



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP.410.001.07.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 64 – Główny Urząd Miar
Jednostka kontrolowana	Główny Urząd Miar ¹ ul. Elektoralna 2, 00-139 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Lewandowski Prezes Głównego Urzędu Miar od dnia 17 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 6)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontrolerzy	1. Adam Kazimierczuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/16/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Izabela Osemek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/15/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa w roku 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 64 – Główny Urząd Miar w związku z realizacją budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono 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 planu dochodów, w tym stanu należności pozostałych do zapłaty,

¹ Dalej także: GUM lub Urząd.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Dalej: *ustawa o NIK*.

- analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian planu finansowego GUM w trakcie roku budżetowego, w tym zmian wynikających z przyznania rezerw celowych,
- analiza wybranej próby wydatków dysponenta trzeciego stopnia (dalej też: centrali GUM),
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Główny Urząd Miar jest urzędem administracji rządowej właściwym w sprawach miar, probiernictwa i kas rejestrujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie kompetencji GUM znajdują się zagadnienia związane z zapewnieniem spójności pomiarowej i jednolitości miar w kraju, a także zagadnienia związane z badaniem i cechowaniem wyrobów z metali szlachetnych, wprowadzanych do obrotu na terytorium Polski oraz związane z badaniem i potwierdzaniem kas rejestrujących w zakresie spełniania funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące.

Dysponentem głównym części 64 budżetu państwa jest Prezes Głównego Urzędu Miar. W części 64 jest dwunastu dysponentów III stopnia: Dyrektor Generalny GUM³, dziewięciu dyrektorów Okręgowych Urzędów Miar i dwóch dyrektorów Okręgowych Urzędów Probierczych⁴.

W 2017 r. w części 64 – GUM dochody wyniosły 70 875,8 tys. zł, z tego 9 808,0 tys. zł (13,8%) stanowiły dochody zrealizowane przez centralę GUM, a pozostałą kwotę dochodów 61 067,9 tys. zł (86,2%) zrealizowały jednostki terenowe GUM.

Wydatki budżetu państwa w części 64 – GUM zrealizowano w wysokości 146 892,1 tys. zł, z tego 105 404,2 tys. zł (71,8%) zrealizowały jednostki terenowe zaś 41 487,9 tys. zł (28,2 %) wydatki zrealizowane przez centralę GUM, w tym 4,0 tys. zł stanowiły wydatki na obronność oraz 169,7 tys. zł wydatki w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 239-247, 250-279, 686-701)

³ Jest dysponentem III stopnia w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków przez centralę GUM w ramach rozdziału 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*.

⁴ Dalej także odpowiednio: dyrektorzy OUM i OUP. Wydatki realizowane w ramach rozdziału 75007 – *Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej*.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁵ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 64 – Główny Urząd Miar.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono dwie nieprawidłowości. Dotyczyły one błędów w planowaniu części zadań inwestycyjnych oraz skierowania przez Prezesa GUM zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych dopiero w trakcie kontroli NIK. Nieprawidłowości te nie miały jednak wpływu na ogólnie pozytywną ocenę wykonania budżetu państwa w tej części.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2017 r. w części 64 – GUM dochody budżetowe wyniosły 70 875,8 tys. zł i były wyższe o 7,7% (5 077,8 tys. zł) od planowanych w *ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.*⁶ w kwocie 65 798 tys. zł. Stanowiło to 93,0% (mniej o 5 356,1 tys. zł) dochodów uzyskanych w 2016 r. (76 232 tys. zł).

Dochody zrealizowano w dziale 750 – *Administracja publiczna*, w rozdziale 75001 – *Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej* – w kwocie 9 808 tys. zł (13,8%) i w rozdziale 75007 – *Jednostki terenowe podległe naczelným i centralnym organom administracji rządowej* – w kwocie 61 067,9 tys. zł (86,2%).

Wyższy niż planowano stopień realizacji dochodów był wynikiem większej od planowanej liczby przyrządów zgłoszonych do czynności metrologicznych⁷ oraz zezwoleń wydanych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie instalacji lub napraw oraz sprawdzania urządzeń rejestrujących⁸. Nastąpił także wzrost dochodów z tytułu opłat za czynności probiercze⁹ oraz dochodów z tytułu rekompensat za koszty odzyskiwania należności¹⁰.

Na koniec 2017 r. w części 64 – GUM pozostały do zapłaty należności, w całości zaległe, w kwocie 8 475,7 tys. zł, z tego w rozdziale 75001 – *Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej* – w kwocie 1 642,9 tys. zł (19,4%) i w rozdziale 75007 – *Jednostki terenowe podległe naczelným i centralnym organom administracji rządowej* – w kwocie 6 832,8 tys. zł (80,6%).

Należności GUM w porównaniu z 2016 r. były niższe o 232,4 tys. zł, tj. o 2,7%.

Należności na koniec 2017 r. wystąpiły głównie w:

- rozdziale 75001 : § 0620 – *Wpływy z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne*, w tym opłaty za czynności (552,7 tys. zł, tj. 33,6%),

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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 Dz.U. z 2017 r. poz.108, ze zm. Dalej: *ustawa budżetowa na rok 2017*.

⁷ M.in. legalizacja pierwotna i ponowna, wzorcowania, oceny zgodności, większej liczby przeprowadzonych ekspertyz i sprawdzeń przyrządów pomiarowych.

⁸ Stosowanych w transporcie drogowym tachografów analogowych i cyfrowych.

⁹ Związany ze wzrostem liczby wyrobów z metali szlachetnych zgłaszanych do badania i oznaczania cechami probierczymi, w tym o dużych gabarytach, zgłaszanych przez nowych klientów.

¹⁰ Przewidzianej w art. 10 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych* (Dz.U. z 2016 r. poz. 684). Wierzycielowi, od dnia nabycia uprawnienia do odsetek, przysługuje od dłużnika, bez wezwania, równowartość kwoty 40 euro.

§ 0690 – *Wpływy z różnych opłat* (556,1 tys. zł, tj. 33,8%), § 0910 – *Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat* (439,5 tys. zł, tj. 26,8%),

- rozdziale 75007: § 0690 – *Wpływy z różnych opłat* (5 495,5 tys. zł, tj. 80,4%) § 0910 – *Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat* (709,1 tys. zł, tj. 10,4%).

W 2017 r. żadne należności nie uległy przedawnieniu. GUM nie dokonywał umorzeń, zaniechań i odroczeń poboru należności oraz rozkładania na raty spłaty należności z tytułu opłat.

(dowód: akta kontroli str. 250-279, 686-720, 1340-1356, 1365-1366, 1854-1855, 2197-2200, 2204-2207)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 64 – GUM zostały zrealizowane w kwocie 146 892,1 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. nastąpił wzrost wydatków o 9 360,8 tys. zł, tj. o 6,8%.

Wydatki zrealizowano w trzech grupach ekonomicznych: *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* (450,8 tys. zł), *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* (132 420,4 tys. zł) i *Wydatki majątkowe* (14 020,9 tys. zł).

Wydatki w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* zrealizowano w 99,4% planu po zmianach. W centrali GUM dotyczyły¹¹ one głównie wypłaty odpraw pieniężnych w związku z rozwiązaniem stosunku pracy, ze względu na reorganizację jednostki (82,5 tys. zł), wypłaty świadczeń wynikających z przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (24,6 tys. zł) oraz wypłaty ekwiwalentu za pranie odzieży (20,1 tys. zł). Wydatki te były wyższe o 2,1% w porównaniu z rokiem poprzednim.

Dominującą pozycję (69,4%) w strukturze wydatków bieżących w części 64 – GUM stanowiły wynagrodzenia, zrealizowane w wysokości 91 892,4 tys. zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło w 2017 r. 4 946,8 zł.

Przeciętne miesięczne zatrudnienie¹² w 2017 r. w części 64 – GUM w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 1 548 osób i było mniejsze w porównaniu z przeciętnym zatrudnieniem w 2016 r. o 22 osoby. W rozdziale 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* zatrudnienie wyniosło 298 osób i było mniejsze o 17 osób, a w rozdziale 75007 – *Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej* wyniosło 1 250 osób i było mniejsze o 5 osób.

Zmniejszenie zatrudnienia¹³ wynikało z trudności z zatrudnieniem nowych pracowników na stanowiska metrologiczne, trwających zmian organizacyjnych w GUM i wiążącą się z tym likwidacją stanowisk pracy, a także naturalnej fluktuacji kadr, w tym odejść na emeryturę. Oszczędności powstałe z tych wakatów zostały wydatkowane m.in. na uzupełnienie wpłat i zapłatę odsetek na PFRON, na wypłatę

¹¹ Na podstawie wydatków poniesionych w ramach rozdziału 75001, paragraf 3020.

¹² Na podstawie sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca kwartału IV 2017 r.

¹³ Informacje przedstawione w piśmie Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego BDG-WKR.091.1.2018 z 13 lutego 2018 r.

specjalnych nagród dla naczelników obwodowych urzędów miar w związku z zakończeniem wieloletniej pracy na tych stanowiskach oraz zasilenie funduszu nagród GUM.

Pozapłacowe wydatki bieżące w kwocie 40 528,0 tys. zł, tj. 30,6% wydatków bieżących przeznaczono m.in. na zakup materiałów i wyposażenia, usług remontowych i pozostałych oraz zakup energii.

Zrealizowane wydatki majątkowe (14 020,9 tys. zł) stanowiły 99,8% planu po zmianach i były wyższe o 50,3% od wykonania w 2016 r. (9 325,8 tys. zł).

Wydatki w rozdziale 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* w kwocie 6 373,6 tys. zł stanowiły 45,5%, a w rozdziale 75007 – *Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej* w wysokości 7 647,3 tys. zł stanowiły 54,5% ogólnej kwoty wydatków majątkowych. Zakupy¹⁴ były zgodne z planem wydatków. Wydatki zakwalifikowano do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej¹⁵.

W 2017 r. plan wydatków GUM został zwiększony ze środków rezerwy celowej o 2 580,0 tys. zł, na podstawie jednej decyzji Ministra Rozwoju i Finansów. Środki te zwiększały plan wydatków bieżących¹⁶ o kwotę 1 100,0 tys. zł w rozdziale 75007 – *Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej*, a także plan wydatków majątkowych¹⁷ w rozdziale 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* o kwotę 380,0 tys. zł oraz w rozdziale 75007 – *Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej* o kwotę 1 100,0 tys. zł.

Środki z rezerwy celowej zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Zakupiono sprzęt komputerowy zarówno dla centrali GUM, jak i dla oddziałów terenowych Urzędu, aparaturę badawczo-pomiarową dla jednostek terenowych oraz sfinansowano bieżące wydatki związane z funkcjonowaniem i utrzymaniem infrastruktury terenowej administracji miar i administracji probierczej. Z powyższych środków nie wykorzystano kwoty 5,2 tys. zł (0,2%) powstałej w wyniku oszczędności.

W 2017 r. Prezes GUM dokonywał zmian w planie finansowym Urzędu na podstawie 17 decyzji na łączną kwotę 6 086,9 tys. zł. Sześć decyzji Prezesa GUM dotyczyło m.in. zmian w planie wydatków majątkowych na łączną kwotę 3 275,2 tys. zł, z czego dwie decyzje¹⁸ dotyczyły przeniesienia wydatków pomiędzy

¹⁴ Zakupiono m.in. spektrometr mas kompatybilny z chromatografem jonowym, trójfazowy kalibrator mocy, automatyczny wielopozycyjny komparator masy, częstotściomierz, wagę wraz z zestawem wzorców masy, generator aerozolu do wytwarzania mono dyspersyjnych cząsteczek wraz z rozdzielnikiem strumienia gazu, precyzyjny mostek dla termometrii rezystancyjnej, czytnik dwumodułowy do odczytu absorpcji z wzorcem kontrolnym oraz dokonano modernizacji instalacji klimatyzacji i budowy nowego systemu monitoringu w budynku GUM.

¹⁵ Wydatki w ramach paragrafu 6060 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* oraz paragrafu 6580 – *Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych*.

¹⁶ Zmiana dotyczyła paragrafu 4000. Zgodnie z *ustawą budżetową na rok 2017* w tym paragrafie zaplanowano kwotę 12 031,0 tys. zł.

¹⁷ W *ustawie budżetowej na rok 2017* zaplanowano dla GUM wydatki majątkowe w kwocie 12 564,0 tys. zł, z tego: w rozdziale 75001 – 9 148,0 tys. zł i w rozdziale 75007 – 3 416,0 tys. zł.

¹⁸ Decyzje Nr 3/BDG z dnia 27 czerwca 2017 r. oraz Nr 5/BDG z dnia 25 sierpnia 2017 r. Prezesa GUM dotyczyły przeniesienia wydatków majątkowych z rozdziału 75001 do rozdziału 75007 w ramach tego samego paragrafu 6060 w kwocie łącznej 3 143,0 tys. zł.

rozdziałami, dwie kolejne decyzje¹⁹ dotyczyły przeniesienia w ramach jednego rozdziału, natomiast dwie ostatnie decyzje²⁰ dotyczyły przeniesienia wydatków majątkowych w planie w układzie zadaniowym i dotyczyły wyłącznie rozdziału 75007 – *Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej*. Stosownie do postanowień art. 171 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ Prezes GUM uzyskał odpowiednio zgodę Ministra Rozwoju i Finansów bądź poinformował go o zmianach w planie finansowym w zakresie zmniejszenia lub zwiększenia wydatków majątkowych.

W zakresie planu wydatków bieżących Urzędu Prezes GUM w 2017 r. dokonał 13 przeniesień na łączną kwotę 2 811,7 tys. zł.

Decyzją Nr 10/BDG z dnia 23 października 2017 r. Prezes GUM zwiększył wielkość wydatków bieżących w § 4570 – *Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat* o kwotę 14,8 tys. zł. Konieczność zapłacenia odsetek przez Urząd w 2017 r. wynikała z dokonywania od kwietnia 2014 r. do maja 2017 r. wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych /PFRON/ w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Nieprawidłowość, polegająca na błędnym sklasyfikowaniu niepełnosprawności pracownika, a tym samym niewłaściwym naliczeniu wysokości składki na PFRON, została zidentyfikowana przez GUM w maju 2017 r., natomiast zapłata zaległości wraz z odsetkami, w łącznej kwocie 133,6 tys. zł, nastąpiła 23 października 2017 r., tj. pięć miesięcy później, ze względu na czynności wyjaśniające i wynik przeprowadzanej w Urzędzie kontroli wewnętrznej w tym zakresie²². W trakcie kontroli NIK Prezes GUM, w dniu 9 lutego 2018 r., zawiadomił rzeczownika dyscypliny finansów publicznych o stwierdzonej w Urzędzie nieprawidłowości w zakresie wpłat na PFRON, w myśl art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²³.

GUM był beneficjentem siedmiu projektów realizowanych w 2017 r. w ramach Europejskiego Programu Badań Metrologicznych²⁴ i Europejskiego Programu na Rzecz Innowacji i Badań w Metrologii²⁵. Środki na realizację tych projektów w wysokości 235,5 tys. zł przekazał Minister Rozwoju i Finansów na podstawie 11 decyzji. Środki zostały wykorzystane w wysokości 169,7 tys. zł (72,0%). Niewykorzystanie kwoty 65,8 tys. zł wynikało m.in. z wahań kursu euro, oszczędności na zakupach bieżących, kosztach transportu, kosztach wyjazdów służbowych ze względu na udział mniejszej liczby osób niż pierwotnie planowano, a także z niewykorzystania środków pieniężnych z tytułu wynagrodzeń²⁶. Wypłata wynagrodzeń w ramach projektów EMRP i EMPIR przewidziana jest do 2020 r.

¹⁹ Decyzje Nr 7/BDG z dnia 18 września 2017 r. oraz Nr 9/BDG z dnia 20 października 2017 r. Prezesa GUM dotyczyły przeniesień pomiędzy różnymi paragrafami wydatków majątkowych, tj. pomiędzy paragrafami 6050 i 6060, w kwotach odpowiednio 44,1 tys. zł oraz 55,0 tys. zł.

²⁰ Decyzje Prezesa GUM Nr 13/BDG oraz Nr 14/BDG, obie z dnia 8 grudnia 2017 r., wprowadzały zmianę w planie wydatków majątkowych w układzie zadaniowym w kwotach odpowiednio 23,8 tys. zł oraz 9,3 tys. zł.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077. Dalej: *ufp*.

²² W okresie od 14 września do 5 października 2017 r. skontrolowano *Prawidłowość naliczania i dokonywania wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w GUM w latach 2014-2017*.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.

²⁴ European Metrology Research Programme. Dalej: EMRP.

²⁵ European Metrology Programme for Innovation and Research. Dalej: EMPIR.

²⁶ Kwota środków niewykorzystanych w 2017 r. w ramach paragrafu 4171 – *Wynagrodzenia bezosobowe* wynosiła 32,1 tys. zł.

Wydatki w ramach centrali GUM²⁷ zostały zrealizowane zgodnie z wnioskami o uruchomienie rezerwy celowej oraz decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2017 r. Wydatki poniesiono w terminach wynikających z umów o dofinansowanie²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 7-238, 248-249, 280-442, 558-701, 1338-1356, 2113-2117, 2201-2207)

Ze zrealizowanych w rozdziale 75001 wydatków w kwocie 41 487,9 tys. zł szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 7 884,9 tys. zł, stanowiącej 19,0% wydatków w tym rozdziale i 5,4% wydatków ogółem w części 64 – GUM. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym oraz wydatkom powyżej kwoty 500 zł dysponenta trzeciego stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną²⁹. Badaniem objęto 76 wydatków na łączną kwotę 5 027,4 tys. zł, z tego w grupie wydatków majątkowych 33 wydatki na kwotę 3 774,6 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 43 wydatki na kwotę 1 252,8 tys. zł. Ponadto, poprzez dobór celowy, zbadano trzy wydatki majątkowe w kwocie 2 857,5 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano w wysokościach kwot ujętych w planie finansowym, realizując zakupy i usługi określone w planie zadań inwestycyjnych jednostki. W badanej próbie wydatków nie wystąpił przypadek nieterminowej płatności skutkującej zaplaceniem odsetek, kar lub opłat. Wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w *ufp* oraz aktach wykonawczych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele określone w *Planie działalności GUM na 2017 r.*³⁰

NIK zwraca uwagę, że we wszystkich badanych wydatkach płatności zostały dokonane przed obligatoryjnym terminem płatności (od 1 do 18 dni).

Ponadto w czterech przypadkach wystąpiło nieprawidłowe rozpisanie kwoty ogółem faktury na wydatki w ujęciu zadaniowym, tj. kwoty działań nie sumowały się do kwoty łącznej faktury. W trzech innych przypadkach nie było możliwości przypisania wylosowanych wydatków do kwot ujętych w dokumentach księgowych. Główna Księgowa w GUM wyjaśniła³¹, że po przeprowadzonej analizie procesu księgowego na przykładzie faktury, która była zaksięgowana na kilku paragrafach w układzie zadaniowym oraz w podziale na grupy (produkt krajowy, produkt zagraniczny) okazało się, że po użyciu automatycznego schematu księgowego występowały rozbieżności w księgowaniu faktury w układzie zadaniowym. Podobna sytuacja wystąpiła, gdy zapłata była dokonana jednym przelewem za trzy faktury. Główna Księgowa stwierdziła, że służby informatyczne Urzędu nie są w stanie zweryfikować poprawności funkcjonowania systemu finansowo-księgowego QUORUM FK, w związku z czym problem ten zostanie zgłoszony do wyjaśnienia producentowi tego systemu.

²⁷ W paragrafach 4001 – Wydatki bieżące, 4171 – Wynagrodzenia bezosobowe i 4421 – Podróże służbowe zagraniczne.

²⁸ Na podstawie próby 9 wydatków dobranych w sposób celowy.

²⁹ Metoda monetarna polega na losowaniu operacji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

³⁰ Według tego planu celami działalności było usprawnienie działalności administracji miar, wspieranie wzrostu innowacyjności i konkurencyjności krajowej gospodarki, stworzenie przyjaznego otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorców w zakresie miar i probiernictwa.

³¹ Pismo z dnia 14 marca 2018 r.

W wyniku przeprowadzonej analizy wydatków, w ramach prowadzonych w 2017 r. przez GUM postępowań o zamówienia publiczne, wybranych zostało celowo pięć postępowań³² na łączną kwotę 4 189,7 tys. zł. Stwierdzono, że wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Nie stwierdzono naruszeń³³ przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³⁴, nieprawidłowości w zakresie wyboru trybu udzielania zamówień publicznych oraz nie stwierdzono przypadków wyłączenia stosowania ustawy Pzp. W wyniku tych postępowań zawarto umowy, zrealizowano i rozliczono zadania lub ich etapy. Zamówione urządzenia zostały odebrane przez GUM i są użytkowane.

(dowód: akta kontroli str. 757-797, 1856-2112, 2118-2196)

Zobowiązania w części 64 – GUM na koniec 2017 r. wyniosły 7 690,0 tys. zł i były wyższe o 2,9% od stanu na koniec 2016 r. (7 474,8 tys. zł). Główną pozycję (5 926,4 tys. zł, tj. 77,1%) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Na koniec roku budżetowego nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 250-279, 686-701)

Główny Urząd Miar w 2017 r. realizował zadania w ramach dwóch funkcji państwa, tj. 6 – *Polityka gospodarcza kraju* oraz 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*. W ramach zadania 6.1. – *Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki* Urząd realizował podzadanie nr 6.1.7. – *Wykonywanie czynności z dziedziny metrologii, probierstwa i kas rejestrujących (miernik: iloraz liczby czynności z dziedziny metrologii, probierstwa i kas rejestrujących do liczby zgłoszonych czynności w tym zakresie)*, natomiast w ramach zadania 11.4. – *Gotowość struktur administracyjno – gospodarczych kraju do obrony państwa* Urząd wykonywał podzadanie nr 11.4.2. – *Pozamilitarne przygotowania obronne (miernik: odsetek stanowisk kierowania bezpieczeństwem narodowym organów administracji publicznej spełniających określone wymagania i standardy w poszczególnych obszarach ich przygotowań)*. Zdefiniowane przez Urząd podzadania były spójne z celem zadań, do których zostały przypisane, natomiast mierniki przyjęte do pomiaru ww. podzadań zostały określone w sposób odpowiadający wymogom noty budżetowej. Wartości mierników realizacji celów dla tych podzadań osiągnęły prognozowany poziom. Monitoring mierników prowadzony był systematycznie, w okresach kwartalnych i dotyczył zarówno mierników dla Okręgowych Urzędów Miar i Okręgowych Urzędów Probierczych oraz centrali GUM.

Plan działalności GUM na 2017 r. zawierał określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych oraz mierniki określające realizację celu i ich planowaną wielkość, i był zbieżny z budżetem zadaniowym w myśl postanowień art. 70 ust. 2 *ufp*.

(dowód: akta kontroli str. 443-483, 1357-1364, 1445-1450)

³² Postępowania dotyczyły: 1. Wykonania modułowego stanowiska pomiarowego państwowego wzorca jednostki masy – prototypu kilograma nr 5 (2 214 tys. zł), 2. Modernizacji instalacji klimatyzacyjnej w obiekcie GUM w Warszawie (358,5 tys. zł), 3. Budowy nowego systemu monitoringu w obiekcie GUM w Warszawie (284,9 tys. zł), 4. Dostawy spektrometru ICP-MS kompatybilnego z chromatografem jonowym typ 850 Professional IC AnCat (640,8 tys. zł), 5. Dostawy trójfazowego kalibratora mocy (691,4 tys. zł).

³³ W sprawdzonych postępowaniach wystąpiły w dwóch przypadkach uchybienia niewpływające na wynik postępowania. Było to powołanie komisji przetargowej w mniejszym o jedną osobę składzie niż wynikający z regulaminu wewnętrznego GUM oraz brak oświadczenia jednego z członków komisji, składanego na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy Pzp., Oświadczenie zostało złożone w trakcie kontroli NIK w dniu 6 marca 2018 r.

³⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm. Dalej: *ustawa Pzp*.

GUM wprowadził do *Planu zadań inwestycyjnych 2017 roku dla centrali GUM* (luty 2017) 48 zadań przewidzianych do realizacji w 2017 r. na łączną kwotę 9 148,0 tys. zł. W trakcie roku wykreślono 13 zadań na łączną kwotę 4 924,5 tys. zł, w tym zrezygnowano z realizacji zadania pn. *Dostawa i wdrożenie systemu finansowo-księgowego dla terenowej administracji miar i probierczej współpracującego z systemem dysponenta głównego w celu zintegrowania danych finansowych w ramach nadzoru*, o wartości brutto 2 000,0 tys. zł. Zadanie to zostało przeniesione do realizacji na 2018 r. i było to kolejne przeniesienie realizacji tego zadania w okresie ostatnich trzech lat. GUM wprowadzał to zadanie do planu zadań inwestycyjnych od 2015 r. i jednocześnie ujmował je w planie finansowym jednostki, po czym rezygnował z realizacji tego zadania w danym roku budżetowym. Powodem tych rezygnacji było, według wyjaśnień Dyrektora Biura Strategii³⁵, zidentyfikowanie wielu niedoskonałości w założeniach, w tym dotyczących obsługi systemowej struktur okręgowych oraz dotyczących centralnych analiz finansowych wszystkich dysponentów funkcjonujących w ramach części budżetowej 64 – GUM. Dodatkowo w ramach wymagań do przyszłego systemu dobudowano zakres dotyczący obsługi kadrowej wszystkich jednostek podległych GUM. Dyrektor Biura Strategii oświadczył, iż z uwagi na złożoność zarówno procesu przetargowego, jak i docelowego procesu wdrożeniowego, całe przedsięwzięcie będzie finalizowane w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 329-442, 904-1194, 1465-1853, 1856-2109)

W dniu 22 września 2017 r. zakończona została w GUM kontrola przeprowadzona przez Ministerstwo Rozwoju w zakresie zarządzania finansami, prowadzenia ksiąg rachunkowych, polityki zatrudnienia, zaległości w płatnościach na rzecz GUM, wierzytelności w latach 2014-2016 oraz zagadnień podnoszonych w korespondencji z dnia 16 kwietnia 2017 r. skierowanej do tego Ministerstwa. Do dnia 3 kwietnia 2018 r. GUM nie otrzymał wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 629-633)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Wskutek błędnego obliczenia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych GUM dokonywał w latach 2014-2017 wpłat na PFRON w zaniżonej wysokości, co skutkowało naliczeniem odsetek od powstałych zaległości. Działanie to wyczerpuje dyspozycję czynu określonego w art. 14 pkt 5 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, który stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest opłacenie wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Po ujawnieniu powyższej nieprawidłowości (w kwietniu 2017 r.) GUM nie skierował do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienia o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co stanowiło naruszenie art. 93 ust.1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Zawiadomienie takie Prezes GUM przesłał w dniu 9 lutego 2018 r. po informacji w tym zakresie uzyskanej od kontrolerów NIK.
2. Planowanie zadań inwestycyjnych do realizacji w danym roku budżetowym było nierzetelne. NIK nie neguje możliwości i zasadności dokonywania zmian w planie finansowym i inwestycyjnym jednostki w trakcie roku, niemniej jednak ujmowanie w kolejnych latach (2015-2017) tego samego zadania bez konkretnych założeń i właściwego przygotowania się do jego realizacji uznaje jako nierzetelne planowanie.

³⁵ Pismo z dnia 23 lutego 2018 r.

2.2 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W ramach wykonywania zadań ustawowych w 2017 r. GUM zbadał i oznaczył cechami probierczymi 5 119,8 tys. wyrobów z metali szlachetnych. Dodatkowo badaniem objął 37 kas rejestrujących oraz wykonał 1 226,4 tys. czynności z dziedziny metrologii. W wyniku prowadzonych działań Urząd uzyskał w 2017 r. dochody w wysokości 70 875,8 tys. zł, w tym:

- 49 003,1 tys. zł³⁶ z tytułu wydania decyzji zatwierdzenia typu przyrządów pomiarowych, decyzji o utworzeniu punktu legalizacyjnego, wydania dowodu legalizacji, udzielenia upoważnienia do legalizacji pierwotnej oraz ponownej, a także wydania potwierdzenia, że kasy rejestrujące spełniają funkcje, kryteria i warunki techniczne,
- 17 046,9 tys. zł³⁷ z tytułu wzorcowania i ekspertyz przyrządów pomiarowych, przeprowadzania oceny zgodności, dostarczania odbiorcom wzorców miar i materiałów odniesienia, a także z tytułu szkoleń specjalistycznych,
- 3 128,3 tys. zł³⁸ w wyniku udzielenia lub zmiany zezwoleń do wykonywania napraw lub instalacji oraz sprawdzania przyrządów pomiarowych.

(dowód: akta kontroli str. 252-253, 479, 708-720)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2017 r. budżetu państwa i budżetu środków europejskich ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

3 Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 64 – Główny Urząd Miar i sprawozdań jednostkowych dysponenta trzeciego stopnia, tj. centrali GUM:

- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- 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).

³⁶ Z tego w rozdziale 75007 w paragrafie 0690 kwota 46 994,5 tys. zł, w rozdziale 75001 w paragrafie 0690 kwota 2 008,6 tys. zł.

³⁷ Z tego w rozdziale 75007 w paragrafie 0830 kwota 12 745,9 tys. zł, w rozdziale 75001 w paragrafie 0830 kwota 4 301,0 tys. zł.

³⁸ W rozdziale 75001 w paragrafie 0620.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń³⁹ Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 64 – GUM na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych, tj. centrali i jednostek terenowych) w terminach określonych w *rozporządzeniu z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*. Kwoty wykazane przez centralę GUM w sprawozdaniach jednostkowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W przypadku sprawozdań jednostkowych terenowej administracji miar i administracji probierczej, NIK nie dokonał weryfikacji prawidłowości sporządzenia tych sprawozdań z ewidencją księgową, ze względu na fakt, że jednostki terenowe pracują w odrębnych systemach finansowo-księgowych, do których nie ma dostępu z poziomu dysponenta głównego. Problem braku integracji systemów finansowo-księgowych w ramach części 64 – GUM, mających na celu wyeliminowanie ryzyka niewykrycia i nieskorygowania błędów w sprawozdawczości łącznej, został zidentyfikowany przez NIK także w 2016 r. W zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłowością sporządzania sprawozdań finansowych jednostek terenowych Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego w GUM wyjaśnił, że nadzór odbywa się poprzez sporządzanie, na podstawie sprawozdań z urzędów i z centrali GUM, okresowych informacji dla kierownictwa GUM (miesięcznych, kwartalnych) oraz, dodatkowo, GUM organizuje w ramach nadzoru spotkania z dyrektorami i głównymi księgowymi oddziałów terenowych. NIK nie uznaje za wystarczające działań wskazanych przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego i podtrzymuje wcześniejsze ustalenia⁴⁰, że ryzyko niewykrycia i nieskorygowania błędów w sprawozdawczości łącznej istnieje i nie zostało w 2017 r. wyeliminowane.

Sporządzone za 2017 r. sprawozdania roczne łączne Rb-28 i RB-N za IV kwartał zostały skorygowane z dniem 23 marca 2018 roku z powodu zmian zgłoszonych przez jednostki terenowe i centralę GUM⁴¹.

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Prezes GUM oświadczył, że w 2017 r. funkcjonowała ona w stopniu ograniczonym z powodu braku wzmocnienia nadzoru i mechanizmów kontroli w obszarze certyfikacji wykonywanej w laboratoriach GUM. Jednocześnie w oświadczeniu podano, że podjęto w 2017 r. działania w tym zakresie m.in. poprzez opracowanie i zatwierdzenie *Czteroletniego strategicznego planu działania Głównego Urzędu Miar na lata 2018-2021*.

(dowód: akta kontroli str. 250-279, 448-557, 634-701, 721-756, 798-903, 1195-1444, 1448-1464, 1856-2109)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

³⁹ Odpowiednio: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.) - uchylone z dniem 13 stycznia 2018 r., z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 109), z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773) oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

⁴⁰ Kontrola wykonania budżetu państwa w części 64 – GUM w 2016 r.

⁴¹ Zmiany wynikają z przekazania do GUM dokumentów (faktury za energię i usługi telekomunikacyjne) po okresie sprawozdawczym.

VI. Uwagi i 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. Wprowadzenie dodatkowych mechanizmów kontroli zarządczej zapobiegających możliwości powstawania błędów przy określaniu wysokości zobowiązań.
2. Planowanie wydatków inwestycyjnych na podstawie przyjętych priorytetów Urzędu i z uwzględnieniem realności ich wykonania w danym roku budżetowym.

VII. 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.

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 11 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
(-)Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis