



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

T. 6. 05. 2012

KIN-4100-06-01/2012
P/12/075

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2012 r.

Pani
Magdalena Gaj
Prezes Urzędu Komunikacji
Elektronicznej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) w zakresie wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 76 - UKE.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezes niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie budżetu państwa w 2011 r. w części 76 - UKE.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonanie przez UKE budżetu w 2011 r. pod względem:

- 1) realizacji planu dochodów, które w 2011 r. wyniosły 542.239,41 tys. zł i w stosunku do wysokości określonej w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.² były wyższe o prawie 6,0%, natomiast w stosunku do wykonania w 2010 r. były niższe o 4,4%. Dochody zostały uzyskane przede wszystkim z wpływów z różnych opłat, pobieranych - na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne³ - od ok. 4,8 tys. podmiotów. Dochody z tego tytułu wyniosły 376.709,3 tys. zł i stanowiły 69,5% dochodów ogółem części 76. Pochodziły one przede wszystkim z opłat za prawo do dysponowania częstotliwościami, które wyniosły 280.314,6 tys. zł (o 14,5% wyższe od planu)

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz.U. Nr 29, poz. 150

³ Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.

oraz z opłat za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji - w wysokości 74 940,2 tys. zł (97,9% planu). Drugim, głównym źródłem dochodów były wpływy uzyskane z opłat za koncesje telekomunikacyjne UMTS, które wyniosły 198.504 tys. zł (117,8 % planu);

- 2) wykonania planu wydatków. W ustawie budżetowej wydatki zostały zaplanowane w kwocie 88.544 tys. zł, która w ciągu roku została zwiększona, z części 83 – Rezerwa celowa, o 1.490 tys. zł do łącznej wysokości 90.044,0 tys. zł. Zwiększenia wydatków obejmowały przede wszystkim sfinansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG), w tym wynagrodzenia osobowe dla 10 etatów w ramach pomocy technicznej (działanie 8.4 *Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie ostatniej mili*) oraz realizacja projektu „Platforma Lokalizacyjno – Informacyjna z Centralną Bazą Danych (działanie 7. *Społeczeństwo informacyjne- budowa elektronicznej administracji*)”. Wydatki wykonano w wysokości 88 235,73 tys. zł, tj. w 98,7% planu. Wyniki kontroli wykazały, że:
- a) niewykorzystane środki w kwocie 1.806,1 tys. zł zostały odprowadzone do budżetu państwa w dniu 30.12.2011 r., zgodnie z § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa ⁴. Wśród nich największe pozycje obejmowały składki ZUS w wysokości 510,9 tys. zł oraz zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, opinii i analiz w kwocie 294,8 tys. zł,
 - b) Prezes UKE 19 decyzjami dokonał celowych przeniesień wydatków, w tym po uzyskaniu 2 zgód Ministra Finansów oraz 4 zgód Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, w łącznej kwocie 5.992 tys. zł. Przeniesienia wydatków zostały przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁵,
 - c) zrealizowane wydatki prawie w całości dotyczyły działu 600 – Transport i Łączność (99,8%), w którym kwota wydatków wyniosła 88.064,4 tys. zł, zaś wydatki działów 750 – Administracja państwowa oraz 752 – Obrona Narodowa wyniosły łącznie 171,4 tys. zł, tj. 0,2% budżetu UKE. W strukturze wydatków UKE dominujące znaczenie miały wydatki bieżące, które wyniosły 78.728,2 tys. zł, co stanowiło 89,2% ogółu wydatków, a w tym największy udział miały wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi (48.201,3 tys. zł, tj. 54,6% ogółu wydatków),
 - d) średnioroczne zatrudnienie ogółem w 2011 r. wyniosło 636 osób i było o 19 osób wyższe niż w 2010 roku. Wzrost zatrudnienia był spowodowany znacznym zwiększeniem zatrudnienia w drugiej połowie 2010 r., w związku z realizacją projektu Platforma Lokalizacyjno – Informacyjna z Centralną Bazą Danych, a także likwidacją Gospodarstwa Pomocniczego – Centralnego Laboratorium Badań Technicznych i przejściem pracowników Gospodarstwa przez UKE,
 - e) prawidłowo uregulowano zobowiązania Urzędu, które na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniosły 3.908,1 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne w kwocie 2.723,5 tys. zł, które zostało wypłacone do 21 lutego 2012 r.,
 - f) wydatki majątkowe wyniosły 9.054,1 tys. zł i stanowiły one 10,3% wydatków ogółem UKE (o 42% wyższe niż w 2010 r.). Wydatki te były celowe i poniesiono je m.in. na realizację projektu Platforma Lokalizacyjno – Informacyjna z Centralną Bazą Danych (2.076,7 tys. zł) w ramach POIG, na kontynuację budowy i wdrożenie Krajowego Automatycznego Systemu Monitoringu Widma Radiowego (KASMON), na modernizację Systemu Zarządzania Widmem Częstotliwości (P-WID), na zakupy anten monitoringowych i pomiarowych, mierników i odbiorników (1.993,3 tys. zł), na licencje oprogramowania (561,1 tys. zł), na zakup samochodów Opel Combo (253,1 tys. zł) oraz na zakup 30 szt. Notebook (160,7 tys. zł),

⁴ Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

- g) przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ⁶ 10 objętych kontrolą postępowań o udzielenie zamówień publicznych na zakup usług i urządzeń, w łącznej kwocie 4.480,2 tys. zł i 460 tys. euro. Treść zawartych umów była zgodna ze złożonymi ofertami i zawierała zapisy zabezpieczające interes UKE. Umowy były prawidłowo realizowane i rozliczane,
 - h) zgodnie z przeznaczeniem wykorzystywano 96% środków z rezerwy celowej (część 83) przyznanych w kwocie 1.490,0 tys. zł, m.in. na realizację projektu Platforma Lokalizacyjno – Informacyjna z Centralną Bazą Danych (609,6 tys. zł) w ramach POIG i na wynagrodzenia osobowe z pochodnymi dla 10 etatów w ramach pomocy technicznej na działanie 8.4 „Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie ostatniej mili” w ramach POIG (623,9 tys. zł). Niepełne wykorzystanie tych środków spowodowane było przede wszystkim redukcją wydatków o 47,2 tys. zł na doradztwo w ramach realizacji projektu „System informacyjny o infrastrukturze szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa” w ramach projektu POIG,
 - i) opłacenia składek ZUS i wpłat na Fundusz Pracy i PFRON dokonywano w terminach wymaganych przepisami art. 47 ust 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷ i art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych ⁸,
 - j) zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych ⁹ naliczono i wnoszono opłaty w wysokości 38 tys. zł za 534 odbiorniki TV i radiofoniczne użytkowane w UKE w 2011 r.;
- 3) windykacji należności budżetowych. W wyniku wystawienia w 2011 r. 3488 upomnień wyegzekwowano 3.945,9 tys. zł (67,5% kwoty upomnień), z 657 tytułów wykonawczych uzyskano kwotę 654,8 tys. zł (58,6% kwoty tytułów), a z 44 wezwań do zapłaty uzyskano 52,3 tys. zł (85 % kwoty wezwań). W 2011 r. odzyskano także kwotę 111,7 tys. zł w sprawach z zakresu trudnej egzekucji, w ramach której podejmowano działania obejmujące m.in. monitorowanie postępowań egzekucyjnych, kompletowanie dokumentacji niezbędnej do skierowania spraw na drogę sądową, sporządzanie projektów postępowań i zażaleń, kierowanie do sądów wniosków o ustanowieniu hipoteki przymusowej;
 - 4) legalnego i celowego umorzenia 9 należności na łączną kwotę 69,7 tys. zł, rozłożenia na raty 3 należności na łączną kwotę 85,3 tys. zł oraz odroczenia należności w wysokości 2,2 tys. zł. Prezes UKE wydał 5 decyzji odmownych o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań w łącznej wysokości 135,1 tys. zł;
 - 5) prawidłowej organizacji oraz funkcjonowania systemu księgowości i kontroli finansowej. Ocena ta wynika z badania wylosowanych metodą monetarną 139 dowodów księgowych na łączną kwotę 30.837,7 tys. zł, a także z analizy zapisów dziennika, wygenerowanych przez system Egeria. W badanych dowodach nie stwierdzono nieprawidłowości;
 - 6) opracowania rocznych sprawozdań budżetowych, a także rocznych sprawozdań budżetu środków europejskich za 2011 r. w terminach określonych w załącznikach nr 42 i 43 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej ¹⁰. Dane zawarte w sprawozdaniach o dochodach oraz o wydatkach budżetowych były zgodne z ewidencją księgową;
 - 7) wykonania planu wydatków budżetu środków Unii Europejskiej, który po zwiększeniu (z części 83 - Rezerwa celowa) do wysokości 18.393 tys. zł zrealizowany został w kwocie 17.420,92 tys. zł, tj. w 94,7%.

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2009 r. nr 205, poz. 1585 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

Prezes UKE dokonał celowych przeniesień wydatków w łącznej wysokości 1.256,8 tys. zł, które przeprowadzone zostały zgodnie z zasadami określonymi w art. 171 ustawy o finansach publicznych. Ze środków UE finansowano m.in. zakończoną w 2011 r. budowę Platformy Lokalizacyjno – Identyfikacyjnej z Centralną Baza Danych, w ramach której utworzono dwa ośrodki przetwarzania danych do pozyskiwania informacji dla numerów alarmowych (w tym numeru 112), zrealizowano portal internetowy Euro 2012, który przeznaczony jest m.in. do monitorowania wykorzystywania pasma zgodnie z przyznanymi licencjami, aby zapewnić pełne bezpieczeństwo transmisji oraz realizowano projekt pn. *System informacyjny o Infrastrukturze Szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa*;

- 8) sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu, stosownie do przepisów art. 175 ustawy o finansach publicznych. Z uwagi na dużą liczbę podmiotów (ok. 4,8 tys.) i wnoszonych przez nie corocznie ok. 19 tys. opłat na rachunek UKE, w Urzędzie stosowane są, opracowane w oparciu o przepisy ogólne i regulacje wewnętrzne, procedury monitorowania wnoszenia opłat oraz sporządzane są analizy skuteczności windykacji i egzekucji należności budżetowych.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli do działań UKE w kontrolowanym zakresie dotyczą natomiast:

- 1) nierzetelnego sporządzania przez pracowników UKE protokołów końcowego odbioru robót i usług, realizowanych przez zewnętrznych wykonawców. Ustalono, że w trzech przypadkach protokoły odbiorów końcowych zawierały niezgodne ze stanem faktycznym zapisy dotyczące przeprowadzonych czynności odbiorczych. I tak:
- protokół końcowy odbioru budowy masztu antenowego (umowa BFB-231-2/53/11 o wartości 98,7 tys. zł) zawierał zapisy, że został sporządzony w Lublinie w dniu 22 grudnia 2011 r. oraz, że roboty zostały wykonane dobrze i zgodnie z dokumentacją pod względem technicznym. Ustalono, że dwaj pracownicy UKE, którzy wraz z przedstawicielami wykonawcy potwierdzili wykonanie robót, w tym dniu nie przebywali w Lublinie, natomiast wg ich wyjaśnień sprawdzania wykonania prac w Lublinie dokonano w dniach 16 i 20 grudnia 2011 roku. Informacje o zakończeniu wszystkich prac przez wykonawcę, także porządkowych, do dnia 22 grudnia 2011 r. uzyskano telefonicznie od pracownika Delegatury UKE w Lublinie,
 - protokół końcowy odbioru budowy masztu antenowego (umowa BFB-231-2/38/11 o wartości 115 tys. zł) zawierał zapisy, że został sporządzony w Koszalinie w dniu 16 grudnia 2011 r. oraz, że roboty wykonano bez wad i przekazano użytkownikowi. Ustalono, że dwaj pracownicy UKE, którzy wraz z przedstawicielami wykonawcy potwierdzili wykonanie robót, w dniu 16 grudnia nie przebywali w Koszalinie, lecz byli w delegacji służbowej w Lublinie. Ustalono też, że jeden z pracowników UKE przebywał w Koszalinie w dniach 12-13 grudnia 2011 r., a drugi od 13 do 15 grudnia 2011 r.,
 - protokół odbioru wzorcowania urządzeń pomiarowych (umowa BFB-231-2/27/11 o wartości 167,7 tys. zł) zawierał zapisy, że został sporządzony w dniu 30 listopada 2011 r. w Instytucie Łączności w Warszawie oraz, że wykonawca wywiązał się z umowy. Ustalono, że jeden z członków Komisji (pracownik UKE), która potwierdziła wykonanie umowy, od 29 listopada do 2 grudnia 2011 r. przebywał w delegacji służbowej w Bydgoszczy. Wyjaśnił on że, po powrocie z delegacji zapoznał się z wynikami wzorcowań i podpisał protokół odbioru prac.

Powyższe nieprawidłowości świadczą także o braku skutecznego nadzoru kierownictwa Departamentu Kontroli i Egzekucji oraz Prezesa UKE nad przestrzeganiem procedur odbioru robót i usług;

- 2) niezrealizowania w 2011 r., podobnie jak i w 2010 r., planu rzeczowego oraz wydatków z budżetu środków Unii Europejskiej na realizację projektu „Budowa platformy e-usług Urzędu Komunikacji Elektronicznej”, realizowanego w ramach POIG 2007 – 2013, priorytet VII Społeczeństwo informacyjne – Budowa elektronicznej administracji (plan 1.250 tys. zł). Wniosek o dofinansowanie tego projektu wraz ze studium

wykonalności został przekazany Władzy Wdrażającej Programy Europejskie w lutym 2011 r. i uzyskał pozytywną ocenę formalną i merytoryczną. Projekt oczekuje na podpisanie umowy o dofinansowanie. Nie wykonano także w pełni planowanych zadań oraz wydatków na projekt „Wdrażanie działania 8.4: Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie ostatniej mili” (wydatkowano 667,1 tys. zł, co stanowiło 49,6% planu);

- 3) nierealnego zaplanowania poziomu wydatków na zakup usług, obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii (§ 439). Świadczy o tym fakt, że podczas gdy wydatki ogółem na zakup tych usług ustalono w planie finansowym UKE w wysokości 3.550 tys. zł, to zrealizowano je w kwocie 1.904,7 tys. zł, tj. w 53,7%. Departament Analiz Rynku Telekomunikacyjnego z zaplanowanej kwoty 956 tys. zł wykorzystał tylko 152,5 tys. zł (15,9%), Departament Infrastruktury z kwoty 320 tys. zł wykorzystał 88,6 tys. zł (27,5%), a Departament Kontroli i Egzekucji z zaplanowanej kwoty 130 tys. zł nie zrealizował żadnych wydatków.

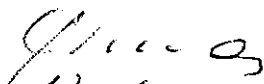
Przedstawiając Pani Prezes powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu:

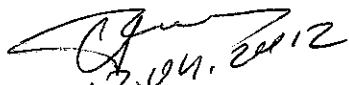
- 1) zapewnienie skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem procedur dokumentowania odbioru robót i dostaw, wykonywanych na zlecenie UKE;
- 2) przyspieszenie realizacji projektów finansowanych z budżetu środków UE (*„Budowa platformy e-usług UKE”* oraz *„Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie ostatniej mili”*);
- 3) realne planowanie wydatków na zakup usług obejmujących wykonywanie ekspertyz, analiz i opinii.

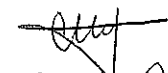
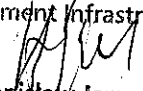
Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Prezes o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

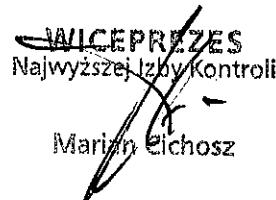
Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Pani Prezes prawo zgłoszenia na piśmie w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.


17.04.12.


17.04.2012


17.04.2012
RADCA PREZESA NIK
p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury

Stanisław Jarosz


WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Elchosz