



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KIN.410.001.05.2015

P/15/001

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 26 Łączność
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Anna Noworyta, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91351 z dnia 7 stycznia 2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Jacek Zaremba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91350 z dnia 7 stycznia 2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (w dalszej części zwane MAC), 00 – 060 Warszawa, ul. Królewska 27
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Andrzej Halicki – Minister Administracji i Cyfryzacji od dnia 22 września 2014 r. <sup>1</sup>  (dowód: akta kontroli str. 2133)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>2</sup> pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2014 roku w części 26 Łączność.

Zrealizowane dochody budżetu państwa wyniosły 66,8 tys. zł i były ponad trzykrotnie wyższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2014<sup>3</sup>. Uzyskane dochody rzetelnie ewidencjonowano oraz terminowo przekazywano na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Nie wystąpiły przypadki zarówno przedawnienia należności budżetowych, jak i zaniechania ich poboru. Nie dokonywano umorzeń, a także odroczeń w spłacie należności budżetu państwa.

Projekt budżetu dysponenta części 26 w zakresie wydatków sporządzony został rzetelnie i zgodnie z przepisami. Plan finansowy opracowano w granicach limitów określonych przez Ministra Finansów, uwzględniając założenia przyjęte przez Radę Ministrów, w tym wskaźniki makroekonomiczne, a także koszty zadań kontynuowanych z lat poprzednich oraz nowych zadań przyjętych do realizacji na 2014 rok. Środki finansowe pochodzące z budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich wydatkowano w łącznej wysokości 29.648,9 tys. zł (80,5% planu po zmianach) z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych<sup>4</sup> (ufp). Ocena została sformułowana na podstawie wyników szczegółowej analizy 33,9% zrealizowanych

<sup>1</sup> Poprzednio, w okresie od dnia 3 grudnia 2013 r. do dnia 22 września 2014 r., Ministrem Administracji i Cyfryzacji był Pan Rafał Trzaskowski. Na podstawie art. 16 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.) wskazany dysponent części 26 kierował działem administracji rządowej – Łączność, który obejmował sprawy poczty i telekomunikacji, a ponadto sprawował nadzór nad Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE).

<sup>2</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

<sup>3</sup> Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 (Dz.U. z 2014 r., poz. 162).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

wydatków. W rezultacie osiągnięto cele prowadzonej działalności, zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków budżetu części 26.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne łączne sprawozdania budżetowe za 2014 r. sporządzone przez dysponenta części 26 Łącznie:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także

- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Ocena została sformułowana na podstawie danych wynikających z rocznych sprawozdań jednostkowych podległego dysponenta III stopnia (minister kierujący MAC), sporządzonych na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2014 roku. Zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej<sup>5</sup>, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>6</sup>, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>7</sup>.

Podstawą sporządzenia sprawozdań jednostkowych przez dysponenta III stopnia była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, spełniającego wymagania przepisów oraz standardów. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono skuteczne mechanizmy zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące rozliczeń delegacji służbowych zagranicznych, z uwagi na ich małą skalę w ujęciu wartościowym, nie miały wpływu na ocenę ogólną wykonania budżetu części 26.

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 119).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1773).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766).

### III. Wyniki kontroli

#### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych w części 26 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na rok 2014 dochody budżetu państwa w części 26 zostały zaplanowane w całości przez dysponenta III stopnia w kwocie 18 tys. zł w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej i dotyczyły wyłącznie rozliczeń z lat ubiegłych, co stanowiło obiektywny element utrudniający ich szacunek. Zrealizowane dochody wyniosły 66,8 tys. zł, tj. 371,1% planu oraz 36,3% wykonania w roku poprzednim. Dochody 2014 r. prawie w całości (66,4 tys. zł) wykonane zostały przez dysponenta III stopnia.

Największy udział w dochodach wynoszący 65,7% miały dochody uzyskane z tytułu wyroków sądowych, zwrotu składek na ubezpieczenia społeczne za 2013 r. oraz refundacji za bilety lotnicze z Komisji Europejskiej. Głównym źródłem pozostałych dochodów były grzywny i inne kary od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

Na wyższe od przewidywanego wykonanie dochodów wpływ miało przede wszystkim uzyskanie nieplanowanych dochodów z tytułu wyroków sądowych. Niższe wykonanie w relacji do roku poprzedniego wynikało natomiast z jednorazowego przekazania w 2013 r. dotacji dla Telewizji Polskiej SA. Przekazane środki spowodowały naliczenie odsetek bankowych, które w 2013 r. podlegały zwrotowi na rachunek bankowy MAC.

(dowód: akta kontroli str. 205-238, 2120)

Dochody budżetowe były rzetelnie pobierane, ewidencjonowane oraz przekazywane na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>8</sup>. Ich dokumentowanie odbywało się zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>9</sup> (uor).

W roku 2014 nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności budżetowych. Nie odnotowano też przypadków zaniechania poboru należności, jak również nie dokonywano umorzeń oraz odroczeń w spłacie należności budżetowych. Zaległości budżetowe<sup>10</sup> oraz należności pozostałe do zapłaty, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., podobnie jak w roku poprzednim nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 2120)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

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

#### 2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

##### 2.1. Wydatki budżetu państwa (BP)

Opis stanu  
faktycznego

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki BP w wysokości 23.598 tys. zł w trakcie roku zostały zwiększone trzema decyzjami Ministra Finansów per saldo o kwotę 1.312,2 tys. zł do wysokości 24.910,2 tys. zł (tj. o 5,6%). Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia o kwotę 1.470 tys. zł środków pochodzących z planu finansowego części 27 Informatyzacja, z przeznaczeniem na współfinansowanie projektu

<sup>8</sup> Dz.U. z 2014 r, poz. 82 ze zm.

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

<sup>10</sup> Należności, których termin płatności upłynął z końcem roku budżetowego.

realizowanego z udziałem środków europejskich w ramach POIG pn. „Działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu”<sup>11</sup>;

- ze zwiększenia o kwotę 38,2 tys. zł środków pochodzących z rezerw celowych (część 83), z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla trzech nowo zatrudnionych w MAC urzędników służby cywilnej<sup>12</sup>. Środki budżetowe pozyskane z rezerw celowych wykorzystano w całości oraz zgodnie z przeznaczeniem;
- ze zmniejszenia o 196 tys. zł środków w planie finansowym części 26 na rzecz wydatków części 27<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 12-120, 305-668, 2121)

Zrealizowane wydatki wyniosły 20.528,6 tys. zł, tj. 82,4% planu po zmianach. Niższe od planowanego wykonanie wydatków (o 4.381,6 tys. zł) wynikało głównie:

- w rozdziale 60046 Operatorzy Poczty – z wykorzystania przez Poczta Polska SA dotacji przedmiotowej do przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat pocztowych w kwocie niższej niż zakładał pierwotnie beneficjent;
- w rozdziale 60052 Zadania w zakresie telekomunikacji – z niższych niż przewidywano kosztów prowadzonej kampanii promocyjnej RP do Rady ITU<sup>14</sup>;
- w rozdziale 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej – z oszczędności w wydatkach bieżących<sup>15</sup>, z oszczędności powstałych w wyniku uzyskania niższych cen po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych<sup>16</sup>, z przełożenia zlecenia wykonania prac w zakresie przygotowania dokumentów strategicznych dotyczących programu działań rządowych dla rozwoju rynku pocztowego w perspektywie średniookresowej oraz z niższych od planowanych wydatków przeznaczonych na opłacenie składek członkowskich do organizacji międzynarodowych;
- w rozdziale 75212 Pozostałe wydatki obronne – z niższych niż zakładano wydatków budżetowych na 2014 r. określonych w „Programie Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP w latach 2013 – 2022”.

W porównaniu do 2013 r. wydatki BP były niższe o 27.431,5 tys. zł (tj. o 57,2%). Wynikało to ze znaczącego zmniejszenia kwoty wydatkowanych środków budżetowych w 2014 r. w części 26 w związku z jednorazowym przekazaniem w 2013 r. dotacji dla Telewizji Polskiej SA w wysokości 24.893,5 tys. zł.

Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 17.531,4 tys. zł<sup>17</sup> (tj. 84,7% planu po zmianach) i stanowiły 85,4% wydatków w części 26.

(dowód: akta kontroli str. 123, 205-238)

W trakcie roku budżetowego zablokowano planowane wydatki BP na łączną kwotę 2.915 tys. zł<sup>18</sup> (14,2% zrealizowanych wydatków BP), w tym 401,1 tys. zł przeznaczonych

<sup>11</sup> Decyzja Ministra Finansów z dnia 26 lutego 2014 r. podjęta na podstawie art. 194 ufp.

<sup>12</sup> Pozycja 20 w części 83 wg ustawy budżetowej – decyzja Ministra Finansów z dnia 6 czerwca 2014 r. podjęta na podstawie art. 154 ust. 1 ufp.

<sup>13</sup> Decyzja Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2014 r. podjęta na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ufp.

<sup>14</sup> Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny – organizacja niektórych przedsięwzięć związanych z prowadzoną kampanią odbywała się wspólnie z Urzędem Komunikacji Elektronicznej oraz Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

<sup>15</sup> Związanych m.in. z niższymi niż zakładano kosztami zakupu energii elektrycznej, ciepłej, centralnego ogrzewania i ciepłej wody, opłat z tytułu usług telekomunikacyjnych, udziału pracowników w szkoleniach oraz niepełnym wykorzystaniem limitu funduszu wynagrodzeń wraz z pochodnymi.

<sup>16</sup> Np. na wykonanie uwierzytelnionego tłumaczenia Regulaminu Radiokomunikacyjnego ITU.

<sup>17</sup> Obejmowały one wszystkie wydatki majątkowe i przeznaczone na świadczenia na rzecz osób fizycznych, zrealizowane w części 26. W strukturze wydatków budżetu państwa dysponenta III stopnia wydatki bieżące stanowiły 96%.

<sup>18</sup> Decyzje Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 listopada oraz z dnia 31 grudnia 2014 r. Blokady dokonane były w trybie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp. Stosownie do postanowień art. 177 ust. 4 ufp o dokonaniu

na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich. Decyzja o drugiej blokadzie środków w wysokości 1.896,3 tys. zł podjęta została dopiero w dniu 31 grudnia 2014 roku.

Zastępująca Dyrektora Generalnego MAC Pani Elżbieta Markowska wyjaśniła, że decyzje dotyczące blokad wydatków o charakterze obsługowym poprzedzane były długotrwałą analizą, nie były dokonywane osobno w odniesieniu do poszczególnych części budżetowych, tylko łącznie dla wszystkich czterech części, których dysponentem jest Minister Administracji i Cyfryzacji. Podkreśliła ponadto, że Minister Finansów był na bieżąco informowany, poprzez zgłaszanie zapotrzebowania na środki finansowe, o ich wysokości na miesiąc grudzień, co umożliwiało ewentualne zagospodarowanie nierozdysponowanych środków, a blokady były dokonywane w wyniku trudnych do przewidzenia okoliczności.

Uwzględniając fakt poinformowania Ministra Finansów o zmniejszonym zapotrzebowaniu na transzę środków na miesiąc grudzień, NIK nadal nie znajduje usprawiedliwienia dla blokowania wydatków w ostatnim dniu roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 674-704, 830, 2116-2117)

Najwyższe wydatki dysponenta części 26 wystąpiły w dziale 750 Administracja publiczna (stanowiły 78,6% wydatków ogółem) i wyniosły 16.138,3 tys. zł<sup>19</sup>, tj. 86,4% planu po zmianach. Dotyczyły one prawie w całości wydatków bieżących (95,7% wydatków działu), w tym przede wszystkim wynagrodzeń z pochodnymi – 11.629,9 tys. zł, zakup materiałów i wyposażenia (§ 421) – 190,1 tys. zł, zakup energii i usług (§§ 426, 427, 430) – 850,2 tys. zł, oraz podróży służbowych i składek do organizacji międzynarodowych (§§ 441, 442, 454) – 1.978,4 tys. zł. W dziale 750 sfinansowano również wszystkie wydatki majątkowe części 26 (§ 606) – 684,4 tys. zł. Pozostałe wydatki wykonano w działach 600 Transport i łączność (19,3%)<sup>20</sup> oraz 752 Obrona narodowa w rozdziale 75212 Pozostałe wydatki obronne.

W strukturze wykonanych wydatków BP (według grup ekonomicznych), wydatki bieżące wyniosły 17.236,2 tys. zł (84%)<sup>21</sup>, wydatki majątkowe – 684,4 tys. zł (3,3%)<sup>22</sup>, dotacje – 2.590,7 tys. zł (12,6%)<sup>23</sup> i świadczenia na rzecz osób fizycznych - 17,3 tys. zł<sup>24</sup>. W strukturze wydatków bieżących udział wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi (11.629,9 tys. zł) wyniósł 67,5%, a w relacji do wszystkich wydatków budżetowych – 56,7%. Wydatki na współfinansowanie z BP projektów realizowanych z udziałem środków UE wyniosły 1.316,6 tys. zł<sup>25</sup> (tj. 6,4% wydatków budżetu państwa części 26).

(dowód: akta kontroli str. 205-238)

Na dotację celową z przeznaczeniem na współfinansowanie z BP projektu z udziałem środków europejskich pn. „Projekt systemowy – działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu” zaplanowano po zmianach 1.003,5 tys. zł (15% całości wydatków). Dotacja celowa była przekazywana do jednego beneficjenta, tj. stowarzyszenia „Miasta w Internecie”, na realizację zadań uwzględnionych w umowie o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 205-228)

---

blokad poinformowany został Minister Finansów. Blokadą z dnia 31 grudnia 2014 r. objęto ponadto wydatki BE w wysokości 2.291,6 tys. zł.

<sup>19</sup> Wydatki działu w całości zrealizowano w rozdziale 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej.

<sup>20</sup> Wydatki działu w wysokości 3.953,5 tys. zł zrealizowano w rozdziałach 60046 – Transport i łączność (1.880,5 tys. zł) oraz 60052 – Zadania w zakresie telekomunikacji (2.073,0 tys. zł).

<sup>21</sup> Wydatki bieżące zrealizowane zostały w dominującym zakresie w rozdziale 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej (15.436,6 tys. zł), a ponadto w rozdziałach 60052 – Zadania w zakresie telekomunikacji (1.362,8 tys. zł) i 75212 – pozostałe wydatki obronne (436,8 tys. zł).

<sup>22</sup> Całość w rozdziale 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej.

<sup>23</sup> W rozdziałach: 60046 – Operatorzy Poczty (dotacja przedmiotowa dla Poczty Polskiej SA) oraz 60052 – Zadania w zakresie telekomunikacji (dotacja celowa na współfinansowanie z budżetu państwa projektu realizowanego z udziałem środków europejskich).

<sup>24</sup> Całość w rozdziale 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej.

<sup>25</sup> 710,2 tys. zł wydatkowano w ramach współfinansowania z budżetu państwa dotacji celowej (rozdział 60052 – Zadania w zakresie telekomunikacji), pozostałe środki wydatkowano w ramach wydatków bieżących (w rozdziałach 60052 i 75001).

Nie przekroczono limitu środków przeznaczonych na wynagrodzenia. Wydatki na wynagrodzenia<sup>26</sup> wyniosły 10.512,3 tys. zł, co stanowiło 95,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. wzrosły one o 77,7 tys. zł (tj. o 0,7%). Przeciętne zatrudnienie<sup>27</sup> w 2014 r. w części 26 wyniosło 126 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. o 10 osób (o 7,4%)<sup>28</sup>. Przeciętne wynagrodzenie w 2014 r. wyniosło 6.953 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2013 r. było wyższe o 559 zł (o 8,7%).

(dowód: akta kontroli str. 201-202, 232)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 17,3 tys. zł, tj. 91,1% planu po zmianach. Wydatki poniesiono wyłącznie w § 302 na ekwiwalenty za świadczenia rzeczowe, wynikające z przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy.

(dowód: akta kontroli str. 208-211)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w kwocie 4.263,3 tys. zł, tj. 20,8% ogółu wydatków BP, w tym wydatki bieżące w kwocie 1.698,4 tys. zł (bez wydatków na wynagrodzenia), całość przekazanych środków w ramach dotacji przedmiotowej w wysokości 1.880,5 tys. zł oraz wszystkie wydatki majątkowe w kwocie 684,4 tys. zł. Kontrola wykazała, że:

- a) dotację przedmiotową przekazano Poczcie Polskiej SA w kwocie wynikającej z ustawy budżetowej na rok 2014, w okresach miesięcznych<sup>29</sup>. Dotowaniem objęto doręczanie przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat pocztowych. Dotacja przekazana została zgodnie z zapotrzebowaniem zgłoszonym przez operatora. Ponadto stwierdzono, że:
- realizacja dopłat w powiązaniu z wykonaniem zadań objętych dotowaniem przebiegała zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 września 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych<sup>30</sup>, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do świadczonych usług pocztowych podlegających ustawowemu zwolnieniu z opłat pocztowych<sup>31</sup> oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dotacji przedmiotowej do świadczonych usług pocztowych podlegających ustawowemu zwolnieniu z opłat pocztowych<sup>32</sup>;
  - podstawę obliczenia przekazanej dotacji stanowiła udokumentowana i zaewidencjonowana łączna wartość utraconych wpływów taryfowych przez Poczta Polską SA z tytułu ustawowego zwolnienia z opłat pocztowych przesyłek nadanych w 2014 r.;
  - rozliczenie dotacji<sup>33</sup> stanowiły przekazane do dysponenta części 26 - sprawdzone i potwierdzone za zgodność pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym przez Pierwszy Mazowiecki Urząd Skarbowy w Warszawie – poprawnie wypełnione formularze, sporządzone zgodnie z wymaganiami określonymi w załącznikach do wyżej przywołanych rozporządzeń Ministra Finansów.
- b) wydatki bieżące i majątkowe wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem na zasadach określonych w art. 44 ust. 3 i art. 162 pkt 3 upf, tj. zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a także zgodnie z zasadami i trybem udzielania

<sup>26</sup> Łącznie z wydatkami na wynagrodzenia pochodzącymi z budżetu środków europejskich.

<sup>27</sup> W przeliczeniu na pełne etaty.

<sup>28</sup> Wspomniana wyżej różnica wystąpiła w grupie 03 (członkowie korpusu służby cywilnej).

<sup>29</sup> Decyzją Komisji Europejskiej z dnia 31 maja 2013 r. zatwierdzone zostało przedłużenie programu pomocy „Rekompensata kosztów poniesionych na świadczenie usług pocztowych ustawowo zwolnionych od opłat pocztowych” na lata 2013 – 2015.

<sup>30</sup> Dz.U. Nr 166, poz. 1123.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1038.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 717.

<sup>33</sup> Uwzględniające stawkę dotacji, ustaloną ww. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 września 2010 r., w wysokości 100% podstawy naliczenia.

zamówień publicznych, określonymi w Pzp. Ocenę tę oparto na podstawie badania dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych w odniesieniu do 34 transakcji gospodarczych<sup>34</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 125-162, 208-211, 239-304, 669-673, 715-817, 2120-2123)

Wykonane wydatki na współfinansowanie z BP dwóch projektów realizowanych z udziałem środków UE wyniosły 1.316,6 tys. zł, tj. 62,6% planu po zmianach. W strukturze tych wydatków dominującą pozycję stanowiła opisana wyżej dotacja celowa (70,8%). Pozostałe wydatki współfinansujące to wydatki bieżące, w tym przeznaczone na wynagrodzenia z pochodnymi.

(dowód: akta kontroli str. 214)

Zobowiązania budżetowe na koniec 2014 r. wyniosły 854,3 tys. zł i w porównaniu z rokiem poprzednim były niższe o 29,3 tys. zł (tj. o 3,3%). W strukturze zobowiązań dominujący udział (95,5%) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego z pochodnymi. Pozostałe zobowiązania dotyczyły płatności związanych z działalnością bieżącą, tj. faktur za usługi i dostawy świadczone przez kontrahentów w grudniu 2014 roku. Wszystkie zobowiązania zostały uregulowane w styczniu 2015 r., zgodnie z wyznaczonymi terminami płatności. Z tytułu zobowiązań powstałych w 2014 r. nie naliczano oraz nie płacono odsetek. Podobnie jak w roku poprzednim, nie występowały zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 208-211, 123-124, 233-238)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności MAC dotyczącej wykonania budżetu państwa w części 26 nie stwierdzono nieprawidłowości<sup>35</sup>.

Nie kwestionując legalności blokowania wydatków budżetowych, nie ma, w ocenie NIK, uzasadnienia merytorycznego do podejmowania takich decyzji w ostatnim dniu roku budżetowego.

## 2.2. Wydatki budżetu środków europejskich (BŚE)

Opis stanu  
faktycznego

W 2014 r. z BŚE w części 26 współfinansowano (w 85%) ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) kontynuację dwóch projektów, realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 – 2013:

- „System Informacyjny o infrastrukturze szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa”<sup>36</sup> (SIPS). SIPS dotyczy budowy systemu informatycznego umożliwiającego pozyskiwanie, gromadzenie oraz przetwarzanie danych o szerokopasmowej infrastrukturze teleinformatycznej w Polsce. Głównymi celami SIPS są stworzenie, weryfikowanie i aktualizowanie map cyfrowych sieci szerokopasmowych na poziomie regionalnym, a także przyczynianie się do rozbudowy infrastruktury nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych na obszarach wiejskich i o ograniczonej dostępności infrastruktury szerokopasmowej. W ramach realizacji SIPS, zaplanowane wydatki na 2014 r. miały być przeznaczone głównie na prowadzenie działań związanych z jakością usług i bezpieczeństwem w sieci, w tym z przygotowaniem i organizacją spotkań informacyjno-doradczych, dotyczących zasad bezpiecznego korzystania z Internetu oraz jakości świadczonych usług. Ponadto planowano zlecenie ekspertyz związanych z rynkiem dostępu do Internetu szerokopasmowego oraz prowadzenie prac legislacyjnych;

<sup>34</sup> Z czego osiem na łączną kwotę 1.363 tys. zł w wyniku losowania przy użyciu narzędzia informatycznego metodą statystyczną MUS, a pozostałe w wyniku doboru celowego.

<sup>35</sup> Poza nieprawidłowością polegającą na nierzetelnym prowadzeniu rozliczeń delegacji służbowych finansowanych wspólnie z BP i BŚE, wskazaną i zwymiarowaną w pkt 2.3. Ustalenia w zakresie realizacji wybranych wspólnych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz nadzoru i kontroli.

<sup>36</sup> Realizowany w ramach 7 osi priorytetowej Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji na podstawie umowy o dofinansowanie z dnia 25 września 2009 roku, zawartej pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie, a Instytutem Łączności z późniejszymi zmianami oraz umowy partnerskiej z dnia 22 grudnia 2009 r. zawartej w celu wspólnej realizacji projektu pomiędzy partnerami: Instytutem Łączności (koordynator), Prezesem UKE i Ministrem Infrastruktury ze zm.

- „Działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu”<sup>37</sup> (zwany dalej Projektem Systemowym). Projekt koncentruje się na koordynacji działań związanych z budową sieci szerokopasmowych przez samorzady województw, przeciwdziałaniu zjawisku wykluczenia cyfrowego oraz prowadzeniu działań informacyjnych i szkoleniowych. Celem projektu jest wyznaczenie kierunków działania, poprawa rozwiązań o zasięgu krajowym, w tym zapewnienie kompleksowych działań doradczych na rzecz rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej zapewniającej szerokopasmowy dostęp do Internetu w Polsce oraz zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych w perspektywie finansowej 2007-2013 na ten cel. Zaplanowane na 2014 r. środki miały być przeznaczone przede wszystkim na sfinansowanie działań realizowanych przez Partnera<sup>38</sup> Projektu Systemowego.

(dowód: akta kontroli str. 82-83, 123-124, 233-238)

Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2014 kwota wydatków (4.696 tys. zł) została zwiększona w ciągu roku budżetowego dwoma decyzjami Ministra Finansów<sup>39</sup> per saldo o 7.219,1 tys. zł, tj. do kwoty 11.915,1 tys. zł. Zmiany planu finansowego wydatków BŚE wynikały:

- ze zwiększenia środków o kwotę 8.330 tys. zł, pochodzących z planu finansowego części 27 Informatyzacja, z przeznaczeniem na sfinansowanie Projektu Systemowego;
- ze zmniejszenia środków o 1.110,9 tys. zł w planie finansowym części 26 na rzecz wydatków części 27.

(dowód: akta kontroli str. 12-122, 305-668)

Wydatki BŚE dysponenta części 26 wyniosły 9.120,3 tys. zł (76,5% planu po zmianach), a w relacji do wykonania w 2013 r. były niższe o 725,3 tys. zł (tj. o 7,4%). Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 3.433,6 tys. zł<sup>40</sup>.

W trakcie roku budżetowego zablokowano planowane wydatki BŚE na łączną kwotę 2.291,6 tys. zł<sup>41</sup> (25,1% zrealizowanych wydatków BŚE), z czego na Projekt Systemowy przypadało 2.237,2 tys. zł, a na SIPS – 54,4 tys. zł. Głównymi przyczynami blokowania tych środków były m.in.:

- bezpłatny udział pracowników jako prelegentów w sympozjach i konferencjach;
- realizacja umów wieloletnich, w związku z którymi gwarantowano środki w najwyższej możliwej do wydatkowania kwocie oraz aneksowania umowy poprzez przedłużenie terminu realizacji do końca 2015 r.;
- zależne od potrzeb beneficjentów wsparcie, co spowodowało trudność precyzyjnego określenia kwoty wydatkowanych środków i obarczenie ryzykiem niewykorzystania pierwotnie planowanych wielkości.

(dowód: akta kontroli str. 205-232, 674-704, 830, 2116-2117)

W strukturze wykonanych wydatków z BŚE w części 26 wydatki bieżące stanowiły 3.433,6 tys. zł (37,6%)<sup>42</sup>, a dotacja celowa 5.686,7 tys. zł (66,4%). Wydatki bieżące wykorzystano w 55,1% planu po zmianach, natomiast dotację celową w całości przyznanej

<sup>37</sup> Realizowany w ramach 8 osi priorytetowej Społeczeństwo informacyjne – zwiększanie innowacyjności gospodarki, działania 8.3 Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – eInclusion na podstawie porozumienia w sprawie dofinansowania realizacji projektu, zawartego w dniu 1 września 2011 pomiędzy MSWiA i MI ze zm. oraz umowy partnerskiej z dnia 3 listopada 2011 roku, dotyczącej wspólnej realizacji Projektu, pomiędzy Ministrem Infrastruktury (beneficjent) i Stowarzyszeniem „Miasta w Internecie” (partner projektu) ze zm.

<sup>38</sup> M.in. zakup materiałów biurowych, zakup usług organizacji spotkań i konferencji, wykonanie materiałów promocyjnych, realizacja usług ekspercko – doradczych, podróże służbowe, związane z udziałem w konferencjach międzynarodowych oraz targach branży teleinformatycznej, działania promocyjne Projektu na arenie międzynarodowej oraz szkolenia.

<sup>39</sup> Decyzje podjęte na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ufp.

<sup>40</sup> Obejmowały one wyłącznie wydatki bieżące.

<sup>41</sup> Decyzja Ministra Administracji i Cyfryzacji z 31 grudnia 2014 r.

<sup>42</sup> Wydatki bieżące zrealizowane zostały w rozdziałach 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej (763,9 tys. zł) oraz 60052 – Zadania w zakresie telekomunikacji (2.669,7 tys. zł).

kwoty. Największe kwotowo wydatki poniesiono w dziale 600 Transport i łączność, rozdział 60052, w ramach którego wydatkowano 8.356,4 tys. zł (91,6%). Pozostałe środki wydatkowano w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdział 75001.

(dowód: akta kontroli str. 205-232)

Na kontynuację realizacji SIPS w planie finansowym BŚE po zmianach przewidziano 639,0 tys. zł<sup>43</sup>, z czego wykorzystano 568,2 tys. zł (tj. 88,9%). Środki te (wyłącznie wydatki bieżące) wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem<sup>44</sup>. Niepełne wykonanie wynikało przede wszystkim z oszczędności powstałych w wyniku rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na kwoty niższe od szacowanych.

(dowód: akta kontroli str. 123-124, 205-238)

Środki BŚE na kontynuację realizacji Projektu Systemowego wyniosły po zmianach 11.276,1 tys. zł<sup>45</sup>, z czego wykorzystano 8.552,1 tys. zł (tj. 75,8%). Środki te wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem, przy czym udział dotacji celowej w strukturze zrealizowanych wydatków wyniósł 66,5% (5.686,7 tys. zł), a pozostała część to wydatki bieżące. W trakcie realizacji Projektu Systemowego w 2014 r. nie wystąpiły wydatki objęte decyzją o nie kwalifikowalności.

Na niepełne wykonanie wydatków z BŚE wpływ miały głównie:

- przedłużająca się procedura wyboru wykonawcy na ogólnopolską kampanię medialną<sup>46</sup>. Podpisanie umowy oraz poniesienie wydatków na ten cel zostały przesunięte na 2015 r.;
- podpisanie dopiero w styczniu 2015 r. umowy na realizację warsztatów tematycznych związanych z obsługą inwestycyjną projektów szerokopasmowych dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji zrzeszających przedsiębiorców;
- oszczędności w zakupie usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii;
- istotne ograniczenie tematyki, zakresu i kosztu planowanych szkoleń na 2014 r.;
- zmniejszenie wydatków stanowiących opłaty za udział w konferencjach i targach, podczas zrealizowanych krajowych i zagranicznych podróży służbowych (udział pracowników w konferencjach był w większości bezpłatny).

(dowód: akta kontroli str. 123-124, 205-238, 830-831, 2116-2119)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w kwocie 5.786 tys. zł, tj. 63,4% ogółu wydatków BŚE, w tym całość poniesionych wydatków na dotację celową w kwocie 5.686,7 tys. zł oraz wydatki bieżące w kwocie 99,3 tys. zł.

Na sfinansowanie działań realizowanych przez Partnera Projektu Systemowego (Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”) w ciągu roku budżetowego przekazano w trzech transzach całość dotacji celowej w wysokości 5.686,7 tys. zł, zaplanowanej w planie finansowym BŚE po zmianach. Dotację przekazano zgodnie z umową o dofinansowanie oraz w kwocie odpowiadającej harmonogramowi rzeczowo-finansowemu Projektu Systemowego. Dokumentacja kwitująca rozliczenie środków wydatkowych w ramach przedmiotowej dotacji gromadzona była w ramach wniosków o płatność składanych w trzymiesięcznych okresach rozliczeniowych do Dyrektora Departamentu Koordynacji Funduszy Europejskich MAC. W przypadku dokumentacji za okres październik – grudzień

<sup>43</sup> W relacji do ustawy budżetowej nastąpiło zmniejszenie o 6 tys. zł.

<sup>44</sup> W ramach SIPS realizowano dwa podzadania: 3.1. Analizy formalno – prawne oraz 6.1. Tworzenie i utrzymanie treści dla e-warsztatów.

<sup>45</sup> W relacji do ustawy budżetowej nastąpiło zwiększenie o 7.225,1 tys. zł.

<sup>46</sup> Pn. „Opracowanie strategii kampanii społecznej mającej na celu propagowanie idei korzystania z Internetu w życiu codziennym oraz produkcja i realizacja jej elementów.

2014, do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK trwały prace nad weryfikacją i kompletowaniem dokumentacji rozliczeniowej<sup>47</sup>.

Wydatki bieżące wykonano na zasadach określonych w art. 44 ust. 3 i art. 162 pkt 3 ufp, tj. zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a także zgodnie z zasadami i trybem udzielania zamówień publicznych, określonymi w Pzp. Ocenę tę oparto na podstawie badania przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego zlecenia wykonania i dostawy artykułów promocyjnych wraz z opakowaniami umożliwiającymi ich transport<sup>48</sup>. Zakup tych artykułów uzasadniono - we wniosku o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego - koniecznością realizacji wymagań dotyczących właściwej promocji Projektu Systemowego.

Na zakup artykułów promocyjnych wydatkowano w ramach wydatków bieżących z BŚE 99,3 tys. zł. Zakupione artykuły promocyjne<sup>49</sup> odpowiadały w zakresie przedmiotowym oraz ilościowym szczegółowemu opisowi przedmiotu zamówienia. Były także uzasadnione w kontekście ustalonych zasad realizacji działań informacyjno-promocyjnych w Projekcie Systemowym, wynikających z porozumienia w sprawie dofinansowania realizacji Projektu Systemowego z dnia 1 września 2011 r. oraz zatwierdzonego harmonogramu rzeczowo-finansowego na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 123-124, 233-238, 830-831, 1690-1764, 2116-2123)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności MAC dotyczącej wykonania planu finansowego budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości<sup>50</sup>.

### **2.3. Ustalenia w zakresie realizacji wybranych wspólnych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz nadzoru i kontroli**

Opis stanu  
faktycznego

#### **Zamówienia publiczne**

W 2014 r. w części 26 wszczęto i udzielono w trybach i procedurach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>51</sup> (Pzp) 18 zamówień, z czego dziewięć w trybie przetargu nieograniczonego i dziewięć w ramach wcześniej zawartych umów ramowych. Szczegółową analizą objęto trzy postępowania (w tym dwa dotyczące zadań finansowanych z BŚE). W wyniku rozstrzygnięcia ww. postępowań zawarto trzy umowy na łączną wartość 597 tys. zł. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w Pzp. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 1571-1820)

<sup>47</sup> Planowany termin przekazania dokumentacji do akceptacji i zatwierdzenia przez Departament Koordynacji Funduszy Europejskich MAC (Instytucja Pośrednicząca POIG) przypadła na dzień 31 marca 2015 r.

<sup>48</sup> Szczegółowym badaniem objęto jedną transakcję gospodarczą w wyniku doboru celowego.

<sup>49</sup> Zestawy upominkowe w pudełkach (50 szt.), etui na przybory piśmiennicze (50 szt.), pióra wieczne w etui (100 szt.), zestawy ołówków z kryształem w etui (100 szt.), breloki USB w etui (50 szt.), torebki filcowe (60 szt.), filcowe etui na tablet (50 szt.), pendrive USB (200 szt.), filiżanki ze spodkiem (50 szt.), kalendarze książkowe (200 szt.), notesy z gumką i długopisami metalowymi (200 szt.), bluzy z kapturem (120 szt.), torby podróżne (20 szt.), koszulki (120 szt.), długopisy metalowe (500 szt.), teczki (20 szt.), kalendarze biurkowe z notesem (50 szt.), kubki z talerzykiem (70 szt.).

<sup>50</sup> Poza nieprawidłowością polegającą na nierzetelnym prowadzeniu rozliczeń delegacji służbowych finansowanych wspólnie z BP i BŚE, wskazaną i zwymiarowaną w pkt 2.3. Ustalenia w zakresie realizacji wybranych wspólnych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz nadzoru i kontroli.

<sup>51</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

## **Wynagrodzenia bezosobowe**

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe<sup>52</sup>, obciążające wszystkie części budżetowe, których dysponentem jest Minister Administracji i Cyfryzacji<sup>53</sup>, wyniosły w 2014 r. 7.792 tys. zł, co stanowiło 77,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. wydatki te były niższe o 16,1%. W przypadku części 26 wykonane wydatki bezosobowe utrzymywały się na tym samym poziomie i wyniosły w ww. okresie 52 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 123-124, 705)

## **Nadzór i kontrola**

W ramach części 26 finansowano zadania realizowane przez jedną jednostkę budżetową – dysponenta III stopnia. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 upf dysponent części 26 sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 upf. Prawidłowa realizacja wyżej wspomnianego obowiązku nadzoru i kontroli dysponenta części nad podległym dysponentem III stopnia polegała m.in. na:

- analizie realizacji planów w układzie zadaniowym, wykorzystania dotacji oraz realizacji zadań finansowanych z budżetu części;
- analizie sprawozdań jednostkowych w zakresie wydatkowania środków pod względem upływu czasu oraz zgodności kwot wykazanych w sprawozdaniu z planem finansowym, w tym m.in. pod kątem przestrzegania dyscypliny finansów publicznych;
- analizie wykonania dochodów budżetowych w zakresie zgodności z planem;
- sporządzeniu za pięć miesięcy 2014 r. informacji dla członków kierownictwa MAC z realizacji budżetu resortu;
- monitorowaniu zasileń i zwrotów środków budżetowych w kontekście zarządzania płynnością i gospodarnością w zarządzaniu środkami publicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 2120-2121)

## **Wydatki na zagraniczne podróże służbowe**

Na zagraniczne podróże służbowe<sup>54</sup> z BP oraz BŚE wydatkowano łącznie środki w wysokości 796,5 tys. zł, co stanowiło 74,4% planu po zmianach. W porównaniu z 2012 i 2013 rokiem wydatki te wzrosły odpowiednio o 9,8% i 27,4%. Z ogólnej kwoty środków na zagraniczne podróże służbowe w 2014 r. wydatkowano 389,3 tys. zł (tj. 48,9%) na podróże Podsekretarza Stanu sprawującego nadzór nad prowadzeniem spraw objętych działem administracji rządowej łączność (Pani Małgorzata Olszewska) i osób towarzyszących. Cele i terminy wyżej przywołanych podróży zagranicznych były potwierdzane programami wyjazdów służbowych oraz stosownymi zaproszeniami.

(dowód: akta kontroli str. 832-1570, 1892-1996, 2013-2025, 2069-2077)

Kwota wydatkowana na zakup biletów lotniczych dla Podsekretarza Stanu sprawującego nadzór nad prowadzeniem spraw objętych działem administracji rządowej łączność i osób towarzyszących wyniosła 180,4 tys. zł, co oznaczało wzrost o 14,7% w stosunku do 2012 r. i o 18,4% - w stosunku do 2013 roku. Kwota wydatkowana na zakup usług hotelowych dla Podsekretarza Stanu i osób towarzyszących wyniosła 135,7 tys. zł, co oznaczało wzrost o 3,4% w stosunku do 2012 r. i o 14,2% w stosunku do 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 832-1570, 1905-1906, 1961, 1967-1968, 2078-2114)

<sup>52</sup> Wykonane łącznie w ramach realizacji planów finansowych BP i BŚE.

<sup>53</sup> Część: 17 – Administracja publiczna, 26 – Łączność, 27 – Informatyzacja, 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz 80 – Regionalne izby obrachunkowe.

<sup>54</sup> Zasady obywatela zagranicznych podróży służbowych w MAC regulowały Zarządzenie Nr 22/2012 Dyrektora Generalnego MAC z dnia 23.03.2012 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w MAC, a następnie Zarządzenie Nr 27/2014 Dyrektora Generalnego MAC z dnia 14.11.2014 r. w sprawie podróży służbowych pracowników MAC odbywanych poza granicami kraju.

Szczegółowa analiza dotycząca prawidłowości rozliczenia przez osoby delegowane kosztów 33 służbowych delegacji zagranicznych wykazała, że:

- w przypadku rozliczenia siedmiu delegacji Podsekretarza Stanu oraz osób towarzyszących nie zachowano norm wyrażonych w § 14 ust. 2 pkt. 1 przywołanego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, nie dokonując zmniejszenia kwoty diety o koszt bezpłatnego wyżywienia. Dotyczyło to rozliczenia dwóch delegacji do Dubaju, trzech delegacji do Mediolanu oraz trzech delegacji do Busan w Korei;
- w przypadku pięciu rozliczeń nie zachowano normy wynikającej z § 17 ust. 4, przyznając ryczałty określone w § 17 ust. 1-3, w przypadkach wymienionych w ust. 4 pkt. 2) i 3) tego przepisu ww. rozporządzenia. Dotyczyło to dwóch rozliczeń delegacji do Mediolanu, rozliczenia delegacji do Republiki Dominikany, do Asuncion w Paragwaju oraz do Harare w Zimbabwie.

W trakcie kontroli NIK dokonano zwrotów z nieprawidłowo rozliczonych służbowych delegacji zagranicznych. Ogólna kwota zwrotów wyniosła 1,1 tys. zł, z czego 0,7 tys. zł stanowiła kwota zwrotów wynikająca z nieprawidłowo rozliczonych 33 delegacji objętych szczegółową analizą NIK.

(dowód: akta kontroli str. 832-1570, 1852-1891, 1969-2068)

Zastępująca Dyrektora Generalnego MAC wyjaśniła, że wszystkie ww. delegacje zostały rozliczone prawidłowo na podstawie dokumentów źródłowych oraz stosownych oświadczeń składanych przez delegowanych, a złożone oświadczenia są dopuszczalne i prawidłowe w świetle wyżej przywołanych przepisów. Jednak, w związku ze sformułowanymi uwagami NIK, procedowana jest aktualnie zmiana zarządzenia dyrektora generalnego w sprawie podróży służbowych w celu uszczegółowienia i doprecyzowania procedur rozliczania przedmiotowych podróży.

NIK nie podziela wyżej przywołanej argumentacji. O błędnie rozliczonych kosztach delegacji służbowych świadczą dokonane przez delegowanych zwroty nienależnie naliczonych diet i ryczałtów za dojazd w łącznej kwocie 1,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2083-2093)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rozliczania kosztów służbowych podróży zagranicznych stwierdzona nieprawidłowość polegała na prowadzeniu rozliczeń delegacji służbowych w sposób naruszający normy prawne wynikające z § 14 ust. 2 pkt. 1) oraz § 17 ust. 4 przywołanego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r., naliczając nienależne diety i ryczałty. Ogólna kwota zwrotów, wynikająca z nieprawidłowo rozliczonych delegacji służbowych zagranicznych 2014r., wyniosła 1,1 tys. zł. Stanowiło to 0,004% łącznych wydatków BP i BŚE.

#### 2.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki majątkowe dokonywane były wyłącznie w ramach realizacji planu finansowego BP. Nakłady te (684,4 tys. zł) zostały przeznaczone na zakup licencji dostępnych, teleinformatycznych pakietów biurowych oraz sprzętu komputerowego i multimedialnego.

(dowód: akta kontroli str. 91, 205-214, 239-303, 669-673, 818)

Wydatki BP oraz BŚE w układzie zadaniowym dla części 26 zaplanowano w trzech funkcjach, tj.: 6. Polityka gospodarcza kraju, 11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic oraz 22. Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna. W ramach funkcji 6. i 11. wyróżniono po jednym zadaniu<sup>55</sup>, które odzwierciedlały priorytety działalności dysponenta części 26. W funkcji 22. ujęte zostały natomiast działania wspólne dla zadań realizowanych w ramach całej części 26. W zakresie funkcji 22. nie wykazano celów i mierników na wszystkich poziomach klasyfikacji

<sup>55</sup> 6.3. Wspieranie rozwoju i regulacja rynku telekomunikacyjnego i pocztowego, 11.4. Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa.

zadaniowej<sup>56</sup>. Dla wszystkich zadań, podzadań i działań określono plan wydatków, prawidłowo zdefiniowano cele, a także precyzyjnie zdefiniowano mierniki stopnia realizacji celów.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dysponenta III stopnia oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dysponenta części 26, planowane mierniki realizacji celów zadań, podzadań i działań zostały osiągnięte odpowiednio do stopnia realizacji planowanych na nie wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 708-714)

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp obowiązku nadzoru i kontroli skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, dysponent części 26:

- zorganizował system monitorowania realizacji planów jednostek w układzie zadaniowym, który polegał na miesięcznym, kwartalnym i rocznym monitorowaniu mierników przez komórki organizacyjne MAC;
- prowadził działania nadzorcze, polegające na monitorowaniu wartości miernika, a także składaniu sprawozdań półrocznych i rocznych wraz z częścią opisową wykonania poszczególnych zadań, podzadań i działań;
- ustalił procedurę planowania, wykonywania i monitorowania realizacji BP oraz BŚE<sup>57</sup>.

Szczegółowe badanie pięciu działań<sup>58</sup> dysponenta części 26 pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie, wykazało, że:

- cele i mierniki realizacji celów działań zostały określone zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014;
- zmiany kwot wydatków w planie finansowym w układzie tradycyjnym spowodowały zmiany limitów na realizację czterech działań. Zmiany te nie wpłynęły na wartość mierników realizacji celów tych działań;
- wykonane wartości mierników były wyższe, bądź równe planowanym.

Zastępująca Dyrektora Generalnego MAC wyjaśniła, że wartości docelowe mierników na dany rok określane były na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, a w trakcie roku budżetowego nie dokonywano aktualizacji wartości mierników realizacji zadań stosownie do zmian wprowadzonych w planie finansowym w układzie tradycyjnym. Bieżące zmiany wartości mierników wymagałyby bieżącej dostępności danych, a jednym z kryteriów doboru mierników było niegenerowanie przez system monitoringu dodatkowych kosztów dla budżetu państwa. Stwierdziła ponadto, że możliwość równoległego analizowania wykonania budżetu zadaniowego w ujęciu zadaniowym i tradycyjnym ogranicza dostępność danych w okresach sprawozdawczych. O ile sprawozdania budżetowe (układ tradycyjny) z wykonania wydatków są sporządzane w okresach miesięcznych, to w odniesieniu do poszczególnych działań komórki organizacyjne MAC dysponują różną możliwością pozyskiwania informacji. Tylko niekiedy zdarza się, że żądane aktualne informacje monitorujące dostępne są w dowolnym momencie. Dlatego też rozwiązania wypracowane w MAC zakładają, iż to komórki organizacyjne podejmują decyzję o monitorowaniu wartości miernika, w zależności od potrzeb lub dostępności źródła danych. Wobec powyższego

<sup>56</sup> Zgodnie z postanowieniami Rozdziału 6 załącznika nr 68 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014.

<sup>57</sup> Powyższą procedurę wprowadzono w życie zarządzeniem Nr 17 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. MAiC z 2014 r., poz. 35).

<sup>58</sup> Szczegółowym badaniem objęto następujące działania: 6.3.1.1. Tworzenie i analiza funkcjonowania w praktyce regulacji w zakresie telekomunikacji; 6.3.1.2. Kontynuacja Projektu SIPS; 6.3.1.4. Przeprowadzenie kampanii promocyjnej RP w Radzie ITU; 6.3.1.9. Realizacja Projektu Systemowego; 11.4.2.4. Szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorstw.

podstawą analizy wykonania budżetu w układzie zadaniowym były składane sprawozdania, przygotowane na formularzu RB-BZ1 wraz z częścią opisową wykonania poszczególnych zadań, podzadań i działań (półroczne i roczne).

Pismem z dnia 20 lutego 2015 r. zastępująca Dyrektora Generalnego MAC zobowiązała dyrektorów departamentów i biur do opracowywania i składania do Dyrektora DBiF kwartalnych informacji z realizacji budżetu w układzie zadaniowym, w terminie do 21 dni po zakończeniu kwartału, według ustalonego wzoru. W przypadku, gdy informacje ze sprawozdań kwartalnych wskazywać będą na znaczące opóźnienia lub ryzyko niewykonania zadań, w stosunku do właściwych kierujących komórkami organizacyjnymi wymagane będzie składanie sprawozdań miesięcznych, a nie kwartalnych.

(dowód: akta kontroli str. 2120-2123)

W ocenie NIK, konsekwencją istotnych zmian w planie finansowym części bez stosownych zmian mierników monitorujących realizację celów, może być nierzetelne jego zaplanowanie (zarówno w zakresie poziomu jak i rodzaju przyjętego miernika), bądź nieefektywna realizacja działania.

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności MAC w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### **3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych dysponenta III stopnia**

#### **3.1. Mechanizmy systemu kontroli zarządczej zapewniające prawidłowość i rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań**

Opis stanu  
faktycznego

W ramach części 26 Łączność została przyjęta koncepcja kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, w której uwzględniono w szczególności:

- charakter działalności i celów oraz skalę dochodów i wydatków jednostek budżetowych funkcjonujących w ramach części budżetowej (środowisko kontroli);
- proces szacowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, analizę prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz planowane działania przeciwdziałające;
- system informacyjny dotyczący zdarzeń gospodarczych istotnych dla rachunkowości i sprawozdawczości, w którym określono procedury, za pomocą których te zdarzenia powinny być identyfikowane, rejestrowane, przetwarzane (w tym kontrolowane, akceptowane) oraz raportowane;
- działania kontrolne ograniczające ryzyko, że mechanizmy kontroli zarządczej nie zdołają na czas zapobiec istotnym nieprawidłowościom lub je wykryć i skorygować, w których uwzględniono: proces zaciągania zobowiązań finansowych, obieg (w tym terminowość) dokumentów finansowych, podział obowiązków i odpowiedzialność za wykonanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej, sposób weryfikacji operacji gospodarczych i finansowych przed i po realizacji;
- sprawowanie przez kierownictwo MAC nadzoru nad skutecznością systemu kontroli zarządczej poprzez ocenę, czy zapewniono właściwe działanie kontroli oraz ewentualnie podjęto niezbędne działania korygujące.

Koncepcja kontroli zarządczej w powyższym zakresie została częściowo opisana i przyjęta do stosowania w:

- zarządzeniu Nr 11/2012 Dyrektora Generalnego MAC z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w komórce organizacyjnej MAC właściwej w sprawach realizacji zadań Dyrektora Generalnego jako dysponenta budżetu państwa trzeciego stopnia;

- zarządzeniu Nr 12 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 sierpnia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w MAC (zasady rachunkowości dla dysponenta części budżetu państwa);
- zarządzeniu Nr 27/2014 Dyrektora Generalnego MAC z dnia 14 listopada 2014 r. w sprawie podróży służbowych pracowników MAC odbywanych poza granicami kraju;
- zarządzeniu Nr 6/2015 Dyrektora Generalnego MAC z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie podróży służbowych pracowników MAC odbywanych na obszarze kraju;
- zarządzeniu Nr 7/2015 Dyrektora Generalnego MAC z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie prowadzenia gospodarki transportowej w MAC;
- zarządzeniu Nr 23/2012 Dyrektora Generalnego MAC z dnia 6 kwietnia 2012 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w MAC.

Ponadto, zarządzeniem Nr 17 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 grudnia 2014 r. ustalono procedurę planowania, wykonywania i monitorowania realizacji BP oraz BŚE. Instrukcja obiegu dokumentów finansowo – księgowych w MAC została wprowadzona w życie zarządzeniem Nr 22/2012 Dyrektora Generalnego MAC z dnia 23 marca 2012 roku.

Kontrola wykazała, że w ramach części 26 budżetu państwa brak było skutecznych mechanizmów zapobiegających wystąpieniu nieprawidłowości w zakresie rozliczenia delegacji zagranicznych, umożliwiających egzekwowanie norm wyrażonych § 14 ust. 2 pkt. 1) oraz § 17 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej<sup>59</sup>.

W zakresie realizacji normy wynikającej z § 14 ust. 2 pkt. 1) wyżej przywołanego rozporządzenia, Dyrektor Generalny MAC podjął skuteczne działania naprawcze, tj.: wydał regulacje wewnętrzne zawarte w zarządzeniu Nr 6 /2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. w celu określenia jednolitych zasad postępowania w związku z odbywaniem podróży służbowych oraz podjął stosowne działania w stosunku do pracowników urzędu odbywających zagraniczne podróże służbowe. W zakresie realizacji normy wynikającej z § 17 ust. 4 ww. rozporządzenia procedowana była na dzień zakończenia kontroli zmiana zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie podróży służbowych w celu uszczegółowienia i doprecyzowania procedur rozliczania podróży służbowych.

Stwierdzono ponadto, że sprawozdania jednostkowe były sprawdzane pod względem dyscypliny finansów publicznych, tzn. czy wydatki wykazane w sprawozdaniu nie przekraczają kwoty ujętej w planie finansowym oraz pod względem wzajemnych powiązań. Szczegółowe badanie funkcjonowania przyjętej w części 26 koncepcji kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do sporządzenia sprawozdań, wykazało, że:

- ustanowione formalne działania kontrolne ograniczające ryzyko nieprawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w powyższym zakresie były przestrzegane;
- faktycznie podejmowane działania (które nie zostały formalnie opisane) w okresie objętym kontrolą przez pracowników MAC w zakresie kontroli sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez dysponenta III stopnia były wystarczające, aby na akceptowanym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne; potwierdzają to ustalenia dotyczące prawidłowości sporządzania sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 201-228,1821-1891)

<sup>59</sup> Na nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym prowadzeniu rozliczeń delegacji służbowych finansowanych wspólnie z BP i BŚE, wskazano w pkt 2.3 Ustalenia w zakresie realizacji wybranych wspólnych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz nadzoru i kontroli.

### 3.2. Prawdliwość sprawozdań

Dysponent części 26 dokonywał kontroli sprawozdań jednostkowych, będących podstawą sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych za 2014 r., zarówno pod względem formalno-rachunkowym jak i merytorycznym.

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2014 dysponenta III stopnia, w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy);
- z wykonania wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1);

oraz sprawozdań za IV kwartał 2014 r.

- stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N);
- stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania te zostały sporządzone poprawnie pod względem formalno-prawnym i przekazane dysponentowi głównemu terminowo<sup>60</sup>. Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2014 roku. Wykazane dane były zgodne z kwotami na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych, w tym ze sporządzonym w dniu 30 stycznia 2015 r. zestawieniem obrotów i sald. Dane w sprawozdaniu Rb-23 zostały potwierdzone przez Oddział Okręgowy NBP.

(dowód: akta kontroli str. 163-228, 2120-2123)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności MAC dotyczącej sporządzania sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

### IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>61</sup>, uwzględniając podjęte już w trakcie kontroli działania wnosi o uszczegółowienie i doprecyzowanie procedur dotyczących rozliczania delegacji służbowych w celu wyeliminowania przypadków nieprawidłowego rozliczania kosztów służbowych podróży zagranicznych.

<sup>60</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

## 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  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia      kwietnia 2015 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Krzysztof Kwiatkowski

.....  
podpis