było niezgodne z klasyfikacją budżetową ustaloną w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji, zgodnie z którą do dochodów z ostatnią cyfrą paragrafu „9” zalicza się m.in. dochody z tytułu kar umownych powstałych w związku z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków europejskich.

Powyższa nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli NIK.

Dyrektor Generalna GUGiK wyjaśniła, iż „(...) błędnie dokonano przeksięgowania z paragrafu 0598 na 0580, pracownik zasugerował się faktem zakończenia projektu z końcem 2015 r. W związku z przeprowadzoną ponownie analizą kont dochodowych (...) w dniu 23 marca 2016 r. (dokument DB 2015/12/89) dokonano ponownie przeksięgowania na paragraf 0589.”

(dowód: akta kontroli str. 448-457, 997-1023)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 17, w zakresie dotyczącym GUGiK, zostały zaplanowane w kwocie 44 000,0 tys. zł. W trakcie roku zostały one zwiększone per saldo o 9 936,3 tys. zł do kwoty 53 936,3 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę 10 109,9 tys. zł, z tego:
 - 9 389,9 tys. zł, przyznana 30 decyzjami MF w ramach PO IG (cz. 83 poz. 8);
 - 245,0 tys. zł, przyznana decyzją MF³¹ na realizację projektu *ELF Europejskie Ramy Lokalizacyjne* w ramach Programu na Rzecz Wspierania Polityki Dotyczącej Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych (cz. 83 poz. 8),
 - 475,0 tys. zł, przyznana decyzją MF³² na utrzymanie rezultatów ZSiN – Faza I (cz. 83 poz. 49);
- ze zmniejszenia o kwotę 173,6 tys. zł na podstawie decyzji MF³³.

²⁶ Umowa ZP/BO-4-2500-58/KN-2500-21/T3/2013 z dnia 20 lutego 2014 r.

²⁷ Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych w zakresie projektów unijnych.

²⁸ Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

²⁹ Wpływy z pozostałych odsetek w zakresie projektów unijnych.

³⁰ Wpływy z pozostałych odsetek.

³¹ Decyzji MF z 22 kwietnia 2015 r. znak: MF/IP6/000624/2015/INNE/991.78.45.PMX.

³² Decyzji MF z 14 października 2015 r. znak: MF/FS3/003265/2015.

W związku z oszczędnościami³⁴ powstałymi w ramach dwóch kończących się projektów w PO PT (działanie 3.1 i 4.2), Główny Geodeta Kraju w piśmie z 20 lipca 2015 r.³⁵ poinformował Ministra AiC o wolnych środkach w kwocie 1 153,5 tys. zł³⁶.

Minister AiC dokonał blokady³⁷ planowanych wydatków w ramach PO PT środków w łącznej kwocie 979,9 tys. zł (z paragrafów z czwartą cyfrą „8”). Następnie o pozostałą kwotę 173,6 tys. zł (z paragrafów z czwartą cyfrą „9”) plan wydatków GUGiK został zmniejszony przez MF³⁸.

W trakcie roku GGK 11 razy występował z wnioskami do MAiC i MSWiA o dokonanie zmian w planie wydatków budżetowych GUGiK polegających na przeniesieniu wydatków na kwotę 1 798,6 tys. zł. Ponadto GGK, zgodnie z upoważnieniem Ministra AiC z 4 lutego 2015 r.³⁹, dokonał 10 zmian planu wydatków polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego rozdziału na kwotę ogółem 669,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 158-165, 192-214, 402-407)

Wydatki GUGiK w 2015 r. zostały zrealizowane w kwocie 50 968,8 tys. zł, co stanowiło 94,5% planu po zmianach (55 936,3 tys. zł). W porównaniu z 2014 r. wydatki zrealizowane w 2015 r. stanowiły 118,0%. Powodem zwiększenia wydatków w odniesieniu do roku ubiegłego było m.in. rozszerzenie w 2014 r. zakresu rzeczowego projektów i przedłużenie terminu ich realizacji, a także przeniesienie części płatności na 2015 r.

Wydatki zostały poniesione w dziale 710 – *Działalność usługowa*, z tego:

- w rozdziale 71013 – *Prace geodezyjne i kartograficzne* w kwocie 7 215,6 tys. zł, co stanowiło 95,5% planu po zmianach (7 557,4 tys. zł),
- w rozdziale 71021 – *Główny Urząd Geodezji i Kartografii* w kwocie 43 753,2 tys. zł, co stanowiło 94,3% planu po zmianach (46 378,9 tys. zł).

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, wynikające z planu finansowego (po zmianach) limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały w GUGiK przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 346-355)

Realizacja wydatków ze środków przeniesionych z rezerw

Z przyznanej 32 decyzjami kwoty 10 109,9 tys. zł z rezerw celowych wykorzystano 9 927,4 tys. zł, tj. 98,2%. W wyniku badania wykorzystania przez GUGiK środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 4 445,6 tys. zł (tj. 44,8% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych) ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp na cele na jakie rezerwy zostały utworzone, m.in. na: rozbudowę systemu Geoportal w kontekście stworzenia PZGiK; aktualizację i weryfikację bazy danych ewidencji miejscowości, ulic i adresów; na dostęp do sieci PESEL-NET na potrzeby utrzymania rezultatów projektu ASG-EUPOS; zasilanie systemu teleinformatycznego ZSIN; zakup serwerów, macierzy, wraz z niezbędnym oprogramowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 402-407, 415-420, 832-843)

³³ Decyzja MF z 14 grudnia 2015 r. (znak: MF/IP6/004946/2015/Art.194/128) w związku z wnioskiem Ministra Rozwoju z 2 grudnia 2015 r. w sprawie przeniesienia wydatków z części 17 do części 27 - Informatyzacja z PO PT 2007-2013.

³⁴ Oszczędności uzyskano w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz w związku z niższymi kosztami szkoleń.

³⁵ Pismo GGK z 20 lipca 2015 r. Nr BO-FK.3111.33.2015.

³⁶ Kwota 979,9 tys. zł w paragrafach z czwartą cyfrą „8” i 173,6 tys. zł w paragrafach z czwartą cyfrą „9”.

³⁷ Pismo z 13 listopada 2015 r. znak: DBiF-WPRB.3120.5.5.2015/EZ.

³⁸ Patrz przypis nr 29.

³⁹ Znak:DP-WWP.0103.24.2015.

Realizacja wydatków według grup ekonomicznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 9,1 tys. zł (0,02% wydatków GUGiK), co stanowiło 82,7% planu po zmianach. W porównaniu z 2014 r. były niższe o 14,5 tys. zł, tj. o 61,0%. Wydatkowano je na zakup okularów profilaktycznych dofinansowując świadczenie dla 17 pracowników oraz na zwrot kosztów podróży osoby uprawnionej.

Wydatki bieżące jednostki budżetowej⁴⁰ wyniosły 47 586,6 tys. zł (93,4% wydatków GUGiK), co stanowiło 94,5% planu po zmianach. Były wyższe od wykonania w 2014 r. o 8 327,9 tys. zł, tj. o 21,2%. Dominującą pozycję w grupie wydatków bieżących stanowiły zakupy towarów i usług⁴¹ – 31 070,4 tys. zł (94,3% planu po zmianach) oraz wynagrodzenia i pochodne – 7 917,7 tys. zł (96,0% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia były wyższe w porównaniu z 2014 r. o 35,9 tys. zł.

Niższe niż planowano wykonanie wydatków bieżących GUGiK spowodowane było m.in.:

- odstąpieniem od zlecenia podmiotowi zewnętrznemu opracowania strategii rozwoju systemu ASG-EUPOS (zadanie zostało wykonane przez pracowników Wydziału Geodezji i Systemów Odniesień Przestrzennych) oraz niższymi kosztami dozoru stacji referencyjnych;
- mniejszymi niż planowano wydatkami na naprawy pogwarancyjne sprzętu teleinformatycznego w centrach zarządzających ASG-EUPOS w Warszawie i Katowicach;
- oszczędnościami uzyskanymi w ramach kosztów podróży członków Komisji Standaryzacji Nazw Geograficznych biorących udział w posiedzeniach Komisji;
- przeniesieniem części szkolenia w zakresie nowo zakupionego systemu kadrowo-płacowego, w tym płatności, na 2016 r. oraz ze sfinansowania części szkoleń ze środków przeznaczonych na realizację projektów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych;
- niewykonaniem z powodów organizacyjnych remontu kilku pomieszczeń biurowych; ograniczeniem wyjazdów krajowych oraz sfinansowaniem ich części środkami przeznaczonymi na realizację projektów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych;
- w ramach PO PT – niższą niż zaplanowano liczbą uczestników szkoleń oraz oszczędnościami uzyskanymi w ramach kosztów ich zakwaterowania (w ramach działania 4.2), naliczeniem wykonawcy kar umownych z tytułu opóźnienia w dostawie, które pomniejszyły wartość wydatków kwalifikowanych, a także oszczędnościami w wydatkach w związku z mniejszą niż planowano liczbą delegacji oraz niższymi niż planowano kosztami biletów lotniczych, zakwaterowania, czy opłat konferencyjnych (w ramach działania 3.1).

Przyczyny niższego niż planowano wydatkowania środków na współfinansowanie projektów w ramach pozostałych programów opisano w punkcie 2.2 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 346-354, 779-831)

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 3 372,9 tys. zł (6,6% wydatków GUGiK), co stanowiło 95,1% planu po zmianach. W porównaniu z 2014 r. wydatki te były niższe o 533,6 tys. zł, tj. o 13,7%. Na niepełne wykonanie wydatków majątkowych wpływ miały głównie oszczędności wynikające z niższej, niż zakładano na podstawie kosztorysów inwestorskich, ceny robót budowlanych zaoferowanej przez wykonawcę wylonionego w przetargu na przebudowę lokalu w budynku biurowym przy ul. Kruczej

⁴⁰ Wraz z wydatkami na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp.

⁴¹ §§: 421-430 oraz 434-440.

w Warszawie. Przyczyny niższego niż planowano wydatkowania środków na współfinansowanie projektów opisano w punkcie 2.2 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 349-350, 814-816)

Zobowiązania GUGiK na koniec 2015 r. wyniosły 1 420,2 tys. zł i były wyższe o 176,0 tys. zł, tj. o 14,1%, w porównaniu z zobowiązaniami z końca 2014 r. Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi oraz zapłaty za zrealizowane w 2015 r. dostawy/usługi, za które faktury wpłynęły do GUGiK po 31 grudnia 2015 r. Na koniec 2015 r. GUGiK nie posiadał zobowiązań wymagalnych ani zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów lub pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 351-357, 813)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w GUGiK wg Rb-70 wyniosło 124 osoby⁴² i było niższe o jedną osobę w porównaniu z przeciętnym zatrudnieniem w 2014 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2015 r. wyniosło 6 668,23 zł⁴³ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2014 r. było wyższe o 69,98 zł, tj. o 1,0%.

(dowód: akta kontroli str. 306, 312, 450, 456, 796-798)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 760,7 tys. zł, co stanowiło 83,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki te były wyższe o 39,7 tys. zł, tj. o 5,5%. Wysokość wynagrodzeń bezosobowych w 2015 r. była zgodna z art. 16 i 17 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁴⁴, tj. nie przekroczyła wysokości ww. wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 346-348)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 23 589,6 tys. zł, tj. 46,3% wydatków w GUGiK. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁴⁵). Badaniem objęto 144 zapisy księgowe na kwotę ogółem 21 927,7 tys. zł, z tego:

- 130 zapisów na kwotę 19 976,6 tys. zł obejmujących wydatki bieżące, tj. 42,0% tego rodzaju wydatków;
- 14 zapisów na kwotę 1 951,1 tys. zł obejmujących wydatki majątkowe, tj. 57,8% tego rodzaju wydatków.

Ponadto próba wydatków dobranych celowo wyniosła 1 661,9 tys. zł⁴⁶, w tym m.in. wydatki majątkowe poniesione na zakup sprzętu komputerowego, wydatki bieżące na aktualizację i weryfikację baz danych ewidencji miejscowości, ulic i adresów (EMUiA) oraz na organizację szkoleń.

⁴² Według sprawozdania Rb-70 *kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach*, w przeliczeniu na pełne etaty.

⁴³ Według sprawozdania Rb-70, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

⁴⁴ Dz. U. poz. 1877, ze zm.

⁴⁵ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji.

⁴⁶ Kwota wydatków 1 025,5 tys. zł odpowiadająca pozostałej części dowodów księgowych wylosowanych w ramach MUS, 11 faktur VAT na łączną kwotę 538,8 tys. zł dobrane do badania procedur Pzp oraz 6 faktur VAT na łączną kwotę 97,6 tys. zł.

W ramach próby szczegółowym badaniem objęto pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego⁴⁷. Na ich realizację w 2015 r. poniesiono wydatki z budżetu państwa w kwocie 538,8 tys. zł i środki z budżetu środków europejskich w kwocie 3 591,9 tys. zł.

Badaniem pod względem kwalifikowalności objęto kwotę 8 316,0 tys. zł z budżetu państwa wydatkowaną na współfinansowanie projektów w udziale środków Unii Europejskiej.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Płatności dokonywano zgodnie z zawartymi umowami i ewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami, a postępowania o zamówienia publiczne zostały zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 832-842, 997-1205, 1768-1777, 1920-2027)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnej weryfikacji dowodów księgowych. Cztery faktury VAT zostały przyjęte, sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz ujęte w księgach rachunkowych GUGiK, pomimo że zawierały daty sprzedaży (daty operacji gospodarczej) niezgodne z datami odbioru prac wskazanymi w protokołach odbioru.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości, dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, kompletne, zawierające co najmniej dane określone w art. 21 uor, oraz wolne od błędów rachunkowych. I tak na fakturach VAT nr:

- FV/011/10/2015⁴⁸ jako datę sprzedaży wskazano 26 października 2015 r. podczas, gdy w dwóch protokołach⁴⁹ odbioru przedmiotu umowy⁵⁰ podano, że odbioru dokonano 22 października 2015 r.;
- VAT nr 390/15/FVS⁵¹ jako datę sprzedaży podano 18 grudnia 2015 r. podczas, gdy w protokole⁵² odbioru przedmiotu umowy⁵³ podano, że odbioru dokonano 21 grudnia 2015 r.;
- 01/6/11/2015⁵⁴ jako datę sprzedaży podano 25 listopada 2015 r. podczas, gdy w trzech protokołach⁵⁵ odbioru przedmiotu umowy⁵⁶ podano, że odbioru pracy dokonano odpowiednio 18 listopada 2015 r. i 4 grudnia 2015 r.

Dyrektor Generalna poinformowała, że *daty sprzedaży w fakturach zostały błędnie wpisane przez kontrahentów. Pracownik BO nie zauważył różnicy pomiędzy datą dokonania odbioru i datą sprzedaży lub błędnie przyjął, że datą sprzedaży jest data dostarczenia nie zaś data podpisania Protokołu w związku z czym nie wystawił noty korygującej do daty sprzedaży;*

⁴⁷ Badaniem objęto postępowania: Aktualizacja i weryfikacja danych ewidencji miejscowości ulic i adresów – cz. IV, (numer postępowania: BO-ZP.2610.10.2015.KN.T3); Aktualizacja i weryfikacja danych ewidencji miejscowości ulic i adresów – cz. II, (numer postępowania: BO-ZP.2610.11.2015.KN.T3); Rozbudowa systemu Geoportal w kontekście stworzenia systemu PZGIK, (numer postępowania: BO-ZP.2610.15.2015.1.2013); Świadczenie usług związanych z wykonaniem kartograficznych opracowań tematycznych w postaci cyfrowych map hydrograficznych w ramach Projektu enviDMS (numer postępowania: BO-ZP.2610.5.2015.GI.enviDMS); Świadczenie usług Asysty Technicznej i Konserwacji dla licencji Oracle (numer postępowania: BOZP.2610.26.2014.IZ.G2).

⁴⁸ Z 26 października 2015 r. wystawiona na łączną kwotę 415 277,10 zł.

⁴⁹ Z 22 października 2015 r. – odbiór częściowy Etapów Technicznych nr 2 i nr 3.

⁵⁰ Umowa nr KN-PRG.420.36.2015 z 18 czerwca 2015 r.

⁵¹ Z 18 grudnia 2015 r. wystawiona na łączną kwotę 426 831,51 zł.

⁵² Z 21 grudnia 2015 r. – odbiór Etapu zarządczego nr 6

⁵³ Umowa nr KN-KN.4042.4.2014 z 21 października 2014 r. ze zm.

⁵⁴ Z 4 grudnia 2015 r. wystawiona na łączną kwotę 1 143,6 tys. zł.

⁵⁵ Etapu 3.1 z 18 listopada 2015 r., Etapu 3.2 z 18 listopada 2015 r. oraz Etapu 3.3. z 4 grudnia 2015 r.

⁵⁶ Umowa nr KN.5041.52.2014 z 18 czerwca 2014 r. ze zm.

- FV/014/12/2015⁵⁷ jako datę sprzedaży wskazano 16 grudnia 2015 r., a nie datę faktycznego dostarczenia przez wykonawcę przedmiotu umowy wskazaną w protokole odbioru przedmiotu umowy⁵⁸ z 16 grudnia 2015 r., tj. 26 października 2015 r.

Kontrola NIK wykazała, że długotrwale uzgadnianie z wykonawcą treści protokołu odbioru i podpisanie go 51 dni po terminie dokonania faktycznego odbioru przedmiotu umowy skutkowało nie tylko późnym dostarczeniem faktury ale i późnym przyjęciem środka trwałego – System PRG⁵⁹ (system teleinformatyczny)⁶⁰ oraz ujęciem go w księgach rachunkowych z datą 16 grudnia 2015 r., pomimo iż przedmiot umowy faktycznie został dostarczony 26 października 2015 r.

Dyrektor Generalna poinformowała, że za datę sprzedaży została uznana data wskazana na fakturze, tj. 16 grudnia 2015 r., ponieważ protokół odbioru przedmiotu umowy zawierał uwagę przewodniczącego i członków zespołu, że w związku z zastrzeżeniami składanymi przez strony dotyczącymi treści protokołu, podpisanie protokołu nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do daty dostarczenia przez wykonawcę produktu spełniającego kryteria odbioru, tj. daty 26 października 2015 r. Ponadto Dyrektor Generalna wskazała, iż zgodnie z postanowieniami umowy zaakceptowany protokół etapu zarządczego jest podstawą do wystawienia faktury przez Wykonawcę za wykonane produkty. Datą podpisania protokołu przez Komisję jest data 16 grudnia 2015 r. i taką datę przyjęto za prawidłową, z taką datą Wykonawca powinien wystawić fakturę. W związku z powyższym nie było podstaw do wystąpienia o dokonanie korekty faktury i do zgłaszania tego faktu do Urzędu Skarbowego.

NIK zauważyła, że zamawiający GUGiK, jako datę dostarczenia usługi (sprzedaży) uznał 26 października 2015 r., do tej bowiem daty naliczył karę umowną.

W ocenie NIK ujmowanie w księgach rachunkowych dowodów księgowych zawierających błędne daty operacji gospodarczych, tj. nie odzwierciedlających rzeczywistego przebiegu operacji gospodarczej było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 22 ust. 1 uor. Zdaniem NIK, pomimo ustanowienia w przyjętej koncepcji kontroli zarządczej mechanizmów kontroli zapobiegających ryzykom zidentyfikowanym w obszarze rachunkowości, w szczególności kontroli merytorycznej dowodów księgowych, nie zadziałały one skutecznie w odniesieniu do ww. dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 448-473, 475-519, 620-660, 734-741, 912-1026, 1096-1205)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2015 r. wydatki budżetu środków europejskich (dalej: BŚE) w części 17 w zakresie GUGiK zostały zaplanowane w kwocie 61 637,0 tys. zł. Zostały one w trakcie roku zwiększone o 53 209,3 tys. zł do kwoty 114 846,3 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały z przyznania środków z rezerw celowych 30 decyzjami MF w ramach PO IG (cz. 83 poz. 98).

W trakcie roku GGK dziewięciokrotnie wnioskował o dokonanie zmian w planie wydatków budżetu środków europejskich. Zmiany w planie, na łączną kwotę

⁵⁷ Z 17 grudnia 2015 r. wystawiona na łączną kwotę 164 134,46 zł.

⁵⁸ Umowa nr ZP/BO-4-2500-58/KN-2500-21/T3/2013 z 20 lutego 2015 r.

⁵⁹ Państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju.

⁶⁰ Zwiększenie wartości Systemu PRG poprzez dodanie nowych funkcjonalności w aplikacji EMUiA (ewidencja miejscowości, ulic i adresów) i SZPRG (system zarządzania PRG).

5 730,2 tys. zł, zostały wprowadzone na podstawie decyzji Ministra MAiC i Ministra SWiA, w tym w dwóch przypadkach za zgodą MF⁶¹.

Wydatki budżetu środków europejskich w GUGiK zostały zrealizowane w kwocie 107 313,9 tys. zł (w całości w dziale 710 – Działalność usługowa), co stanowiło 93,4% planu po zmianach (114 846,3 tys. zł). W porównaniu z wydatkami zrealizowanymi w 2014 r. były one wyższe o 124,7%.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich wynikające z planu finansowego (po zmianach) limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 360-368, 408-418)

Realizacja wydatków według programów operacyjnych

W GUGiK na realizację programów operacyjnych wydatkowano środki w łącznej kwocie 127 171,9 tys. zł⁶², z tego:

1) na projekty, które zostały zakończone w 2015 r. 120 657,6 tys. zł (w tym z BŚE 101 785,8 tys. zł):

- TERYT 3 – kwotę 12 426,9 tys. zł, tj. 95,1% planu po zmianach (13 070,8 tys. zł). Niższa realizacja wydatków wynikała głównie z naliczenia kar umownych z tytułu nienależytego wykonania umów na rozbudowę systemów i aplikacji;
- GEOPORTAL 2 – kwotę 16 907,6 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach (16 966,7 tys. zł);
- GBDOT – kwotę 17 539,9 tys. zł, tj. 97,5% planu po zmianach (17 998,6 tys. zł). Plan nie został w pełni zrealizowany z powodu zmniejszenia wydatków o naliczone kary umowne oraz oszczędności powstałe podczas przeprowadzania postępowań przetargowych;
- ZSIN – kwotę 64 226,0 tys. zł, tj. 94,1% planu po zmianach (68 276,9 tys. zł). Niepełne wykorzystanie środków spowodowane było głównie odstępianiem od realizacji umowy w zakresie związanym z modernizacją ewidencji gruntów i budynków w powiecie kłodzkim i gryfickim, naliczeniem kar umownych wykonawcom za nieterminową realizację umów;
- ISOK – kwotę 9 557,2 tys. zł, tj. 85,5% planu po zmianach (11 181,9 tys. zł). Niższa niż planowana realizacja wydatków wynikała głównie z naliczenia kar umownych wykonawcom w związku z opóźnieniami w usuwaniu wad w przekazanych danych, z oszczędności powstałych podczas postępowań przetargowych, a także z niepełnego wydatkowania środków w ramach delegacji zagranicznych;

2) na projekt w ramach MF EOG 2009-2014 wydatkowano kwotę 6 421,7 tys. zł (w tym z BŚE 5 449,7 tys. zł), co stanowiło 85,0% planu po zmianach (7 555,0 tys. zł, w tym 6 344,9 tys. zł BŚE). Niepełne wykorzystanie środków wynikało m.in. z mniejszych niż planowano wydatków na wynagrodzenia bezosobowe i na tłumaczenia, a także w związku z naliczeniem kar umownych za nieterminową realizację umów, oraz przeniesieniem realizacji części zadań na

⁶¹ Zgoda MF z 23 marca 2015 r. dotyczyła przeniesienia kwoty 247,4 tys. zł (z § 4307 do § 6067) na rozbudowę infrastruktury serwerowej w projekcie envDMS; zgoda MF z 13 listopada 2015 r. (znak: IP6.993.265.2015.171.131) dotyczyła przeniesienia kwoty 4 948,9 tys. zł (z § 4307 do § 6067) na realizację umów: Dostosowanie baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz utworzenie dla wybranych jednostek ewidencyjnych BDOT500 i inicjalnych baz danych GESUT, w ramach projektu ZSIN Faza I w ramach PO IG 2007-2013.

⁶² W tym współfinansowanie programów z budżetu państwa 19 858,1 tys. zł.

kolejne lata budżetowe z uwagi na przedłużenie realizacji projektu do końca kwietnia 2017 r.;

3) na trzy nowe projekty⁶³ w ramach PO PC⁶⁴ wydatkowano, łącznie kwotę 92,6 tys. zł (w tym z BŚE 78,4 tys. zł), co stanowiło 84,7% planu po zmianach (173,5 tys. zł, w tym 146,8 tys. zł BŚE). Wydatkowano ją na wynagrodzenia członków zespołów projektowych.

(dowód: akta kontroli str.366-368, 779-831)

Ustalono, że kwota wydatków z budżetu środków europejskich zrealizowanych przez GUGiK wykazana w księgach rachunkowych (strona Ma konta 227 – *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*) wynosiła 107 706,3 tys. zł i była zgodna z łączną kwotą zleceń płatności złożonych przez GUGiK w systemie płatności BGK.

(dowód: akta kontroli str. 380-384)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich na łączną kwotę 44 335,1 tys. zł, co stanowiło 41,3% wydatków BŚE w GUGiK⁶⁵, z tego:

- wydatki bieżące w kwocie 35 553,2 tys. zł, tj. 37,9% wydatków bieżących poniesionych przez GUGiK,
- wydatki majątkowe w kwocie 8 781,9 tys. zł, tj. 64,4% wydatków majątkowych poniesionych przez GUGiK.

W ramach próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego⁶⁶, na realizację których w 2015 r. poniesiono wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 3 591,9 tys. zł.

Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie. Wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, zgodnie z przepisami ustawy Pzp. Wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności i poza jednym przypadkiem (opisanym w części dotyczącej nieprawidłowości), zostały rzetelnie udokumentowane. Stwierdzono, że zlecenia płatności przekazano do Banku Gospodarstwa Krajowego w terminach określonych w harmonogramach płatności. Kwoty wskazane w zleceniach płatności oraz poleceniach przelewu dokonywanych w ramach współfinansowania projektów były zgodne z kwotami dofinansowania określonymi w umowach oraz z kwotami wskazanymi w dokumentach księgowych. Zarówno kwoty płatności jak i zapłaty współfinansowania zostały uregulowane z zachowaniem terminów płatności wynikających z dokumentów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 832-843, 1768-1777)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wskazaniu w końcowym wniosku o płatność dotyczącym projektu TERYT 3 kwoty wydatku kwalifikowanego w wysokości nie pomniejszonej o kwotę naliczonej kary umownej.

⁶³ Centrum Analiz Przestrzennych Administracji Publicznej (CAPAP), ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II, K-GESUT - Krajowa baza danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu.

⁶⁴ Decyzja MSWiA z 14 grudnia 2015 r. w sprawie przeniesienia wydatków w ramach planu finansowego GUGiK na 2015 rok w kwocie 173,5 tys. zł (w tym z budżetu państwa 26,7 tys. zł i z BŚE – 146,8 tys. zł) z przeznaczeniem na sfinansowanie działalności zespołów projektowych w ramach PO PC.

⁶⁵ Dobrana w sposób celowy próba wydatków stanowiła pozostałą część wydatków wylosowanych w ramach MUS finansowana z BSE (sposób doboru opisany w punkcie 2.1 wystąpienia) oraz wydatki objęte szczegółowym badaniem procedur Pzp.

⁶⁶ Patrz przypis nr 43.

Ustalono, że w związku z opóźnieniem realizacji etapu 6 umowy⁶⁷ wynoszącym 56 dni, na podstawie wniosku z 11 grudnia 2015 r. Dyrektora KN, 14 grudnia 2015 r. wystawiono notę księgową i naliczono wykonawcy karę umowną w wysokości 91 915,04 zł z tytułu nienależytego wykonania zamówienia. Dyrektor KN dokonując pod względem merytorycznym kontroli faktury na kwotę 164 134,46 zł, za realizację etapu 6 umowy, w jej opisie nie zamieścił informacji o naliczeniu wykonawcy kary umownej. Było to niezgodne z art. 22 ust. 1 pkt 6 uor. Jak wskazał Dyrektor KN, nie było konieczności umieszczania informacji o karach w opisie faktury, ponieważ Główny Księgowy został wcześniej pisemnie poinformowany o zastosowaniu kar umownych wobec wykonawcy umowy. W wyniku kontroli NIK skorygowano opis merytoryczny faktury.

Kwotę wynagrodzenia w pełnej wysokości zatwierdzili do wypłaty Główny Księgowy oraz Dyrektor Biura Obsługi Urzędu, po czym 30 grudnia 2015 r. dokonano płatności za fakturę w wysokości nie pomniejszonej o kwotę kary za nieterminowe wykonanie etapu 6. W końcowym wniosku o płatność kwota wynikająca z wyżej wymienionej faktury, w pełnej wysokości, tj. 164 134,46 zł została wskazana jako wydatek kwalifikowany. Wykazanie we wniosku o płatność wydatku kwalifikowanego w wysokości niepomniejszonej o kwotę kary umownej było niezgodne z wytycznymi⁶⁸ dotyczącymi kwalifikowania wydatków w ramach PO IG (rozdział 4 Kwalifikowalność wydatków w ramach PO IG, podrozdział 4.5). Stosownie do wytycznych w przypadku, gdy kara umowna z tytułu nieprawidłowej realizacji umowy zawartej z wykonawcą, jest zwracana przez wykonawcę na rachunek Beneficjenta, ujmuje się ją we wniosku o płatność jako przychód projektu i poza wyjątkiem, gdy w wyniku nieprawidłowej realizacji umowy przez wykonawcę Beneficjent jest zobowiązany ponieść dodatkowe wydatki na rzecz projektu, w szczególności z tytułu pokrycia szkód lub by zrekompensować straty, pomniejsza ona wydatki kwalifikowane poniesione przez Beneficjenta.

Dyrektor Generalna GUGiK wyjaśniła, iż w momencie sporządzania wniosku o płatność nr 28 z 30 grudnia 2015 r. Wykonawca kwestionował zasadność kary, co skutkowało tym, że nie została jeszcze zapłacona. Z tego powodu jako wydatek kwalifikowany wskazano pełną kwotę wynikającą z faktury i nie podjęto decyzji o uwzględnieniu kwoty kary umownej jako przychodu incydentalnego w projekcie. Ponadto, jak podała Dyrektor Generalna poczynawszy od sierpnia 2015 r. Instytucja wdrażająca była co miesiąc informowana, za pomocą Systemu Informacji o Projektach o opóźnieniach i naliczeniach kar umownych w ramach przedmiotowej umowy.

Powyższa nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli NIK i 21 marca 2016 r. GUGiK poinformował Instytucję Wdrażającą – Centrum Projektów Polska Cyfrowa o wpłacie przez Wykonawcę kary umownej oraz przekazał korektę wniosku o płatność końcową wraz z kopiami dokumentów księgowych dotyczących płatności za fakturę, kopią skorygowanego opisu merytorycznego faktury, który 18 marca 2016 r. uzupełniono o zapisy dotyczące naliczonej kary umownej.

NIK zwraca uwagę, że fakt niedokonania zapłaty kary umownej przez wykonawcę nie stanowił podstawy do uznania i wskazania we wniosku o płatność końcową pełnej kwoty faktury, jako wydatku kwalifikowanego, tym bardziej, że wykonawca podpisał 16 grudnia 2015 r. protokół odbioru zawierający stwierdzenie, że przedmiot umowy został dostarczony z opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z umowy. Ponadto obowiązujące w projekcie ww. wytyczne nie uzależniają uznania kary umownej jako wydatku niekwalifikowanego od faktu jej uregulowania bądź nieuregulowania. Dlatego też, zdaniem NIK, już 30 grudnia 2015 r., tj. w dniu

⁶⁷ Umowa nr ZP/BO-4-2500-58/KN-2500-21/T3/2013 z dnia 20 lutego 2014 r.

⁶⁸ MiIR/POIG/1(7)/12/2013) z dnia 16 grudnia 2013 r.

sporządzania wniosku o płatność końcową, GUGiK, posiadając dokumenty stanowiące podstawę naliczenia kary umownej, powinien we wniosku jako wydatek kwalifikowany wskazać kwotę faktury pomniejszoną o karę umowną.

(dowód: akta kontroli str. 997-1026, 1096-1205, 912-996)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Ustalono, że w efekcie poniesionych wydatków majątkowych na zakupy inwestycyjne w kwocie 17 013,9 tys. zł (w tym 13 641,0 tys. zł z budżetu środków europejskich), osiągnięto w GUGiK m.in. następujące efekty rzeczowe:

- rozbudowano o nowe funkcjonalności aplikację do prowadzenia ewidencji miejscowości, ulic i adresów (EMUiA) oraz system zarządzania państwowym rejestrem granic i powierzchni jednostek podziałów (PRG), pozyskano oprogramowanie do wirtualizacji, wykonywania kopii zapasowych, ochrony antywirusowej maszyn wirtualnych, obsługi repozytorium projektowego i do przetwarzania i analizy danych przestrzennych, systemy operacyjne, zapewniono dostęp dla zainteresowanych gmin do infrastruktury teleinformatycznej z udostępnionym modulem SDI (w ramach projektu TERYT 3);
- zakupiono system teleinformatyczny PZGiK, oprogramowanie specjalistyczne w zakresie rozwoju Uniwersalnego Modułu Mapowego, zespół urządzeń równoważenia ruchu sieciowego oraz dodatkowych portów do urządzeń sieciowych Juniper, sprzęt wraz z oprogramowaniem w ramach rozbudowy pojemności zintegrowanej platformy sprzętowej dla baz danych (GEOPORTAL 2);
- zakupiono mobilny system kartowania i monitorowania na potrzeby prowadzenia kontroli i bieżącej aktualizacji bazy danych obiektów topograficznych (BDOT10k), zakupiono powietrzny i naziemny system mobilnego kartowania (GBDOT);
- zakupiono drukarki oraz czytniki kodów kreskowych dla powiatów, w których przeprowadzone zostało dostosowanie EGiB, zakupiono dwa urządzenia do de-duplikacji i przechowywania kopii zapasowych (ZSIN);
- zakupiono sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem dla pracowników projektu (ISOK);
- zakupiono sprzęt w celu rozbudowy infrastruktury serwerowej (w ramach projektu finansowanego ze środków MF EOG 2009-2014).

Ponadto, m.in. przebudowano lokal w budynku biurowym przy ul. Kruczej (300 m²), zakupiono system informatyczny zawierający *Centralny rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii*, zakupiono oprogramowanie informatyczne pozwalające na weryfikację danych osobowych zawartych w EGiB z danymi rejestru PESEL oraz zakupiono zestawy komputerowe.

W ramach poniesionych wydatków bieżących m.in.: prowadzono prace geodezyjne oraz zasilono systemy teleinformatyczne (ZSIN, EGiB) w wybranych starostwach powiatowych m.in. w Pucku, Lubaczowie, Tarnobrzegu, Nowym Targu, przeprowadzono weryfikację i aktualizację bazy danych TERYT 3 (EMUiA); pozyskano dane wysokościowe w technologii lotniczego skanowania laserowego LIDAR (ISOK), opracowano model bazy danych przestrzennych oraz opracowano zasady harmonizacji i standaryzacji baz danych map hydrograficznych, opracowano cyfrowe mapy hydrograficzne oraz topograficzne dla wybranych obszarów miejskich na podstawie bazy danych BDOT10K, wydrukowano mapy topograficzne.

(dowód: akta kontroli str. 799-831, 832-842, 997-1205, 1768-1777, 1920-2014)

W 2015 r. w GUGiK realizowano sześć działań zgrupowanych w trzech podzadaniach i jednym zadaniu 7.3 – *Geodezja i kartografia* ujętych w układzie zadaniowym budżetu części 17.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dotyczącym wydatków części 17 w zakresie GUGiK i Funduszu, planowane mierniki realizacji celów zadania, podzadań i działań zostały w większości osiągnięte.

Celem realizowanego zadania było *Zapewnienie poprawy obsługi obywateli oraz dostępu do aktualnej informacji geodezyjnej i kartograficznej (informacji przestrzennej)*. Miernikiem tego celu było *Pokrycie powierzchni kraju bazami danych przestrzennych dostępnych drogą elektroniczną dla wszystkich zakresów tematycznych*, który zaplanowano zrealizować na poziomie 83%. Cel ten został zrealizowany na poziomie 80,6%. Na niższą niż zakładano realizację celu tego zadania miało wpływ nieosiągnięcie celu jednego z sześciu działań, tj. działania *Udostępnianie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego*, który realizację założono na poziomie 36 terabajtów (TB) udostępnionych danych pzgik, a zrealizowano w wysokości 29 TB.

(dowód: akta kontroli str. 389, 393)

Główny Geodeta Kraju wyjaśnił, że niezrealizowanie wartości miernika na założonym poziomie 83% spowodowane jest trwającymi pracami nad utworzeniem powiatowych baz GESUT⁶⁹, które posłużą zasileniu krajowej bazy GESUT oraz trwającymi jeszcze pracami związanymi z dostosowaniem systemów powiatowych do prowadzenia baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymagań Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, w powiatach biorących udział w projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 779-831, 1523-1552)

3. Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym

Plan finansowy Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Łączne przychody Funduszu na 2015 r. zaplanowano w kwocie 6 376,0 tys. zł, tj. o 3 312,0 tys. zł większej niż w roku poprzednim, w tym 5 000,0 tys. zł z tytułu określonych ustawowo przychodów państwowych funduszy celowych⁷⁰ (§ 0108) oraz 1 316,0 tys. zł z wpływów z różnych opłat⁷¹ (§ 0690).

Stan Funduszu na początek 2015 r. w ustawie budżetowej określono w wysokości 2 347,0 tys. zł, tj. w wysokości przewidywanego stanu Funduszu na koniec 2014 r., z tego środki pieniężne określono w kwocie 2 197,0 tys. zł i należności w kwocie 150,0 tys. zł.

Koszty Funduszu w ustawie budżetowej zaplanowano w łącznej kwocie 8 373,0 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z aktualizacją i utrzymaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W porównaniu z planem finansowym na 2014 r., łączna kwota planowanych kosztów była niższa o 14,2%.

Stan Funduszu na koniec 2015 r., stanowiący sumę należności oraz przewidywanej wielkości środków pieniężnych na koncie Funduszu, w ustawie budżetowej określono w wysokości 350,0 tys. zł, w tym środki pieniężne w kwocie 200,0 tys. zł i należności w kwocie 150,0 tys. zł.

⁶⁹ Geodezyjna Ewidencja Sieci Uzbrojenia Terenu.

⁷⁰ M.in. wpływy o których mowa w art. 40 h ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520, ze zm.) z tytułu udostępnienia przez starostów i marszałków województw standardowych opracowań kartograficznych w postaci nieelektronicznej oraz ortofotomapy, należących do centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wpływów z tytułu umożliwienia korzystania z usług teleinformatycznego systemu ASG-EUPOS umożliwiającego udostępnianie danych podstawowej osnowy geodezyjnej.

⁷¹ Wpływy za przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o nadanie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz za wydanie dziennika praktyki zawodowej.

Plan finansowy Funduszu na 2015 r. zatwierdzony przez GGK 27 stycznia 2015 r., był zgodny z planem finansowym stanowiącym załącznik nr 13 do ustawy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 1372-1373)

Realizacja planu finansowego Funduszu w 2015 r.

Stan Funduszu na początek 2015 r. wyniósł 8 239,5 tys. zł i był wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 5 892,5 tys. zł, tj. o 351,0% oraz wyższy od stanu Funduszu na początek 2014 r. o 765,2 tys. zł, tj. o 10,0%.

Na stan Funduszu na początek 2015 r. składały się:

- środki pieniężne w kwocie 8 195,8 tys. zł, których stan w porównaniu ze stanem na początek 2014 r. był wyższy o 903,8 tys. zł, tj. o 12,4% oraz wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 5 998,8 tys. zł, tj. o 373,0%;
- należności w kwocie 78,3 tys. zł, których stan był niższy od prezentowanego w planie według ustawy budżetowej o 71,7 tys. zł, tj. o 52,2% oraz niższy od stanu należności na początek 2014 r. o 654,1 tys. zł, tj. o 835,0%;
- zobowiązania w kwocie 34,6 tys. zł, które w porównaniu ze stanem na początek 2014 r. były niższe o 515,5 tys. zł, tj. o 1 589,9%.

Przyczyną wyższego od planowanego stanu Funduszu na początek 2015 r. było m.in. niepełne wykorzystanie środków w 2014 r.

Zrealizowane w 2015 r. przychody wyniosły ogółem 6 950,3 tys. zł i w stosunku do planu wg ustawy budżetowej były wyższe o 574,3 tys. zł, tj. o 9,1%. W porównaniu z wykonaniem w 2014 r. były niższe o 763,7 tys. zł, tj. o 10%. Największy udział w zrealizowanych przychodach (90,1%) stanowiły wpływy z tytułu udostępniania materiałów z pzgik, z tytułu umożliwienia korzystania z usług teleinformatycznego systemu ASG-EUPOS w kwocie 6 260,4 tys. zł (§ 1080 *Różne, w tym określone ustawowo przychody państwowych funduszy celowych*), które były wyższe od planowanych o 1 260,40 tys. zł. Nieplanowane w ustawie budżetowej przychody z tytułu różnych opłat (§ 0690) zostały zrealizowane na kwotę 552,2 tys. zł i dotyczyły opłat za przeprowadzanie egzaminów dla osób ubiegających się o uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii i dzienniki praktyk zawodowych.

W 2015 r. ze środków Funduszu zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 6 610,5 tys. zł, co stanowiło 79% planu wg ustawy budżetowej (8 373,0 tys. zł). W porównaniu z 2014 r. były one niższe o 338,3 tys. zł, tj. o 5,0%. Największy udział w strukturze kosztów wynoszący 91,9% miały koszty poniesione w § 4300 *Zakup usług pozostałych* (4 022,8 tys. zł).

Stan Funduszu na koniec 2015 r. wyniósł 8 579,3 tys. zł i był wyższy od stanu przewidywanego w ustawie budżetowej o 8 229,3 tys. zł, tj. o 2 451%. Na stan Funduszu na koniec 2015 r. złożyły się:

- środki pieniężne w kwocie 8 987,1 tys. zł, których stan był wyższy niż na początku 2015 r. o 791,3 tys. zł, tj. o 9,7% oraz wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 8 029,30 tys. zł, tj. o 4 014,7%;
- należności w kwocie 26,5 tys. zł, które w porównaniu z 2014 r. były niższe o 51,8 tys. zł, tj. o 66% oraz niższe od planu według ustawy budżetowej o 123,5 tys. zł, tj. o 566%. Fundusz nie posiadał należności wymagalnych, a kwota 26,5 tys. zł w 72,8% dotyczyła należności od Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geograficznej i Kartograficznej (CODGiK) (wpływy z tytułu opłaty licencyjnej za umożliwienie okresowego dostępu do usług systemu ASG-EUPOS);

- zobowiązania z tytułu dostaw i usług w kwocie 434,4 tys. zł, które w porównaniu ze stanem na początek 2015 r. były wyższe o 399,8 tys. zł, tj. o 1 255,5%. Fundusz nie posiadał zobowiązań wymagalnych a kwota 434,4 tys. zł w 95,5% dotyczyła zobowiązań wobec CODGiK za wykonane czynności.

Na koniec 2015 r. Fundusz nie posiadał zobowiązań wymagalnych ani zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów lub pożyczek. Zobowiązania z tytułu dostaw i usług zostały uregulowane w styczniu i w lutym 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1334-1375, 1678-1743)

W okresie od 2 lutego do 31 grudnia 2015 r. wolne środki Funduszu przekazywane były na podstawie § 13 rozporządzenia⁷² w zarządzanie terminowe i w zarządzanie overnight. Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w miesięczne zarządzanie wykazała, iż ich przekazywanie nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 1660-1674)

Wykonanie planu Funduszu w układzie zadań wskazanym w ustawie pgik

Koszty poniesione w 2015 r. na realizację zadań wynikających z ustawy pgik przedstawiały się następująco. Na realizację zadania:

- 1) *Zakładanie, aktualizacja i modernizacja krajowego systemu informacji o terenie, map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków* zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 3 845,7 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu (3 852,0 tys. zł);
- 2) *Informatyzacja zasobu, w tym zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania* poniesione zostały koszty w wysokości 2 220,6 tys. zł, co stanowiło 73,9% kwoty przeznaczonej na to zadanie w planie (3 005,0 tys. zł). Niższe niż planowano koszty realizacji zadania wynikały z oszczędności uzyskanych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz koniecznością unieważnienia jednego z postępowań (nie złożono żadnej oferty w postępowaniu);
- 3) *Podnoszenie kwalifikacji pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zatrudnionych w związku z prowadzeniem zasobu poprzez pokrywanie kosztów szkoleń, narad i konferencji w zakresie udostępniania, aktualizacji, utrzymywania i rozwoju tego zasobu* poniesione zostały koszty w wysokości 88,9 tys. zł, co stanowiło 88,9% kwoty przeznaczonej na to zadanie w planie (100,0 tys. zł). Niższe niż planowano koszty realizacji zadania wynikały z oszczędności uzyskanych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego;
- 4) *Działalność wydawnicza Służby Geodezyjnej i Kartograficznej* poniesione zostały koszty w wysokości 2,5 tys. zł, co stanowiło 2,5% kwoty przeznaczonej na to zadanie w planie (100,0 tys. zł). Niższe niż planowano koszty realizacji zadania wynikały z odstąpienia przez wykonawcę od podpisania umowy na wykonanie druku skorowidza mapy topograficznej, rezygnacji z modernizacji strony internetowej ASG-EUPOS ze względu na trwającą wymianę sprzętu na stacjach systemu oraz trwające prace przy internetowym systemie obsługi wniosku o udostępnianie danych i usług systemu ASG-EUPOS, których zakończenie planowane jest na 2016 r.;
- 5) *Przeprowadzanie postępowań kwalifikacyjnych oraz druk i dystrybucja dziennika praktyki zawodowej* poniesione zostały koszty w wysokości 452,8 tys. zł, co stanowiło 34,4% kwoty przeznaczonej na to zadanie w planie (1 316,0 tys. zł). Niższe niż planowano koszty realizacji zadania są wynikiem mniejszej liczby

⁷² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. poz. 1864).

przeprowadzonych postępowań kwalifikacyjnych w związku z mniejszą liczbą złożonych wniosków o nadanie uprawnień zawodowych oraz nieprzeprowadzeniem w 2015 r. testu umiejętności, z powodu braku wniosków o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu.

W wyniku realizacji poszczególnych zadań Funduszu w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 6120) zakupiono: 4 serwery obliczeniowe na potrzeby systemu ASG-EUPOS, dostarczono i zainstalowano 31 nowoczesnych odbiorników stacji referencyjnych wraz z antenami na potrzeby modernizacji systemu ASG-EUPOS, rozbudowano system klimatyzacji w serwerowni Centrum Zarządzającego w Katowicach oraz zakupiono urządzenie wielofunkcyjne na potrzeby komisji kwalifikacyjnej. W ramach wydatków na zakupy dostaw i usług m.in.: przedłużono działanie platformy Moodle, na której udostępnione były szkolenia e-learningowe opracowane w trakcie realizacji projektu GBDOT, zapewniono bieżące funkcjonowanie komisji kwalifikacyjnej do spraw uprawnień zawodowych, zapewniono licencję, wsparcie techniczne i utrzymanie w 2015 r. specjalistycznego oprogramowania niezbędnego do pracy NMT⁷³ i GESUT⁷⁴, zapewniono świadczenie usługi asysty technicznej zapewniającej funkcjonalność systemu ASG-EUPOS, wydano publikację „*Cartographic activities in Poland*”, w której zaprezentowano dorobek polskiej kartografii w okresie 2011-2014, zorganizowano szkolenie dla użytkowników ASG-EUPOS i pracowników służby geodezyjnej i kartograficznej oraz zakupiono usługi bezprzewodowego dostępu do Internetu, co pozwoliło na zdalne sterowanie i testowanie urządzeń systemu ASG-EUPOS.

(dowód: akta kontroli str. 1334-1375, 1376-1512, 1523-1552, 1641-1659)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

Badaniem objęto realizację wydatków w łącznej kwocie 5 870,5 tys. zł, tj. 89% wydatków Funduszu. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym Funduszu. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁷⁵). Badaniem objęto 37 zapisów księgowych na kwotę 5 851,3 tys. zł, z tego:

- 33 zapisy na kwotę 3 629,7 tys. zł obejmujących wydatki bieżące, tj. 90% wydatków bieżących poniesionych w 2015 r. ze środków Funduszu;
- jeden zapis na kwotę 0,98 tys. zł dotyczących świadczeń na rzecz osób fizycznych⁷⁶, tj. 2,8% tego rodzaju wydatków;
- trzy zapisy na kwotę 2 220,6 tys. zł⁷⁷ obejmujących wydatki majątkowe, tj. 100% tego rodzaju wydatków poniesionych ze środków Funduszu w 2015 r.

Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 19,2 tys. zł i dotyczyła m.in. wydatków na zakup usług telekomunikacyjnych (Internet).

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁷⁸. Objęte kontrolą postępowanie o zamówienie publiczne zostało zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

⁷³ „NMT” - Numeryczny model terenu – numeryczna, dyskretna (punktowa) reprezentacja wysokości topograficznej powierzchni terenu wraz z algorytmem interpolacyjnym umożliwiającym odtworzenie jej kształtu w określonym obszarze.

⁷⁴ Geodezyjna Ewidencja Sieci Uzbrojenia Terenu, GESUT – rejestr publiczny prowadzony na podstawie prawa geodezyjnego i kartograficznego, definiowany jako system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację i udostępnianie informacji o sieciach uzbrojenia terenu.

⁷⁵ Patrz przypis nr 45.

⁷⁶ Badano wydatki z § 3030 Różne wydatki na rzecz osób fizycznych

⁷⁷ Ujęte w § 6120 Wydatki na zakupy inwestycyjne.

⁷⁸ Badaniem objęto jedno postępowanie na : Dostawę sprzętu na potrzeby modernizacji systemu ASG-EUPOS– (numer postępowania – BO-ZP.2610.4.2015.GI.ASG-EUPOS) – kwota wydatków w 2015 r. – 2 197 169 zł, ze środków Funduszu. Pozostałe postępowania sfinansowane ze środków Funduszu i przeprowadzone w 2015 r., ze względu na kwotę

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Płatności dokonywano zgodnie z zawartymi umowami i ewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami a postępowania o zamówienia publiczne zostały zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 1756-1775, 1920-1976, 2015-2027)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekroczeniu limitu kosztów (wydatków) jednego z działań określonych w szczegółowym planie finansowym Funduszu.

Na realizację jednego z działań⁷⁹ Funduszu wydatkowano kwotę 58 389,57 zł, tj. o 1 389,57 zł wyższą niż określono w sporządzonym na podstawie ustawy budżetowej i zatwierdzonym⁸⁰ przez GGK szczegółowym planie finansowym Funduszu.

Główny Geodeta Kraju wyjaśnił, że przekroczenie szczegółowego planu Funduszu na 2015 r. w wyżej wymienionym działaniu wynikało z poniesionych w 2016 r. płatności na fakturę dotyczącą grudnia 2015 r. na świadczenie usług dostępu do Internetu dla potrzeb systemu precyzyjnego pozycjonowania satelitarnego ASG-EUPOS i GBDOT na kwotę 2 017,20 zł.

NIK zauważa, że wyżej opisane przekroczenie szczegółowego planu finansowego nie spowodowało przekroczenia Planu Funduszu określonego w ustawie budżetowej (w § 4360 *Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej*). Niemniej jednak, poniesienie wyższych niż zakładano kosztów (wydatków) niezbędnych na realizację tego działania bez dokonania stosownych zmian w wewnętrznym, szczegółowym planie finansowym Funduszu⁸¹, spowodowało jego przekroczenie i w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Pomimo wskazanego przez GGK stałego monitoringu wydatków, a także sporządzania kwartalnych sprawozdań w formie tabelarycznej oraz opisowej i prowadzenia w Departamencie Geodezji, Kartografii i Systemów Informacji Geograficznej dodatkowego rejestru wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu ASG-EUPOS, nadzór nad realizacją wydatków, zdaniem NIK, nie był w pełni skuteczny.

(dowód: akta kontroli str. 1334-1375, 1421-1422, 1513-1533)

4. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych GUGiK oraz kwartalnych⁸² Funduszu:

- 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),

szacunkową zamówienia niższą niż 30 tys. euro, przeprowadzane były bez stosowania ustawy Pzp, na podstawie wewnętrznych przepisów.

⁷⁹ Zadanie: Zakładanie, aktualizacja i modernizacja krajowego systemu informacji o terenie, map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków; działanie 1.5.1.1 Zapewnienie dostępu do sieci internetowej stacji i centrum zarządzającego, karty odbiorników mobilnych GSM (GPRS) oraz utrzymanie domeny internetowej i RIPE.

⁸⁰ Zatwierdzonym przez GGK 27 stycznia 2015 r.

⁸¹ W ciągu roku dokonano pięć wewnętrznych zmian w szczegółowym planie finansowym Funduszu. Żadna ze zmian nie dotyczyła kosztów działania 1.5.1.1 Zapewnienie dostępu do sieci internetowej stacji i centrum zarządzającego, karty odbiorników mobilnych GSM (GPRS) oraz utrzymanie domeny internetowej i RIPE.

⁸² Za IV kwartał 2015 r.

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2015 rok planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.: o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), uzupełniających o stanie należności z tytułu papierów wartościowych (Rb-UN), o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) i o stanie zobowiązań (Rb-UZ).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach GUGiK i Funduszu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz zostały sporządzone terminowo. Poza danymi wykazanymi w sprawozdaniach Rb-27 oraz Rb-N GUGiK, wymienione wyżej sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Kontrola wykazała, że w sprawozdaniu Rb-70 (z 11 stycznia 2016 r.) GUGiK oraz sprawozdaniach za IV kwartał 2015 r. (Rb-N i Rb-Z, Rb-UN i Rb-UZ z 8 lutego 2016 r.) Funduszu – podpisanych przez Główną Księgową i Dyrektora Biura Obsługi Urzędu w zakresie GUGiK oraz Głównego Geodetę Kraju w zakresie Funduszu – jako adresata sprawozdań podano Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że błędnie wskazano nazwy odbiorcy tych sprawozdań. Pomimo takiego wskazania adresata ww. sprawozdania zostały przekazane elektronicznie właściwemu odbiorcy, tj. do Ministerstwa Cyfryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 312, 448-457, 1675-1755)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono nieprawidłowość.

W sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych⁸³ za IV kwartał 2015 r. GUGiK, jako należność wymagalną, bezsporną z tytułu dostaw i usług, wykazano należność w wysokości 73 347,89 zł z tytułu nienależnie pobranego przez wykonawcę wynagrodzenia, która jest przedmiotem toczącego się postępowania sądowego⁸⁴. Ujęcie w sprawozdaniu Rb-N należności spornej było niezgodne z § 13 ust. 1 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań⁸⁵, bowiem wymagalne należności rozumiane są jako wartość wszystkich bezspornych należności, których termin płatności dla dłużnika minął.

Należność ta ujęta została również w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych⁸⁶ w 2015 r. i wykazana jako „zaległość netto”. Było to niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 5 Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych⁸⁷, zgodnie z którym w odpowiednich kolumnach salda końcowego (11-13) wykazuje

⁸³ Kolumna 12 – przedsiębiorstwa niefinansowe, wiersz N4.1.

⁸⁴ Na podstawie pozwu o zapłatę złożonego przez GUGiK 17 marca 2015 r. Zasadność naliczenia należności wykonawca zakwestionował w odpowiedzi na pozew z 29 czerwca 2015 r. Na podstawie postanowienia z 29 lutego 2016 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieście powołał biegłego z zakresu utrzymania infrastruktury systemów teleinformatycznych na okoliczność wadliwości i niewykonania części usług i produktów określonych w umowie.

⁸⁵ Patrz przypis nr 21

⁸⁶ Kolumna 12.

⁸⁷ Patrz przypis nr 22

się należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto - należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane.

Główna Księgowa GUGiK wyjaśniła, że w sprawozdaniach błędnie wskazała zaległość należną od wykonawcy umowy. Kwota 73 347,89 zł została wykazana, jako zaległość, ponieważ termin zapłaty minął, a GUGiK skierował sprawę do sądu w celu wyegzekwowania należności.

Powyższa nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli NIK. Korektę sprawozdania Rb-N sporządzono i przesłano 30 marca 2016 r. Natomiast korekta sprawozdania Rb-27 została sporządzona i przesłana 12 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 149-157, 317-335, 844-911, 1261-1333)

5. Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu
faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z 23 kwietnia 2015 r., dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., NIK sformułowała dwa wnioski pokontrolne, zalecając:

- 1) wyeliminowanie przypadków zmiany wartości szacunkowej zamówienia po wszczęciu postępowania,
- 2) zapewnienie zgodności danych, wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych, ze stanem faktycznym i ewidencją księgową.

Kontrola wykazała, że wnioski pokontrolne zostały zrealizowane.

V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁸ wnosi o:

- 1) wzmocnienie kontroli merytorycznej dowodów księgowych w zakresie zgodności danych w dowodach z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej,
- 2) dokonywanie wydatków Funduszu w ramach limitów określonych w zatwierdzonym przez GGK szczegółowym planie finansowym Funduszu.

W związku z usunięciem w trakcie kontroli nieprawidłowości w zakresie: ujmowania w sprawozdaniach budżetowych oraz w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych należności wymagalnych, ujmowania w księgach rachunkowych kary umownej w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej oraz ujęcia w końcowym wniosku o płatność wydatku kwalifikowanego w wysokości nie pomniejszonej o kwotę naliczonej kary umownej, NIK odstąpiła od sformułowania wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁸⁸ Dz. U. z 2015 r. poz.1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....

podpis