



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KIN.410.004.01.2016
P/16/012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/012 - Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa (SP)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Janusz Łęgowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KIN/26/2016 z dnia 01.08.2016 (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Małgorzata Nowakowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KIN/31/2016 z dnia 23.08.2016 (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Komunikacji Elektronicznej (dalej: UKE lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Cichy, Prezes UKE ¹ (dowód: akta kontroli str. 7-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania UKE w zakresie windykacji i ewidencji w 2015 r. należności niepodatkowych SP nie były w pełni rzetelne².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd stosował obowiązujące przepisy prawa oraz procedury wewnętrzne, w szczególności: „Procedurę egzekucji należności pieniężnych pobieranych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej”³ (dalej: Procedura egzekucji) oraz „Zasady prowadzenia spraw z zakresu udzielania przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na wniosek, ulg w spłacie zobowiązań”⁴ (dalej: Postępowania ulgowe). W okresie objętym kontrolą UKE podejmował działania windykacyjne należności niepodatkowych Skarbu Państwa stosując różne środki egzekucyjne. Najczęściej stosowanym środkiem był tytuł wykonawczy wystawiany na podstawie art. 26 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: upewa)⁵.

W wyniku kontroli 30 zaległości na łączną kwotę 698 224,70 zł, stanowiących 5,67% zaległości na dzień 31 grudnia 2015 r. stwierdzono, że pomimo wdrożenia procedur w zakresie egzekucji należności, w siedmiu badanych sprawach (23,33%) w łącznej kwocie 537 223,50 zł (76,94% wartości badanej próby) wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych tj. nieterminowo wystawiano upomnienia po upływie od trzech do 31 miesięcy po dacie wymagalności. Skutkowało to

¹ Od dnia 1 lutego 2012 r. do dnia 29 września 2016 r., Prezesem UTK była Pani Magdalena Gaj.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, opisowa, jeżeli nie zostały spełnione kryteria oceny pozytywnej ani negatywnej i negatywna.

³ Zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego UKE w dniu 12 lutego 2013 r.

⁴ Zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego UKE w dniu 14 października 2013 r. Z dniem 29 kwietnia 2016 r. zastąpiona nową Procedurą prowadzenia spraw z zakresu nadzorowania przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na wniosek, ulg w spłacie zobowiązań.

⁵ Dz. U. 2016 .599 j.t. ze zm.

odroczeniem w czasie zrealizowanych dochodów, w przypadku należności zapłaconych oraz zmniejszeniem szans odzyskania pozostałych należności.

Kontrola wykazała również, że 26 z 30 badanych należności zaksięgowano poza właściwym okresem sprawozdawczym, z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 27 miesięcy.

Skala i zakres stwierdzonych nieprawidłowości świadczą o nie w pełni skutecznej kontroli zarządczej w badanych obszarach.

Natomiast w zakresie współpracy Urzędu z Prokuratorią Generalną Skarbu Państwa (dalej: PG lub Prokuratoria Generalna) nie stwierdzono nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Należytość i efektywność dochodzenia przez UAE należności niepodatkowych Skarbu Państwa (SP)

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2011-2015 UAE realizował niepodatkowe należności SP z tytułu: opłat za koncesje i licencje; z wpływów z różnych opłat⁶; kar pieniężnych oraz z innych tytułów. W 2015 r. zrealizowano dochody budżetowe w kwocie 789 277 837,15 zł, w tym wpływy z różnych opłat stanowiły 430 175 689,82 zł (54,50%) oraz wpływy z opłat za koncesje i licencje 356 042 400,00 zł (45,10%).

Łączny stan należności na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniósł 45 126 267,39 zł, w tym zaległości 15 086 707,73 zł (33,43%) dotyczące 3003 podmiotów. Stan zaległości stanowił 1,91% zrealizowanych w 2015 r. dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 315, 328-346)

2. W Urzędzie wprowadzono procedury określające zasady współpracy między komórkami organizacyjnymi zaangażowanymi w proces naliczania, pobierania i windykacji należności publicznoprawnych, a w szczególności: Procedurę przekazywania do Biura Finansów i Budżetu informacji mających wpływ na dochody budżetowe Urzędu Komunikacji Elektronicznej i ich ewidencjonowanie⁷ (dalej: Procedura przekazywania informacji) oraz Procedurę egzekucji należności pieniężnych pobieranych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej.

Celem Procedury przekazywania informacji jest zapewnienie poprawności działań w procesie przekazywania do Biura Finansów i Budżetu (dalej: BFB) informacji mających wpływ na dochody budżetu państwa, w tym informacji o karach pieniężnych nałożonych przez Prezesa UAE. Celem Procedury egzekucji jest zapewnienie jednolitości, terminowości i poprawności działań związanych z windykacją należności pieniężnych pobieranych przez UAE oraz zapewnienie sprawnego przepływu informacji dotyczących egzekucji pomiędzy BFB a Biurem Dyrektora Generalnego (dalej: BDG).

(dowód: akta kontroli str. 315, 359-391)

W wyjaśnieniu Dyrektora Generalnego wynika, że w UAE „prowadzona była ewidencja wspomagająca proces windykacji, bazująca na ewidencji księgowej, ewidencji upomnień i tytułów wykonawczych (...) Przykładowo, ewidencja upomnień prowadzona jest poza systemem FK w arkuszu kalkulacyjnym Excel i zawiera

⁶ Opłaty za koncesje i licencje obejmują m.in. opłaty za częstotliwość, a wpływy z różnych opłat m.in. opłaty za wykorzystanie zasobów numeracji.

⁷ Zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego UAE w dniu 12 października 2015 r., która zastąpiła Procedurę przekazywania do biura Finansów i Budżetu informacji mających wpływ na dochody budżetowe urzędu komunikacji Elektronicznej i ich ewidencjonowanie z dnia 17 stycznia 2014 r.

następujące elementy: numer ewidencyjny upomnienia, datę wystawienia upomnienia, nr kontrahenta, nazwę kontrahenta, adres siedziby, określenie rodzaju należności, kwotę należności, datę wymagalności, datę doręczenia upomnienia, datę wpłat przez podmiot lub urząd skarbowy. Proces kontroli terminowości zapłaty polegający na rozliczaniu kont kontrahentów oraz monitorowaniu należności przeprowadzany jest na bieżąco i dokumentowany jest poprzez powiązanie dokonanej wpłaty z właściwym przypisem należności w systemie finansowo-księgowym”.

(dowód: akta kontroli str. 946-1029)

Zadania i czynności, w tym z tytułu nadzoru, związane z naliczaniem, ewidencjonowaniem i windykacją należności określone zostały w opisach stanowisk pracowników zaangażowanych w te procesy i w Regulaminie organizacyjnym UKE⁸. Określone obowiązki nałożone zostały także na pracowników w Procedurze egzekucji należności pieniężnych pobieranych przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 359-391,347-358)

Pracownicy zajmujący się windykacją należności zakwalifikowani zostali do grupy związanej z ryzykiem wystąpienia korupcji i byli kierowani na regularne szkolenia w tym zakresie. W UKE wydane zostało zarządzenie Nr 22 Dyrektora Generalnego z dnia 29 września 2015 r. w sprawie powołania w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej zespołu do spraw realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019. Jednym z podstawowych zadań zespołu jest okresowe monitorowanie wykonania planu realizacji działań w zakresie przeciwdziałania korupcji w UKE.

(dowód: akta kontroli str. 315,316-319)

3. Najczęściej stosowanym w Urzędzie środkiem egzekucji był tytuł wykonawczy, wystawiany po otrzymaniu potwierdzenia prawidłowo dostarczonego upomnienia. Ponadto Urząd zgłaszał wierzytelności w postępowaniu upadłościowym dłużnika, dochodzących należności od osób trzecich na podstawie art. 299 ksh. UKE nie korzystał z uprawnienia do składania wniosków o wyjawienie majątku dłużnika, gdyż jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego, „w przypadku należności cywilnoprawnych, tj. takich, co do których zapadł wyrok sądu, w BDG WEG w 2015 r. nie zaistniała tego rodzaju potrzeba. BDG WEG prowadziło dwie takie sprawy wobec członków zarządu spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. W jednej ze spraw doszło do dobrowolnej spłaty należności przez dłużnika. W drugiej ze spraw istniało dwóch dłużników, z których jeden wpłacił całość zadłużenia dobrowolnie w 2014 r., zaś w przypadku drugiego doszło do zawarcia ugody w ramach, której dokonywał on spłaty zadłużenia, do czasu uchylecia przez Sąd Najwyższy wyroku zasądzającego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania”.

(dowód: akta kontroli str. 967-973)

4. W 2015 roku wystawiono łącznie 1 640 upomnień na łączną kwotę 8 975 419,17 zł, z czego 1185 upomnień wystawionych zostało w Centrali UKE na łączną kwotę 8 189 392,75 zł, natomiast w Delegaturach – wystawiono 455 upomnień na łączną kwotę 786 026,42 zł. Łączna kwota uzyskanych wpływów z należności objętych upomnieniami wynosiła 3 920 691,56 zł, co stanowi 44% ogólnej kwoty objętej upomnieniami. Ponadto w 2015 r. wystawiono 1238 tytułów wykonawczych w łącznej kwocie 4 725 596,52 zł. W ich wyniku wpłynęła kwota 1 999 899,52 zł, tj. 45%. Podejmowano również działania informacyjne wobec zobowiązanych podmiotów zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nie obowiązków zapłaty

⁸ Zarządzenie Nr 14 Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komunikacji Elektronicznej.

należności. Kontaktowano się z ww. podmiotami i przekazywano im informacje o stanie zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 315, 395-449)

5. Badaniem szczegółowym w zakresie działań windykacyjnych objęto:

- a) 30 należności zaległych⁹ od różnych podmiotów, występujących na dzień 31 grudnia 2015 r. o łącznej wartości 698 224,70 zł (5,67% zaległości);
- b) wszystkie należności umorzone w 2015 r.¹⁰ o łącznej wartości 614,30 zł;
- c) wszystkie należności, których płatność rozłożono na raty¹¹ o łącznej wartości 95 804,01 zł;
- d) wszystkie należności spisane w 2015 r. jako przedawnione¹² o łącznej wartości 25 794,47 zł.

(dowód: akta kontroli str. 315,450-459)

5.1. Badanie próby 30 zaległości wykazało, że Urząd, poza przypadkami opisanymi jako nieprawidłowości, terminowo podejmował czynności windykacyjne. Wystawiano upomnienia ze wskazaniem terminu zapłaty i pouczeniem o konsekwencjach prawnych nieuregulowania zadłużenia. W przypadku nieskuteczności upomnień Urząd wystawiał bez zbędnej zwłoki tytuły wykonawcze. W wyniku działań windykacyjnych, dotyczących należności objętych badaną próbą, Urząd uzyskał spłatę 16 należności na łączną kwotę 166 636,20 zł.

(dowód: akta kontroli str. 978-981)

5.2. W 2015 r. w UKE przeprowadzono osiem postępowań administracyjnych, w wyniku których Prezes UKE rozłożył zaległe siedem należności na raty i jedną umorzył. Łączna kwota należności rozłożonych na raty wyniosła 95 804,01 zł, w tym odsetki stanowią kwotę 7 479,00 zł, a umorzona 614,30 zł, w tym odsetki 109,69zł.

(dowód: akta kontroli str. 450-459)

Sprawa, w której umorzono zaległe należności dotyczyła prawa dostępu do częstotliwości. Wnioskodawcą był syndyk masy upadłości, który w trakcie postępowania utracił status strony, a spółka została wykreślona z Krajowego Rejestru Sądowego. W związku z powyższym postępowanie toczyło się z urzędu, a w dniu 25 maja 2015 r. Prezes UKE wydał decyzję umarzającą zaległości tytułu prawa do dysponowania częstotliwością. W tej sprawie Prezes UKE powołał się na art. 67a § 1 pkt 3 i art. 67d § 1 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 450-459)

Postępowania w sprawie rozłożenia zaległości na raty dotyczyły trzech należności z tytułu opłat za prawo do korzystania z częstotliwości oraz czterech należności z tytułu kar pieniężnych¹³.

Rozpatrując sprawy dotyczące rozłożenia opłat za prawo do dysponowania częstotliwością na raty Prezes UKE powoływał się na art. 67a § 1, art. 67b § 1, art. 57 § 1 Ordynacji podatkowej oraz §§ 11 i 12 rozporządzenia Ministra Finansów

⁹ Badane zaległości dotyczyły 25 należności z tytułu korzystania z częstotliwości, jednej z tytułu wykorzystania zasobów numeracji i czterech nałożonych kar pieniężnych.

¹⁰ W 2015 r. UKE umorzył należność jednemu podmiotowi.

¹¹ W 2015 r. UKE rozłożył płatność należności siedmiu podmiotom.

¹² W 2015 r. UKE spisał jako przedawnione należności od 16 podmiotów.

¹³ Stosownie do art. 210 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego karę pieniężną, o której mowa w art. 209 ust. 1 Prezes UKE nakłada w drodze decyzji, w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym. Decyzji tej nie nadaje się rygoru natychmiastowej wykonalności. Kara stanowi dochód budżetu państwa (ust. 5).

z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach¹⁴. W czterech sprawach, w których rozpoznano wnioski o rozłożenie należności z tytułu kary pieniężnej na raty, jako podstawę decyzji stosowano przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ – art. 64 ust.1 w zw. z art. 55, 56, 57 pkt 1 i 3, art. 58, art.61 ust. 1 i art. 67. Rozkładając spłatę należności na raty Prezes UKE ustalał harmonogram spłat.

(dowód: akta kontroli str. 496-505)

Ustalono, że prócz norm powszechnie obowiązujących w UKE była stosowana procedura wewnętrzna określająca zasady i tryb postępowania dotyczące udzielania przez Prezesa UKE (lub z upoważnienia, w jego imieniu) na wniosek, ulg w spłacie zobowiązań. Procedura określająca Zasady prowadzenia spraw z zakresu udzielania przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na wniosek, ulg w spłacie zobowiązań, obowiązująca w 2015 r. w UKE została zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego w dniu 14 października 2013 r. i obowiązywała do dnia 29 kwietnia 2016 r., tj. do zatwierdzenia nowej procedury ulgowej.

W wyniku kontroli, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie umarzania i rozkładania na raty płatności należności.

(dowód: akta kontroli str. 315 , 364-391)

5.3. W UKE w 2015 r. spisano jako przedawnione 16 należności o łącznej wartości 25 794,47 zł, w tym odsetki 9 364 zł. Kwota spisanych należności stanowiła 0,021% należności zaległych. Postępowania dotyczące sześciu należności prowadziły Delegatury UKE: w Siemianowicach Śląskich (trzy sprawy) i w Rzeszowie (trzy sprawy). Pozostałe sprawy prowadziła Centrala UKE.

(dowód: akta kontroli str. 315, 450-459)

6. Działania windykacyjne, prowadzone wobec podmiotów obsługiwanych przez delegatury, monitorowane były na bieżąco przez Biuro Finansów i Budżetu oraz przez Wydział Egzekucji Należności (dalej: WEG) w Biurze Dyrektora Generalnego. Dokonywano sprawdzania i analizy ewidencji wystawionych upomnień i tytułów wykonawczych, umieszczonych na wspólnym zasobie sieciowym.

(dowód: akta kontroli str. 450-459)

W UKE na bieżąco przeprowadzano analizę skuteczności windykacji należności oraz przyczyn przedawnienia lub nieściągalności. Analiza prowadzona była przez wyżej wymienione komórki organizacyjne, a jej wyniki przedstawiano w kwartalnych sprawozdaniach. W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny stwierdził, że *„problemy w tym obszarze sygnalizowane były zarówno w treści sprawozdań jak i podczas kwartalnych spotkań u Dyrektora Generalnego poświęconych egzekucji należności pieniężnych prowadzonej w Urzędzie (...)”* Ponadto z wyjaśnień wynika, że wnikliwej analizie, pod względem efektywności możliwych działań, były poddawane sprawy, w których zaległości były szczególnie wysokie lub termin ich zapłaty minął stosunkowo niedawno. Wyniki tej analizy wpływały na kierunek podejmowanych decyzji co do dalszych możliwych działań w konkretnej analizowanej sprawie, a także w sprawach o podobnym stanie faktycznym i prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 450-459)

7. W Urzędzie (w Biurze Audytu i Kontroli) identyfikowano i szacowano ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie ewidencji, wyceny i windykacji należności

¹⁴ Dz. U. 2005.65.1373 ze zm.

¹⁵ Dz. U. 2013. 835 j.t. ze zm.

niepodatkowych Skarbu Państwa. Podczas realizacji procesu szacowania ryzyka w UKE w 2015 r. przeanalizowane zostały m.in. następujące obszary:

- prowadzenie spraw związanych z umarzaniem, rozkładaniem na raty oraz odraczaniem terminów płatności należności Skarbu Państwa, którego celem jest wydanie decyzji lub pozostawienie bez rozpoznania wniosku
- o udzielenie ulgi w spłacie należności Skarbu Państwa pobieranych przez UKE;
- naliczanie wysokości należnych opłat stanowiących dochód budżetu państwa, którego celem jest pobieranie i odprowadzanie w prawidłowej wysokości dochodów na rachunek budżetu państwa;
- wszczynanie postępowań w trybie administracyjnym, którego celem jest przymusowe egzekwowanie należności pobieranych przez UKE od przedsiębiorców zalegających z wnoszeniem opłat.

(dowód: akta kontroli str. 316-319)

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny podał, że „zaniechanie uwzględnienia w planach audytu wewnętrznego i kontroli na lata 2015-2016 zadań kontrolnych dotyczących ewidencji, wyceny i windykacji niepodatkowych należności Skarbu Państwa wynikało z przyjętej metodologii planowania audytu i kontroli funkcjonowania urzędu. W roku 2013 przeprowadzono bowiem kontrolę wewnętrzną w komórkach organizacyjnych UKE w przedmiocie przekazywania do BFB informacji mających wpływ na dochody budżetu państwa, w tym informacji o karach nałożonych przez Prezesa UKE. Kontrolę przeprowadzono za okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 marca 2013 r. i zakończyła się ona wynikiem pozytywnym(...). Mając na uwadze powyższe, a także ze względu na brak znaczących ryzyk o charakterze merytorycznym występujących w tym obszarze, nie uznano za celowe ponowne prowadzenie kontroli w tym obszarze w roku 2015 i 2016.”

(dowód: akta kontroli str.946-977)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Skala i zakres stwierdzonej nieprawidłowości w zakresie procesu windykacji oraz nieprawidłowości w ewidencji należności, opisanej w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego, świadczy o niedoszacowaniu przez Urząd ryzyka w obszarach wskazanych w pkt 8 opisu *stanu faktycznego*. Skutkowało to zaniechaniem przeprowadzenia audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej dotyczącego tych obszarów, a w konsekwencji niepodjęciem działań mogących zapobiec powstaniu stwierdzonych nieprawidłowości.

Ustalone
nieprawidłowości

W przypadku siedmiu¹⁶ z 30 badanych należności, pomimo braku obiektywnych i niezależnych od kontrolowanej jednostki przyczyn, wystawiono upomnienia po upływie od trzech do 31 miesięcy licząc od daty wymagalności, co było działaniem nierzetelnym i stanowiło naruszenie pkt 5.1.6. obowiązującej w UKE *Procedury egzekucji należności*, zgodnie z którym upomnienia powinny być wysyłane niezwłocznie w przypadku gdy należności stały się wymagalne.

Łączna kwota należności, co do których nie podjęto terminowych działań windykacyjnych wyniosła 537 223,50 zł (76,94% wartości badanej próby). Do dnia zakończenia kontroli z powyższych siedmiu należności zapłacono cztery na łączną kwotę 55 688,42 zł, pozostały do rozliczenia trzy należności, w tym jedna dotycząca I kw.2015 r. na kwotę 433 650,00 zł za prawo do wykorzystywania częstotliwości od podmiotu nr 521, co do którego ustanowiono zarząd przymusowy¹⁷.

(dowód: akta kontroli str.978-981)

¹⁶ Dotyczy podmiotów o kodach: 521, 604, 4849, 5925, 381, 2572, 4521.

¹⁷ Zarząd przymusowy ustanowiono w dniu 24 października 2015 r. przez Sąd Okręgowy w Warszawie.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynika, że w dniu 6 maja 2016 r. umorzono postępowanie prowadzone wobec podmiotu nr 521 z uwagi na fakt, iż w postępowaniu nie było możliwe uzyskanie kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str.948-949)

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było odroczenie w czasie zrealizowanych dochodów, w przypadku należności zapłaconych, utrata możliwości dochodzenia należności od podmiotu nr 521 oraz zmniejszenie szans odzyskania pozostałych należności.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia działania w zakresie prowadzenia postępowań windykacyjnych jako nie w pełni rzetelne.

2. Współpraca pomiędzy Prokuratorią Generalną Skarbu Państwa a UAE w zakresie windykacji należności niepodatkowych SP

Opis stanu faktycznego

1. W UAE prowadzony był rejestr spraw egzekucyjnych, w których wyszczególnione były informacje dotyczące każdej ze spraw, w tym tych przekazanych do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa¹⁸. Prokuratura Generalna pełni aktualnie zastępstwo procesowe w dwóch sprawach UAE, dotyczące dwóch spółek: spółki telefonicznej należącej do podmiotu nr 14524, i podmiotu nr 14525¹⁹ w przypadku której kwota należności wynosiła 179 293,64 zł oraz spółki należącej do podmiotu nr 12505²⁰ - kwota należności wynosiła 609 872,47 zł.

(dowód: akta kontroli str. 10-12)

2. Przekazywanie spraw z UAE do PG następowało w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (dalej: ustawa o PG SP)²¹ oraz jej aktów wykonawczych. Informacje, dokumenty i inne dowody, wymieniane w ramach współdziałania PG i jednostek budżetowych przekazywane były w formie i sposób określony w procedurach wewnętrznych oraz w § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z właściwymi podmiotami przy wykonywaniu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa i zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz przy wydawaniu opinii prawnych²². Urząd przekazywał je w terminie umożliwiającym PG albo podmiotowi współdziałającemu zapoznanie się z nimi i podjęcie niezbędnych czynności w terminach wynikających z przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 12-15)

3. Urząd niezwłocznie przekazał właściwej jednostce organizacyjnej PG, z własnej inicjatywy lub na jej wniosek, informacje o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy, a także dokumenty i inne dowody mające znaczenie dla przejęcia z urzędu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przez PG, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy o PG SP. Przy pierwszym piśmie przekazującym

¹⁸ W Biurze Dyrektora Generalnego, w Wydziale Egzekucji Należności.

¹⁹ Akta przekazane przez UAE do PG SP w dniu 15 kwietnia 2010 r.

²⁰ Akta przekazane przez UAE do PG SP w dniu 17 grudnia 2014 r.

²¹ Dz.U. 2016.1313 j.t.

²² Dz. U. 2009.190.1477 ze zm.

sprawę, UKE doręczył właściwej jednostce organizacyjnej PG materiały zgromadzone w sprawie. W przypadku konieczności dostarczenia dodatkowych wyjaśnień następowało to na wezwanie PG otrzymane w odpowiedzi na pismo przekazujące sprawę.

(dowód: akta kontroli str. 12-15)

4. Zarządzenia Sądu wykonywane były przez UKE za pośrednictwem Prokuraturii Generalnej. Z ustaleń kontroli wynika m.in., że terminy sądowe oraz wyznaczane przez PG, zostały dotrzymane. Odpisy orzeczeń, skarg, wezwań przekazywane były przez PG do UKE w terminach od 3 do 33 dni po ich otrzymaniu. Żadna z powyższych dwóch prowadzonych spraw do dnia zakończenia kontroli nie została zakończona.

(dowód: akta kontroli str. 10-15)

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny podał, że *„z uwagi na fakt, iż do zadań Departamentu Prawnego UKE należy wykonywanie zastępstwa procesowego Prezesa Urzędu przed sądami powszechnymi, do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kierowane były sprawy, w których kwota zaległości była stosunkowo wysoka (np. podmiot nr 12505, spółka podmiotów nr 14524 i nr 14525²³). (...) W pozostałych ww. sprawach podejmowano inne działania zmierzające do wyegzekwowania zaległości wobec UKE bez udziału Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z uwagi na fakt, iż dochodzono należności Skarbu Państwa na etapie czynności windykacyjnych.”*

(dowód: akta kontroli str. 940-945)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie współpracy z PG.

3. Ewidencja należności niepodatkowych SP

Opis stanu
faktycznego

1. Obowiązujący w UKE zakładowy plan kont oraz przyjęta polityka (zasady) rachunkowości, w zakresie należności, dostosowane były do specyfiki działalności jednostki oraz spełniały wymogi określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁴. W Urzędzie były stosowane, obowiązujące od dnia 1 stycznia 2012 r., zarządzenia: Nr 39 Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości oraz Nr 2 Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 13 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia zakładowego planu kont.

Księgi rachunkowe prowadzone były z wykorzystaniem programu komputerowego - Zintegrowanego Systemu Zarządzania CDN Egeria (dalej: FK). W Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych zostały wprowadzone dowody własne, które identyfikują rodzaj pobieranej opłaty. Dodatkowo, w celach identyfikacyjnych

²³ Dop. Departamentu Infrastruktury.

²⁴ Dz. U. z 2013 r. poz.289 ze zm.

dłużnika w systemie FK wpisywany był numer decyzji administracyjnej stanowiący podstawę naliczenia wysokości opłaty, która w sposób jednoznaczny identyfikuje rodzaj opłaty.

System FK w zakresie ewidencji księgowej, dostarczał w sposób zautomatyzowany dane i generował raporty m.in. takie jak: z modułu NZ „Stan rozliczeń analiza księgowania, Stan rozliczeń – Syntetyka, Struktura wiekowa rozrachunków”, z KG „Księgowanie na kontach, Dziennik, Obroty i salda, Plan kont, Bilans otwarcia, Bilans zamknięcia”. Może on również generować stan rozliczeń należności (konto 221) za wskazany okres dla każdej decyzji z podziałem na poszczególnych kontrahentów.

(dowód: akta kontroli str. 315, 320-324)

2. Ewidencja szczegółowa do kont „zespołu 2”, prowadzona była według podziałek klasyfikacji budżetowej i umożliwiała wyodrębnienie poszczególnych grup rozrachunków, rozliczeń, ustalenie przebiegu ich rozliczeń oraz stanu należności, rozliczeń i roszczeń spornych z podziałem według kontrahentów oraz wg decyzji z których wynikały należności.

(dowód: akta kontroli str. 315 468-493)

3. Inwentaryzacja, objętych badaną próbą, należności przeprowadzona w 2015 r. w drodze potwierdzenia sald, została prawidłowo udokumentowana i nie wykazała różnic, a jej wyniki powiązano z zapisami księgowymi.

(dowód: akta kontroli str.315, 469)

Ustalone
nieprawidłowości

W UKE dokonywano przypisów należności z tytułu opłat za prawo do dysponowania częstotliwością w niewłaściwym okresie sprawozdawczym. Na podstawie badanej próby 30 spraw podmiotów zalegających z opłatami na dzień 31 grudnia 2015 r. w łącznej kwocie 689 224,70 zł., stwierdzono 26 przypadków naliczenia i księgowania z opóźnieniem wynoszącym od jednego miesiąca do 27 miesięcy, w tym powyżej trzech miesięcy w 23 przypadkach. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości²⁵.

(dowód: akta kontroli str.1330-1334)

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynika, że przyczyną księgowania przypisów należności z opóźnieniem było wejście w życie przepisów wprowadzających skomplikowany sposób naliczania wysokości opłat. Do dnia 31 grudnia 2013 r. wysokość opłat za prawo do dysponowania częstotliwością oraz opłat za prawo do wykorzystywania częstotliwości, była obliczana na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2005 r. w sprawie rocznych opłat za prawo do dysponowania częstotliwością²⁶. Od dnia 1 stycznia 2014 r. wysokość opłat jest obliczana na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie rocznych opłat za prawo do dysponowania częstotliwością²⁷. Ustalenie kwot należności na podstawie przepisów obowiązujących od 2014 r. wymagało niejednokrotnie skomplikowanych obliczeń dokonywanych z uwzględnieniem analizy obszarów, których dotyczyły właściwe pozwolenia radiowe. Ponadto Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w celu wyeliminowania opóźnień w ustalaniu wymiaru i księgowania należności podjęto decyzję w 2015 r. o zakupieniu programu pozwalającego na utworzenie baz danych, powiązanych z systemem FK, który usprawni naliczanie należności.

(dowód: akta kontroli str.1032-1036)

NIK, nie kwestionując trudności związanych ze skomplikowanym sposobem naliczania opłat wynikającym ze zmiany przepisów, stoi na stanowisku, że ich

²⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

²⁶ Dz.U.2005.24.196 ze zm.

²⁷ Dz.U.2016.276 tj.

zmiana nie mogła być jedyną przyczyną stwierdzonych opóźnień i nie może to stanowić usprawiedliwienia dla naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, gdyż opóźnienia dotyczyły również należności ustalanych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie terminowość księgowania należności niepodatkowych SP, zauważając jednocześnie podjęte działania Urzędu w celu wyeliminowania opóźnień w ich naliczaniu i księgowaniu.

4. Wycena niepodatkowych należności SP

Opis stanu faktycznego

1. Zasady wyceny i dokonywania odpisów aktualizujących wartość należności określono w Polityce rachunkowości UKE. W przypadku zaistnienia okoliczności określonych w art. 35b ustawy o rachunkowości, dokonywano odpisów aktualizujących wartość należności.

(dowód: akta kontroli str.315, 392-394)

2. Spośród 30 należności objętych szczegółową kontrolą, dla trzech podmiotów dokonano aktualizacji wartości należności w wysokości 100% kwoty zaległości. W przypadku pozostałych badanych należności, nie wystąpiły przesłanki określone w art. 35b ustawy o rachunkowości, uzasadniające utworzenie odpisów, w tym 15 dłużników dokonało zapłaty, a w stosunku do jednego prowadzone było postępowanie ulgowe.

(dowód: akta kontroli str. 315, 1015-1023)

3. W księgach rachunkowych UKE na koniec każdego kwartału przeliczano stan należności wyrażonych w EURO na walutę polską, po średnim kursie ogłoszonym przez Narodowy Bank Polski, co było zgodne z § 8 ust. 6 rozporządzenia z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...).

(dowód: akta kontroli str. 468-469)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wyceny należności.

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 Kontroli²⁸, wnosi o:

1. sfinalizowanie prowadzonych działań i podjęcie innych niezbędnych, a mających na celu ostateczne wyeliminowanie opóźnień w naliczaniu i księgowaniu należności niepodatkowych SP;
2. niezwłoczne podejmowanie działań zmierzających do wyegzekwowania należności SP.

²⁸ Dz. U. 2015.1096 ze zm.

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 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 30 grudnia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

/ - / Ewa Polkowska