



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KIN.410.001.09.2016

P/16/001/KIN/09

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001/KIN/09– Wykonanie budżetu państwa w 2015 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 97185 z dnia 08.01.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Robert Mecha, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97186 z dnia 08.01.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Komunikacji Elektronicznej, ul. Kasprzaka 18/20, 01-211 Warszawa (dalej: UKE).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Gaj, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE). (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.

W ramach części 76 budżetu państwa finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania m.in. z zakresu:

- regulacji i kontroli rynków usług telekomunikacyjnych, gospodarki w zakresie zasobów częstotliwości, zasobów orbitalnych i zasobów numeracji oraz kontroli spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej, przewidzianych przepisami ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne¹ (dalej: Pt);
- tworzenia warunków dla rozwoju krajowych służb radiokomunikacyjnych przez zapewnianie Rzeczypospolitej Polskiej niezbędnych przydziałów częstotliwości oraz dostępu do zasobów orbitalnych, koordynacji rezerwacji częstotliwości w zakresach częstotliwości przeznaczonych dla podmiotów, o których mowa w art. 4 Pt;
- regulacji działalności pocztowej, określone w ustawie z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe² (dalej: Pp);
- analizy i oceny funkcjonowania rynków usług telekomunikacyjnych i pocztowych, rozstrzygania sporów między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w zakresie właściwości Prezesa UKE;

¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 243 ze zm.

² Dz. U. poz. 1529 ze zm.

- podejmowania interwencji w sprawach dotyczących funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych oraz rynku aparatury, w tym rynku urządzeń telekomunikacyjnych;
- spraw związanych z rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce i nadzorowania zadań wynikających z ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³;

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków⁴,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowaną przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁵ (dalej: ufp).

Zrealizowane w 2015 r. w części 76 dochody wyniosły 789.277,8 tys. zł, a wydatki budżetu państwa - 94.406,9 tys. zł. Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 13.189,9 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁶ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 76 - Urząd Komunikacji Elektronicznej.

W wyniku kontroli 8,5% ogólnej kwoty zrealizowanych wydatków budżetu państwa i 88,4% ogólnej kwoty wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Stwierdzono, że objęte badaniem wydatki spełniały kryteria celowości i gospodarności.

Formułując pozytywną ocenę, NIK wzięła pod uwagę fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto większość celów prowadzonej działalności zaplanowanych w projekcie tej części budżetu.

Prezes UKE rzetelnie i skutecznie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 76.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2015 r., sporządzone przez dysponenta części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.

³ Dz. U. nr 106, poz. 675 ze zm.

⁴ Z uwzględnieniem kontroli wydatków poniesionych w wybranych najważniejszych obszarach działalności państwa. Są to: obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, transport i łączność, polityka rolna i rybacka, obrona narodowa, polityka społeczna, nauka i szkolnictwo wyższe, bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia, oświata i wychowanie, kultura i dziedzictwo narodowe, gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

Sprawozdania dysponenta części 76 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała także w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2015 r.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁷, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację budżetu w tej części i polegały na niestosowaniu procedury egzekucji należności pieniężnych pobieranych przez UKE w zakresie terminowości wystawiania tytułów wykonawczych.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r.¹⁰ dochody budżetowe dla tej części zaplanowano pierwotnie w kwocie 2.592.733 tys. zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej¹¹ kwota zaplanowanych dochodów została zmniejszona do 816.566 tys. zł. Zmniejszenie dotyczyło kwoty 1.800.000 tys. zł planowanej z tytułu opłat za rezerwacje częstotliwości w wyniku aukcji elektronicznej, z uwagi na przedłużające się postępowanie aukcyjne.

Zrealizowane w 2015 r. dochody wyniosły 789.277,8 tys. zł i były niższe o 3,3% od kwoty planowanej (po zmianach). Wykonane dochody były w porównaniu do 2014 r. niższe o 42,3%, tj. o 1.075.011,9 tys. zł. Zrealizowane zostały one w dziale 600 – Transport i łączność, w rozdziale 60047 – Urząd Komunikacji Elektronicznej. Największy udział w dochodach, wynoszący 54%, stanowiły wpływy z różnych opłat (§ 690) za: prawo do wykorzystywania częstotliwości, prawo do wykorzystywania zasobów numeracji, z opłaty telekomunikacyjnej oraz z opłat za egzaminy i za wydanie świadectw operatora urządzeń radiowych, w łącznej kwocie 430.175,7 tys. zł, tj. 93,8% planu w tym paragrafie. Drugim, co do wielkości głównym źródłem dochodów (45%) były wpływy z opłat za koncesje telekomunikacyjne (§ 059) w łącznej kwocie 356.042,4 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Źródłem realizacji pozostałych dochodów były w szczególności: grzywny i kary pieniężne

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.).

⁸ 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).

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

¹⁰ Dz. U. poz. 153 ze zm.

¹¹ Nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2015 wprowadzona ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 2195).

od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 058) w kwocie 1.175,5 tys. zł oraz odsetki od nieterminowych wpłat (§ 091) w kwocie 1.547,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8-13, 32, 57, 50, 234)

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 76 budżetu państwa wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 44.750,3 tys. zł. Obejmowały one głównie grzywny i kary pieniężne w kwocie 30.266,0 tys. zł (§ 058), wpływy z różnych opłat w kwocie 13.013,4 tys. zł (§ 069) oraz odsetki w wysokości 1.350,6 tys. zł (§ 091). W porównaniu do 2014 r. stan należności ogółem na koniec 2015 r. był niższy o 7.465,6 tys. zł (tj. 14,3%) od stanu należności na koniec 2014 r. Niższe były również zaległości, (o 5.970,6 tys. zł) na dzień 31 grudnia 2015 r. w porównaniu z zaległościami na koniec 2014 r. Wynosiły one 15.086,7 tys. zł.

Zaległości obejmowały przede wszystkim wpływy z różnych opłat (§ 069): za prawo do dysponowania i wykorzystywania częstotliwości i za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji w kwocie 12.320,1 tys. zł, grzywny i kary (§ 058) w wysokości 1.326,6 tys. zł oraz odsetki (§ 091) w wysokości 1.328,0 tys. zł. Analiza wybranych zaległości wykazała, że w stosunku do nich wystawiano upomnienia, a w przypadku braku wpłaty tytuły wykonawcze. Szczegółowym badaniem objęto zaległości w łącznej kwocie 2.338,4 tys. zł, nie stwierdzając nieprawidłowości w ich naliczaniu i egzekwowaniu.

W konsekwencji dokonywania wpłat przez przedsiębiorców z różnych tytułów na koniec 2015 r. w księgach rachunkowych UKE wystąpiły nadpłaty w wysokości 12.463,2 tys. zł, które były sukcesywnie weryfikowane przez pracowników UKE. W porównaniu do 2014 r. były one niższe o 5.038,4 tys. zł.

Prezes UKE w 2015 r. wydał 629 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych za niewypełnienie obowiązków określonych w ustawie Pł na łączną kwotę 30.373,0 tys. zł, z czego 83 decyzje na kwotę 28.998,3 tys. zł, były nieprawomocne, według stanu na koniec 2015 r.

W 2015 r. wystawiono 1.640 upomnień na łączną kwotę 8.975,4 tys. zł, a wyegzekwowano 3.920,7 tys. zł, tj. 44% kwoty objętej upomnieniami. Liczba upomnień wystawionych w 2015 r. wzrosła o 213 w porównaniu do 2014 r., spadła natomiast o 10.030,9 tys. zł kwota, na którą wystawiono upomnienia. Podmiotom, które mimo wysłanych upomnień nie dokonały wpłat wystawiano tytuły wykonawcze - łącznie wystawiono ich 1.238 na kwotę 4.725,6 tys. zł, uzyskując wpływy w wysokości 2.086,4 tys. zł, tj. 44,1% naliczonej kwoty¹² (w 2014 r. wystawiono 1.572 tytuły wykonawcze uzyskując 1.061,3 tys. zł, tj. 36,8% naliczonej kwoty). Podejmowane działania 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 tzw. „trudnej egzekucji” wyegzekwowano 3.349,5 tys. zł (w 2014 r. 733,9 tys. zł).

¹² Różnica pomiędzy łącznymi kwotami wystawionych upomnień, wyegzekwowanych należności i wystawionych tytułów wykonawczych wynika z faktu że jest to proces ciągły nie ograniczony do roku budżetowego. Część tytułów wykonawczych zostanie wystawiona w 2016 r. pomimo tego, że upomnienie wystawiono w 2015 r.

W 2015 r. Prezes UKE nie umarzał należności i nie odraczał terminów płatności zaległości, natomiast rozłożył na raty płatności należności na łączną kwotę 201,6 tys. zł (w 2014 r. – 221,8 tys. zł).

W 2015 r. przedawnieniu uległy należności w łącznej kwocie 12,5 tys. zł (w 2014 r. 53,2 tys. zł) obejmujące opłaty za prawo do wykorzystywania częstotliwości i za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji oraz z tytułu kar. Przedawnienia te nastąpiły w wyniku nieskutecznych postępowań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 57, 71-108, 144, 146-169, 196-200, 212-217, 234)

Szczegółowym badaniem objęto 16 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych w łącznej kwocie 196.449,8 tys. zł, co stanowiło 24,9% ogólnej kwoty dochodów zrealizowanych przez UKE. Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości ustalania należności. Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono. Należności wymierzane były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie.

(dowód: akta kontroli str. 170)

Prezes UKE prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej według zasad określonych w art. 175 ust. 1 i 2 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 udzielania ulg w spłacie zobowiązań. Sporządzane były kwartalne analizy windykacji i egzekucji należności budżetowych.

Wydział Kontroli Wewnętrznej w UKE przeprowadził w 2015 r. m.in. kontrolę dotyczącą prawidłowości prowadzenia spraw przez Wydział Egzekucji Należności, konsekwencją której było zobowiązanie pracowników wydziału m.in. do stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie terminów załatwienia spraw.

(dowód: akta kontroli str. 118-143, 187-193)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości.

Badanie 6 wybranych losowo tytułów wykonawczych wykazało, że były one wystawiane od 59 do 434 dni po dacie wystawienia upomnienia. Przykładowo w dniu 17.11.2014 r. wystawiono upomnienie UOP/CEN/0989/2014 (doręczone 25.11.2014 r.), obejmujące 718 pozycji zaległości. Tytuły wykonawcze do ww. upomnienia wystawiano w okresie od 17.02.2014 r. do 09.04.2014 r., tytuł wykonawczy nr TW/CEN/294/15 wystawiono po 127 dniach. W dniu 13.01.2014 r. wystawiono upomnienie UOP/CEN/0006/2014 (doręczone 29.01.2014 r.), a tytuł wykonawczy nr TW/CEN/208/15 wystawiono 27.03.2015 r. tj. po 418 dniach.

Działania takie stanowiły naruszenie punktu 5.1.12. procedury egzekucji należności pieniężnych pobieranych przez UAE¹³. Stosownie do ww. procedury tytuł wykonawczy należało wystawić niezwłocznie po otrzymaniu potwierdzenia doręczenia upomnienia i braku wpłaty w terminie wskazanym w upomnieniu.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że przyczyną wystawiania tytułów wykonawczych z opóźnieniem była złożoność spraw i duża liczba pozycji w poszczególnych upomnieniach. Przykładowo upomnienie UPO/CEN/0006/2014 obejmowało 258 pozycji zaległości, a upomnienie nr UPO/CEN/0989/2014 obejmowało 718 pozycji.

Wskazane przyczyny nie usprawiedliwiają wystawiania tytułów wykonawczych z opóźnieniem w stosunku do obowiązującej w UAE procedury egzekucji należności pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 144, 146, 196-200)

Kontrola 16 wybranych losowo dokumentów dot. dochodów UAE wykazała, że w jednym przypadku należność z tytułu opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością¹⁴ w łącznej kwocie 15,1 tys. zł za 2014 r. została zaksięgowana w księgach rachunkowych roku 2015. Wpłata została wniesiona przez przedsiębiorcę w 2014 r. i została ujęta w księgach jako nierozliczona nadpłata.

Przyczyną niezaksięgowania dokumentu tej należności w 2014 r. był błąd pracownika powodowany złożonością sprawy i dużą liczbą dokumentów z tym związanych.

(dowód: akta kontroli str. 144, 146-159, 196-200)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015, wydatki budżetu państwa w części 76, zostały zaplanowane w kwocie 103.459 tys. zł (w rozdziale 60047 - Urząd Komunikacji Elektronicznej - 103.410 tys. zł, w rozdziale 75212 - Pozostałe wydatki obronne - 49 tys. zł). Przy planowaniu wydatków uwzględniono konieczność realizacji zadań związanych m.in. z rozwojem, rozbudową i funkcjonowaniem Krajowego Systemu Monitoringu Widma Radiowego (KASMON), adaptacją pomieszczeń i pozyskaniem nieruchomości na potrzeby urzędu, zakupem aparatury kontrolno-pomiarowej środków transportu na potrzeby ruchomych stacji pomiarowych.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone łącznie o kwotę 550,6 tys. zł z rezerwy celowej oraz z części 34 – Rozwój regionalny.

Z przyznanych środków z rezerwy celowej wykorzystano 297,8 tys. zł, tj. 90,1% (głównie na wypłatę wynagrodzeń dla nowo mianowanych pracowników służby cywilnej). Środki przeniesione z części 34 – Rozwój regionalny zostały wykorzystane w kwocie 152,5 tys. zł, tj. 69,3%.

¹³ Procedura zatwierdzona 12.02.2013 r. przez Dyrektora Generalnego UAE do stosowania.

¹⁴ Wydana na podstawie pozwolenia radiowego LR1905/05 z 11.05.2005 r.

W ramach kwoty przeniesionej z części 34 zaplanowano zakup 6 zestawów komputerów o dużej mocy obliczeniowej, zakup jednej licencji pływającej¹⁵ na oprogramowanie specjalistyczne typu ArcGis oraz organizację i przeprowadzenie warsztatów w zakresie stosowania wymagań dla sieci NGA¹⁶ w POPC¹⁷. Wszystkie zaplanowane zadania zostały zrealizowane. Kwota oszczędności przy realizacji zadań wynika z faktu, iż po przeprowadzeniu procedury udzielenia zamówienia publicznego, uzyskano oferty o niższej kwocie niż planowano.

(dowód: akta kontroli str. 7, 14-27, 33, 144-145, 204-211)

Wydatki w części 76 zrealizowane w 2015 r. wyniosły 94.406,9 tys. zł, tj. 92,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o 1.614 tys. zł, tj. o 1,7 %. Wydatki poniesiono głównie w dziale 600 - Transport i łączność (99,9% wydatków ogółem w tej części). Wyniosły one 94.362,1 tys. zł, tj. 92,5% planu po zmianach.

Na koniec 2015 r. zrealizowano wydatki majątkowe w łącznej kwocie 8.180,4 tys. zł, tj. 58,8% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2014 r. o 14,9%.

Wydatki inwestycyjne (§ 605) wykonano na kwotę 2.268,0 tys. zł, tj. 52,4% planu po zmianach. Wydatki te poniesiono przede wszystkim na: przebudowę nowej siedziby UKE we Wrocławiu (966,8 tys. zł), budowę regionalnej stacji kontroli emisji radiowych wraz z wieżą antenową w Opolu (392,4 tys. zł), budowę zewnętrznego ogrodzenia w Siemianowicach Śląskich (218,1 tys. zł).

Niski poziom wykorzystania środków inwestycyjnych w tym paragrafie klasyfikacji budżetowej wynikał głównie z niezakończenia w 2015 r. inwestycji związanej z adaptacją pomieszczeń w budynku we Wrocławiu na potrzeby nowej siedziby Delegatury UKE.

UKE wydatkował na zakupy inwestycyjne (§ 606) kwotę 4.526,6 tys. zł, tj. 77,1% planu po zmianach. Ponadto na zakupy inwestycyjne wydatkowano w kwotę 114,5 tys. zł (§ 6068) oraz 1.271,4 tys. zł (§ 6069). Wydatki te poniesiono m.in. na: wykonanie zabudowy 3 pojazdów marki Toyota SR5 do prowadzenia działań kontrolno-pomiarowych (870,6 tys. zł), modernizację i utrzymanie macierzy dyskontowych NetApp (661,3 tys. zł) i zakup kompletu anten (449,1 tys. zł).

Niewykonanie planu finansowego w § 6060 - „zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” związane było z unieważnieniem postępowania na aktualizację oprogramowania i dostawę urządzeń umożliwiających rozszerzenie możliwości pomiarowych systemu ROMES dla czterech zestawów posiadanych przez Urząd. Postępowanie unieważniono z uwagi na fakt, że zaproponowana przez oferentów najniższa cena przewyższała kwotę jaką UKE przeinaczył na sfinansowanie tego zamówienia.

Zakupy i wydatki inwestycyjne były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2015 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 58-60, 144-145, 201-207)

¹⁵ Jest to typ licencji, która pozwala na jednoczesny dostęp do programu licencjonowanego np. 20-tu użytkownikom, a program jest zainstalowany na np. 30 komputerach.

¹⁶ Z ang. Next-generation access – sieć dostępu nowej generacji.

¹⁷ Program Operacyjny Polska Cyfrowa.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 7.984,8 tys. zł, tj. 8,46% wykonanych wydatków. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym UKE. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹⁸).

Objęte badaniem wydatki zostały zrealizowane 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 2015 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.

W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 7.984,8 tys. zł - pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych¹⁹ (dalej: pzp) - nie stwierdzono nieprawidłowości.

Szczegółowemu badaniu poddano trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których zawarto umowy na łączną kwotę 3.168,0 tys. zł. Postępowania te były przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, zapytania o cenę i z wolnej ręki²⁰. Na realizację tych umów wydatkowano, do dnia 31 grudnia 2015 r., łącznie 2.615,4 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że w zakresie objętym kontrolą 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. 241-271)

Zobowiązania w części 76 budżetu państwa wyniosły na koniec 2015 r. 4.190,7 tys. zł i były wyższe o 150,7 tys. zł od kwoty zobowiązań na koniec 2014 r. Główną pozycję (3.080,3 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wyplacone w dniu 16.02.2016 r.), a także wydatki w § 4300 - zakup usług pozostałych (w łącznej kwocie 182,3 tys. zł) i w § 4400 - opłaty czynszowe (w łącznej kwocie 114,0 tys. zł). Najwyższe pozycje wśród tych wydatków stanowiły zobowiązania wobec: Media Impact Polska sp. z o.o. za materiały promocyjne w kwocie 42,5 tys. zł (uregulowano do dnia 21.01.2016 r.) oraz zobowiązanie za czynsz wobec Orange Polska S.A. w kwocie 79,8 tys. zł (uregulowano do dnia 28.01.2016 r.). Na koniec 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 58-60, 194-195)

¹⁸ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164.

²⁰ Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego - „Budowa Narzędzia Pomiarowo-Kontrolnego do oceny parametrów i funkcjonalności sieci szerokopasmowych.” Postępowanie w trybie zapytania o cenę - „Świadczenie usługi utrzymania czystości w budynkach użytkowanych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej w Warszawie.” Postępowanie w trybie z wolnej ręki - „Świadczenie przez okres 24 miesięcy usługi utrzymania systemu FK/KP EGERIA.”

W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 3 czerwca 2015 r. Izba wniosła o organizowanie służbowych podróży zagranicznych, z zachowaniem zasad oszczędności i celowości.

Realizując wniosek pokontrolny NIK UAE podjął w 2015 r. następujące działania:

- prowadzono analizę zadań i priorytetów oraz efektywność wydatkowania środków publicznych w toku planowania i bieżącej realizacji zadań związanych ze współpracą międzynarodową Prezesa UAE (informacje kwartalne),
- prowadzono szczegółową analizę pod względem celowości za pomocą ankiet wyjazdowych pracowników UAE przekazywanych do Departamentu Współpracy z Zagranicą,
- Prezes UAE wyodrębnił w Departamencie Współpracy z Zagranicą zespół zajmujący się obsługą wyjazdów zagranicznych (2 osoby),
- w dniu 17 czerwca 2015 r. dokonano zmiany zarządzenia nr 10 Dyrektora Generalnego UAE wprowadzającego Instrukcję w sprawie podróży służbowych poza granicami kraju. Wprowadzony w instrukcji zapis w sposób konkretny i nie pozostawiający wątpliwości definiuje osobę, która jest odpowiedzialna za zatwierdzenie sprawozdania składanego przez delegowanego pracownika UAE.

Działania te stanowiły rzetelną realizację wniosku NIK i doprowadziły do zmniejszenia wydatków UAE przeznaczonych na służbowe podróże zagraniczne o 22,3% w porównaniu do 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 272-308)

Prezes UAE prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad gospodarką finansową, według zasad określonych w art. 175 ust. 1 i 2 ufp, 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 2015 r. Wydział Kontroli Wewnętrznej UAE przeprowadził siedem planowych kontroli. Były one związane z działalnością merytoryczną komórek organizacyjnych UAE i nie odnosiły się bezpośrednio do realizacji budżetu UAE. W 2015 r. Wydział Audytu Wewnętrznego UAE zrealizował zadania zapewniające i zadania doradcze, które to zadania nie odnosiły się bezpośrednio do realizacji budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 118-143, 218-233, 309-367)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2015 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 13.189,9 tys. zł i były o 7.370,8 tys. zł wyższe niż w roku 2014. Stanowiły one 47,9% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. W ramach tego budżetu realizowano trzy projekty:

- 1) System informacyjny o Infrastrukturze Szerokopasmowej i Portal Polska Szerokopasmowa (projekt realizowany w porozumieniu z Instytutem Łączności (beneficjent) i MAiC – wydatkowano 2.739,49 tys. zł, tj. 98,8% planu;
- 2) Rozbudowa Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych (PLICBD2) – wydatkowano 8.194,86 tys. zł, tj. 98,5% planu;
- 3) Budowa platformy e-usług Urzędu Komunikacji Elektronicznej – wydatkowano 2.255,6 tys. zł, tj. 13,7% planu. Przyczynami niższego wykonania wydatków było odstąpienie od umowy nr BFB-231-2/19/14 z dnia 5 czerwca 2014 r. (o wartości 18.051,9 tys. zł) z uwagi na duże opóźnienia w realizacji. Odstąpienie od umowy z głównym wykonawcą spowodowało konieczność odstąpienia także od umowy na audyt bezpieczeństwa oraz certyfikację platformy e-usług (umowa nr BFB-231-2/12/15 o wartości 169,7 tys. zł). W związku z powyższym zmieniono formułę realizacji projektu i sposób jego finansowania. UKE zobowiązało się do zrealizowania tego projektu ze środków budżetowych, w konsekwencji umożliwiło to rozliczenie wcześniej otrzymanego dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 61-62, 144-145, 204-211)

Badaniem objęto wydatki w kwocie 11.655,2 tys. zł, tj. 88,4% wydatków z budżetu środków europejskich. Doboru próby dokonano na podstawie doboru celowego²¹. Stwierdzono, że wydatki te zostały zrealizowane w sposób gospodarny i celowy, zgodnie z planem finansowym i umowami o dofinansowanie oraz w terminach wynikających z tych umów. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano wydatki. Nie wystąpiły opóźnienia w płatnościach za faktury.

(dowód: akta kontroli str. 171)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W ramach realizacji zadań ujętych w planie finansowym budżetu państwa dla części 76, w 2015 r. uzyskane zostały m.in. następujące efekty rzeczowe:

1. *Regulacja hurtowego rynku telekomunikacyjnego* (6.3.1.6). Celem zadania była poprawa konkurencyjności rynku telekomunikacyjnego. Miernikiem zadania była liczba wydanych rozstrzygnięć w stosunku do liczby wniosków (w %) w przypadku decyzji rozstrzygających spory międzyoperatorskie; liczba zatwierdzonych ofert do zmian do ofert w stosunku do zidentyfikowanych problemów (w %) – w przypadku ofert reklamowych. Na koniec 2015 r. wartość miernika wyniosła 100% (zgodnie z planem). Na realizację tego zadania zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 3.431,2 tys. zł, a wydatkowano 3.369,7 tys. zł, tj. 98,2%.

²¹ Najwyższe wydatki poniesione w trzech realizowanych projektach.

2. *Inwentaryzacja infrastruktury i usług telekomunikacyjnych (6.3.3.1).* Celem zadania było wspomaganie procesu rozwoju sieci dostępu szerokopasmowego i definiowanie obszarów wymagających doinwestowania, a także wspieranie przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Miernikiem zadania była liczba inwentaryzacji infrastruktury. Na koniec 2015 r. wartość miernika wyniosła 1 (zgodnie z planem). Na realizację tego zadania zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 1.510,8 tys. zł, wydatkowano 1.494,9 tys. zł, tj. 98,9%.
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 zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i ochrony konsumenta oraz stworzenie warunków do rozwoju uczciwej konkurencji. Miernikiem zadania było wykonanie planów kontroli, założono docelową wartość miernika na poziomie 100%. Na koniec roku 2015 r. wartość miernika wyniosła 123%. Na realizację tego zadania zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 3.813,3 tys. zł, a wydatkowano 3.758,2 tys. zł, tj. 98,6%.
4. *Badanie i kontrola znajdującej się w obrocie lub oddanej do użytku aparatury, w tym telekomunikacyjnych urządzeń końcowych i urządzeń radiowych (6.12.2.4).* Celem zadania było usuwanie z obrotu wyrobów niespełniających zasadniczych wymagań. Miernikiem zadania było wykonanie planów kontroli, założono docelową wartość miernika na poziomie 100%. Na koniec roku 2015 r. wartość miernika wyniosła 123%. Na realizację tego zadania zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 4.363 tys. zł, a wydatkowano 4.321,7 tys. zł, tj. 99,0%.
5. *Wspieranie rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu (6.3.3.4).* Celem zadania była promocja usług społeczeństwa informacyjnego w zakresie łączności cyfrowej, nowych mediów i szeroko pojętej komunikacji elektronicznej wśród obywateli. Miernikiem zadania była liczba portali. Na realizację tego zadania zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 1.484,9 tys. zł, a wydatkowano 1.417,4 tys. zł, tj. 95,4%.

Wskaźnik udziału gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu przez łącze szerokopasmowe w liczbie gospodarstw domowych ogółem kształtował się następująco: w 2012 r. – 70,9%, w 2013 r. – 83,6%, w 2014 r. – 90,0% i w 2015 r. 101,6%²².

(dowód: akta kontroli str. 309-368)

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej:

²² Penetracja usługami dostępu do Internetu przez łącze szerokopasmowe (w przeliczeniu na gospodarstwa domowe).

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków Izby Celnych na koniec miesiąca grudnia 2015 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 2015 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 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²³, z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁴ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁵.

Sprawozdania sporządzone przez UKE przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2015 r. Zostały one 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 789.277,8 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27.

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 789.277,8 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, do konta 131, prowadzona w systemie finansowo-księgowym, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

²³ Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1766.

²⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

Kwota wydatków ogółem za 2015 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 94.406,9 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2015 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 krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej, czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

W 2015 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. 57-70, 234-240, 369-384)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁶ wnioskuje o zapewnienie wystawiania tytułów wykonawczych bez zbędnej zwłoki.

VI. 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.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.

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 19.04.2016r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



.....
podpis

