



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KIN.410.001.07.2015
P/15/001/KIN

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego
z dnia 22 kwietnia 2015 roku ujednoczony na
podstawie Uchwały Kolegium Najwyższej Izby
Kontroli Nr 38/2015
z dnia 3 czerwca 2015 roku

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury.
Kontrolerzy	1. Jarosław Florkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94413 z dnia 16 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Robert Mecha, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94412 z dnia 16 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Komunikacji Elektronicznej, ul. Kasprzaka 18/20, 01-211 Warszawa (UKE).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Gaj, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ¹ (Prezes UKE). (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli oceniając² wykonanie budżetu państwa w 2014 roku w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej stwierdziła że:

- zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2014, dochody w części 76 zostały zrealizowane w wysokości 1.864.289,7 tys. zł, były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa;
- wydatki części 76 zostały zaplanowane rzetelnie, a dokonane w trakcie roku zmiany wynikały z potrzeby zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań; w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 92.793,0 tys. zł, tj. 90,3% - powyższa ocena nie dotyczy wydatków na wybrane podróże zagranicznej Prezesa UKE;
- wydatki realizowane z budżetu środków europejskich, w kwocie 5.819,1 tys. zł, tj. 24,8%, wydatkowano celowo i gospodarnie; zostały one przeznaczone na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowo, potwierdzające ich dokonanie, były kompletne i rzetelne.

Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach sporządzonych przez dysponenta części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej:

- 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 państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),

¹ Została powołana na stanowisko Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dniem 27 stycznia 2012 r.

² 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.

- 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), były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Ewidencja ta prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

Wskazując pozytywne aspekty wykonania budżetu państwa w 2014 roku w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej, NIK zwraca uwagę na niezachowanie wymogu dokonywania wydatków w sposób oszczędny w zakresie zagranicznych delegacji służbowych Prezesa UKE.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

UKE opracował dokumenty planistyczne dotyczące dochodów zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014³. Pierwotnie dochody części 76 w wysokości 2.605.418,0 tys. zł, zostały zaplanowane, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne⁴ (zwanej dalej ustawą Pt) i aktów wykonawczych do tej ustawy. Wpływy z tytułu opłat koncesyjnych zaplanowano w wysokości 336.000 tys. zł (§ 590), wpływy z różnych opłat w wysokości 2.269.416 tys. zł (§ 690) w tym m.in. opłata telekomunikacyjna (20.971 tys. zł), opłata za wykorzystanie zasobów numeracji (81.464 tys. zł), opłata za prawo dysponowania częstotliwością w rezerwacji (366.541 tys. zł), opłata za dokonanie rezerwacji częstotliwości w drodze przetargu (1.800.000 tys. zł). Przy planowaniu opłat jednorazowych wnoszonych przez podmioty wybrane w przetargach i aukcjach elektronicznych, wzięto pod uwagę wpływy z aukcji, które pierwotnie były ujęte w planie na 2013 r., a nie zostały rozstrzygnięte. Rozdysponowanie częstotliwości z pasma 800 MHz i 2,6 GHz planowano na przełom 2013 i 2014 r. Projekt planu dochodów został zwiększony z inicjatywy Prezesa UKE o 700.000 tys. zł (opłata za rezerwację częstotliwości). W ustawie budżetowej na rok 2014 zapisano prognozę dochodów w kwocie 3.305.418 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 101-160)

Zrealizowane dochody w 2014 r. wyniosły 1.864.289,7 tys. zł, tj. 56,4% kwoty określonej w ustawie budżetowej. Były one o 298.053,3 tys. zł, tj. o 0,16 % wyższe od uzyskanych w 2013 r. Dochody uzyskano w dziale 600 – Transport i łączność, w rozdziale 60047 – Urząd Komunikacji Elektronicznej. Największy udział w dochodach wynoszący 81% stanowiły dochody uzyskane z wpływów z różnych opłat (§ 690): za dokonanie rezerwacji częstotliwości w drodze przetargu, za prawo do wykorzystywania częstotliwości, z opłaty telekomunikacyjnej oraz z opłat za egzaminy i za wydanie świadectw operatora urządzeń radiowych, w łącznej kwocie 1.510.641,2 tys. zł (50,9% planu). Drugim, głównym źródłem dochodów były wpływy z opłat za koncesje telekomunikacyjne UMTS z roku 2000 (§ 059) wniesione przez PTK Centertel Sp. z o.o. (obecnie Orange), Polkomtel Sp. z o.o. i Polską Telefonię Cyfrową Sp. z o.o. w łącznej kwocie 350.742 tys. zł (104,4% planu). Ponadto uzyskano dochody m.in. z tytułu grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 058) w wysokości 1.084,3 tys. zł oraz z odsetek od nieterminowych wpłat (§ 091) w kwocie 1.229,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 9, 436)

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 702.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.

Stosownie do przedstawionych wyjaśnień, główną przyczyną niewykonania planu dochodów było nieprzeprowadzenie aukcji na rezerwację częstotliwości z pasma 800 MHz i 2,6 GHz, z których planowano wpływy w wysokości 1.800 mln zł. W lipcu 2014 r., Prezes UKE poinformował Ministerstwo Finansów o niewykonaniu planów dochodów w zakresie powyższej kwoty i ujęciu tych wpływów w projekcie budżetu na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 190-192)

Na podstawie badania 18⁵ dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 1.463.137,0 tys. zł (78,5% uzyskanych dochodów) stwierdzono, że objęte badaniem należności zostały prawidłowo przypisane, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów, a należności z nich wynikające zostały uregulowane przez podmioty. Stwierdzono jeden przypadek wystawienia tytułu wykonawczego z opóźnieniem, którego przyczyną był skomplikowany charakter sprawy. Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 174, 200-211)

Na koniec 2014 r. wystąpiły należności budżetowe w wysokości 52.215,9 tys. zł, w tym zaległości netto w kwocie 21.057,3 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. należności ogółem były wyższe o 10.699,6 tys. zł (tj. o 25,8%), a zaległości wyższe o 8.761,9 tys. zł (tj. o 71,3%).

Przyczyną zwiększenia wysokości należności na koniec 2014 r. w stosunku do lat ubiegłych były m.in. zmiany przepisów, dotyczących sposobu ich naliczania, a także duża liczba nadpłat dokonanych przez firmy telekomunikacyjne.

Należności obejmowały przede wszystkim grzywny i kary pieniężne w wysokości 1.311,4 tys. zł (§ 058) oraz wpływy z różnych opłat w kwocie 18.268,5 tys. zł (§ 069).

Prezes UKE w 2014 r. wydał 673 decyzje o nałożeniu kar pieniężnych za niewypełnienie obowiązków określonych w ustawie Prawo telekomunikacyjne na łączną kwotę 30.511,2 tys. zł, z czego 167 decyzji na kwotę 29.229,9 tys. zł było nieprawomocnych. Dokonano wpłat w kwocie 608,2 tys. zł.

Wpływy z różnych opłat (§ 069) obejmowały należności m.in. z tytułu opłat za prawo do wykorzystania częstotliwości, opłaty za prawo wykorzystania zasobów numeracji, opłatę telekomunikacyjną i jednorazową opłatę za rezerwację częstotliwości.

Zaległości dotyczyły przede wszystkim wpływów z różnych opłat (§ 069): za prawo do dysponowania i wykorzystywania częstotliwości i za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji w kwocie 21.570,6 tys. zł, z grzywien i kar (§ 058) w wysokości 1.311,4 tys. zł oraz odsetek (091) w wysokości 1.302,4 tys. zł. Analiza wybranych zaległości wykazała, że w stosunku do nich wystawiano upomnienia, a w przypadku braku wpłaty tytułu wykonawczego.

Nadpłaty w wysokości 17.501,6 tys. zł były niższe od zaległości o 3.555,7 tys. zł, powstały w konsekwencji dokonywania wpłat przez przedsiębiorców z różnych tytułów.

W 2014 r. wystawiono 1.427 upomnień na łączną kwotę 19.006,3 tys. zł, wyegzekwowano 17.499,1 tys. zł (tj. 92%). W porównaniu do roku 2013 spadła liczba wystawianych upomnień o 2.401, wzrosła natomiast o 6.052,4 tys. zł kwota, na którą wystawiono upomnienia, a także skuteczność działań windykacyjnych (w 2013 uzyskano jedynie 48,6% naliczonej kwoty). Podmiotom, które mimo wysłanych upomnień nie dokonały wpłat wystawiano tytuły wykonawcze - łącznie wystawiono ich 1.572 na kwotę 2.880,2 tys. zł, uzyskując wpływy w wysokości 1.061,3 tys. zł, tj. 36,8% naliczonej kwoty (w 2013 r. uzyskano 1.272,9 tys. zł, tj. 23,5% naliczonej kwoty). Analiza wybranych upomnień i tytułów wykonawczych nie wykazała nieprawidłowości. Część tytułów wykonawczych była wystawiana z opóźnieniem powodowanym głównie skomplikowanym charakterem sprawy.

Działania podejmowane w UKE obejmowały także monitorowanie postępowań egzekucyjnych, kompletowanie dokumentacji niezbędnej do skierowania spraw na drogę sądową i rozpatrywanie wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań. W sprawach z zakresu „trudnej egzekucji” wyegzekwowano 733,9 tys. zł (w 2013 r. 1.353,9 tys. zł).

⁵ Wybór dowodów metodą statystyczną MUS.

Prezes UKE, zgodnie z obowiązującymi przepisami, umorzył należności na łączną kwotę 85,4 tys. zł (w 2013 r. – 69,3 tys. zł), rozłożył na raty należności na łączną kwotę 221,8 tys. zł (w 2013 r. – 66 tys. zł) oraz odroczył terminy płatności zaległości na łączną kwotę 566,4 tys. zł.

W 2014 r. przedawnieniu uległy należności w łącznej kwocie 53,2 tys. zł (w 2013 r. 47,5 tys. zł) obejmujące opłaty za prawo do wykorzystywania częstotliwości oraz za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji. Przedawnienia nastąpiły w wyniku bezskutecznych postępowań egzekucyjnych. Wobec spółek kontynuowano sprawy roszczeń odszkodowawczych z art. 21 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze⁶ oraz w sprawach odpowiedzialności członków zarządów spółek z art. 299 Kodeksu spółek handlowych⁷.

(dowód: akta kontroli str. 9, 39-100, 212-223, 436, 1285-1287)

Prezes UKE prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej według zasad określonych w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ (ufp), w zakresie dochodów budżetowych m.in. poprzez: monitorowanie należności i wpływów stanowiących dochody budżetu państwa oraz potwierdzanie sald i informacji o stanach rozliczeń wynikających z prowadzonych rozrachunków, monitorowanie wykonania budżetu i harmonogramu planu finansowo - rzeczowego.

Wdrożone zostały, opracowane na podstawie przepisów ogólnych i regulacji wewnętrznych, procedury egzekucji należności oraz udzielanie ulg w spłacie zobowiązań. Sporządzane były kwartalne analizy windykacji i egzekucji należności budżetowych. Wydział Kontroli Wewnętrznej przeprowadził w 2014 r. kontrolę m.in. dotyczącą prawidłowości wykonywania zadań dotyczących naliczania rocznych opłat za prawo do dysponowania częstotliwością, konsekwencją której było zobowiązanie departamentów m.in. do poprawy przepływu informacji pomiędzy uczestnikami procesu.

(dowód: akta kontroli str. 224-310, 312-338, 450-457, 1285-1287)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., w części 76 – UKE, NIK wniosowała m.in. o zwiększenie rzetelności planowania w zakresie dochodów budżetu państwa. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes UKE poinformowała o działaniach podjętych w celu poprawy staranności planowania dochodów.

W planie dochodów ujęto kwoty, które zamierzano uzyskać w wyniku aukcji. Kwotę planowanych wpływów z aukcji ustalono w trybie roboczych uzgodnień z Ministerstwem Finansów, po oszacowaniu tej wartości na podstawie ekspertyzy firmy zewnętrznej. Z kontroli wynika, że aukcji, z której planowano uzyskać dochody w kwocie 1.800.000 tys. zł, nie przeprowadzono w 2014 r., w związku z tym zrealizowane w 2014 r. dochody UKE wyniosły tylko 1.864.289,6 tys. zł, tj. 56,4% kwoty określonej w ustawie budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 9, 194-199, 1132-1135)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2014, wydatki budżetu państwa w części 76, zostały zaplanowane w wysokości 102.706 tys. zł. W rozdziale 60047 Urząd Komunikacji Elektronicznej w kwocie 102.559 tys. zł, w rozdziale 75212 Pozostałe wydatki obronne w kwocie 147 tys. zł. Przy planowaniu wydatków uwzględniono konieczność realizacji zadań Prezesa UKE określonych m.in. w ustawach: Prawo telekomunikacyjne⁹, Prawo pocztowe¹⁰, o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹¹ oraz o systemie oceny

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 233.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 243, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1529.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675.

zgodności¹². W 2014 r. kontynuowano realizację zadań związanych m.in. z rozwojem, rozbudową i funkcjonowaniem Krajowego Systemu Monitoringu Widma Radiowego (KASMON), adaptacją pomieszczeń i pozyskanie nieruchomości na potrzeby urzędu, zakup aparatury kontrolno-pomiarowej środków transportu i modernizacją ruchomych stacji pomiarowych.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 14,8 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały ze zwiększenia środków z rezerw celowych budżetu państwa, z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej. Z przyznaných środków z rezerw celowych wykorzystano 14,4 tys. zł, tj. 97,0%.

(dowód: akta kontroli str. 21-38,101-160)

Prezes UKE dziewięcioma decyzjami dokonał, zgodnie z art. 171 ust. 1 ufp, przeniesienia, między paragrafami, wydatków w łącznej kwocie 2.149,1 tys. zł (4.486,7 tys. zł w 2013 r.), w tym w jednym przypadku po uzyskaniu zgody Ministra Finansów, stosownie do art. 171 ust. 4 ufp. Prezes UKE, decyzją z dnia 03.12.2014 r. dokonał blokady wydatków budżetowych na kwotę 3.740 tys. zł (tj. 4% wykonanych w 2014 r. wydatków). Przyczyną tej blokady było niewydatkowanie środków ze względu na przedłużające się prace nad postępowaniem przetargowym oraz z uwagi na pozyskanie nieruchomości dopiero w połowie roku.

(dowód: akta kontroli str. 21-33)

Zrealizowane w 2014 r., w części 76 wydatki wyniosły 92.793 tys. zł, tj. 90,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 1.101 tys. zł, tj. o 1,2%. Najwyższe wydatki poniesiono w dziale 600 - Transport i łączność (99,9% wydatków ogółem w części 76) i wyniosły one 92.651,6 tys. zł, tj. 90,3% planu po zmianach.

Wydatki bieżące wyniosły 85.422,2 tys. zł, tj. 97,2% planu po zmianach i były na podobnym poziomie jak wydatki w roku 2013 (85.528,40 tys. zł). Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (60,5%) stanowiły wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń (§§ 401-417), które wyniosły 52.978,6 tys. zł i w porównaniu do 2013 r. wzrosły o 1.318,2 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 2014 r., w części 76 wyniosło 618 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. o 2 osoby. Przeciętne wynagrodzenie w 2014 r. wynosiło 6.074 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2013 r. było wyższe o 182 zł, tj. o 3,1%. Największy wzrost o 14,2% odnotowano w grupie 02 - osoby zajmujące kierownicze stanowiska, z uwagi na zatrudnienie od dnia 15 września 2014 r. drugiego wiceprezesa UKE.

W 2014 r. poniesiono wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) w wysokości 552,6 tys. zł (w 2013 r. 608,2 tys. zł) na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych 58 umów zleceń i 8 umów o dzieło z osobami fizycznymi spoza UKE. Umowy te obejmowały przede wszystkim wsparcie działalności merytorycznej UKE, m.in. w zakresie pomocy prawnej dla delegatur i centrali UKE, udział w komisjach egzaminacyjnych, wprowadzanie danych do systemów, porządkowanie, katalogowanie i archiwizowanie dokumentacji. Na podstawie umów zleceń dokonywano także sprzątnięcia pomieszczeń biurowych UKE.

Poniesione wydatki na rzecz osób fizycznych obejmowały wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń (§ 302) w kwocie 268 tys. zł (w 2013 r. - 323.3 tys. zł), tj. 97,2% planu po zmianach. Realizacja tych wydatków związana była ze świadczeniami na rzecz osób fizycznych (w tym m.in. wydatkami związanymi z obowiązkową wypłatą odpraw pieniężnych zwolnionym pracownikom oraz wypłatą świadczeń rzeczowych wynikających z przepisów dotyczących bhp, w tym wyposażenia w sprzęt ochrony osobistej, a także wypłaty ekwiwalentów za pranie odzieży roboczej).

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 10, 437-439)

Kolejną pozycją wydatków bieżących był zakup towarów i usług w łącznej kwocie 32.443,7 tys. zł. Największe pozycje dotyczyły:

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 1645, jt.

- zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) w łącznej kwocie 3.051,9 tys. zł, tj. 86,2% planu po zmianach i o 5,4 % mniej niż w roku 2013; największe wydatki dotyczyły m.in. zakupów paliwa, baz danych i środków czystości,
- zakupu usług pozostałych (§ 4300) w łącznej kwocie 8.950 tys. zł, tj. 90,3% planu po zmianach i 30% mniej niż w roku 2013; największe wydatki dotyczyły m.in. przygotowania i przeprowadzenia badania jakości powszechnych usług pocztowych (łącznie 563,5 tys. zł), systemu usługi utrzymania dla klastra serwerów¹³ IBM Power (301,8 tys. zł), wsparcia procesu inwentaryzacji usług świadczonych w sieciach szerokopasmowej transmisji danych (340 tys. zł),
- zakupu usług obejmujących opinie i ekspertyzy (§ 4390) w łącznej kwocie 2.331,3 tys. zł, tj. 66,5 % planu po zmianach i o 7% więcej niż w 2013 r.; największe wydatki dotyczyły m.in. opracowania analizy w zakresie wpływu na funkcjonowanie na polskim rynku telekomunikacyjnym oferty ramowej Orange (392,3 tys. zł), opracowania modelu bottom-up na potrzeby kalkulacji długookresowych kosztów (392,3 tys. zł), wykonania analizy i oceny projektu opisu kalkulacji kosztu netto za rok 2013 opracowanego i przedłożonego przez Poczta Polska (258,8 tys. zł); przyczyną niższego niż planowano wykorzystania środków w § 4390 były oszczędności w zakresie zaplanowanych wydatków na wsparcie eksperckie Departamentu Rynku Poczтового oraz wydatków na badania opinii konsumentów w Departamencie Strategii i Analiz Rynku Telekomunikacyjnego,
- opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe (§ 4400) w łącznej kwocie 10.045,2 tys. zł, tj. 98,3 % planu po zmianach; największą pozycję wydatków stanowił czynsz za wynajem powierzchni biurowej siedziby UKE (przykładowo za luty 2014 w kwocie 491,2 tys. zł),
- podróże służbowe zagraniczne (§ 4420) w łącznej kwocie 1.403,6 tys. zł, tj. 93,6% planu po zmianach i o 8,9% mniej niż w roku 2013.; plan wydatków na realizację podróży zagranicznych dla pracowników UKE wynosił w 2014 r. 1.500,00 tys. zł, z czego wydatkowano 1.403,6 tys. zł (93,6%); Urząd nabył dla swoich pracowników bilety lotnicze w klasie biznes za kwotę, 73.762,59 zł tj. o 189.449,81 zł mniej niż wydatkowano na bilety tej klasy w 2013 r. (263.212,40 zł) – spadek o 72%. Koszt biletów lotniczych w klasie biznes dla Prezesa UKE w 2014 r. wyniósł 143.475,52 zł, tj. o 33.864,82 zł więcej niż w 2013 r. (109.610,70 zł) – wzrost o 23,6%. Łączny koszt wyjazdów w 2014 r. delegacji zagranicznych z udziałem Prezesa UKE wyniósł 590.569,40 zł, tj. o 208.301,90 zł więcej niż w 2013 r. (382.267,50 zł) – wzrost o ponad 54%. Kwota ta dotyczyła 18 wyjazdów zagranicznych do następujących państw: USA, Hiszpania, Zjednoczone Emiraty Arabskie (dwukrotnie), Mołdawia, Oman-Bahrajn, Kazachstan, Korea Płd., Katar, Argentyna, Niemcy, Szwajcaria (pięciokrotnie), Turcja i Tajlandia. Łączny koszt usług hotelowych w ramach wyjazdów zagranicznych Prezesa Urzędu w 2014 r. wyniósł 74.383,50 zł¹⁴, tj. o 31.469,80 zł więcej niż w 2013 r. (42.913,70 zł) – wzrost o 73,33 %. Spośród 18 wyjazdów zagranicznych Prezesa UKE (73,5 dób hotelowych¹⁵) w roku 2014, usługi hotelowe były nabywane w 17 przypadkach (71,5 dób hotelowych, w jednym przypadku wyjazdu do Omanu koszty hotelu pokrywała strona zapraszająca).

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 6.961,3 tys. zł, tj. 63% planu po zmianach i były one wyższe od wykonania w 2013 r. o 18,1%.

¹³ Klaster komputerowy (ang. cluster) – grupa połączonych jednostek komputerowych, które współpracują ze sobą w celu udostępnienia zintegrowanego środowiska pracy.

¹⁴ UKE potwierdziło koszty usług hotelowych w ramach wyjazdów zagranicznych Prezesa Urzędu w 2014 r. na kwotę 41.698,26 zł. Kwota ta nie obejmowała kwot za usługi hotelowe z delegacji w Korei Płd. oraz Bahrajnie, ponieważ UKE nie posiadało dokładnej kalkulacji jednostkowego kosztu pokoju hotelowego. W przypadku delegacji w Korei Płd., koszty usług hotelowych Prezesa wynosiły 40.298,01 zł, jednak ze względu na skrócenie pobytu, hotel zwrócił proporcjonalnie 11.144,10 zł (wyliczenie UKE) ostateczna kwota wynosiła 29.153,91 zł. W przypadku wyjazdu trzyosobowej delegacji UKE do Bahrajnu firma pośrednicząca w zamawianiu usług hotelowych wystawiła łączną fakturę za wynajem pokoi hotelowych i za uzyskanie wiz wyjazdowych na kwotę 10.594,00 zł. Do wyliczenia kosztów usług hotelowych dla Prezesa przyjęto średnią arytmetyczną ww. kwoty, która wynosiła 3.531,33 zł.

¹⁵ Nocleg w Kazachstanie 2,5 doby.

UKE wydatkował na zakupy inwestycyjne (§ 606) kwotę 5.519,5 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach. Wydatki te poniesiono przede wszystkim na zakupy i instalację nowego sprzętu pomiarowego, wyposażenia monitoringowego na potrzeby urzędu, na zakupy samochodów dostawczych dla ekip kontrolno-pomiarowych.

Wydatki inwestycyjne (§ 605) wykonano na kwotę 1.381,9 tys. zł, tj. 56,4% planu po zmianach. Wydatki te poniesiono przede wszystkim na: budowę regionalnej stacji kontroli emisji radiowych wraz z wieżą antenową (378,2 tys. zł), remont drogi wewnętrznej w Siemianowicach Śląskich (454,2 tys. zł), wykonanie robót przystosowujących pomieszczenie w CLBT¹⁶ w Boruczy dla potrzeb serwerowni zapasowej UKE i serwerowni zapasowej EPL (100,6 tys. zł). Przyczyną niższego niż planowano wykorzystania środków w ww. paragrafie był brak realizacji zadania związanego z adaptacją pomieszczeń na potrzeby Delegatury UKE we Wrocławiu. Z uwagi na zbyt późne przekazanie nieruchomości nie można było przeprowadzić postępowania przetargowego na roboty budowlane.

Zakupy i wydatki inwestycyjne były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2014 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

Na podstawie badania 73¹⁷ dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 13.787,8 tys. zł (14,8% wykonanych wydatków) stwierdzono, że objęte badaniem wydatki zostały dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami w sposób oszczędny i celowy. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na wykonywanie przez Prezesa UKE ustawowych zadań uwzględnionych w projekcie budżetu na 2014 r., tj. zadań w zakresie regulacji rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych, oceny zgodności oraz wspierania rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Zobowiązania zostały rzetelnie rozliczone, zaksięgowane i w terminie zapłacone.

(dowód: akta kontroli str. 437-439, 162-173, 175-192, 853-1131)

Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których zawarto umowy na łączną kwotę 18.634 tys. zł. Postępowania były przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, zapytania o cenę i z wolnej ręki. Na realizację tych umów wydatkowano, do dnia zakończenia kontroli, łącznie 149,1 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że w zakresie objętym kontrolą zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁸ (dalej: 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. 524-597)

Zobowiązania w części 76 budżetu państwa – UKE na koniec 2014 r. wyniosły 4.040,0 tys. zł i były wyższe o 174,3 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2013 r. Główną pozycję (1.990,4 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wyplacone w dniu 18.02.2015 r.), a także wydatki w § 4300 zakup usług pozostałych (w łącznej kwocie 200,5 tys. zł) i § 4400 (w łącznej kwocie 109,0 tys. zł). Najwyższe pozycje wśród tych wydatków stanowiły zobowiązania wobec: Agencji Ochrony Osób i Mienia i Basma Security za ochronę budynków w kwocie 41,5 tys. zł (uregulowane do dnia 09.01.2015 r.) oraz zobowiązanie za czynsz wobec Orange Polska S.A. w kwocie 71,9 tys. zł (uregulowane do 27.01.2015 r.). Na koniec 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 437-439, 442-444)

W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 24 kwietnia 2014 r., przedstawiając oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 76 – UKE, Izba wnosila min. o: dokonanie gruntownej analizy zadań i priorytetów Urzędu dotyczących

¹⁶ Centralne Laboratorium Badań Technicznych

¹⁷ 46 dowodów księgowych wybrano losowo metodą MUS, 27 dobrano w sposób celowy.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.

współpracy międzynarodowej oraz zwiększenie nadzoru nad planowaniem podróży zagranicznych i analizowaniem ponoszonych przez Urząd kosztów w relacji do zamierzonych i osiągniętych celów, wprowadzenie procedur zapobiegających rozliczaniu w delegacjach służbowych kosztów faktycznie nieponiesionych przez osobę delegowaną, podjęcie stosownych działań w celu skorygowania nieprawidłowo dokonanych przez delegowanych pracowników rozliczeń kosztów zagranicznych podróży służbowych.

W wyniku wniosków pokontrolnych NIK, Urząd podjął następujące działania:

- wprowadzono *instrukcję w sprawie podróży służbowych poza granicami kraju*;
- dokonano korekt w rozliczeniach kosztów zagranicznych podróży służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 194-199)

Prezes UKE prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad gospodarką finansową, według zasad określonych w art. 175 ust. 1 i 2 up, w zakresie wydatków budżetowych, poprzez:

- okresowe monitorowanie wykonania budżetu i harmonogramu planu finansowo-rzeczowego,
- prowadzenie kontroli wydatków budżetowych,
- monitorowanie realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

W 2014 r. kontrole wewnętrzne przeprowadzono w siedmiu komórkach organizacyjnych Centrali UKE oraz czterech delegaturach. W wyniku przeprowadzonych kontroli ocenę negatywną, z powodu stwierdzenia 10 nieprawidłowości w przestrzeganiu wewnętrznych procedur obowiązujących w UKE, otrzymał Departament Strategii i Analiz Rynku Telekomunikacyjnego. Pozostałe kontrole zakończyły się wydaniem pozytywnej oceny z jednoczesnym wydaniem zaleceń pokontrolnych w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter indywidualny (związany bezpośrednio ze specyfiką danej komórki) oraz ogólny, we wszystkich kontrolach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stosowania zarządzenia Prezesa UKE Nr 92 z dnia 19 grudnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego i filii archiwum zakładowego w UKE. W 2014 r. Wydział Audytu Wewnętrznego UKE zrealizował sześć zadań audytowych, w których ujawniono istotne uchybienia:

- brak powiązania zaplanowanych wydatków budżetowych z założonymi celami i strategicznymi UKE,
- nieefektywne mechanizmy kontroli w zakresie wykonywanych prac przez zleceniobiorców oraz opracowania i weryfikacji dokumentacji z przeprowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia,
- ryzyka negatywnego wizerunku w związku z przewlekłością prowadzenia spraw przez Urząd,
- niedostateczna wiedza pracowników z zakresu praktycznego zastosowania przepisów ustawy o opłacie skarbowej,
- brak procedur w zakresie nadawania uprawnień dostępu do systemu SIIS podmiotom zewnętrznym oraz określenia ról, odpowiedzialności i uprawnień dla użytkowników wewnętrznych,
- ryzyko dotyczące przekazywania przez podmioty wiarygodnych, poprawnych i kompletnych danych inwentaryzacyjnych,
- brak uregulowania obowiązku corocznego przekazywania przez przedsiębiorstwa danych o inwestycjach w infrastrukturę telekomunikacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 194-199, 598-603)

W UKE, obieg dokumentów finansowo-księgowych określało zarządzenie nr 7 Dyrektora Generalnego UKE z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie wprowadzenia *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych*, natomiast kontrolę dokumentacji finansowo-księgowej

określało zarządzenie Nr 6 Dyrektora Generalnego UKE z dnia 24 marca 2009 r. ze zmianami¹⁹, w sprawie wprowadzenia *Instrukcji kontroli dokumentów finansowo-księgowych*.

(dowód: akta kontroli str. 614-665)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Zdaniem NIK, Prezes UKE podejmując decyzje o zagranicznych wyjazdach delegacji, w poniżej wymienionych przypadkach, nie kierował się zawartym w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp wymogiem dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny.

W dniach od 28 marca 2014 r. do 11 kwietnia 2014 r., delegacja pracowników Urzędu Komunikacji Elektronicznej, pod przewodnictwem Prezesa UKE, uczestniczyła w posiedzeniu Światowej Konferencji Rozwoju Telekomunikacji w Dubaju. W dniu 2 kwietnia 2014 r. Prezes UKE wróciła do Warszawy, a w dniu 4 kwietnia 2014 r. wróciła do Dubaju. Na dodatkowy przelot UKE wydatkowało 11.637,65 zł. Ponadto w dniach 2-4 kwietnia 2014 r., Urząd ponosił koszty noclegu w kwocie 2.867,52 zł. Pani Prezes UKE wyjaśniła, że *„W dniu 3 kwietnia 2014 r. zmuszona byłam przerwać delegację zagraniczną ze względu na konieczność przeprowadzenia pilnych bezpośrednich uzgodnień w UKE. (...) Mój powrót związany był również z faktem, iż dni 2-4 kwietnia 2014 r. były tzw. dniami sejmowymi i otrzymałam, już w toku podróży zagranicznej, zaproszenia do udziału w pracach komisji sejmowej”*.

W dniach od 16 października 2014 r. do 8 listopada 2014 r., delegacja pracowników UKE pod przewodnictwem Prezesa UKE, uczestniczyła w posiedzeniu Konferencji Pełnomocników ITU (PP-14) oraz ostatnim posiedzeniu Rady ITU 2014 r. w Busan. W dniu 18 września 2014 r., UKE wydatkowało 112.218,07 zł za pobyt delegacji w hotelu w Korei Płd. Należność za zakwaterowanie Prezesa UKE w hotelu wyniosła 12.391 USD, co po przeliczeniu²⁰ wyniosło 40.298,01 zł za pobyt w okresie od 18 października 2014 r. do 8 listopada 2014 r. W dniu 29 października 2014 r., część delegacji wraz z Panią Prezes powróciła do kraju wcześniej niż pierwotnie zaplanowano. UKE wyegzekwował od hotelu 54% uiszczonej opłaty za niewykorzystane miejsca noclegowe dla delegacji. Prezes UKE wyjaśniła, że *„W dniu 29 października 2014 r. zdecydowałam się na wcześniejszy powrót do kraju z Konferencji Pełnomocników ITU oraz posiedzenia Rady ITU w Busan, przede wszystkim ze względu na zakończenie wyborów do władz (w tym Rady) ITU (...). Administracja hotelu w Busan, kierując się swoją polityką rezerwacyjną, wyraziła zgodę na zwrot większej części zapłaconej kwoty (...). Prezes UKE nie jest osobą, która odpowiada za zamówienia, rozliczenia i negocjacje stawek hotelowych. Zadania te nie wchodzą w zakres mojej odpowiedzialności”*.

W § 2 pkt. 2 zarządzenia Nr 10 Dyrektora Generalnego UKE z dnia 16 maja 2014 r. wprowadzającego instrukcję w sprawie podróży służbowych poza granicami kraju określono, że Dyrektor DWZ raz na kwartał dokonuje weryfikacji wykonania planu podróży i przekazuje, w terminie 15 dni od zakończenia kwartału, sprawozdanie z jego realizacji Dyrektorowi Generalnemu UKE. Sprawozdania za II, III i IV kwartał 2014 r. zostały sporządzone w dniach 16 lipca 2014 r., 17 października 2014 r. oraz 21 stycznia 2015 r., tj. powyżej 15 dni od zakończenia kwartałów. Dyrektor Departamentu Współpracy z Zagranicą wyjaśniła, że: *Ze względu na rozszerzenie zakresu analizy zgodnie z poleceniem Dyrektora Generalnego z dnia 25 czerwca 2014 r., analizy te były sporządzane kompleksowo i każdorazowo przekazywane w najbliższym możliwym terminie z uwzględnieniem innych pilnych zadań wykonywanych przez DWZ*.

(dowód: akta kontroli str. 958-1282)

W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 24 kwietnia 2014 r., Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę, że nieobecności Prezesa UKE wynikające z odbywania zagranicznych podróży służbowych mogą zwiększać ryzyko osłabienia nadzoru nad podległymi pracownikami oraz powodować gorszą realizację ustawowych zadań, z których zdecydowana większość nie dotyczyła współpracy międzynarodowej. Izba zwracała uwagę, że w roku 2013 Prezes UKE przebywała w służbowych podróżach zagranicznych łącznie 56 dni (liczba

¹⁹ Zmieniane Zarządzeniami Dyrektora Generalnego UKE nr 31 z dnia 8 maja 2009 r. oraz nr 13 z dnia 28 czerwca 2010 r.

²⁰ Przy kursie 3,2522 zł za 1 USD.

zawiera także dni wolne od pracy). W 2014 roku Prezes UKE przebywała w delegacjach łącznie 98 dni (liczba zawiera także dni wolne od pracy).

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 5.819,1 tys. zł i stanowiły 24,8 % kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. Znacznie niższe niż planowane wykonanie wydatków stwierdzono w trzech realizowanych projektach.

System informacyjny o Infrastrukturze Szerokopasmowej i Portal Polska Szerokopasmowa (projekt realizowany w porozumieniu z Instytutem Łączności (beneficjent) i MAiC – wydatkowano 900,4 tys. zł, tj. 25,8% planu. Przyczynami niższego wykonania wydatków było m.in.:

- a. uzyskanie niższych niż zakładano cen przy zakupie usług m.in. organizacji dwóch konferencji i usług doradczych, a także niezrealizowanie części zaplanowanych wydatków m.in. z uwagi na czynniki zewnętrzne;
- b. przedłużająca się procedura przygotowania postępowania przetargowego na *Budowę narzędzia pomiarowo – kontrolnego do oceny parametrów i funkcjonalności sieci szerokopasmowych*, skutkująca późniejszym niż planowano podpisaniem umowy z wykonawcą systemu.

Budowa platformy e-usług Urzędu Komunikacji Elektronicznej – wydatkowano 1.215,2 tys. zł, tj. 11,7 % planu. Przyczynami niższego wykonania wydatków było m.in.: przedłużające się postępowanie na udzielenie zamówienia publicznego na realizację platformy. Ostateczny wyrok Sądu Okręgowego w sprawie ww. postępowania przetargowego został ogłoszony w dniu 14 maja 2014 r. Prezes UKE uzyskał wydłużenie terminu realizacji projektu do dnia 30 września 2015 r.

Rozbudowa Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych (PLICBD2) – wydatkowano 3.703,5 tys. zł, tj. 38,7% planu. Przyczynami niższego wykonania wydatków było m.in.: przedłużenie, na wniosek wykonawcy, terminu realizacji zamówienia o 4 miesiące i przeniesienie planowanych w IV kwartale 2014 r. wydatków inwestycyjnych na I i II kwartał roku 2015.

(dowód: akta kontroli str. 12, 175-184, 193, 387-421, 461)

Badaniem objęto wydatki w kwocie 5.542,2 tys. zł, tj. 95,2% ogółu wydatków budżetu środków europejskich. W wyniku kontroli stwierdzono, że wydatki te zostały zrealizowane w sposób gospodarny i celowy, zgodnie z planem finansowym i umową o dofinansowanie oraz w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano wydatki. Nie było opóźnień płatności za faktury.

(dowód: akta kontroli str.12-17, 339, 421-434)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wykonanie wydatków z budżetu środków europejskich niezmiennie od trzech lat pozostaje na niskim poziomie i nie przekracza 25% zaplanowanych wydatków. Pomimo upływu 3 lat od rozpoczęcia projektów nie ma widocznych efektów ich realizacji W przypadku utrzymania takiego tempa realizacji istnieje ryzyko utraty dofinansowania na ukończenie jednego z projektów.

(dowód: akta kontroli str. 501-523)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

Efekty rzeczowe dla pięciu wybranych zidentyfikowanych działań Prezesa UKE:

1. *Działania regulacyjne oraz wydawanie uprawnień pozwalających na dysponowanie i wykorzystywanie widma częstotliwości (6.3.1.7)*. Celem zadania było zwiększenie dostępności usług telekomunikacyjnych. Miernikiem zadania było udostępnienie

zasobów w wielkości 40 MHz częstotliwości. Na koniec 2014 r. wartość miernika wyniosła 0. Przyczyną nierozdysponowania częstotliwości było odwołanie aukcji w dniu 11 lutego 2014 r. i ponowne jej ogłoszenie dopiero w dniu 10 października 2014 r.

W związku z nierozdysponowaniem częstotliwości i nieosiągnięciem zaplanowanych wartości wskaźnika wyjaśniono, m.in. że nie jest to podstawowa działalność Departamentu Zarządzania Zasobami Częstotliwości UAE (DZC). Departament realizował inne działania związane z wydawaniem uprawnień do dysponowania i wykorzystywania widma częstotliwości oraz obsługi urzędzeń radiowych. W 2014 r. wydano ponad 73 tysiące decyzji dotyczących gospodarowania częstotliwościami i używania oraz obsługi urzędzeń radiowych. Na realizację tego zadania zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 7.340,1 tys. zł, a wydatkowano 7.190,9 tys. zł, tj. 97,9%.

2. *Kontrola i egzekucja obowiązków regulacyjnych w zakresie telekomunikacji (6.3.1.8).* Celem zadania było *zapewnienie wysokiego stopnia wywiązywania się dostawców usług telekomunikacyjnych z obowiązków regulacyjnych*. Miernikiem zadania była liczba kontroli, w których stwierdzono naruszenia przepisów w zakresie telekomunikacji do wszystkich wykonanych kontroli, założono docelową wartość miernika na poziomie 30%. Na dzień 30 września 2014 r. wartość miernika wyniosła 29%. Na realizację tego zadania zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 12.603 tys. zł, wydatkowano 11.819,4 tys. zł, tj. 95,5%.
3. *Ochrona zbiorowych i indywidualnych interesów konsumentów, eliminowanie z obrotu niedozwolonych postanowień umownych oraz tworzenie polityki konsumenckiej na poziomie krajowym i międzynarodowym (6.12.2.1).* Celem zadania było *kształtowanie polityki konsumenckiej na rynku telekomunikacyjnym poprzez współpracę z organami ochrony konsumentów oraz wspomaganie abonentów usług telekomunikacyjnych w egzekwowaniu ich praw wobec operatorów, bezpośrednia edukacja, poradnictwo konsumenckie*. Miernikiem zadania były *spotkania/konferencje/szkolenia*, założono docelową wartość miernika na poziomie 100. Na koniec roku 2014 r. wartość miernika wyniosła 100. Na realizację tego zadania zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 4.375,5 tys. zł, a wydatkowano 4.375,9 tys. zł tj. 98,6%.
4. *Badanie i kontrola znajdującej się w obrocie lub oddanej do użytku aparatury, w tym telekomunikacyjnych urzędzeń końcowych i urzędzeń radiowych (6.12.2.4).* Celem zadania było *zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i ochrony konsumenta oraz stworzenie warunków do rozwoju uczciwej konkurencji*. Miernikiem zadania była liczba przeprowadzonych badań, w których stwierdzono naruszenie przepisów w nadzorze rynku do wszystkich przeprowadzonych badań, założono docelową wartość miernika na poziomie 10%. Na koniec 2014 r. wartość miernika wyniosła 43,7%. Na realizację tego zadania zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 4.050,8 tys. zł, a wydatkowano 3.855,2 tys. zł, tj. 95,1%.
5. *Utrzymanie, eksploatacja i rozwój Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z centralną Bazą Danych (PLICBD) (6.3.3.6).* Celem zadania było *zapewnienie krótkiego czasu na pozyskanie informacji o lokalizacji osoby wzywającej pomocy*. Miernikiem zadania był czas lokalizacji osób wzywających pomocy, założono docelową wartość miernika na poziomie 3 sekund. Na koniec 2014 r. wartość miernika wyniosła 3 sekundy. Na realizację tego zadania zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 3.634,3 tys. zł, a wydatkowano 2.399,7 tys. zł, tj. 66%.

(dowód: akta kontroli str. 341-386, 445-449)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej efektów rzeczowych prowadzonej działalności nie stwierdzono nieprawidłowości.

W przypadku jednego z pięciu poddanych kontroli efektów rzeczowych działalności Prezesa UAE NIK zwraca uwagę, na nieprecyzyjną konstrukcję miernika. Wartość którego została określona efektem tylko do jednego z wielu podejmowanych przez Prezesa UAE zadań, których celem jest zwiększenie dostępności usług telekomunikacyjnych.

Opis stanu
faktycznego

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2014:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków Izby Celnych na koniec miesiąca grudnia 2014 r. (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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²¹, z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²² oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²³.

Sprawozdania sporządzone przez UKE przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2014 r. Zostały opracowane rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 1.864.289,7 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 92.793,0 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 131 – Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 1.864.289,7 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, do konta 131, prowadzona w systemie finansowo-księgowym, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2014 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 92.793,0 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2014 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 – Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania

²¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²² Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

²³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej, czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

W 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw i usług.

Kwoty wydatków ujęte w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 - Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli, str. 6-17, 436-441, 462-500, 1282-1284)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Wydatki poniesione w obszarze transport i łączność

Opis stanu
faktycznego

Jednym z celów Prezesa UKE było zapewnienie jak największej liczbie osób dostępności usług szerokopasmowych poprzez wprowadzenie narzędzi stymulujących przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz podmioty publiczne do inwestowania w infrastrukturę w oparciu o nowoczesne technologie.

Misją Prezesa UKE określoną w Strategii było zapewnienie społeczeństwu polskiemu dostępności nowoczesnych usług telekomunikacyjnych i pocztowych z zachowaniem przejrzystości i efektywnej komunikacji działań Urzędu.

W celu osiągnięcia tak zdefiniowanej misji ustalono 6 celów strategicznych:

1. Wprowadzenie narzędzi stymulujących przedsiębiorców telekomunikacyjnych do inwestowania w infrastrukturę w oparciu o nowoczesne technologie.
2. Stymulowanie wzrostu konkurencji na rynku telekomunikacyjnym.
3. Wzmocnienie pozycji konsumenta i zapewnienie wymaganego poziomu jakości usług.
4. Zwiększenie dostępu do usług poprzez efektywne zarządzanie widmem.
5. Zapewnienie skutecznego otwarcia rynku pocztowego na konkurencję.
6. Zwiększenie efektywności działań UKE.

Najistotniejsze działania Prezesa UKE w trakcie obowiązywania Strategii:

- dnia 13 lutego 2013 r. Prezes UKE rozstrzygnął przetarg na rezerwację częstotliwości z pasma 1800 MHz dla świadczenia mobilnych usług szybkiego Internetu.
- dnia 23 lipca 2013 r. miało miejsce symboliczne wyłączenie ostatniego naziemnego nadajnika ogólnopolskiej telewizji analogowej.
- dnia 7 października 2014 r. Prezes UKE podpisał decyzję i postanowienie uwalniające rynek szerokopasmowego dostępu do Internetu w 76 gminach.
- dnia 10 października 2014 r. Prezes UKE ogłosił aukcję na 19 rezerwacji częstotliwości z pasm 800 MHz i 2600 MHz, na obszarze całego kraju, przeznaczonych do świadczenia usług telekomunikacyjnych w służbie ruchomej lub stałej.
- dnia 14 października 2014 r. opublikowano wskaźniki jakości publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, w efekcie podpisanego w październiku 2012 r., z inicjatywy Prezesa UKE, Memorandum w sprawie współpracy na rzecz podnoszenia jakości usług dostępnych na rynku telekomunikacyjnym.
- dnia 20 października 2014 r. przedstawiono do konsultacji Zbiór dobrych praktyk w zakresie współpracy sektorów telekomunikacyjnego oraz energetycznego, opracowanych na podstawie doświadczeń przedsiębiorców telekomunikacyjnych i energetycznych, będących wynikiem realizacji wspólnych inwestycji.

Wskaźnik udziału gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu przez łącze szerokopasmowe w liczbie gospodarstw domowych ogółem kształtował się następująco: w 2010 r. – 65,87%, w 2011 r. – 73,2%, w 2012 r. – 77,61%, w 2013 r. – 91,26% i w 2014 r. 107,61%²⁴.

W latach 2010-2014, Prezes UKE przekazał do budżetu państwa dochody m.in. z tytułu użytkowania częstotliwości radiowych od 5 największych przedsiębiorców łącznie w kwocie 986.921 tys. zł, z tytułu dysponowania częstotliwością przydzieloną w drodze rezerwacji od 4 operatorów komórkowych w łącznej kwocie 215.148,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 842-852, 1288-1367)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o:

1. Organizowanie służbowych podróży zagranicznych, z zachowaniem zasad oszczędności i celowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2015 r.

Dyrektor
Departamentu Infrastruktury
Tomasz Emiljan

.....
podpis

**Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego z dnia 22 kwietnia 2015 roku
ujednociony na podstawie Uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 38/2015
z dnia 3 czerwca 2015 roku**

²⁴ W 2014 r. dostęp do Internetu przez łącza szerokopasmowe statystycznie było więcej niż jedno w gospodarstwie domowym ogółem.

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.