



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.06.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 27 - Informatyzacja oraz planu finansowego Funduszu Celowego – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Cyfryzacji, ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa (dalej: MC)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Od dnia 17 kwietnia 2018 r. – Marek Zagórski Minister Cyfryzacji. Od dnia 9 stycznia 2018 r. zastępstwo ministra właściwego do spraw informatyzacji sprawował Mateusz Morawiecki Prezes Rady Ministrów, który w dniu 11 stycznia 2018 r. upoważnił do wykonywania zadań Ministra Cyfryzacji Marka Zagórskiego Sekretarza Stanu w Ministerstwie Cyfryzacji. Poprzednio Anna Streżyńska, Minister Cyfryzacji od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. (dalej Minister Cyfryzacji lub Minister).
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Andrzej Brunejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/10/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. 2. Piotr Bielecki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/11/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. 3. Łukasz Piotrowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/12/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 27 – Informatyzacja w związku z wykonaniem budżetu państwa,
- realizacji w 2017 r. planu finansowego Funduszu Celowego – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (dalej FCEPIK lub Fundusz), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta funduszu.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- planowanie i realizacja kosztów funduszu oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

- prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ufp)², w tym nadzór: nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek oraz wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłacanych z budżetu państwa w części 27 – Informatyzacja.

Przeprowadzono także analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza porównawcza wykonania planu dochodów oraz stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 27 – w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 27 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 przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa przez podległe jednostki finansowane w ramach części 27 – Informatyzacja.

W odniesieniu do Funduszu ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja przychodów Funduszu,
- wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu finansowego Funduszu,
- analiza efektów realizowanych działań,
- gospodarowanie wolnymi środkami,

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta Funduszu instrumentów kontroli zarządczej, dotyczących sporządzania sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V - Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Dysponentem części budżetowej 27 – Informatyzacja jest Minister Cyfryzacji³. W 2017 r. w ramach tej części funkcjonował jeden dysponent III stopnia, tj. Dyrektor Generalny Ministerstwa oraz dysponent II stopnia, tj. Dyrektor Centrum Projektów Polska Cyfrowa (dalej CPPC)⁴. W 2017 r. Minister sprawował nadzór nad posiadającymi samodzielność finansową: Centralnym Ośrodkiem Informatyki (COI), Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym w Warszawie, Instytutem Maszyn Matematycznych w Warszawie, Instytutem Technik Innowacyjnych EMAG w Katowicach oraz Naukową i Akademicką Siecią Komputerową w Warszawie (dalej NASK). Minister Cyfryzacji pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej w odniesieniu do 7 „Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji” i 8 „Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki” osi Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG). Minister jest także dysponentem państwowego funduszu celowego pn. Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

W ramach części 27 finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami, m.in. zadania z zakresu: informatyzacji administracji publicznej, wspierania inwestycji w dziedzinie informatyki, rozwoju i utrzymania rejestrów i ewidencji (np. rejestry PESEL, Dowodów Osobistych), przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu oraz rozwoju usług świadczonych drogą elektroniczną.

W 2017 r. w części 27 dochody zaplanowane w kwocie 34,0 tys. zł, zrealizowano w wysokości 4 441,0 tys. zł, co stanowiło 0,001% całości dochodów budżetu państwa. Wydatki zaplanowane w kwocie 206 333,4 tys. zł, zrealizowano w wysokości 160 758,0 tys. zł, co stanowiło 0,06% całości wydatków budżetu państwa. Zaplanowane wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 1 105 263,0 tys. zł, zrealizowano w wysokości 1 090 221,0 tys. zł, co stanowiło 2,3% całości wydatków budżetu środków europejskich.

(Dowód: akta kontroli str. 1801-1811, 1815)

W ramach FCEPiK finansowano m.in. zadania związane z funkcjonowaniem i rozwojem Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

Zaplanowane w 2017 r. w FCEPiK przychody w kwocie 128 924,0 tys. zł, zrealizowano w wysokości 144 261,8 tys. zł. Zaplanowane koszty w kwocie 116 945,0 tys. zł, zostały wykonane w wysokości 75 580,2 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 1793-1794)

³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz. U. poz. 2327). Poprzednio, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz. U. poz. 1910, ze zm.).

⁴ Zarządzenie Nr 15 Ministra Cyfryzacji z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie nadania statutu Centrum Projektów Polska Cyfrowa (Dz. Urz. MC poz. 17, ze zm.).

IV. Ocena kontrolowanej działalności⁵

Na podstawie opisanych powyżej działań kontrolnych Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w ramach wykonywania budżetu państwa w 2017 r. w części 27 – Informatyzacja:

- Wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych (poza przypadkami opisanymi poniżej). Ocena ta została dokonana w oparciu o wyniki kontroli 29,4% zrealizowanych wydatków budżetu państwa w cz. 27 oraz 14,6% wydatków budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia, a także 41,1% wartości wydatków na dotacje.
- Sprawozdania łączne dysponenta części 27 zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych MC (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w części 27 polegały m.in. na:

- wnioskowaniu o przeniesienie środków z rezerw celowych budżetu państwa na podstawie nierzetelnej analizy potrzeb, w wyniku czego do części 27 zostały przeniesione środki w wysokości 4 214,9 tys. zł, które nie zostały wykorzystane (szczegółowy opis na str. 13 wystąpienia),
- nieuzasadnionej zwłoce w podejmowaniu decyzji odnośnie blokowania planowanych wydatków w wysokości 2 000,0 tys. zł (szczegółowy opis na str. 14 wystąpienia),
- nierzetelnym i niecelowym wnioskowaniu o środki z rezerw celowych w kwocie 17 900,0 tys. zł, (szczegółowy opis na str.14 wystąpienia),
- niedotrzymaniu określonego w art. 152 ust. 2 upf terminu zatwierdzenia rozliczenia sześciu dotacji celowych (szczegółowy opis na str.12 wystąpienia),
- przekroczeniu w odniesieniu do ośmiu dowodów księgowych czasu ich wewnętrznego obiegu określonego w § 8 pkt 5 Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w MC (szczegółowy opis na str. 11 wystąpienia),
- dokonaniu na pięciu dowodach księgowych poprawek bez ich potwierdzenia datą, oraz na trzech innych bez potwierdzenia podpisem i datą, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ (szczegółowy str. opis na 11 wystąpienia),

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.) oraz z dnia 9 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 109).

⁷ 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).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

- wskazaniu niewłaściwej podstawy prawnej realizacji zamówienia w 18 na 81 zbadanych dowodach księgowych (szczegółowy opis na str. 12 wystąpienia).

Powyższe nieprawidłowości, z których większość miała wpływ na realizację budżetu w części 27, spowodowały obniżenie oceny oraz świadczą o tym, że sprawowane przez dysponenta części 27 nadzór i kontrola nad wykonywaniem budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp, nie były w pełni rzetelne i skuteczne.

**Ocena Funduszu
i jej uzasadnienie**

Na podstawie opisanych powyżej działań kontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonywanie planu finansowego Funduszu CEPiK w 2017 r., z uwagi na wydatkowanie na realizację umowy dotyczącej budowy systemu CEPiK 2.0 kwoty co najmniej 2,9 mln zł bez powiązania płatności z postępowaniem rzeczowym, co było niezgodne z zasadą wydatkowania środków publicznych wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ufp (szczegółowy opis na str. 20 wystąpienia).

Ponadto w ramach działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- wystawienia noty księgowej niezgodnie zasadami określonymi w art. 106k ust. 1 i ust. 2 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁰ (szczegółowy opis na str. 21 wystąpienia),
- dokonywania opisów i poprawek dokumentów księgowych niezgodnie z obowiązującą w Ministerstwie Cyfryzacji instrukcją obiegu dokumentów finansowo – księgowych (szczegółowy opis na str. 23 wystąpienia).

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości świadczą o tym, że sprawowane przez dysponenta części 27 nadzór i kontrola nad realizacją planu finansowego Funduszu, nie były w pełni rzetelne i skuteczne.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej¹¹ dochody budżetu państwa w części 27 zostały zaplanowane w kwocie 34,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 4 441,0 tys. zł, tj. ponad 130-krotnie więcej niż zaplanowano. Pochodziły one głównie z nieplanowanych źródeł, tj.: ze zwrotów przez beneficjentów niewykorzystanych dotacji celowych, odsetek od dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, kar za opóźnienia w realizacji umów, a także z rozliczeń z lat ubiegłych. W porównaniu do 2016 r. nastąpił spadek dochodów o 25,3% (o 1 502,9 tys. zł) spowodowany głównie mniejszą liczbą zwrotów niewykorzystanych dotacji.

Dochody zrealizowane przez MC (dysponent III stopnia) wyniosły 446,4 tys. zł i były wyższe od planowanych o 424,4 tys. zł. Wyższa realizacja planu dochodów wynikała głównie z wzrostu wpływów z tytułu kar pieniężnych (w tym kar umownych).

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 27 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 27 126,4 tys. zł, w tym zaległości w wysokości 25 526,9 tys. zł. W porównaniu z rokiem 2016 r. należności ogółem były niższe o 909,5 tys. zł, a zaległości niższe o 1 754,5 tys. zł.

Zaległości wystąpiły głównie w CPPC i dotyczyły m. in. zwrotu środków niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, od beneficjentów

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

¹¹ Ustawa budżetowa na rok 2017 r. z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

PO IG (9 251,8 tys. zł) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (2 760,0 tys. zł) oraz kar umownych naliczonych przez MC (5 719,7 tys. zł).

Na koniec 2017 r. w MC (dysponent III stopnia) wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w wysokości 6 805,7 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 5 829,1 tys. zł. W porównaniu z 2016 r. należności były niższe o 37,8 tys. zł, natomiast zaległości niższe o 917,9 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 1628-1636, 1800-1804)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

2.1 Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w 2017 r. w części 27 zostały zrealizowane w kwocie 160 758,0 tys. zł, co stanowiło 77,9% planu po zmianach (206 333,4 tys. zł). W porównaniu do 2016 r. wydatki były niższe o 16 594,1 tys. zł, tj. o 9,4%. Wynikało to przede wszystkim z zakończenia realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 1638-1653, 1805-1811, 2127)

Wydatki budżetu państwa w MC (dysponent III stopnia) wyniosły 120 089,3 tys. zł, co stanowiło 76,9% wykonania planu po zmianach (156 117,1 tys. zł). W porównaniu do roku 2016 (88 785,6 tys. zł) nastąpił wzrost wydatków o 35,3%, głównie w związku z realizacją podpisanego we wrześniu 2016 r. „Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa” oraz ze zwiększeniem wydatków na utrzymanie i rozwój ePUAP¹², a także rozpoczęciem nowych projektów realizowanych z PO PC.

(dowód: akta kontroli str. 1638-1653, 1812-1813, 2125-2126)

Niski, w porównaniu do planu, poziom wydatków spowodowany był głównie niecelowym uruchomieniem środków rezerwy celowej (17 900,0 tys. zł), co szczegółowo opisano w części wystąpienia *Ustalone nieprawidłowości*, przeniesieniem na 2018 r. odbioru zadania inwestycyjnego dotyczącego termorenowacji elewacji i wymiany stolarki okiennej w budynku MC (2 886,4 tys. zł), niepełnym wykorzystaniem zaplanowanych środków na utrzymanie i rozwój SRP i ePUAP¹³ (3 653,0 tys. zł).

W związku z nadmiarem środków, Minister Cyfryzacji na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, podjęła 14 decyzji o blokowaniu wydatków na łączną kwotę 7 405,7 tys. zł (w tym blokada dotycząca środków CPPC - 473,7 tys. zł). Minister Cyfryzacji zgłosiła też do Ministra Rozwoju i Finansów wydatki niewygasające w danym roku budżetowym w kwocie 2 886,4 tys. zł, na zadanie inwestycyjne dotyczące termorenowacji elewacji i wymiany stolarki okiennej (całość tej kwoty została wydatkowana w styczniu 2018 r.).

Wydatki niewygasające z końcem 2016 r. zgłoszone do Ministra Rozwoju i Finansów w wysokości 4 710,7 tys. zł, zostały zrealizowane do 31 marca 2017 r. na zadania wykazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2016 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego¹⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 199-237, 249-564, 967-970, 2109-2141, 2193-2222)

Zobowiązania w części 27 na koniec 2017 r. wyniosły 9 267,5 tys. zł i były wyższe o 129,5% niż na koniec 2016 r. (5 229,4 tys. zł). Największy udział stanowiły

¹² System informatyczny Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

¹³ Dotyczy środków z uruchomionej rezerwy celowej poz. 29 (MF/FS3.4143.3.153.2017.MF.2859).

¹⁴ Dz. U. poz. 2075

zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (3 456,3 tys. zł) oraz wydatków niewygasających (2 886,4 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(Dowód: akta kontroli str. 1638-1653)

Badaniem kontrolnym, u dysponenta części 27, objęto sześć spośród 19 umów dotacji celowych realizowanych w 2017 r.¹⁵. Łączna wartość umów dotacji w badanej próbie wyniosła 5 634,5 tys. zł, tj. 41,1% wydatków na dotację w części 27 w 2017 r. Przyznanie dotacji celowych następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 ufp.

We wszystkich sześciu badanych przypadkach, sprawozdania z realizacji dotowanych projektów zostały złożone przez beneficjentów terminowo zgodnie z warunkami umowy, natomiast zatwierdzenie rozliczenia dotacji przez pracowników MC nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do trzydziestodniowego terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp (szczegółowy opis w części wystąpienia *Ustalone nieprawidłowości*).

(Dowód: akta kontroli str. 567-968)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji części wydatków budżetu państwa (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶, dalej ustawa Pzp) w kwocie 47 037,2 tys. zł (bieżących - 33 181,2 tys. zł i majątkowych - 13 861,8 tys. zł), poniesionych w 2017 r. w MC (dysponent III stopnia), która stanowiła 29,4% wydatków budżetu państwa w części 27¹⁷.

Badanie wydatków wykazało, że - poza przypadkami opisanymi w części wystąpienia *Ustalone nieprawidłowości* - dokonywano ich zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(Dowód: akta kontroli str. 2253-2270, 2278-2289)

W ramach badania próby wydatków skontrolowano prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 1 213,6 tys. zł, (z czego w 2017 r. z budżetu państwa wydatkowano 1 105,7 tys. zł) udzielonych przez MC (dysponenta III stopnia). Dwa postępowania zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego¹⁸, a jedno o wartości poniżej 30 tys. euro, bez zastosowania ustawy Pzp¹⁹.

Badanie stosowania procedur określonych w ustawie Pzp, nie wykazało nieprawidłowości. Stwierdzono natomiast nieprawidłowości związane z dokumentowaniem udzielonych zamówień publicznych oraz z opublikowaniem przez MC planu zamówień publicznych na 2017 r. (szczegółowy opis w części wystąpienia *Ustalone nieprawidłowości*).

(Dowód: akta kontroli str. 2278-2289)

¹⁵ Doboru próby dokonano w sposób celowy według osądu kontrolera.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

¹⁷ Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego dla Funduszu. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS) spośród 2538 rekordów o łącznej wartości 89 363 888,61 zł. Populacja objęta oceną odpowiada pozapłacowym wydatkom jednostki. Wylosowano 78 zapisów księgowych na kwotę 46 777,1 tys. zł. Ponadto w sposób celowy (wg osądu kontrolera) do kontroli dobrano: 3 wydatki na kwotę 260,1 tys. zł.

¹⁸ Postępowanie nr 18/MC/PN/16, pn. Świadczenie eksperckiej usługi informatycznej, w tym konsultacje eksperckie oraz dostęp do gotowej bazy danych zawierającej artykuły IT w szczególności w zakresie zarządzania, architektury, analizy rynku, badań porównawczych, organizacji, wykorzystania i zarządzania technologią w sektorze publicznym oraz postępowanie nr 14/MC/PN/17, pn. Dostawa komputerów typu laptop oraz sprzętu komputerowego.

¹⁹ Umowa nr 7/DRUCIOD/2017 z 18 października 2017 r. na wykonanie koncepcji kreatywnej i planu mediowego dla kampanii online nowej aplikacji mobilnej oraz opracowanie strategii mediowej dla publicznych usług cyfrowych wdrażanych przez zamawiającego w 2017 r.

Opis stanu
faktycznego

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na 2017 r. wydatki budżetu środków europejskich (dalej BŚE) w części 27 zostały zaplanowane w kwocie 461 831,0 tys. zł. Zostały one w trakcie roku zwiększone na podstawie 10 decyzji Ministra Rozwoju i Finansów o kwotę 643 432,0 tys. zł z rezerw celowych budżetu środków europejskich, z przeznaczeniem m.in. na refundację poniesionych wydatków i wypłatę zaliczek dla beneficjentów realizujących projekty w ramach I osi priorytetowej *Powszechny dostęp do szybkiego internetu* w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa oraz na sfinansowanie wynagrodzeń i pochodnych dla planowanych do utworzenia nowych etatów w MC oraz wynagrodzeń zaangażowanych pracowników w realizację projektów.

Przyznana z rezerwy celowej budżetu środków europejskich kwota 643 432,0 tys. zł (poz. 98 i 99) została wykorzystana w 98,1%.

Wydatki BŚE w części 27 zostały zrealizowane w kwocie 1 090 221,0 tys. zł, co stanowiło 98,6% planu po zmianach (1 105 263,0 tys. zł) i były o 599 960,9 tys. zł (81,7%) wyższe od wydatków zrealizowanych w 2016 r. Wynikało to z postępu realizacji PO PC na lata 2014-2020, który w 2016 r. był w początkowej fazie wdrażania. W ramach I osi PO PC zostały także uruchomione instrumenty finansowe na realizację inwestycji szerokopasmowych poprzez podpisanie umowy o dofinansowanie projektu z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

(Dowód: akta kontroli str. 1675-1676, 1815, 2109-2141)

W 2017 r. wydatki z BŚE zostały zrealizowane przez MC (dysponenta III stopnia) w kwocie 1 960,1 tys. zł, co stanowiło 52,7% planu po zmianach (3 721,1 tys. zł). W 2016 r. dysponent III stopnia nie realizował wydatków z BŚE. W wyniku badania wykorzystania przez dysponenta III stopnia środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 533,3 tys. zł (tj. 64,5% ogólnej kwoty wydatków ze środków przeniesionych z rezerw celowych) ustalono, że wykorzystano je na cele, na które rezerwy zostały utworzone, m.in. na sfinansowanie wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń pracowników MC w ramach projektu Platforma Integracji Usług i Danych. Wszystkie wydatki zostały zrealizowane w ramach działu 750 Administracja publiczna i dotyczyły Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że niepełna realizacja wydatków wynika m.in. z niższej niż planowano kwoty wydatkowanej na zakup laptopów, przesunięcia na 2018 r. szkoleń ze względu na brak oferty szkoleń w oczekiwanym czasie oraz opóźnień w zatrudnianiu nowych pracowników.

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji części wydatków z BŚE przez MC dysponenta III stopnia (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy Pzp), w kwocie 286,7 tys. zł (bieżących 178,8 tys. zł i majątkowych 107,9 tys. zł) poniesionych w 2017 r., która stanowiła 14,6% wydatków BŚE MC²⁰.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano w okresie kwalifikowalności, zgodnie z planem finansowym oraz umowami na zakupy i usługi służące realizacji celów ujętych w umowie o dofinansowanie oraz zgodnie z przepisami prawa.

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp oraz regulaminie wewnętrznym udzielania zamówień Ministerstwa w odniesieniu do jednego postępowania o udzielenie zamówienia

²⁰ Doboru próby wydatków dokonano w sposób celowy (wg osądu kontrolera), do kontroli dobrano: 3 faktury na kwotę 286,7 tys. zł.

publicznego współfinansowanego z BŚE o wartości 417,8 tys. zł, (z czego w 2017 r. z BŚE wydatkowano 107,8 tys. zł) udzielonego przez dysponenta III stopnia, w trybie przetargu nieograniczonego²¹. Badanie stosowania procedur określonych w ustawie Pzp nie wykazało nieprawidłowości. Stwierdzono natomiast nieprawidłowość w dokumentowaniu udzielonego zamówienia (szczegółowy opis w części wystąpienia *Ustalone nieprawidłowości*).

(Dowód: akta kontroli str. 1677, 1814, 2109-2141, 2282-2283)

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W części 27 w ramach sześciu zadań, dziewięciu podzadań oraz 16 działań ujętych w planie finansowym w układzie zadaniowym wydatki zostały poniesione w szczególności na: prace związane z systemem e-PUAP (wprowadzenie dodatkowych opcji i usług funkcjonalnych) oraz z Zintegrowaną Infrastrukturą Rejestrów (dotyczące bezpieczeństwa, uruchomienia oprogramowania SIEM, modernizacji w zakresie dostawy oprogramowania oraz dostawy dwóch serwerów), rozbudowę Systemów Rejestrów Państwowych (uruchomienie nowych funkcjonalności i poprawa danych zawartych w systemie), rozpoczęcie budowy systemu mDokumenty w administracji publicznej, budowę Węzła Krajowego (z wykonaniem oprogramowania oraz zakupem infrastruktury i dokonania integracji tego węzła z kolejnymi podmiotami), wykonanie termorenowacji elewacji budynku Ministerstwa (z wymianą stolarki okiennej, witryn wejściowych oraz modernizacją dachu).

(Dowód: akta kontroli str. 2139-2141, 2597-2598)

Badaniem pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów w części 27 objęto sześć podzadań: 2.1.2 *Bezpieczeństwo najważniejszych osób, obiektów i urzędzeń w państwie*; 6.3.1 *Regulacja i wspieranie rozwoju rynku telekomunikacyjnego oraz infrastruktury telekomunikacyjnej*; 16.1.2 *Centralne systemy ewidencji państwowych*; 16.5.2 *Wspieranie rozwoju społeczeństwa informacyjnego*; 16.5.3 *Kształtowanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni*; 17.2.1 *Sprawną realizacją zadań jako IP w latach 2014-2023 w ramach POPC 2014-2020*.

Badanie wykazało, że:

- cele oraz mierniki realizacji celów ww. podzadań zostały określone zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017²²,
- monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. danych statystycznych GUS, badań ankietowych oraz raportów Centralnego Ośrodka Informatyki - dalej COI),
- osiągnięto następujące wartości mierników realizacji celów:
 - dla podzadania 2.1.2 miernik pn. *Niezakłócona praca systemów (w %)* wyniósł 99,5% (wobec planowanych 99,5%),
 - dla podzadania 6.3.1 miernik pn. *Liczba podjętych przedsięwzięć przyczyniających się do rozwoju rynku telekomunikacyjnego* wyniósł pięć (wobec planowanych trzech),
 - dla podzadania 16.1.2 miernik pn. *Liczba godzin dostępności systemów: SRP, CEPIK oraz systemów obsługujących dokumenty paszportowe w relacji do wymaganej liczby godzin pracy systemu (%)* wyniósł 99,99% (wobec planowanych 99,5%),

²¹ Postępowanie nr 14/MC/PN/17, pn. Dostawa komputerów typu laptop oraz sprzętu komputerowego.

²² Dz. U. poz. 735

- dla podzadania 16.5.2 miernik pn. *Odsetek osób korzystających regularnie (co najmniej raz w tygodniu) z Internetu* wyniósł 72,7% (wobec planowanych 72%),
- dla podzadania 16.5.3 miernik pn. *Poziom poczucia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni* wyniósł 82,0% (wobec planowanych 70%),
- dla podzadania 17.2.1 miernik pn. *Procent środków zakontraktowanych w ramach I, II, i III osi PO PC do wartości alokacji I, II i III osi PO PC* wyniósł 57,7% (wobec planowanych 74,98%).

Nieosiągnięcie w 2017 r. zakładanej wartości miernika dla podzadania 17.2.1, realizowanego przez CPPC wynikało m.in. z małej ilości i niskiej jakości wniosków o dofinansowanie w ramach PO PC.

(Dowód: akta kontroli str. 2540-2602)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W wyniku badania 78 dowodów księgowych wylosowanych w ramach próby badania wydatków ustalono, że:

- Na pięciu dowodach księgowych²³ przy dokonanych poprawkach brak było daty, a na kolejnych trzech dowodach²⁴ brak było podpisu i daty dokonania poprawki. Było to niezgodne z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez skreślenie dotychczasowej treści i wpisanie nowej, z zachowaniem czytelności błędnego zapisu, oraz podpisanie poprawki i umieszczenie daty.

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że *podpis złożony przy potwierdzeniu kontroli wstępnej oraz data dotyczą wszystkich poprawek nanoszonych na dany dokument przez daną osobę dokonującą tych poprawek i uzupełnień.*

W ocenie NIK, przyjęcie takiej wykładni przepisu uniemożliwia identyfikację daty dokonania konkretnego skreślenia i osoby dokonującej poprawki. Dlatego podpis i data powinny być umieszczane przy każdorazowym dokonaniu poprawki na dowodzie księgowym.

(Dowód: akta kontroli str. 1850-1863, 1914-2080, 2278-2289)

- W przypadku ośmiu dowodów przekroczono określony w § 8 pkt 5 Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w MC czas ich obiegu wewnętrznego od jednego do ośmiu dni²⁵.

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że przyczyną tego była m.in. konieczność potwierdzenia merytorycznego przez pracowników nadzorujących, że wystawione faktury były zgodne z raportami miesięcznymi o poziomie świadczenia danej usługi.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. NIK w wystąpieniu pokontrolnym wnioskowała o wzmocnienie nadzoru w zakresie przestrzegania terminu obiegu dokumentów finansowych. W 2017 r. wprowadzono w MC nową instrukcję obiegu dokumentów księgowych, która wydłużyła termin obiegu dokumentów z 3 do 7 dni i wprowadziła mechanizm nadzoru polegający na konieczności sporządzania przez dyrektorów poszczególnych departamentów notatek służbowych o przyczynach opóźnień. Zmiana ta, jak świadczą ustalenia

²³ Dowody księgowe z rejestru FAB nr 2017/07/95, 2017/11/206, 2017/11/40, 2017/12/278, 2017/12/289.

²⁴ Dowody księgowe z rejestru FAB nr 2017/9/27, 2017/10/5 oraz 2017/04/70.

²⁵ Czas obiegu przekroczono w przypadku następujących dowodów księgowych: 2017/12/268 o 8 dni, 2017/07/131 oraz 2017/07/134 o 6 dni, 2017/07/157 przekroczono o 5 dni, 2017/11/250 o 4 dni, 2017/09/26 o 2 dni, 2017/09/157 oraz 2017/10/99 o 1 dzień.

obecnej kontroli, nie wyeliminowała jednak omawianej nieprawidłowości, zatem ubiegłoroczny wniosek NIK pozostaje dalej aktualny.

(Dowód: akta kontroli str. 1847-1863, 1881-1899, 1914-2080, 2278-2289, 2802-2822)

- Na 18 dowodach księgowych w potwierdzeniu kontroli merytorycznej wskazano niewłaściwą podstawę prawną realizacji zamówienia (tj. w szczególności art. 4 pkt 8 zamiast art. 4 pkt 13 ustawy Pzp)²⁶.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że omyłkowo wskazano niewłaściwą podstawę realizacji przedmiotu zamówienia.

(Dowód: akta kontroli str. 1850-1863, 1914-2080, 2278-2289)

2. Badanie sześciu umów dotacji wykazało, że zatwierdzenie rozliczenia jednej z nich przez pracowników MC nastąpiło z opóźnieniem 18 dni w stosunku do trzydziestodniowego dniowego terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp²⁷, natomiast w przypadku pozostałych pięciu umów (wg stanu na 26 marca 2018 r.) rozliczenie dotacji, pomimo upływu terminu, nie zostało zatwierdzone (opóźnienie wynosiło od pięciu do 24 dni²⁸).

Przyczyną niedochowania terminów były m.in. zmiany organizacyjne w MC i rotacja pracowników odpowiedzialnych za rozliczenie dotacji. W przypadku umowy dotacji nr 2/DIP/2017 pracownik Departamentu Utrzymania Systemów, który był wyznaczony do rozliczenia dotacji pod względem merytorycznym przez okres 35 dni nie odebrał z Kancelarii Ogólnej MC pełnej dokumentacji złożonej przez beneficjenta do rozliczenia.

3. Badanie złożonych przez beneficjenta, tj. Instytut Łączności (dalej IŁ) dokumentów finansowych związanych z realizacją umowy dotacji 1/DT wykazało, że IŁ do realizacji finansowanego dotacją zadania wypożyczył dwa przyrządy pomiarowe na okres pięciu miesięcy²⁹, od 1 sierpnia do 31 grudnia 2017 r., za kwotę 308,7 tys. zł. oraz dwie anteny pomiarowe³⁰ na okres sześciu miesięcy, od 1 grudnia 2017 r. do 1 maja 2018 r., za kwotę 90,0 tys. zł (w 2017 r. za wypożyczenie zapłacono kwotę 30,0 tys. zł). Również w 2016 r. IŁ wypożyczał takie same przyrządy pomiarowe za kwotę 77,2 tys. zł. W 2018 r. wypożyczone przyrządy pomiarowe zostały odkupione przez IŁ za kwotę 38,6 tys. zł. Według dostępnej IŁ oferty sprzedaży z 2016 r. koszt zakupu jednego przyrządu spełniającego wymagania techniczne opisane w przedmiocie zamówienia na wypożyczenie wynosił 20 837 euro, a aktualna cena wynosi ok 13,0 tys. euro (według oferty z dnia 20 lutego 2018 r. zamieszczonej na stronie www.narda-sts.com/en/selective-emf/srm-3600/).

Jak wyjaśnił Pan Żurek – Dyrektor IŁ, *W 2017 r. nie zwracano się do Ministra Cyfryzacji o zmianę zakresu kosztów z wypożyczenia na zakup urządzeń ze względu na fakt, że zapisy umowy dotacji celowej (...) nie upoważniały do realizacji zakupów inwestycyjnych, a także ponoszenia kosztów amortyzacji środków trwałych.*

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny w umowie nie przewidziano zakupu aparatury pomiarowej, ponieważ na etapie przygotowywania umowy IŁ nie przedstawił informacji, aby to rozwiązanie było efektywniejsze ekonomicznie, ani też nie wnioskował o sfinansowanie zakupu.

²⁶ Dowody księgowe z rejestru FAB nr 2017/07/131, 2017/08/37, 2017/10/104, 2017/07/134, 2017/10/100, 2017/11/206, 2017/11/250, 2017/12/144, 2017/12/146, 2017/12/286, 2017/12/289, 2017/08/39, 2017/08/94, 2017/09/26, 2017/09/130, 2017/09/157, 2017/10/317, 2017/12/268.

²⁷ Umowa nr 3/DC.

²⁸ W odniesieniu do poszczególnych umów dotacji opóźnienie wyniosło: umowa nr 2/DIP/2017 – 24 dni, umowa nr 67/DUIRS/2017 – 22 dni, umowa nr 2/DT – 17 dni, umowa nr 1/DT – 5 dni, umowa nr 9/DRS/2017/Dotacja – 7 dni.

²⁹ Umowa Nr 11/2017/PP z dnia 26 lipca 2017 r. zawarta umowa z Comm Test Kazimierz Kuś.

³⁰ Umowa Nr 23/2017/PP z dnia 10 listopada 2017 r. zawarta umowa z Comm Test Kazimierz Kuś.

W ocenie NIK działania IŁ związane z wypożyczeniem przyrządów były niegospodarne. IŁ za wypożyczenie przyrządów oraz anten zapłacił łącznie w latach 2016-2017 kwotę 400,9 tys. zł (kwocie tej nie uwzględniono zakupu przyrządów o wartości 38,6 tys. zł), a posiadał ofertę ich zakupu za kwotę 179,2 tys. zł, zatem powinien wystąpić do MC o zmianę zapisów umowy tak, aby pozwalały one na dokonywanie w ramach dotacji zakupów inwestycyjnych. NIK zwraca uwagę, że w przypadku tej umowy nieskuteczne okazały się także nadzór i kontrola dysponenta części 27 nad wykorzystaniem środków z dotacji, o których mowa w art. 175 ust. 1 pkt 2 ufp.

(Dowód: akta kontroli str. 7-205, 619-968, 971-998)

Ministerstwo Cyfryzacji nie wypracowało w 2017 r. odpowiedniego systemu zatwierdzania rozliczenia dotacji celowych. Departamenty merytoryczne, które w pierwszej kolejności zatwierdzają rozliczenie dotacji pod względem merytorycznym dokonywały tego przez blisko 30 dni. Powodowało to w praktyce, że Departament Budżetu i Finansów (dalej: DBiF) nie był w stanie zatwierdzić rozliczenia dotacji pod względem finansowym, tak aby zachowany był termin trzydziestodniowy do jego zatwierdzenia, tym bardziej że w okresie objętym kontrolą zatwierdzeniem rozliczania dotacji pod względem finansowym zajmował się jeden pracownik DBiF.

Z uwagi na fakt, że w kwietniu 2018 r. w MC została przyjęta nowa instrukcja rozliczania dotacji uwzględniająca rozwiązania wyżej wskazanych problemów, NIK odstępuje od wniosku odnośnie ustanowienia zasad dotyczących zatwierdzenia rozliczania dotacji.

Ustalono też, że w przypadku realizacji dwóch umów (2/DIP/2017 i 1/DT) beneficjent przedłożył dokumentację z rozliczenia dotacji (np. faktury, rachunki, listy płac), które nie odzwierciedlały w sposób jednoznaczny, że wydatki zostały poniesione ze środków dotacji, co było niezgodne z postanowieniami tych umów. W trakcie kontroli NIK beneficjent uzupełnił przekazaną dokumentację o stosowne oznaczenia.

W ocenie NIK, brak opisanie dokumentów finansowych w sposób jednoznaczny może prowadzić do rozliczenia tymi samymi dokumentami innych dotacji.

(Dowód: akta kontroli str. 619-775, 2603-2608)

4. W wyniku nierzetelnej analizy potrzeb środków na funkcjonowanie elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (dalej e-PUAP) oraz Systemu Rejestrów Państwowych (dalej SRP) Minister Cyfryzacji w sierpniu i wrześniu 2017 r.³¹ wnioskowała do Ministra Rozwoju i Finansów o nadmierne w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb środki na ten cel z rezerw celowych budżetu państwa. Wnioskowana kwota 7 851,0 tys. zł została przeniesiona z rezerw do części 27 i wykorzystana zaledwie w 46,3%, a część pozostałych środków w kwocie 3 653,0 tys. zł została objęta decyzjami o blokowaniu planowanych wydatków w grudniu 2017 r. Ustalono, że we wrześniu 2017 r. MC posiadało niewykorzystane środki w wysokości 75 967,5 tys. zł.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MC przyczyną niewydatkowania tych środków było m.in. niezrealizowanie integracji ePUAP z portalem biznes.gov.pl, niewprowadzenie monitorowania i mierzenia statystyk wykorzystania ePUAP ze względu na dużą pracochłonność, realizację innych zleceń na rzecz ePUAP przez COI oraz na konieczność przeprowadzenia postępowania w trybie przetargu nieograniczonego

³¹ Wniosek z dnia 11 sierpnia 2017 r. (DBiF-ZPRB.3120.54.2017) na kwotę 12 135,0 tys. zł. W wyniku uwag Ministerstwa Finansów wnioskowana kwota została skorygowana do 7 851,0 tys. zł oraz wniosek z 1 września 2017 r. nr DBiF-ZPRB.3120.54.2017. Środki z rezerw zostały przyznane decyzją MF z dnia 8 września 2017 r. (MF/FS.4143.3.153.2017.MF.2859).

na dostawę i wdrożenie oprogramowania antywirusowego, ze względu na to, że przedmiot zamówienia łączy się z innymi postępowaniami, co uniemożliwi realizację zadania w 2017 r.

W ocenie NIK komórki organizacyjne MC odpowiedzialne za realizację powyższych zadań przedwcześnie i bez rzetelnej analizy potrzeb wnioskowały o uruchomienie środków z rezerw celowych. W odniesieniu do postępowania przetargowego na dostawę i wdrożenie oprogramowania antywirusowego należy dodać, że decyzja o zakupie licencji na oprogramowanie antywirusowe zapadła zbyt późno i dlatego COI nie było w stanie przeprowadzić tego postępowania w 2017 r.

5. Minister Cyfryzacji 13 października 2017 r. zwróciła się do Ministra Rozwoju i Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej w kwocie 17 900,0 tys. zł³² na realizację e-PUAP, SRP oraz na Zintegrowaną Infrastrukturę Rejestrów (dalej ZIR) pomimo, że środki na te cele zostały zaplanowane i zrealizowane planie finansowym MC (bez uwzględnienia rezerw). Otrzymana z rezerwy celowej kwota 17 900,0 tys. zł została przeksięgowana do części 27 jako *de facto* „refundacja” wydatków poniesionych na ww. cele w okresie od stycznia do października 2017 r. z własnych środków.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MC, decyzja o wnioskowaniu o uruchomienie środków z rezerwy celowej została podjęta przez Minister Cyfryzacji. Podał też, że *po otrzymaniu środków planowano dokonać przeksięgowania wydatków poniesionych przed uruchomieniem rezerw e-PUAP, SRP i ZIR. Następnie uwolnione środki planowano przeznaczyć na dokonanie przedpłaty na rzecz Centralnego Ośrodka Informatyki (dalej COI) w ramach zawartych umów na utrzymanie Systemu Rejestrów Państwowych, Zintegrowanej Infrastruktury Rejestrów oraz elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Rekomendacje w tym zakresie przedstawiono Pani Minister Biuro Zarządzania Portfelem Projektów, wobec których zastrzeżenia zgłosił Departament Prawny i DBiF, co było przyczyną rezygnacji przez Ministra Cyfryzacji z dokonania przedpłaty.*

Minister Cyfryzacji w trzech wnioskach o uruchomienie środków z rezerw celowych nie poinformowała Ministra Rozwoju i Finansów, że zostaną one przeznaczone na zrefundowanie poniesionych już wydatków przez MC.

W ocenie NIK, zarówno powyższe wyjaśnienia jak i dane dotyczące realizacji wydatków w kolejnych miesiącach 2017 r. świadczą, że wniosek o uruchomienie środków z rezerw celowych był niecelowy i przygotowany nierzetelnie.

Nieprawidłowości dotyczące wnioskowania o środki z rezerw celowych świadczą, że wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. dotyczący zapewnienia rzetelnej analizy potrzeb wydatków budżetowych ze środków pozyskiwanych z rezerw celowych nie został zrealizowany.

(Dowód: akta kontroli str. 199-591, 969-970, 999-1104, 2609-2707, 2769-2770)

6. Ustalono, że wszystkie decyzje o blokowaniu planowanych wydatków z budżetu państwa na łączną kwotę 7 405,7 tys. zł (w tym 3 827,0 tys. zł to środki uzyskane z rezerw celowych) zostały podjęte przez Minister Cyfryzacji w listopadzie i grudniu 2017 r. Zdaniem NIK, w odniesieniu do blokad na łączną kwotę 2 000,0 tys. zł (środki otrzymane z rezerw celowych³³) przesłanki pozwalające na podjęcie decyzji

³² Decyzja nr MF/FS3.4143.3.238.2017.MF.4308, pozycja rezerwy – 29 na kwotę 6 200,0 tys. zł (§ 4000); decyzja nr MF/FS3.4143.3.236.2017.MF.4296, pozycja rezerwy 22 na kwotę 2 960,0 tys. zł (§ 4000); decyzja nr MF/FS3.4143.237.2017.MF.4302, pozycja rezerwy 78 na kwotę 8 740,0 tys. zł (§ 4000).

³³ Rezerwa celowa została przyznana decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 8 września 2017 r. na kwotę 7 851,0 tys. zł. Decyzje w sprawie blokad z dnia 14 listopada 2017 r. na kwotę 2 154,0 tys. zł (w tym 1 650,0 tys. zł) i z dnia 8 grudnia 2017 r. na kwotę 449,0 tys. zł (w tym 350,0 tys. zł).

wystąpiły znacznie wcześniej, a ich niezidentyfikowanie świadczy o braku rzetelnej analizy możliwości efektywnego wykorzystania dostępnych środków. Ustalono, że DBiF 13 września 2017 r., tj. dopiero po pięciu dniach od otrzymania środków z rezerw celowych, zwrócił się do dyrektorów komórek organizacyjnych o przekazanie informacji dotyczącej możliwości wydatkowania tych środków. Departament Informatyzacji Państwa wskazywał na brak możliwości wydatkowania środków w wysokości 1 650,0 tys. zł, a COI w kwocie 350,0 tys. zł³⁴. W ocenie NIK, świadczy to o tym, że wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. o dokonywanie blokad zaplanowanych wydatków niezwłocznie po stwierdzeniu nadmiaru środków i braku możliwości ich efektywnego wydatkowania nie został zrealizowany.

NIK zwraca też uwagę, że w 2017 r. w części 27 nawet po uwzględnieniu kwot zablokowanych, nie wykorzystano środków budżetu państwa w kwocie ponad 38 mln zł.

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że przyczyną objęcia blokadami zaledwie 7,4 mln zł były rekomendacje DBiF (w oparciu o informację departamentów merytorycznych), które zostały przedłożone do Minister Cyfryzacji w dniu 24 listopada 2017 r. Jednakże w związku z planowanym dokonaniem przedpłaty na rzecz COI w ramach zawartych umów na utrzymanie SRP, ePUAP oraz ZIR, Minister Cyfryzacji nie podjęła wówczas decyzji o dokonaniu blokad.

NIK zauważa, że decyzje o blokowaniu nie zapadły także po zrezygnowaniu z niemającej uzasadnienia planowanej przedpłaty dla COI. Świadczy to, że decyzje o blokadach były podejmowane z nadmierną ostrożnością, przy braku rzetelnej wiedzy o realnych potrzebach środków finansowych do końca 2017 r.

(Dowód: akta kontroli str. 199-205, 969-970, 999-1104, 2603-2608, 2712-2734)

7. W grudniu 2017 r. zostały zakończone roboty budowlane związane z termorenowacją elewacji budynku Ministerstwa. Ustalono, że MC nie złożyło do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW) wniosku w sprawie dofinansowania tego zadania, pomimo spełnienia warunków uzyskania dotacji.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalny podał, że (...) *nie dysponowano bowiem odpowiednią kadrą techniczną i administracyjną zdolną odśłużyć proces projektowy w taki sposób, aby dać gwarancję dopełnienia wszystkich formalności (...).*

Zdaniem NIK, do sporządzenia wniosku nie była niezbędna specjalistyczna wiedza. Jak ustalono, na stronie internetowej NFOŚiGW znajdują się szczegółowe informacje potrzebne do wypełnienia wniosku. Należy dodać, że w 2013 r.³⁵ MC miało opracowany wniosek związany z termomodernizacją budynku MC, który sporządziła firma zewnętrzna i MC mogła z niego skorzystać przy opracowaniu zaktualizowanego wniosku. W ocenie NIK brak kontynuacji działań w celu uzyskania dofinansowania z NFOŚiGW na wykonanie termorenowacji elewacji budynku MC był nierzetelny.

(Dowód: akta kontroli str. 567-580)

8. Opublikowany 17 lutego 2017 r. na stronie internetowej MC Plan zamówień publicznych na 2017 r. nie zawierał informacji o przewidywanym trybie lub innej procedurze udzielenia zamówienia, co było niezgodne z art. 13a ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp.

³⁴ Kwota 350,0 tys. zł mieści się w decyzji w sprawie blokad z dnia 8 grudnia 2017 r. na kwotę 449,0 tys. zł.

³⁵ <http://www.nfosigw.gov.pl/>

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że *brak w planie postępowań na 2017 r. elementu wskazania trybu postępowań nie naruszyło zasady konkurencyjności, a każdy z potencjalnych wykonawców w sposób dostępny mógł powziąć informację o planowanych przez zamawiającego nabyciu dostaw, usług lub robót budowlanych. W przyszłości element ten zostanie uwzględniony w planie postępowań, zgodnie z przepisami ustawy Pzp.*

(Dowód: akta kontroli str. 2238-2251, 2451-2459)

9. W przypadku jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr 14/MC/PN/17 współfinansowanego z BŚE nierzetelnie sporządzono protokół z postępowania, pomijając wymaganą informację o osobie, która w ramach czynności wykonywanych w postępowaniu złożyła oświadczenie, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp. Dyrektor Generalny MC wyjaśnił ten brak niezamierzoną omyłką.

Powyższa nieprawidłowość wskazuje że wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. dotyczący zapewnienia należytego dokumentowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego nie został zrealizowany.

(Dowód: akta kontroli str. 1903-1913, 2488-2539)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. NIK zwróciła uwagę, że dotacja celowa przekazana Instytutowi Łączności przez MC, w związku ze znaczącym zwiększeniem w trakcie roku możliwości sfinansowania kosztów ogólnych do 80% kosztów liczonych od wynagrodzeń i pochodnych (wcześniej było to 20% od wszystkich kosztów bezpośrednich), utraciła charakter dotacji celowej na rzecz dotacji podmiotowej. Jak oceniła wówczas NIK, dotacja celowa na konkretne zadania nie powinna służyć do zbilansowania rocznych przychodów i kosztów. W związku z tym NIK oceniła zmiany warunków umowy dotacyjnej jako niecelowe i wnioskuje o rzetelną analizę skutków zmian warunków takich umów pod kątem celowości wydatków środków publicznych.

MC wprowadziło do umów dotacji celowych dla IŁ zawieranych w 2017 r. zapis, iż koszty ogólne nie mogą przekroczyć 80% kosztów liczonych od wynagrodzeń i pochodnych. Tym samym już w momencie zawarcia umowy IŁ zagwarantował sobie przychody na pokrycie wysokich kosztów ogólnych (niezwiązanych bezpośrednio z realizacją zadania). Zdaniem NIK, ubiegłoroczny wniosek o analizę celowości zmian umów dotacyjnych dalej pozostaje aktualny, zwłaszcza, że jak ustalono, np. w zawieranych w 2017 r. umowach dotacyjnych z NASK MC limitowało koszty ogólne na poziomie nie większym niż 25%.

(Dowód: akta kontroli str. 619-756)

2. NIK zwraca uwagę na stosowaną w MC w 2017 r. praktykę zatrudniania osób w formule tzw. body leasingu. Zatrudnienie takie polega na wykonywaniu zadań pod kierownictwem pracowników MC i w miejscu przez nich wskazanym, przez osoby zatrudnione u zewnętrznych wykonawców usług informatycznych. Jest ono finansowane w ramach wydatków na usługi (§ 430) a nie na wynagrodzenia (§ 402). Ustalono, że w 2017 r. w takiej formule usługi wsparcia informatycznego o łącznej wartości 2 488,3 tys. zł świadczyły dla MC dwa podmioty. Jednocześnie średnie zatrudnienie w MC wg sprawozdania Rb-70 zwiększyło się w stosunku do 2016 r. jedynie o cztery etaty. NIK nie kwestionuje zasadności pozyskiwania pracowników w formie body leasingu, zwraca jednak uwagę że jego stosowanie zniekształca stan zatrudnienia i wynagrodzeń wynikający zarówno ze sprawozdawczości, jak

i z klasyfikacji budżetowej, a także może prowadzić do omijania przepisów limitujących środki na wynagrodzenia.

(Dowód: akta kontroli str. 2290-2390, 2446-2449)

3. Ustalono, że w 2017 r. zostały w MC utworzone cztery nowe Departamenty: Kompetencji Cyfrowych (dalej DKC)³⁶, Polityki Geoinformacyjnej (dalej DPG)³⁷, Zarządzania Danymi (dalej DZD³⁸) oraz Zarządzania Informacją Publiczną (dalej DZIP³⁹), które z uwagi na strukturę zatrudnienia w trakcie 2017 r., posiadały znacząco ograniczone możliwości wykonywania zadań. Badanie struktury etatowej w tych departamentach wykazało, że:

- w DKC od lutego 2017 r. zatrudniony był dyrektor, zaś w okresie od marca do grudnia 2017 r. obsadzonych było (łącznie z dyrektorem) od 4 do 7 etatów,
- w DPG od lutego do grudnia 2017 r. był zatrudniony tylko dyrektor (na 1/3 etatu) i pracownik sekretariatu,
- w DZD w okresie od czerwca do grudnia 2017 r. łącznie z zastępcą dyrektora (zatrudnionym od 29 maja 2017 r.) obsadzonych było od 3,5 do 5,03 etatów,
- w DZIP łącznie z dyrektorem (zatrudnionym w marcu 2017 r.) obsadzono od 3,99 do 8,47 etatów, przy czym departament został rozwiązany w połowie listopada 2017 r. Jak pisał Dyrektor Generalny (...) *Zmiana podyktowana była w szczególności realizacją zadania z projektu obywatel.gov.pl, tj. integracją stron ministerstw i usług dla obywateli. DZIP odpowiadał bowiem za integrację stron, podczas gdy usługi cyfrowe były w DRUCIOD. Ponadto oba zadania realizowane były z wykorzystaniem (...) body leasingu i stworzenie jednego dedykowanego zespołu kompetencyjnego, pod kierunkiem jednego kierownika, było jak najbardziej celowe.*

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny decyzje o zmianie struktury organizacyjnej były podejmowane przez Kierownictwo MC, a uzasadnieniem ich podjęcia były nałożone na Ministra Cyfryzacji zadania. Intencją było realizowanie poza zadaniami statutowymi, także projektów IT, w ramach mniejszych departamentów tworzonych w oparciu o istniejące komórki organizacyjne. Zarządzanie projektowe, w obszarze IT, wymaga odpowiednich zasobów i kompetencji. W tym okresie MC nie posiadało dostatecznej kadry projektowej. W grudniu 2016 r. Minister Cyfryzacji polecił ogłoszenie naborów na 17 stanowisk koordynujących oraz kierowniczych.

W ocenie NIK nowe departamenty powinny być utworzone dopiero po zapewnieniu odpowiednich zasobów kadrowych, a do tej chwili zadania organizacyjne przy tworzeniu nowych struktur oraz kierowaniu pracownikami (w tym zatrudnianymi w formule body leasingu) mogły przejąć istniejące już komórki organizacyjne. Możliwość taka wynika zarówno z analizy stanu zatrudnienia, jak i z opinii Dyrektora Generalnego, który w wewnętrznej korespondencji z Minister Cyfryzacji sugerował, że zamiast tworzenia nowych departamentów można tworzyć nowe wydziały w funkcjonujących wówczas departamentach.

(Dowód: akta kontroli str. 605-618, 1105-1421, 2735-2780)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w ramach wykonywania budżetu państwa w 2017 r. w części 27 zrealizowano wydatki budżetowe z zachowaniem, poza opisanymi powyżej nieprawidłowościami, zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i aktach wykonawczych. W rezultacie ich realizacji osiągnięto cele

³⁶ Utworzony 9 lutego 2017 r.

³⁷ Utworzony 7 lutego 2017 r.

³⁸ Utworzony 29 maja 2017 r.

³⁹ Utworzony 10 marca 2017 r.

prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości oraz sformułowane uwagi wskazują na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli dysponenta nad wykonywaniem budżetu państwa w części 27, sprawowanym na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

3. Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców

Plan finansowy Funduszu

Opis stanu
faktycznego

Łączne przychody Funduszu w 2017 r. zaplanowano w kwocie 128 924,0 tys. zł, tj. o 7 506,0 tys. zł większej niż w roku 2016 głównie z opłat ewidencyjnych od ubezpieczycieli oraz opłat ewidencyjnych od stacji kontroli pojazdów.

Stan Funduszu na początek 2017 r. w ustawie budżetowej planowano w wysokości 256 781,0 tys. zł, tj. o 38 857,3 tys. zł wyższej od stanu Funduszu na koniec 2016 r.

Koszty Funduszu w ustawie budżetowej zaplanowano w łącznej kwocie 116 945,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z utworzeniem, rozwojem i funkcjonowaniem systemu CEPIK. W porównaniu z planem finansowym na 2016 r., łączna kwota planowanych kosztów była niższa o 1,4%.

Plan finansowy Funduszu na 2017 r. zatwierdzony przez Ministra Cyfryzacji był zgodny z planem finansowym stanowiącym załącznik nr 13 do ustawy budżetowej.

(Dowód: akta kontroli str. 1581-1587, 1792-1794)

Realizacja planu finansowego Funduszu w 2017 r.

Stan Funduszu na początku 2017 r. wyniósł 295 818,7 tys. zł i był wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 39 037,7 tys. zł, tj. o 15,2% oraz wyższy od stanu Funduszu na początku 2016 r. o 77 895,0 tys. zł, tj. o 35,7%.

Na stan Funduszu na początku 2017 r. składały się:

- środki pieniężne w kwocie 288 493,7 tys. zł, które w porównaniu ze stanem na początek 2016 r. były wyższe o 74 112,2 tys. zł, tj. o 34,6% oraz wyższe od przewidywanego w ustawie budżetowej o 31 712,7 tys. zł, tj. o 12,4%,
- należności w kwocie 12 634,3 tys. zł, które w porównaniu ze stanem na początek 2016 r. były wyższe o 1 284,0 tys. zł, tj. o 11,3%,
- pomniejszające stan Funduszu zobowiązania w kwocie 5 309,3 tys. zł, które w porównaniu ze stanem na początek 2016 r. były niższe o 2 498,8 tys. zł, tj. o 32,0%.

Zrealizowane w 2017 r. przychody wyniosły 144 261,8 tys. zł i od planowanych w ustawie budżetowej były wyższe o 15 337,8 tys. zł, tj. 11,9%. W porównaniu z przychodami zrealizowanymi w 2016 r. były wyższe o 7 620,4 tys. zł, tj. o 5,6%. Największy udział w zrealizowanych przychodach miały wpływy z opłat ewidencyjnych przekazywanych przez ubezpieczycieli oraz stacje kontroli pojazdów w kwocie 139 697,0 tys. zł, które były wyższe od planowanych o 14 773,0 tys. zł.

W 2017 r. ze środków Funduszu zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 75 580,2 tys. zł, co stanowiło 64,6% kosztów zaplanowanych w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 16 833,8 tys. zł, tj. o 28,7%. Największy udział w strukturze kosztów wynoszący 65,6% miały koszty bieżące (49 602,5 tys. zł). Natomiast koszty inwestycyjne (25 977,7 tys. zł) wzrosły w stosunku do kosztów inwestycyjnych 2016 r. (137,5 tys. zł).

Kwoty kosztów inwestycyjnych w 2016 r. i 2017 r. są nieporównywalne, gdyż Ministerstwo realizując wniosek pokontrolny NIK sformułowany po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 27 przeksięgowało wydatki bieżące na inwestycyjne związane z realizacją umowy 8/DEP/2013 na budowę systemu CEPIK 2.0, co spowodowało zwielenokrotnienie kosztów inwestycyjnych w 2017 r. w stosunku do 2016 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MC, niższe wykonanie planu finansowego wynikało m.in. ze wstrzymania wypłaty części wynagrodzenia za modernizację systemu CEPiK 2.0. (umowa nr 8/DEP/2013)⁴⁰ z uwagi na opóźnienia wykonawcy, niższych niż planowano wydatków na realizację umowy nr 5/DEP/4.13/2015⁴¹ na utrzymanie, serwis oraz eksploatację i rozwój SI CEPiK (dostosowanie zakresu prac do rzeczywistych potrzeb) oraz niższych niż zakładano kosztów realizacji umowy 1/DUIRS/2017⁴² (mniejsza niż planowano ilości czynności materialno-technicznych związanych z odpowiedzią na wnioski i zapytania z SI CEPiK).

(Dowód: akta kontroli str. 1433-1447, 1581-1587, 1792-1794)

Stan Funduszu na koniec 2017 r. wyniósł 364 500,2 tys. zł i był wyższy od stanu przewidywanego w ustawie budżetowej o 95 740,20 tys. zł, tj. o 35,6%. Na stan Funduszu na koniec 2017 r. złożyły się:

- środki pieniężne w kwocie 363 691,8 tys. zł, których stan był wyższy niż na początku 2017 r. o 75 198,1 tys. zł, tj. o 26,1% oraz wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 94 931,8 tys. zł, tj. o 35,3%,
- należności w kwocie 13 019,5 tys. zł, które w porównaniu z 2016 r. były wyższe o 385,2 tys. zł, tj. o 3,0%,
- zobowiązania z tytułu usług i dostaw w kwocie 12 211,1 tys. zł, które w porównaniu z 2016 r., były wyższe o 6 901,8 tys. zł tj. o 130,0 %. Na koniec 2017 r. Fundusz nie posiadał zobowiązań wymagalnych.

Należności wynikały z opłat ewidencyjnych: uiszczanych przez ubezpieczycieli z tytułu zawarcia umowy ubezpieczenia OC (10 975,0 tys. zł), pobranych przez stacje kontroli pojazdów z tytułu wpisu do dowodu rejestracyjnego (1 346,3 tys. zł) oraz pobranych przez organy rejestrujące (starostwa, urzędy miast) z tytułu wydania np. dowodu rejestracyjnego (681,2 tys. zł). Większość należności stanowią opłaty ewidencyjne wynikające ze sprawozdań za grudzień 2017 r., których termin płatności przypadał na styczeń 2018 r.

Wolne środki Funduszu CEPiK przekazywane były w zarządzanie terminowe Ministrowi Rozwoju i Finansów zarządzanie overnight, z czego uzyskano przychody z tytułu odsetek odpowiednio 4 409,1 tys. zł i 97,4 tys. zł. Na koniec 2017 r. w zarządzaniu terminowym Ministra Rozwoju i Finansów było 343 000,0 tys. zł. wolnych środków Funduszu.

(Dowód: akta kontroli str. 1433-1447, 1581-1587, 1792-1794)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji części kosztów⁴³ (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy Pzp) w łącznej kwocie 60 728,0 tys. zł (bieżących 42 304,4 tys. zł i majątkowych 18 423,6 tys. zł), poniesionych w 2017 r. z Funduszu CEPiK, która stanowiła 80,3% kosztów Funduszu.

W ramach badania próby kosztów skontrolowano prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do trzech postępowań o zamówienia publiczne o łącznej wartości 562,4 tys. zł (z czego z 2017 r. z FCEPiK wydatkowano 472,2 tys. zł) udzielonych przez MC. Jedno postępowanie zostało udzielone w trybie

⁴⁰ Na 2017 r. zaplanowano kwotę 40 210,0 tys. zł, wykonanie wyniosło 16 567,2 tys. zł.

⁴¹ Na 2017 r. zaplanowano kwotę 33 902 tys. zł, wykonanie wyniosło 23 656,5 tys. zł.

⁴² Przedmiotem umowy były czynności materialno-techniczne związane z udzielaniem odpowiedzi na Wnioski i Zapytania, udzielanie wsparcia merytorycznego i archiwizacja dokumentów. Na 2017 r. zaplanowano kwotę 22 900,0 tys. zł, wykonanie wyniosło 15 303,3 tys. zł.

⁴³ Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego dla Funduszu. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS) spośród 195 rekordów o łącznej wartości 66 690 745,95 zł. Populacja objęta oceną odpowiada pozapłacowym wydatkom jednostki. Wylosowano 48 zapisów księgowych na kwotę 60 245,6 tys. zł. Ponadto w sposób celowy (wg osądu kontrolera) do kontroli dobrano: 4 wydatki na kwotę 482,4 tys. zł.

przetargu nieograniczonego⁴⁴, a dwa postępowania o wartości poniżej 30 tys. euro, bez zastosowania ustawy Pzp⁴⁵.

Badanie kosztów wykazało, że - poza przypadkami opisanymi w części wystąpienia *Ustalono nieprawidłowości* - dokonywano ich zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów Funduszu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Badanie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówienia publicznego oraz prawidłowości stosowania procedur określonych w ustawie Pzp nie wykazało nieprawidłowości.

Działalność finansowaną ze środków FCEPIK realizowano w ramach jednego działania 16.1.2.2 *Utrzymanie, udostępnianie, eksploatacja i rozwój systemu informatycznego CEPIK*, którego celem było zapewnienie wymaganego poziomu dostępności systemu SI CEPIK dla podmiotów uprawnionych (użytkowników). Monitoring miernika realizacji celu pn. *Rzeczywista liczba godzin dostępności systemu SI CEPIK w relacji do całkowitej liczby godzin dostępności SI CEPIK w okresie rozliczeniowym (w %)* tego działania prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (comiesięczne raporty poziomu usług systemu). Wartość miernika realizacji tego celu wyniosła 95%, tj. 99,8% planu po zmianach.

(Dowód: akta kontroli str. 1443-1446, 1451-1580, 1617-1619, 2271-2275)

Efektami rzeczowymi prowadzonych działań Funduszu CEPIK w 2017 r. było m. in. zrealizowanie etapu I Programu CEPIK 2.0 – wdrożenie usługi Punkty Karne, funkcjonowanie i rozwój elektronicznego katalogu marek i typów pojazdów homologowanych.

(Dowód: akta kontroli str. 1443-1446)

Ustalono nieprawidłowości

W realizacji planu finansowego Funduszu stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie od stycznia do sierpnia 2017 r. MC dokonywało na rzecz COI płatności z tytułu realizacji II etapu umowy z września 2013 r. na budowę systemu CEPIK 2.0⁴⁶ co miesiąc w formie ryczałtu. Ryczałtowa forma płatności została przewidziana zarówno w ww. umowie z 2013 r., jak i w aneksie do tej umowy z dnia 30 grudnia 2016 r. podpisanym przez Podsekretarza Stanu w MC Pana Karola Okońskiego. Uwzględniając, że w ryczałtowych kwotach mogły być ujęte także płatności z tytułu równoległej realizacji innych etapów, na realizację drugiego etapu wydatkowano co najmniej 2 943,6 tys. zł⁴⁷ pomimo, że prace objęte tym etapem nie zostały przez COI należycie wykonane, a efekty zgodne z umową nie zostały osiągnięte. Takie działanie było niezgodne z zasadą gospodarowania środkami publicznymi wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a. ufp.

Przy braku skutecznego nadzoru MC nad wykonywaniem przez COI ww. umowy prace objęte II etapem umowy zostały wykonane nienależycie i od września 2017 r. zapłata wynagrodzenia dla COI z tytułu realizacji tej umowy pozostaje zawieszona.

Nieprawidłowość polegająca na dokonywaniu ryczałtowych płatności, bez ich powiązania z realizacją zakresu rzeczowego projektu jest powtórzeniem stanu z ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa w części 27 przeprowadzonej przez NIK, gdy stwierdzono, że w okresie od stycznia do maja 2016 r. MC wypłaciło COI w sumie 12 655,0 tys. zł z tytułu comiesięcznego, ryczałtowego wynagrodzenia, pomimo niedotrzymania przez COI wynikającego z harmonogramu rzeczowego

⁴⁴ Postępowanie nr 8/MC/PN/2017 – pn. Dostawa materiałów promocyjnych dla systemu CEPIK 2.0.

⁴⁵ Umowa nr 11/DUIRS/2017/CEPIK z 25 kwietnia 2017 r. na organizację konferencji oraz umowa nr 6/DUIRS/2017 z 9 marca 2017 r. na wykonanie archiwizacji dokumentacji.

⁴⁶ Umowa nr 8/DEP/2013 z 27 września 2013 r., w brzmieniu nadanym aneksem nr 3 z 30 grudnia 2016 r.

⁴⁷ Zgodnie z harmonogramem ramowym programu CEPIK 2.0 etap II tego programu został rozpoczęty we wrześniu 2016 r. Do czerwca 2017 r. równoległe z etapem II trwały prace nad etapem I tego programu, które zostały wykonane i odebrane przez MC. Zatem płatności za mc. lipiec i sierpień dotyczyły jedynie etapu II.

terminu wykonania prac, w ramach obowiązującego wówczas VIII etapu umowy, który ostatecznie nie został dokończony.

Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Systemów MC Pani Dorota Cabańska, która dokonywała kontroli merytorycznej ww. wydatków wyjaśniła, że zachowanie w części ryczałtowego charakteru wynagrodzenia wiązało się z koniecznością zapewnienia ciągłości realizacji etapu II (...) pełne powiązanie wynagrodzenia z postępowaniem rzeczowym prac zagrażało zachwianiem równowagi finansowej po stronie COI i mogło doprowadzić do braku realizacji wdrożenia produktów etapu II (...). Uruchomienie etapu II również wymagało od COI zaangażowania zasobów i zbudowania potencjału jeszcze przed wejściem w finalną fazę wdrożenia, żeby zagwarantować możliwości realizacji w szybkim tempie zmian wdrożeniowych i stabilizujących produkty. W związku z powyższym uzasadnione pozostawało częściowe utrzymanie płatności ryczałtowych. Jednocześnie podjęto działania zmierzające do pełnej realizacji zalecenia. We wrześniu 2017 r. wstrzymano płatności ryczałtowe i na chwilę obecną trwają uzgodnienia w zakresie rozliczenia faktycznie wykonanych prac oraz podpisania kolejnego aneksu do Umowy, w którym MC planuje uzgodnić z Wykonawcą rezygnację z ryczałtowych płatności związanych z produktami umowy.

Zdaniem NIK, Ministerstwo realizując płatności na rzecz systemu CEPIK powinno kierować się w szczególności zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a nie zapewnianiem ciągłości działania i płynności finansowej COI, które, jako instytucja gospodarki budżetowej, prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Należy też dodać, że wbrew przytoczonym wyjaśnieniom, ryczałtowe wynagradzanie COI nie ustabilizowało procesu wdrażania II etapu umowy i nie zapewniło szybkiego tempa jej realizacji.

W 2016 r., NIK w związku z tą nieprawidłowością, wnioskuje o zarządzanie projektem CEPIK 2.0 w sposób zapewniający pełne powiązanie zapłaty wynagrodzenia COI z odbiorem wykonanych prac. Zaistnienie ww. nieprawidłowości w 2017 r. świadczy o tym, że wniosek NIK nie został zrealizowany.

(Dowód: akta kontroli str. 1422-1432, 1448-1449, 1498-1506, 2878-2917)

2. W 2017 r. Ministerstwo Cyfryzacji zaksięgowało i wypłaciło łącznie 1 456,1 tys. zł za dziesięć faktur⁴⁸, które zostały wystawione przez firmę Exatel S.A. na Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji jako nabywcę usługi polegającej na wykonaniu łącza dostępowego do sieci OST 112, z których korzysta m.in. system CEPIK. W Ministerstwie Cyfryzacji wystawiono notę księgową, którą zmieniano nabywcę pierwotnie wskazanego na fakturach, co było niezgodne z art. 106k ust. 1 i ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług, który stanowi że tylko nabywca usługi, który otrzymał fakturę zawierającą pomyłkę, może wystawić notę korygującą, która dodatkowo wymaga akceptacji wystawcy faktury.

Zastępca Dyrektora DRS wyjaśniła, że na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2281, z późn. zm.) zmieniono zakres kompetencji Ministra Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ten sposób, że z dniem 1 stycznia 2016 r. do działu informatyzacji, będącego w kompetencjach Ministra Cyfryzacji przeniesiono m.in. sprawy: ewidencja pojazdów, ewidencja kierowców (...) Zgodnie zaś z art. 39 ww. ustawy: w prawa i obowiązki wynikające z zawartych na podstawie przepisów dotychczasowych umów i porozumień w zakresie sposobu udostępniania danych zawartych w rejestrach publicznych, (...) wstępuje minister

⁴⁸ Dowody księgowe z rejestru FC_FAB (CEPIK) o nr: 2017/02/7, 2017/03/10, 2017/04/11, 2017/05/15, 2017/06/13, 2017/07/15, 2017/08/14, 2017/09/11, 2017/10/12 oraz dowód księgowy z grudnia 2016 r. (zapłacony w 2017 r.) o nr: 76742/14.

właściwy do spraw informatyzacji”. Zgodnie z ww. przepisami Minister Cyfryzacji wszedł we wszystkie prawa i obowiązki wynikające z zawartych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji umów, w tym w prawa i obowiązki z przedmiotowej umowy z firmą EXATEL. Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że nie zachodziła konieczność uregulowania następstwa prawnego po MSWiA polegającego na umieszczeniu MC jako Odbiorcy faktury VAT (...), gdyż podstawą do wstąpienia w prawa i obowiązki z ww. umowy pozostawał przepis ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. (...).

Zdaniem NIK, przytoczony przepis nie ma zastosowania do umowy zawartej przez MSWiA z firmą EXATEL S.A., gdyż nie dotyczy ona udostępniania danych zawartych w rejestrach publicznych. Jej przedmiotem było natomiast świadczenie usługi łącza dostępowego do OST 112 na potrzeby systemu CEPIK. W związku z powyższym nabywcą usługi nadal pozostawało MSWiA, a MC w porozumieniu z MSWiA powinno uzgodnić sposób postępowania z finansowaniem wydatku, który faktycznie dotyczył usługi na rzecz Funduszu CEPIK, poprzez wystawienie noty obciążającej przez MSWiA. Taki sposób postępowania znalazł odzwierciedlenie dopiero w porozumieniu pomiędzy MC a MSWiA zawartym 22 grudnia 2017 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1422-1432, 1455-1497)

3. W wyniku badania 52 dowodów księgowych wylosowanych w ramach próby badanych kosztów, w 26 przypadkach ustalono nieprawidłowości polegające na tym, że:

- Trzy dowody księgowe zaksięgowano pod inną datą operacji niż faktyczna data sprzedaży⁴⁹.

Zastępca Dyrektora DRS wyjaśniła, że w chwili wprowadzenia dokumentu w systemie finansowo-księgowym w AZF, po wprowadzeniu daty wystawienia system domyślnie wpisuje datę wystawienia dokumentu jako datę operacji gospodarczej i należy za każdym razem dokonać prawidłowego wpisu. Niestety w tych przypadkach przeoczono tę nieprawidłowość i nie poprawiono na faktyczną datę sprzedaży wynikającą z faktury. Z uwagi na to, że dokumenty są zatwierdzone w systemie finansowo-księgowym, w księgach roku 2017 sporządzone zostały dokumenty PK z prawidłową datą operacji gospodarczej.

- Na 17 dowodach księgowych w potwierdzeniu kontroli formalno-rachunkowej nie wpisano daty jej przeprowadzenia⁵⁰, natomiast na jednym dowodzie księgowym brakowało daty i podpisu potwierdzającego przeprowadzenie takiej kontroli⁵¹, co było niezgodne z § 9 pkt 13 Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Cyfryzacji⁵², który stanowi, że dokonanie kontroli formalno-rachunkowej dowodu księgowego musi być odpowiednio uwidocznione za pomocą daty i podpisu osoby sprawdzającej.

Zastępca Dyrektora DRS wyjaśniła, że pominięcie daty przeprowadzenia kontroli i brak podpisu osoby przeprowadzającej kontrolę wynikało z przeoczenia podyktowanego pośpiechem i dużym obciążeniem pracą w wydziale.

⁴⁹ Dowody księgowe z rejestru FC_FAB (CEPIK) o nr: 2017/09/2 z datą sprzedaży 31 sierpnia 2017 r. zaksięgowano pod datą operacji gospodarczej 4 września 2017 r.; nr 2017/12/6 z datą sprzedaży 30 listopada 2017 r. zaksięgowano pod datą operacji gospodarczej 7 grudnia 2017 r.; nr 2017/12/12 z datą sprzedaży 30 listopada 2017 r. zaksięgowano pod datą operacji gospodarczej 18 grudnia 2017 r.

⁵⁰ Dowody księgowe z rejestru FC_FAB: 2017/07/7, 2017/07/9, 2017/07/11, 2017/08/2, 2017/08/5, 2017/08/10, 2017/09/1, 2017/09/2, 2017/09/7, 2017/10/1, 2017/10/6, 2017/10/11, 2017/11/5, 2017/12/6, 2017/12/12, 2017/12/23, 76742/14.

⁵¹ Dowód księgowy z rejestru FC_FAB nr 2017/11/4.

⁵² Załącznik do zarządzenia nr 23/2017 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów finansowo – księgowych w Ministerstwie Cyfryzacji.

- Na dwóch zbadanych dowodach księgowych stwierdzono brak daty przy dokonywaniu poprawek poprzez skreślenie błędnego zapisu i wpisanie poprawnego⁵³, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez skreślenie dotychczasowej treści i wpisanie nowej, z zachowaniem czytelności błędnego zapisu oraz podpisanie poprawki i umieszczenie daty.

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że *podpis złożony przy potwierdzeniu kontroli wstępnej oraz data dotyczą wszystkich poprawek nanoszonych na dany dokument przez daną osobę dokonującą tych poprawek i uzupełnień.*

NIK nie podziela tych wyjaśnień, gdyż przyjęcie takiej wykładni przepisów uniemożliwiłoby identyfikację daty dokonania konkretnego skreślenia i osoby dokonującej, a podpis i data powinna być umieszczana na dowodzie księgowym przy każdorazowym dokonaniu poprawki.

- Na czterech dowodach księgowych w potwierdzeniu kontroli merytorycznej wskazano inną niż rzeczywista podstawę prawną realizacji zamówienia (tj. art. 4 pkt 8 zamiast art. 4 pkt 13 ustawy Pzp)⁵⁴.

Zastępca Dyrektora DRS wyjaśniła, że omyłkowo wpisano inną niż rzeczywista podstawę realizacji zamówienia.

(Dowód: akta kontroli str. 2253-2276, 1507-1580, 1422-1432, 1850-1899)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego Funduszu CEPIK. Powyższa ocena wynika z braku powiązania płatności z postępem rzeczowym realizacji umowy na budowę systemu CEPIK 2.0 oraz nierzetelnym nadzorem ze strony MC nad realizacją tej umowy, co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem kwoty ponad 2,9 mln zł.

4. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 27 – Informatyzacja rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2017 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych na IV kwartał 2017 r., a także sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (dysponent III stopnia):

- 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 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁵³ Dowody księgowe z rejestru FC_FAB nr 13/11/2017 oraz 16/03/2017.

⁵⁴ Dowody księgowe z rejestru FC_FAB nr: 2017/03/16, 2017/05/4, 2017/11/13, 2017/12/22.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 27 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i CPPC). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Ministerstwa (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

(Dowód: akta kontroli str. 1588-1604, 1622-1791, 1841-1846)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu CEPIK za 2017 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego funduszu celowego Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (Rb-40),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2017 r. (Rb-BZ2).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(Dowód: akta kontroli str. 1605-1621)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Zostały one sporządzone prawidłowo i terminowo w oparciu o dane wynikające z ewidencji księgowej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) rzetelną analizę potrzeb wydatków budżetowych ze środków pozyskiwanych z rezerw celowych,
- 2) terminowe zatwierdzanie rozliczenia udzielanych przez MC dotacji,
- 3) wzmocnienie nadzoru nad Instytutem Łączności w zakresie wykorzystania udzielanych przez MC dotacji,
- 4) dokonywanie blokad zaplanowanych wydatków niezwłocznie po stwierdzeniu nadmiaru środków i braku możliwości ich efektywnego wydatkowania,
- 5) zarządzanie projektem CEPIK 2.0 realizowanym na podstawie umowy 8/DEP/2013 w sposób zapewniający pełne powiązanie zapłaty wynagrodzenia dla wykonawcy z wykonaniem prac i ich odbiorem,
- 6) dokonywanie na dowodach księgowych poprawek z zachowaniem wymogu podpisania poprawki i umieszczenia daty,
- 7) terminowe dokonywanie kontroli merytorycznej dowodów księgowych oraz wyeliminowanie opóźnień w obiegu dowodów księgowych w Ministerstwie,
- 8) księgowanie dowodów księgowych Funduszu CEPIK pod rzeczywistą datą dokonanej operacji,

- 9) wpisywanie przy potwierdzeniu dokonania kontroli formalno-rachunkowej dowodów księgowych Funduszu CEPIK daty dokonania tej kontroli,
- 10) rzetelne dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych,
- 11) sporządzanie i publikowanie na stronie internetowej MC planu zamówień publicznych, ze wszystkimi elementami wymaganymi art. 13a ust. 2 ustawy Pzp.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 25 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis