



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Infrastruktury

KIN-4100-001-05/2014  
P/14/001/KIN/05

Warszawa, dnia 13 czerwca 2014 r.

Pan  
Rafał Kazimierz Trzaskowski  
Minister Administracji i Cyfryzacji

*Szanowny Panie Ministrze*

Stosownie do art. 61b ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) w załączeniu przesyłam tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 kwietnia 2014 r., skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji kontroli w zakresie wykonania budżetu państwa w 2013 roku w części 26 - Łączność. Tekst wystąpienia uwzględnia zmiany wprowadzone Uchwałą Nr 30/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 28 maja 2014 r.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 61 b ust. 2 ww. ustawy o NIK, do zmienionego wystąpienia pokontrolnego nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

Załącznik:

zmienione wystąpienie pokontrolne

*2 paragrafom*

DYREKTOR  
Departamentu Infrastruktury  
  
Tomasz Ekieljan

*Skon + 2014  
13.06.2014*

WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
WOJCIECH KUTYŁA

KIN – 4100-001-05/2014

P/14/001/KIN/05

WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE

*Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony  
na podstawie Uchwały Nr 30/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli  
z dnia 28 maja 2014 r.*

*Ana + 20215  
13.06.2014*

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 26 – Łączność
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	1. Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 88527 z dnia 27 stycznia 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Kazimierz Trzaskowski, Minister Administracji i Cyfryzacji  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 26 - Łączność.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej<sup>2</sup> dochody na rok 2013 w części 26 w wysokości 33,0 tys. zł zostały wykonane w kwocie ponad 5,5 razy większej i wyniosły 183,9 tys. zł. Były one rzetelnie ewidencjonowane i wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Realizacja wydatków budżetowych w części 26 dokonywana była z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>. Z zaplanowanej kwoty wydatków 54.746,5 tys. zł wykonano wydatki w kwocie 47.960,1 tys. zł, co stanowiło 87,6% planu po zmianach.

Księgi rachunkowe prowadzone były w sposób zapewniający wiarygodność oraz zgodność z zasadami rachunkowości. W zakresie części 26 zapewniono w MAiC skuteczność mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za rok 2013 i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pod względem zgodności z ewidencją księgową kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu  
faktycznego

Dochody budżetowe w części 26 zostały zaplanowane w wysokości 33,0 tys. zł. Zostały one zrealizowane w wysokości 183,9 tys. zł, tj. w 557,3%. W stosunku do wykonania roku ubiegłego (337,0 tys. zł) dochody w części 26 zrealizowane zostały w 54,6%.

Zaplanowane na rok 2013 w części 26 dochody budżetowe Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAiC) dysponenta 3 stopnia w wysokości 30,0 tys. zł zostały wykonane w kwocie 59,0 tys. zł, tj. w 196,7% planu. Zrealizowane w 2013 r. dochody stanowiły 18,5% ich kwoty w roku poprzednim (319,0 tys. zł).

Przekroczenie dochodów budżetowych w stosunku do planu wynikało m.in. z wpłat z lat ubiegłych oraz egzekucji wierzytelności wynikających z wyroków sądowych. Na dzień 31 grudnia 2013 r. nie występowały należności ani nadpłaty, a saldo końcowe dochodów wynosiło zero.

(dowód: akta kontroli str. 211-296)

Niskie w porównaniu z rokiem poprzednim wykonanie dochodów budżetowych w 2013 r. w części 26 wynikało przede wszystkim z braku dochodów w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, § 0750 - Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych. Osiągnięte z tego tytułu dochody w 2012 r., w kwocie 313,0 tys. zł, nie były planowane na 2013 r. (w tym paragrafie). Wynikało to - jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów – z wygaśnięcia w dniu 12 sierpnia 2012 r. umowy najmu pomieszczeń przez Bank Pekao SA w budynku przy ul. Królewskiej w Warszawie, będącego w trwałym zarządzie MAiC.

(dowód: akta kontroli str. 461-463)

#### 2. Wydatki budżetowe

##### 2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

Zaplanowane w ustawie budżetowej w części 26 na 2013 r. wydatki budżetowe określono w wysokości 24.067,0 tys. zł. Plan wydatków został następnie zwiększony do kwoty 54.746,5 tys. zł.

Zaplanowane w części 26 wydatki budżetowe MAiC (dysponenta 3 stopnia) określono w wysokości 21.218,1 tys. zł. Plan wydatków w 2013 r. po zmianach stanowił 94,0% wykonania wydatków budżetowych w roku poprzednim (22.579,2 tys. zł).

Wydatki budżetowe zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem zapotrzebowania na środki budżetowe w 2013 r., zgłoszonego przez podległego dysponenta na drukach planistycznych oraz limitów wydatków na 2013 r. określonych przez Ministra Finansów w piśmie z dnia 27 lipca 2012 r., a także limitów wydatków w zakresie programów i projektów określonych przez Ministra Rozwoju Regionalnego.

Kwoty zaplanowanych wydatków wynikały z kontynuacji realizacji dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, tj. projektu pn. „System Informacyjny o infrastrukturze szerokopasmowej i portal Polska

Szerokopasmowa", realizowanego na podstawie umów zawartych w 2009 r. z Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym, oraz „Projektu systemowego – działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do internetu”.

(dowód: akta kontroli str. 485-489)

Zmiany w planie finansowym części 26 (dokonane na podstawie decyzji Ministra Finansów oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji, a także zmiany w planie finansowym MAiC – dysponenta 3 stopnia dokonane przez Dyrektora Generalnego MAiC na podstawie upoważnienia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 19 lutego 2013 r.), dokonywane były zgodnie z przepisami art. 171 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 314-316)

Plan wydatków został zwiększony o kwotę 32.879,0 tys. zł na podstawie pięciu decyzji Ministra Finansów (31.451,0 tys. zł z rezerwy celowej na dotację dla Telewizji Polskiej SA z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków związanych z odtworzeniem sygnału analogowego w nadawaniu sygnału cyfrowego telewizji, celem zapewnienia pełnego pokrycia terytorium Polski sygnałem naziemnej telewizji cyfrowej; 40,0 tys. zł na sfinansowanie dodatków służby cywilnej urzędników zatrudnionych w MAiC oraz o kwotę 1.388,0 tys. zł przeniesioną z części 27-Informatyzacja na realizację „Projektu systemowego - działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu” w ramach 8 osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka). Ponadto plan wydatków budżetu państwa został zmniejszony o kwotę 2.200 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów, w związku ze zmianą planowanej kwoty dotacji dla Telewizji Polskiej SA.

(dowód: akta kontroli str. 211-296)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MAiC w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki budżetowe w części 26 wykonane zostały w wysokości 47.960,1 tys. zł, co stanowi 87,6% planu po zmianach.

Największy udział w wydatkach stanowiły wydatki w dziale 600 - Transport i łączność. W dziale tym wydatkowano 29.773,7 tys. zł, co stanowiło 83,8% planu po zmianach (35.537,2 tys. zł).

Zrealizowane wydatki w 2013 r. przez dysponenta 3 stopnia wyniosły 19.761,1 tys. zł, tj. 93,1% planu po zmianach.

Największy udział w wydatkach części 26 stanowiły wydatki w dziale 750 - Administracja publiczna (tj. 41,9%), rozdziale 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w § 4020 wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej. W dziale tym wydatkowano 8.274,0 tys. zł, które w § 4020 stanowiły 99,9% planu po zmianach. Wykonanie wydatków w tym paragrafie w roku poprzednim wyniosło 7.474,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4,10-12, 211-296)

Wydatki budżetowe w dziale 600 Transport i łączność realizowane były w grupie wydatków bieżących, głównie na zakup usług związanych z działaniami informacyjno-promocyjnymi w ramach kampanii informacyjnej dotyczącej przechodzenia z nadawania analogowego na cyfrowe w telewizji naziemnej,

doradztwo prawne, obsługi Globalnego Sympozjum Regulatorów, zakup dostępu do sieci Internet, zakup usług obejmujący wykonanie ekspertyz, analiz i pomocy naukowych.

Na wydatki bieżące składały się wynagrodzenia oraz pozostałe wydatki bieżące głównie na koszty związane z utrzymaniem budynków, zakup materiałów i wyposażenia, składki dla organizacji międzynarodowych, usługi konserwacyjne, usługi transportowe i ochroniarskie, opłaty bankowe, podróże służbowe krajowe i zagraniczne, odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

W ramach wydatków majątkowych wydatkowano środki na zakup licencji i oprogramowania komputerowego, systemu wideokonferencji, sprzętu informatycznego, telewizorów i sprzętu multimedialnego, zakup urządzeń i materiałów eksploatacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 211-296)

Przeciętne zatrudnienie w MAiC w analizowanej części w 2013 r. wynosiło 136 osób<sup>4</sup> i w stosunku do roku poprzedniego było większe o 15 osób (tj. o 12,4%). Wyplacone wynagrodzenia wyniosły ogółem 10.434,6 tys. zł i w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosły o 800,0 tys. zł (tj. o 8,4%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego zmalało w 2013 r. do kwoty 6.394 zł (z kwoty 6.629 zł w 2012 r.), co stanowiło 96,5% wynagrodzenia w roku poprzednim.

(dowód: akta kontroli str. 6,22-23)

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MAiC, dokonywane w 2013 r. zmiany w poziomie zatrudnienia wynikały z kontynuacji prowadzonej w 2012 r. reorganizacji Ministerstwa, utworzonego z dniem 18 listopada 2011 r., polegającej w szczególności na odbudowaniu komórek obsługowych, w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania urzędu. Pracownicy zatrudniani byli w ramach części 26 początkowo w granicach posiadanych przez MAiC środków na wynagrodzenia, a następnie w ramach środków pochodzących z rezerw celowych przyznanych przez Ministra Finansów (decyzje z dnia 17 lipca 2013 r. i 21 września 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 464-466)

Uruchomione, na wniosek Ministra Administracji i Cyfryzacji, decyzją Ministra Finansów z dnia 11 marca 2013 r., środki z rezerwy celowej w kwocie 31.451,0 tys. zł (w dniu 14 sierpnia 2013 r. zmniejszone decyzją MF do kwoty 29.251,0 tys. zł) z przeznaczeniem dla Telewizji Polskiej SA na odtworzenie sygnału analogowego w nadawaniu sygnału cyfrowego telewizji, celem zapewnienia pełnego pokrycia terytorium Polski sygnałem naziemnej telewizji cyfrowej, zostały wykorzystane w kwocie 24.849,5 tys. zł. Minister Administracji i Cyfryzacji dokonał w dniu 22 listopada 2013 r. blokady niewydatkowanej kwoty w wysokości 4.357,5 tys. zł, o czym poinformował Ministra Finansów. Niewykorzystane środki w wysokości 44,0 tys. zł Telewizja Polska SA zwróciła na rachunek bankowy MAiC w dniu 14 stycznia 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 159-173)

Zaplanowana w rozdziale 60046 dotacja w wysokości 2.055 tys. zł dla Poczty Polskiej S.A. została zrealizowana zgodnie z rozporządzeniami Ministra Finansów z dnia 3 września 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych<sup>5</sup> oraz z dnia 17 września 2010 r. w sprawie

<sup>4</sup> Wg Rb-70.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 166, poz. 1123.

dotacji przedmiotowej do świadczeń usług pocztowych podlegających ustawowemu zwolnieniu z opłat pocztowych<sup>6</sup>.

Ponadto w rozdziale 75212 wypłacono środki dotacji w kwocie 138,3 tys. zł na realizację zadań na rzecz obronności państwa przez Telekomunikację Polską SA, zgodnie z zawartą umową nr 23/3-4/11 z dnia 10 marca 2011 r. oraz Poczcie Polską zgodnie z umową nr 23/3-11/11 zawartą 11 kwietnia 2011 r. Przedmiotowe wydatki dotyczyły w szczególności konserwacji systemu bezpieczeństwa i badania sprzętu elektroizolacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 211-296)

Kontrolą objęto cztery postępowania o zamówienia publiczne, w wyniku których zawarto umowy na łączną kwotę 1.069,8 tys. zł (brutto). Trzy spośród nich dotyczyły zawarcia umów wykonawczych na świadczenie usług doradczych w ramach zawartych w dniu 27 września 2012 r. umów ramowych dot. Programów Operacyjnych związanych z wdrażaniem internetu szerokopasmowego. Jedno postępowanie dotyczyło zamówienia z wolnej ręki na kwotę 148,8 tys. zł na przedprocesowe doradztwo prawne w sporze pomiędzy RP a spółkami prawa cypryjskiego Juvel Ltd z siedzibą w Limasol i Bithell Holdings Ltd, z siedzibą w Nikozji, będących akcjonariuszami Sferii SA.

Powyższe postępowania były ujęte w planie zamówień publicznych MAiC. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup>. Umowy wykonawcze zostały zawarte na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w sposób zapewniający sprawną realizację projektu przez beneficjentów w celu ograniczenia barier w dostępie do internetu oraz przeciwdziałania zjawisku wykluczenia cyfrowego. Zadania wykonywane przez ekspertów zewnętrznych, w tym w zakresie bieżącego doradztwa, opracowania opinii prawnych oraz doradztwa prawnego w zakresie zastępstwa procesowego, w związku ze sporem przed trybunałem arbitrażowym, nie pokrywały się z zadaniami należącymi do kompetencji pracowników MAiC.

Na realizację umów zawartych w wyniku postępowań objętych kontrolą wydatkowano w 2013 r. środki w kwocie 883,2 tys. zł (w tym: 259,0 tys. zł z budżetu państwa i 624,2 tys. zł z budżetu środków europejskich).

(dowód: akta kontroli str. 318-405,409-460)

Na dzień 31 grudnia 2013 r. w cz. 26 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz wydatki które nie wygasły z upływem roku budżetowego. Niewykorzystane środki budżetowe w kwocie 252,6 tys. zł, MAiC zwróciło do Ministerstwa Finansów w dniu 24 stycznia 2014 roku.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MAiC w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W toku kontroli dowodów księgowych ustalono, że w 3 przypadkach (spośród 15 zbadanych) przed okresem wymagalności dokonano wpłat składek międzynarodowych dotyczących usług pocztowych na łączną kwotę 1.840,8 tys. zł. Dotyczyło to następujących dowodów księgowych:

- dokument lp. 30681: INVOICE/FAKTURA 240000203 INTERNATIONAL TELEKOMUNIKATION UNION na kwotę 1.098.372,0 zł zapłacono z konta

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 188, poz. 1262, ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

40926 w dniu 30-11-2013 r. (termin wymagalności 31-12-2013 r.) – wpłaty dokonano 31 dni przed terminem;

- dokument lp. 34002: UNION POSTALE UNIVERSELLE INVOICE BI.VFAC-2308 na kwotę 716.710,55 zł zapłacono z konta 40926 w dniu 23-12-2013 r. (termin wymagalności 01-01-2014 r.) – wpłaty dokonano 9 dni przed terminem;
- dokument lp. 34003: UNION POSTALE UNIVERSELLE INVOICE STR.VFAC-349 na kwotę 25.737,75 zł zapłacono z konta 40926 w dniu 23-12-2013 r. (termin wymagalności 01-01-2014 r.) – wpłaty dokonano 9 dni przed terminem.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów w MAiC wyjaśnił, że na dokumentach otrzymanych od organizacji międzynarodowych wskazany był ostateczny termin dokonania wpłaty na konto organizacji, a z uwagi na rozliczenia międzybankowe (transfer środków do banków zagranicznych) oraz wizerunek Polski na forum międzynarodowym, składki przekazano tak, aby przed ostatecznym terminem organizacja międzynarodowa odnotowała wkład Polski.

(dowód: akta kontroli str. 91-93,101-103,115-117,297-300,406-407)

W 2013 r. na służbowe podróże zagraniczne wydatkowano w MAiC w części 26 ogółem 596,2 tys. zł (w tym 532,2 tys. zł z budżetu państwa i 64,0 tys. zł z budżetu środków europejskich), co stanowiło 82,2% wykonania wydatków na delegacje zagraniczne w 2012 r. (w 2012 r. wydatkowano ogółem 725,4 tys. zł).

Analiza zestawienia delegacji zagranicznych w 2013 r. w ramach części 26 wykazała, że na 99 poleceń wyjazdu służbowego, w 26 przypadkach nie złożono pisemnego sprawozdania z wyjazdu. Z wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków wynika, że sprawozdania były przygotowywane każdorazowo na polecenie osoby kierującej departamentem, niezwłocznie po zakończeniu delegacji służbowej, jednakże część sprawozdań nie została udokumentowana na piśmie, bowiem miała formę raportów ustnych bądź mailowych, które pracownicy przedkładali kierującemu komórką organizacyjną MAiC bezpośrednio po powrocie z delegacji.

W ocenie NIK pisemne sprawozdanie dokumentuje i pozwala na ocenę efektu merytorycznego, osiągniętego w wyniku zrealizowanego wyjazdu służbowego i wydatkowanych na ten cel środków finansowych. Brak sprawozdania, jak również sprawozdanie w formie ustnej, nie ma waloru dokumentacyjnego, a ponadto narusza zasadę ogólną pisemności postępowania w administracji.

(dowód: akta kontroli str. 311-312,560-567)

### **3. Wydatki budżetu środków europejskich**

#### **3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich**

Opis stanu faktycznego

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2013 r. w części 26 wydatki budżetu środków europejskich wynosiły 6.098,4 tys. zł i w ciągu roku budżetowego zostały zwiększone do 14.679,7 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Plan wydatków po zmianach w 2013 r. stanowił 317,6% wykonania wydatków budżetowych w roku poprzednim (4.622,2 tys. zł). Zmiany w planie wydatków budżetu środków europejskich wynikały z decyzji Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 313,485-489)

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora Departamentu Telekomunikacji w MAiC, podstawą określenia planowanych kwot na realizację zadań, zarówno w części dotyczącej wsparcia projektów budowy sieci szerokopasmowych, jak i w części dotyczącej budowy kompetencji cyfrowych w ramach Projektu systemowego – działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu, był Harmonogram rzeczowo-finansowy stanowiący załącznik 3 do Porozumienia z dnia 1 września 2011 r. w sprawie dofinansowania na realizację Projektu systemowego. Dodatkowo z uwagi na pełne wykorzystanie środków budżetowych w ciągu poprzedniego roku budżetowego, na podstawie oszacowania planowanych kosztów kontynuowania działań, wystapiono o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 472-484)

Kwoty zaplanowanych wydatków zwiększone zostały o środki przeznaczone na wsparcie ekspercko-doradcze oraz zwiększenie dostępu do wiedzy i innowacyjnych rozwiązań technologicznych dla podmiotów realizujących projekty w zakresie „Projektu systemowego – działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu” (decyzja MF z dnia 12 marca 2013 r. na kwotę 3.633,0 tys. zł oraz decyzja MF z dnia 26 kwietnia 2013 r. na kwotę 4.233,0 tys. zł), a także środki na sfinansowanie wynagrodzeń dla pracowników zaangażowanych w realizację tego projektu systemowego (decyzja MF z dnia 9 grudnia 2013 r. na kwotę 715,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 313,485-489)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MAiC w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### **3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich**

Opis stanu  
faktycznego

Zaplanowane wydatki budżetu środków europejskich zostały w 2013 r. wykonane w kwocie 9.845,6 tys. zł, co stanowiło 213,0% wykonania w roku poprzednim (4.622,2 tys. zł).

W ramach realizowanych projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wydatkowano środki w dziale 600 Transport i Łączność w rozdziale 60052 Zadania w zakresie telekomunikacji, na realizację dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka:

- System Informacyjny o infrastrukturze szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa,
- Projekt systemowy – działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu, koncentrujący się na koordynacji działań związanych z budową sieci szerokopasmowych przez samorządy województw, przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu oraz prowadzeniu działań informacyjnych i szkoleniowych.

W ramach ww. projektów sfinansowane zostały wydatki bieżące (specjalistyczne usługi doradcze, wykonanie ekspertyz i analiz prawnych, zakup materiałów i wyposażenia, koszty organizacji warsztatów i konferencji, ogłoszenia prasowe, zakup sprzętu komputerowego oraz koszty delegacji krajowych i zagranicznych).

W ramach działu 750 Administracja publiczna środki Unii Europejskiej wydatkowano na realizację Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników zaangażowanych w realizację projektu System Informacyjny o infrastrukturze szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa.

(dowód: akta kontroli str. 211-296)

Zgodnie z umową partnerską z dnia 3 listopada 2011 r. zawartą pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Stowarzyszeniem „Miasta w Internecie” w celu realizacji projektu

pn. „Projekt systemowy - działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu”, partner przekazywał informacje o realizacji rzeczowej i finansowej projektu wraz z kopiami dokumentów księgowych, stanowiącymi podstawę sporządzenia wniosku beneficjenta o płatność. Na podstawie zweryfikowanych informacji otrzymanych od partnera, Departament Telekomunikacji MAiC, jako departament merytoryczny nadzorujący realizację projektu, sporządzał wnioski o płatność do Departamentu Funduszy Strukturalnych, pełniącego funkcję Instytucji Pośredniczącej dla 7. i 8. osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Wnioski o płatność zweryfikowane przez Instytucję Pośredniczącą przekazywane były do Departamentu Budżetu i Finansów MAiC, w celu rozliczenia transz wypłacanych partnerowi.

W ramach nadzorowania i monitorowania wydatków w MAiC w 2013 r., w tym w części 26, sporządzono informacje opisowe w sprawie realizacji dochodów i wydatków wg. stanu na dzień 30 czerwca i 30 września 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 313,485-489)

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora Departamentu Telekomunikacji w MAiC, niewykorzystanie planowanej wysokości wydatków zaplanowanych w budżecie MAiC na realizację Projektu „System Informacyjny o infrastrukturze szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa (SIPS)” (z zaplanowanych środków w wysokości 495 tys. zł, z czego 420 tys. zł w budżecie środków europejskich i 75 tys. zł w budżecie państwa, wydatkowano kwotę 256 tys. zł, tj. 51,7%) wynikało głównie z:

- anulowania postępowania na wykonanie Ekspertyzy mającej na celu określenie skutków finansowych dla budżetu państwa i przedsiębiorców w związku z planowanym wydaniem Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów wdrażania szybkich sieci łączności elektronicznej, ze względu na brak odpowiedzi na zapytanie ofertowe, skierowane do potencjalnych wykonawców;
- niższych kosztów pozostałych ekspertyz wynikających z wyboru najkorzystniejszej oferty spośród zgłoszonych przez potencjalnych wykonawców;
- przesunięcia na 2014 r. terminu odbioru przedmiotu umowy Nr 45/DT/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. na wykonanie analizy rozwoju rynku dostępu do internetu szerokopasmowego zawierającej prognozowanie wartości wskaźników dostępu do internetu szerokopasmowego w Polsce w poszczególnych latach od roku 2013 do roku 2020, ze względu na konieczność uwzględnienia przez Wykonawcę poprawek wskazanych przez Zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 472-484)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MAiC w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## 4. Księgi rachunkowe

### 4.1. Organizacja systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych

Opis stanu faktycznego

Obowiązująca w Ministerstwie (dysponent III stopnia) dokumentacja<sup>8</sup> opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>9</sup> (uor) i była dostosowana do zmian wprowadzanych od 2012 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości(...) <sup>10</sup>.

Dokumentacja była dostępna dla pracowników Ministerstwa i określono w niej - stosownie do standardów rachunkowości - stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(Dowód: akta kontroli str. 758-770)

### 4.2. Prawdliwość funkcjonowania systemu księgowości komputerowej

W Ministerstwie od dnia 1 stycznia 2012 r. funkcjonuje, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego MAiC, system księgowości komputerowej FT-FK7 opracowany przez Przedsiębiorstwo Innowacyjno-Wdrożeniowe Fortech Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie oraz programów pracujących autonomicznie: FT-Płace7 – system płacowy, FT-ST7 – system ewidencji środków trwałych i FT-GM7 – system gospodarki magazynowej. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Z uwagi na fakt, że system ten nie był w okresie ostatnich dwóch lat zmieniany i modyfikowany, a prawidłowość jego funkcjonowania w poprzednich kontrolach NIK w zakresie wykonania budżetu państwa w części 26 nie była kwestionowana, stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., odstąpiono od szczegółowego badania w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli str. 758-770)

### 4.3. Badanie próby dowodów i zapisów księgowych

Badanie próby przeprowadzono w Ministerstwie (dysponent III stopnia - dla wszystkich części, tj. 17, 26, 27 i 43 objętych badaniem) w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi

<sup>8</sup> Zarządzenie nr 39 Dyrektora Generalnego MAiC z dnia 13 sierpnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości w komórce organizacyjnej Ministerstwa właściwej w sprawach realizacji zadań Dyrektora Generalnego jako dysponenta budżetu państwa trzeciego stopnia.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2013 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. (wg daty księgowania). Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50,0 zł),
- dotyczące 12 transakcji (faktur) związanych z wykonaniem usług wsparcia utrzymania Systemu elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (tzw. „e-puap”) - ze względu na cykliczność miesięczną występowania (w kwocie 886.830,0 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru (o wartości 40.436.416,8 zł) dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną (MUS), polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. Do losowania próby przyjęto ryzyko statystyczne (ryzyko wydania pozytywnej opinii pomimo występujących w całym zbiorze poddanym losowaniu nieprawidłowości) na poziomie 40% oraz próg istotności (dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości) na poziomie:

- w odniesieniu do nieprawidłowości o charakterze formalnym - 5% wartości dowodów (zapisów) z nieprawidłowościami,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość bieżącą - 2,25% wartości zbioru podlegającego ocenie,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość roczną - 1,5% wartości zbioru podlegającego ocenie.

Niezależnie od elementów próby dobranych poprzez losowanie metodą statystyczną (62 pozycje o wartości 19.218.491,38 zł) badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane dla części 26 w sposób celowy, tj.:

- 23 dowody o wartości 2.506,3 tys. zł, co do których w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych zapisy zostały wykazane jako zaksięgowane do niewłaściwych okresów sprawozdawczych,
- 7 dowodów o wartości 1.061,5 tys. zł dobranych celowo (ekspertyzy, międzynarodowe składki członkowskie),
- które obrazują wydatki dokonane w ramach realizacji zamówień publicznych o wartości 3.320,0 tys. zł, a nie zostały wylosowane w próbie statystycznej (dot. wszystkich części).

#### **4.4. Poprawność formalna dowodów i zapisów księgowych**

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych Wn 833.966.608,52 zł. Z próby tej wydzielono dowody i odpowiadające im zapisy księgowe dotyczące części 26 o łącznej wartości 6 876 092,72 zł, z tego 15 pozycji o wartości 3.308.292,72 zł, wylosowanych metodą statystyczną oraz

o wartości 3.567,8 tys. zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(Dowód: akta kontroli str. 758-770)

#### **4.5. Wiarygodność zapisów księgowych**

W zakresie spełnienia wymogów poprawności: wartości transakcji, okresu księgowania, zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych kontrolą objęto próbę zapisów księgowych o wartości 6.876.092,72 zł, z tego o wartości 3.308.292,72 zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 3.567,8 tys. zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). Ponadto sprawdzono, czy stosowne transakcje miały faktycznie miejsce w okresie sprawozdawczym, w którym zostały zaksięgowane i czy uregulowano wynikające z nich zobowiązania.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zapisy księgowe zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych, zarówno księgi głównej, jak i ksiąg pomocniczych prawidłowo. Zapisy zawierały elementy wymagane przepisami uor, były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym, za wyjątkiem przypadków opisanych w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego<sup>11</sup>

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MAiC w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że w 23 przypadkach ujęto operacje gospodarcze (na łączną kwotę 2.506,3 tys. zł) w księgach rachunkowych w niewłaściwych (późniejszych) miesięcznych okresach sprawozdawczych. Nie miało to jednak wpływu na rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

(Dowód: akta kontroli str. 758-770)

### **5. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych**

#### **5.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań**

Opis stanu  
faktycznego

W ramach części 26 – Łączność nie opracowano i nie wprowadzono pisemnych procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, co oznaczało niezrealizowanie wniosku pokontrolnego NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. w tej części. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów wynika, że sprawozdania podległych dysponentów środków budżetu państwa były sprawdzane zgodnie z zasadami weryfikacji określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>12</sup>. Sprawozdania dysponenta trzeciego stopnia były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym, pod względem dyscypliny finansów publicznych oraz wzajemnych powiązań (zgodności pomiędzy

<sup>11</sup> Dokonano wpłat składek międzynarodowych dotyczących usług pocztowych na łączną kwotę 1.840,8 tys. zł przed okresem wymagalności.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 20, poz. 103.

sprawozdaniami). Sprawdzano również prawidłowość wykazanych kwot zasileń w środki budżetowe z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej dysponenta części i danymi wynikającymi z Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. Dodatkowo sprawozdania Rb-28 Programy były weryfikowane z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-28, natomiast sprawozdania Rb-28 UE były weryfikowane z odpowiednimi danymi wynikającymi z informacji otrzymywanych z Banku Gospodarstwa Krajowego. Ponadto sprawdzana była zgodność wersji papierowej złożonych jednostkowych sprawozdań budżetowych ze sprawozdaniami przekazanymi w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR. W przypadku stwierdzenia rozbieżności dysponent powiadamiał w trybie roboczym dysponenta podległego, który sporządzał stosowną korektę sprawozdania – w sprawozdaniu łącznym (zbiorczym) ujmowane były dane wynikające ze sprawdzonych (skorygowanych) sprawozdań.

Mając na uwadze stosowaną w MAiC praktykę, nie wprowadzono odrębnych procedur sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych, gdyż – zdaniem Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów – byłoby to powieleniem zasad wprowadzonych przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

(Dowód: akta kontroli str. 461-463)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MAiC w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK ponownie<sup>13</sup> zwraca uwagę na celowość ustanowienia w części 26 procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Wynika to m.in. ze standardu nr 10 określonego w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, wskazującego na celowość dokumentowania procedur wewnętrznych, instrukcji i wytycznych funkcjonujących w systemie kontroli zarządczej, aby zapewnić ich spójność i dostępność dla wszystkich osób, dla których są one niezbędne.

## **5.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych**

Opis stanu  
faktycznego

Badaniem objęto sprawozdania roczne: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 Programy WPR, Rb-28 UE, Rb-28 UE WPR, Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, a także sprawozdania za IV kwartał Rb-Z i Rb-N.

Dane wykazane w zbadanych sprawozdaniach budżetowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Stwierdzono, że powyższe sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2013 roku. Zostały one sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(Dowód: akta kontroli str. 461-463)

<sup>13</sup> Wniosek w wystąpieniu pokontrolnym znak KIN-4100-03-01/2013 z kontroli P/13/072 Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 26 – Łączność.

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności MAiC w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## **6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli**

Opis stanu  
faktycznego

W ramach realizowanych zadań audytowych nie były formułowane zalecenia dotyczące oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi, które miały przynieść wymierne oszczędności w wydatkach w części 26.

(Dowód: akta kontroli str. 467-469)

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności MAiC w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## **IV. Uwagi i wnioski**

W związku z pozytywną oceną działalności MAiC w zakresie wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 26 Łączność oraz niestwierdzeniem nieprawidłowości w tym zakresie, NIK nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

## **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie 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

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.

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 22 kwietnia 2014 r.

***Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony  
na podstawie Uchwały Nr 30/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli  
z dnia 28 maja 2014 r.***