



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KIN.410.001.10.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.
Jednostka kontrolowana	Urząd Komunikacji Elektronicznej ul. Giełdowa 7/9 01-211 Warszawa (dalej: UKE).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Cichy, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, od 22 września 2016 r. do czasu zakończenia kontroli. (dowód: akta kontroli str. 12)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ (dalej: ustawa o NIK).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury.
Kontrolerzy	1. Jarosław Florkiewicz, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/19/2018 z dnia 05.01.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Agnieszka Sej, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/20/2018 z dnia 05.01.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykonania budżetu państwa na rok 2017 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 76 - Urząd Komunikacji Elektronicznej w związku z wykonywaniem budżetu państwa dotyczącym tej części. Ocenie podlegały w szczególności następujące obszary:

- dochody budżetu państwa,
- wydatki budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa na podstawie art. 175 ustawy o finansach publicznych² (dalej: ufp).

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077).

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia z następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu dochodów,
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

Opis ustaleń kontroli wraz z odpowiednim sposobem ich dokonania przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

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 telekomunikacyjne³ (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 pocztowe⁴ (dalej: Pp);

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1907, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1481, ze zm.

- analizy i oceny funkcjonowania rynków usług telekomunikacyjnych i pocztowych, rozstrzygania sporów między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w zakresie właściwości Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE);
- 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 telekomunikacyjnych⁵.

W ramach części 76 w 2017 r. funkcjonował tylko jeden dysponent III stopnia – UKE.

Zrealizowane w 2017 r. w części 76 dochody w wysokości 775 286,2 tys. zł stanowiły 100,5% planu po zmianach (771 584 tys. zł), a zrealizowane w części 76 wydatki wynosiły 95 912,2 tys. zł, tj. 86,5% planu po zmianach (111 266,4 tys. zł). Nie wydatkowano środków z budżetu środków europejskich.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 76 – UKE.

Wyniki kontroli 56% zrealizowanych w części 76 dochodów, wykazały, że były one egzekwowane i ewidencjonowane zgodnie z odpowiednimi przepisami⁷ i regulacjami wewnętrznymi⁸. Kontrolowane wydatki spełniały kryteria celowości i gospodarności. Badanie 10% ogólnej kwoty zrealizowanych wydatków budżetu państwa, wykazało że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych.

Formułując pozytywną ocenę, NIK wzięła pod uwagę fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele 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.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2062, ze zm.

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

⁷ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne, ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2017 r. poz. 1226), ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz. U. z 2017 r. poz. 1398), ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 2344), ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1508), ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.).

⁸ Procedura egzekucji należności pieniężnych pobieranych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego UKE dnia 12.10.2016 r., zastąpiona procedurą zatwierdzoną dnia 11.05.2017 r. i następnie 24.05.2017 r., Zasady prowadzenia spraw z zakresu udzielania przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na wniosek, ulg w spłacie zobowiązań zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego UKE dnia 29.04.2016 r., zastąpiona procedurą zatwierdzoną dnia 12.10.2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2015 r., sporządzone przez dysponenta części 76 – UKE. Zostały one sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Ujawniona w toku kontroli NIK nieprawidłowość nie miała wpływu na realizację budżetu w tej części i polegała na nie wystawianiu upomnień i tytułów niezwłocznie zgodnie z dyspozycją zawartą w procedurze egzekucji należności pieniężnych pobieranych przez UKE.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017⁹ dochody budżetowe dla tej części zaplanowano w kwocie 771 584 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 775 286,15 tys. zł i były wyższe o 0,5% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2016 r. wykonane dochody były niższe o 92,2%, tj. o 9 189 621,7 tys. zł. Dochody uzyskano w dziale 600 – Transport i łączność, w rozdziale 60047 – UKE. Największy udział w dochodach (46,7%) miały dochody uzyskane z wpływów z opłat za koncesje i licencje w łącznej kwocie 361 964,4 tys. zł tj. 100,5% planu. Drugim głównym źródłem dochodów (38,9%) były wpływy z opłat za częstotliwości w łącznej kwocie 301 221,9 tys. zł tj. 98,4% planu. Ponadto uzyskano dochody m.in. z tytułu opłaty za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji, opłaty telekomunikacyjnej, kar i odsetek od nieterminowych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 13, 558-559, 636-641)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 76 UKE wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 35 000,6 tys. zł, mniejsze o 18,9%. w porównaniu do 2016 r. Największy udział stanowiły należności z tytułu grzywien i kar pieniężnych w kwocie 24 829,9 tys. zł (70,1%), ponadto z tytułu różnych opłat w kwocie 2 312,6 tys. zł (6,6%) i odsetek w kwocie 1 955,2 tys. zł (5,6%). Zaległości według stanu na 31 grudnia 2017 r. wyniosły 14 430,9 tys. zł i były niższe o 7 955,7 tys. zł, tj. o 35,5% od zaległości na koniec 2016 r. Zaległości dotyczyły przede wszystkim wpływów za zezwolenia, w tym za prawo do dysponowania i wykorzystywania częstotliwości w kwocie 5 533,1 tys. zł, z grzywien i kar w kwocie 4 555,4 tys. zł oraz odsetek w kwocie 1 934,1 tys. zł.

Na koniec 2017 r. wystąpiły nadpłaty w wysokości 7 064,5 tys. zł, niższe w porównaniu do 2016 r. o 3 178,6 tys. zł. Powstały one w konsekwencji dokonywania przez przedsiębiorców wpłat z różnych tytułów, największą pozycję stanowiły nadpłaty z tytułu z opłat za zezwolenia, w tym opłaty za częstotliwości.

(dowód: akta kontroli str. 13, 43, 558-559, 636-641)

Analiza wybranych zaległości wykazała, że wystawiano upomnienia, a w przypadku braku wpłaty tytuły wykonawcze. Szczegółowym badaniem objęto 20 zaległości w łącznej kwocie 685,0 tys. zł. Zostały one wybrane w sposób celowy (najwyższe

⁹ Ustawa budżetowa rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

kwotowo i najstarsze zaległości), nie stwierdzając nieprawidłowości w prowadzonych działaniach egzekucyjnych. W jednym przypadku (UPO/CEN/0620/2017) stwierdzono, że firma nie odebrała upomnienia i zwróciła się do Prezesa UKE o stwierdzenie nadpłaty. Działania egzekucyjne zostały podjęte po rozliczeniu nadpłaty. 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”¹⁰ wyegzekwowano 6.962,8 tys. zł (w 2016 r. 427,7 tys. zł). W stosunku do kontrahentów, którzy uchylali się od obowiązku wnoszenia opłat wszczynano postępowania o cofnięcie uprawnień telekomunikacyjnych. W 2017 r. wszczęto łącznie 88 takich postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 19-42, 44-57, 94, 97-101, 103-105)

Prezes UKE umorzył należności w łącznej kwocie 5,7 tys. zł i rozłożył na raty należności na łączną kwotę 472,7 tys. zł (w 2016 r. – 262,9 tys. zł). Analiza wybranych postępowań w sprawie umorzenia i rozłożenia na raty należności Skarbu Państwa nie wykazała nieprawidłowości, postępowania prowadzono zgodnie z procedurami wewnętrznymi i przepisami.

W poddanych analizie procedurach: „egzekucji należności pieniężnych pobieranych przez UKE”¹¹ oraz „zasadach prowadzenia spraw z zakresu udzielania przez Prezesa UKE, na wniosek, ulg w spłacie zobowiązań”¹² nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2017 r. przedawnieniu uległy należności w łącznej kwocie 637,3 tys. zł (w 2016 r. 411,2 tys. zł) obejmujące opłaty za prawo do wykorzystywania częstotliwości, za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji oraz z tytułu kar oraz należne odsetki i koszty upomnień. Przedawnienia nastąpiły w wyniku bezskutecznych postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez właściwe organy.

(dowód: akta kontroli str. 33-42, 58-90, 169-191, 456- 469, 633-635, 645)

Szczegółowym badaniem objęto 15 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych w łącznej kwocie 433 101,6 tys. zł, co stanowiło 56% kwoty dochodów zrealizowanych przez UKE. Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości ustalania należności i zapisów księgowych, nie stwierdzono nieprawidłowości. Należności wymierzone¹³ były w odpowiedniej, wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie.

(dowód: akta kontroli str. 91-93, 645)

¹⁰ Tj. w przypadku, gdy dotychczasowe postępowanie egzekucyjne, prowadzone na podstawie tytułu wykonawczego, nie przynosi oczekiwanych rezultatów, jak również w przypadku postępowania upadłościowego i restrukturyzacyjnego.

¹¹ Procedura egzekucji należności pieniężnych pobieranych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego UKE dnia 12.10.2016 r., zastąpiona procedurą zatwierdzoną dnia 11.05.2017 r. i następnie 24.05.2017 r.

¹² Zasady prowadzenia spraw z zakresu udzielania przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na wniosek, ulg w spłacie zobowiązań zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego UKE dnia 29.04.2016 r., zastąpiona procedurą zatwierdzoną dnia 12.10.2017 r.

¹³ Część dochodów pobieranych przez UKE jest naliczana przez podmioty zobowiązane do ich wniesienia.

Kontrola terminowości zapłaty należności Skarbu Państwa prowadzona była na bieżąco na podstawie kartoteki kontrahentów, ponadto wykorzystywane były raporty generowane przez system finansowo-księgowy dalej: system fk)¹⁴. Nadzór i monitoring działań windykacyjnych delegatur dokonywany był w oparciu o dane z systemu fk i wykorzystywane roboczo dokumenty w zasobach sieciowych.

(dowód: akta kontroli str. 314-317)

Audyt wewnętrzny UKE przeprowadził zadanie audytowe pn. „Audyt wewnętrzny zalecony w zakresie ustalania i dochodzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym”. Sformułowane w wyniku audytu zalecenia zostały zrealizowane lub były w trakcie realizacji na dzień zakończenia kontroli.

Komórka kontroli wewnętrznej UKE w 2017 r. nie przeprowadzała kontroli z zakresu realizacji budżetu UKE.

(dowód: akta kontroli str. 352-399)

W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 24 kwietnia 2017 r., przedstawiając oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 76 - UKE, Izba wносиła o podjęcie stosownych działań organizacyjnych zapewniających niezwłoczne i terminowe podejmowanie czynności windykacyjnych należności pieniężnych, przy wystawianiu upomnień oraz tytułów wykonawczych.

Prezes UKE poinformował NIK o podjęciu działań w celu realizacji wniosku m.in. powierzeniu Wydziałowi Naliczania i Windykacji Biura Finansów i Budżetu zadań z zakresu wystawiania tytułów wykonawczych z zakresu działania Centrali UKE.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych niezwłocznie, tj. zgodnie z pkt. 5.1.6 i 5.1.11 wewnętrznej procedury egzekucji należności pieniężnych pobieranych przez UKE.

Analiza ewidencji upomnień prowadzonej w centrali UKE wykazała, że 28 upomnień na łączną kwotę 526,8 tys. zł zostało wystawionych w stosunku do zaległości, których termin wymagalności przypadał w latach 2012-2016 (w 2017 r. wystawiono ogółem 1672 upomnień). W większości przypadków kwota zaległości wskazana w wymienionych 28 upomnieniach została przez podmioty upomniane zapłacona (łącznie 396,8 tys. zł). Przykładowo: upomnienie z dnia 30.10.2017 r. (UPO/CEN/1367/2017) na kwotę 26,4 tys. zł wystawiono po 1279 dniach od terminu wymagalności.

Upomnienie z 29.08.2017 r. (UPO/CEN/1077/2017) na kwotę 4 tys. zł wystawiono po 2037 dniach po terminie wymagalności. Jako przyczynę niewystawienia upomnienia w stosunku do podmiotu zagranicznego kontrolowany wskazał trudności w ustaleniu siedziby podmiotu w kraju.

Analiza ewidencji tytułów wykonawczych wykazała, że 57 tytułów wykonawczych (na 2172 wystawionych ogółem) na łączną kwotę 129,4 tys. zł zostało wystawionych w stosunku do zaległości, których termin wymagalności przypadał w latach 2012-

¹⁴ Tj. „Stan rozliczeń analiza księgową”, „Analiza rozliczeń przeterminowanych”.

2016. Przykładowo tytuł wykonawczy nr: TW/CEN/1062/17 na kwotę 600 zł wystawiono po 231 dniach od przekazania dokumentów do właściwego wydziału, TW/CEN/774/17 wystawiono po 200 dniach od przekazania dokumentów do właściwego wydziału. Stosownie do wyjaśnień przyczyną wystawiania tytułów z opóźnieniem była duża liczba spraw w wydziale Naliczeń i Windykacji Biura Budżetu i Finansów UKE i ograniczone możliwości kadrowe.

Działania takie stanowiły naruszenie punktu 5.1.6. i 5.1.11. procedury egzekucji należności pieniężnych pobieranych przez UKE. Stosownie do ww. procedury zarówno upomnienie jak i tytuł wykonawczy należało wystawić niezwłocznie po stwierdzeniu braku wpłaty w terminie wyznaczonym, a w przypadku tytułu wykonawczego po otrzymaniu potwierdzenia doręczenia upomnienia i braku wpłaty w terminie wskazanym w upomnieniu.

Stosownie do regulaminu organizacyjnego Biura Finansów i Budżetu UKE¹⁵ zadania związane z ewidencją i naliczeniem należności budżetowych, kontrolą terminowej realizacji tych należności, wystawianiem upomnień należały do zadań Wydziału Dochodów Budżetowych (dla Centrali Urzędu) oraz Wydziału Księgowości Delegatur. Zadania w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych i kierowania ich do właściwych organów należały do Wydziału Naliczania i Windykacji (dla Centrali Urzędu) oraz Wydziału Księgowości Delegatur.

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny UKE przedstawił podejmowane działania, jak również wskazał na główną przyczynę opóźnień tj. prowadzenie coraz większej liczby spraw przy wykorzystaniu ograniczonych zasobów kadrowych UKE. Poinformował także o problemach z utrzymaniem poziomu zatrudnienia w komórkach odpowiedzialnych za ewidencję i egzekucję należności Skarbu Państwa, a także o podjętych dotychczas działaniach zaradczych.

(dowód: akta kontroli str. 97-122, 127-128, 134-137, 645)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach w zakresie efektywności działań podejmowanych w celu organizacyjnego i kadrowego wzmocnienia wydziałów odpowiedzialnych za ewidencję i egzekucję należności Skarbu Państwa.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2015 i 2016 po kontroli wykonania budżetu państwa informowała o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie terminowości wystawiania tytułów wykonawczych i upomnień. Każdorazowo Prezes UKE informował NIK o przyjęciu wniosków w zakresie terminowości wystawiania tytułów wykonawczych i podjęciu działań w celu ich realizacji. Podejmowane w latach 2016-2017 działania były niewystarczające.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów. Nieprawidłowości stwierdzonych w tym obszarze nie miały istotnego wpływu na sformułowaną ocenę.

¹⁵ Regulamin organizacyjny Biura Finansów i Budżetu zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego UKE dnia 18.07.2016 r. zmieniony dnia 26.05.2017 r.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017, wydatki budżetu państwa w części 76, zaplanowano w kwocie 111 240 tys. zł, w rozdziale 60047 UKE - w kwocie 111 200 tys. zł i w rozdziale 75212 Pozostałe wydatki obronne - w kwocie 40 tys. zł. Przy planowaniu wydatków uwzględniono konieczność realizacji zadań związanych m.in. z rozwojem i funkcjonowaniem Krajowego Systemu Monitoringu Widma Radiowego (KASMON), adaptacją pomieszczeń i pozyskanie nieruchomości na potrzeby UKE, zakupem aparatury kontrolno-pomiarowej środków transportu na potrzeby ruchomych stacji pomiarowych.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone o kwotę 26,4 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 przyznanych środków z rezerw celowych wykorzystano 24,6 tys. zł, tj. 92,1%. Prezes UKE, decyzją z dnia 01.12.2017 r. dokonał blokady wydatków budżetowych na kwotę 8 287 tys. zł (tj. 8,6% wykonanych w 2015 r. wydatków). Zablockowane środki zaplanowane były w ramach projektów realizowanych w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 w części 76 na „Wsparcie specjalistyczne UKE dla I osi priorytetowej – powszechny dostęp do szybkiego Internetu” oraz „Budowa Punktu Informacyjnego ds. Telekomunikacji”.

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 476-483, 636-641)

Zrealizowane w 2017 r., wydatki w części 76 wyniosły 95 912,2 tys. zł, tj. 86,2% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania roku 2016 r. były niższe o 7 214,5 tys. zł, tj. o 7 %. Najwyższe wydatki poniesiono w dziale 600 - Transport i łączność (99,9% wydatków ogółem w części 76) i wyniosły one 95 873,5 tys. zł.

Wydatki bieżące wyniosły 88.589,9 tys. zł, dominującą pozycję w tej grupie wydatków (60,2%) stanowiły wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń (które wyniosły 57 747,2 tys.), na zakup towarów i usług wydatkowano łącznie 30 842,7 tys. zł. (tj. 32,2 % wydatków ogółem).

Przeciętne zatrudnienie w 2017 r., w części 76 wyniosło 589 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. o 11 osób. Przeciętne wynagrodzenie w 2017 r. wynosiło 6.859 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2016 r. było wyższe o 316 zł, tj. o 5%. Największy wzrost o 12% odnotowano w grupie 01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Decydujący wpływ na zmniejszenie zatrudnienia w UKE w 2017 r, w stosunku do 2016 r. miało odejście z pracy 79 osób, w tym 26 w związku z przejściem na emeryturę. W 2017 r. przeprowadzono 80 postępowań o nabór pracowników, w 43 przypadkach postępowanie nie zakończyło się zatrudnieniem pracownika.

Wydatki majątkowe zrealizowano w łącznej kwocie 6 854,9 tys. zł, tj. 39,5% planu po zmianach i były one niższe od wykonania w 2016 r. o 47,7% (15 815,7 tys. zł).

Wydatki inwestycyjne wykonano na kwotę 1 938,6 tys. zł, tj. 58,7% planu po zmianach. Wydatki te zaplanowano przede wszystkim na przebudowę siedziby UKE w Łodzi (plan obejmował sporządzenie dokumentacji projektowej, uzyskanie pozwoleń, przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz przeprowadzenie części robót), a także na prace inwestycyjne w ośrodku w Boruczy. Środki przeznaczone na realizację przebudowy siedziby delegatury UKE w Łodzi nie zostały wydatkowane w planowanej wysokości z uwagi na przeciągający się proces uzyskania pozwolenia budowlanego.

UKE wydatkował na zakupy inwestycyjne kwotę 4 246,2 tys. zł, tj. 85,3% planu po zmianach. Wydatki te poniesiono przede wszystkim na: zakup trzech ruchomych stacji monitoringowych, odbiornika i anteny dla delegatury warszawskiej, modernizację i utrzymanie macierzy dyskontowych. Niepełne wykonanie planu wydatków inwestycyjnych powodowane było m.in. niepodpisaniem umowy na dostawę laptopów w łącznej kwocie 740,3 tys. zł (wyłoniony w postępowaniu wykonawca odmówił podpisania umowy¹⁶).

W trakcie roku plan wydatków majątkowych UKE został zmieniony głównie w zakresie: zakupu trzech ruchomych stacji pomiarowych i zwiększenie zakresu prac remontowo-budowlanych w ośrodku w Boruczy. Środki na realizację tych zadań przesunięto z planowanych inwestycji tj.: budowy stacji monitoringu radiowego w województwie podlaskim, a także z planowanej przebudowy siedziby delegatury UKE w Łodzi.

Wydatki na zakupy inwestycyjne realizowane w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 w części 76 – UKE wyniosły łącznie 670,1 tys. zł tj. 7,4% planu po zmianach (9 097 tys. zł). Stosownie do planu środki miały być przeznaczone na utworzenie Punktu Informacyjnego ds. Telekomunikacji (PIT)¹⁷ przy Prezesie UKE. System miał być prowadzony za pośrednictwem strony internetowej PIT i miał zawierać m.in.: bazę danych, zapewniać gromadzenie, aktualizację i udostępnianie wymaganych informacji w sposób jednolity dla obszaru całego kraju; umożliwiać bezpośrednie wprowadzanie do bazy danych informacji przez zobowiązane podmioty. Na etapie planowania budżetu w 2016 r. wartość wydatków inwestycyjnych projektu oszacowano na łączną kwotę 10 242 tys. zł, która uległa zmniejszeniu na etapie realizacji w lutym 2017 do kwoty 1 607,6 tys. zł (Pierwotna koncepcja realizacji tego zadania zakładała jego realizację podmiotami zewnętrznymi. Zmiana na stanowisku kierownika zespołu projektowego i zmiana koncepcji realizacji zadania przy wykorzystaniu potencjału kadrowego i technicznego UKE spowodowała zmniejszenie jego wartości). Prezes UKE pod koniec roku¹⁸ podjął decyzję o zablokowaniu środków na realizację projektów w 2017 r. (w kwocie 8 287 tys. zł).

¹⁶ Postępowanie przetargowe realizowane było przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej.

¹⁷ Zbiór informacji o zasadach i warunkach inwestowania oraz o istniejących i planowanych zasobach. Docelowo PIT ma dysponować wszystkimi niezbędnymi informacjami o formalno-prawnej stronie realizowania inwestycji i dostarczać kompletnych informacji o aktualnym stanie infrastruktury i jej lokalizacji.

¹⁸ Dnia 01.12.2017 r.

Zakupy i wydatki inwestycyjne były ujęte w rzeczowym planie wydatków na 2017 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 303, 313- 315, 348-351, 476-483, 636-641)

Szczegółowemu badaniu poddano trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których zawarto umowy na łączną kwotę 1 052,5 tys. zł. Postępowania te były przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, zamówienia z wolnej ręki oraz bez zastosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹ (zamówienie o wartości nieprzekraczającej 30 tys. EUR – art. 4 pkt 8 upzp)²⁰. Na realizację tych umów wydatkowano do dnia 31 grudnia 2017 r. 1 052,1 tys. zł. Na podstawie analizy dokumentacji nie stwierdzono nieprawidłowości, zamówienia zostały przygotowane, przeprowadzone oraz udzielone zgodnie z procedurami określonymi w upzp oraz służyły realizacji zadań jednostki. Zamówienie realizowane bez zastosowania upzp było przeprowadzone zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi jednostki kontrolowanej dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty określonej w art. 4 pkt 8 upzp²¹. Dokumentacja postępowań była prowadzona rzetelnie a zawarte umowy zrealizowane zgodnie z przedmiotem zamówienia, terminem realizacji i określoną wysokością wynagrodzenia wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 192-302)

Na podstawie szczegółowego badania²² 47 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 9 567,9 tys. zł (10,0% 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, 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. 420-455)

Zobowiązania w części 76 budżetu państwa – UKE na koniec 2017 r. wyniosły 5 240,2 tys. zł i były wyższe o 594,9 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2016 r.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm. Dalej: upzp.

²⁰ Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego „Rozbudowa posiadanej przez Zamawiającego macierzy dyskowej o dodatkowe półki dyskowe wraz z wykupieniem usługi wsparcia technicznego”. Postępowanie w trybie zamówienia z wolnej ręki – „Zapewnienie łączności pomiędzy sieciami lokalnymi UKE w strukturze sieci WAN oraz przyłączenie do Internetu, na okres do wybudowania i uruchomienia nowej sieci WAN tj. na okres nie dłuższy niż 3 miesiące”. Postępowanie, do którego nie zastosowano upzp – „Zakup i dostawa odzieży roboczej i ochronnej dla pracowników Centrali oraz Delegatur Urzędu Komunikacji Elektronicznej”.

²¹ Zarządzenie Nr 18 Dyrektora Generalnego Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 10 lipca 2014 r. wprowadzające Zasady postępowania przy udzielaniu, wykonywaniu i rejestrowaniu zamówień publicznych, ze zmianami wprowadzonymi Zarządzeniem Nr 24 z dnia 30 grudnia 2014 r.

²² Zbadano, czy poszczególne wydatki były: rzetelnie skalkulowane, dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki, czy płatności dokonywano w przewidzianych terminach. W przypadku wydatków majątkowych zbadano czy zostały one zrealizowane zgodnie z prawem oraz czy były wydatkowane optymalnie i celowo.

Główną pozycję (3 007,1 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wyплаcone w dniu 16.02.2018 r.), a także wydatki w na zakup usług pozostałych (w łącznej kwocie 780,3 tys. zł) oraz wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w łącznej kwocie 129,8 tys. zł. Najwyższe pozycje wśród tych wydatków stanowiły zobowiązania wobec:

- Simplicity S.A. za usługę utrzymania dla systemu bazowego IBM informix w kwocie 307,0 tys. zł (uregulowane do dnia 22.01.2018 r.),
- Netia S.A. za przeniesienie łączny w kwocie 102,0 tys. zł (uregulowane do 17.01.2018 r.),
- ATDI sp. z o.o. za zakup dwóch licencji w kwocie 110 tys. zł uregulowano 22.01.2018 r.

Na koniec 2017 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 7,3 tys. zł (w tym, 34,44 zł za energię elektryczną – uregulowane 30.01.2018 r. i 7 318,5 zł za utrzymanie łączności dla systemu PLI CBD uregulowane 24.01.2018 r.), z tytułu powyższych zobowiązań nie opłacono odsetek za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str. 400-419, 476-483)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W ramach realizacji zadań ujętych w planie finansowym budżetu państwa dla części 76, w 2017 r. uzyskane zostały m.in. następujące efekty rzeczowe, dla wybranych podzadań w ramach funkcji 6 – Regulacja i wspieranie rozwoju rynków telekomunikacyjnego i pocztowego oraz infrastruktury telekomunikacyjnej:

Regulacja i wspieranie rozwoju rynku telekomunikacyjnego oraz infrastruktury telekomunikacyjnej (podzadanie 6.3.1). Celem podzadania był wzrost dostępności usług telekomunikacyjnych dla społeczeństwa oraz zwiększenie ich wykorzystania. Miernikiem podzadania była penetracja szerokopasmowego dostępu do sieci Internet (w %). Planowana wartość miernika wynosiła 42%, według danych na 1 lipca 2017 r. wartość miernika wyniosła 37,12%. Poziom wykonania miernika na koniec 2017 r. będzie znany w czerwcu 2018 r., po zebraniu wszystkich danych z rynku telekomunikacyjnego za rok 2017. Na realizację tego podzadania zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 61 176,3 tys. zł, wydatkowano 49 475,4 tys. zł, tj. 80,9%.

Prezes UKE podejmował działania mające na celu zachęcenie operatorów do inwestycji m.in.: 1 stycznia 2017 r. został uruchomiony Punkt Informacyjny ds. Telekomunikacji v.1 (dalej: PIT), w którym udostępnione zostały informacje przydatne do prowadzenia współinwestycji telekomunikacyjnych, promował współkorzystanie z infrastruktury (m.in. uczestniczył w konferencji „Redukcja kosztów budowy sieci”, zorganizował warsztaty dla Beneficjentów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (dalej: POPC) pn: "Wykorzystanie Infrastruktury w POPC") oraz wspierał budowę i współkorzystanie z infrastruktury, a także udzielał wsparcia eksperckiego w zakresie wdrożenia POPC.

Stosownie do złożonych wyjaśnień UKE, nie miał bezpośredniego wpływu na realizację miernika - penetracja szerokopasmowego dostępu do sieci Internet. Jego wartość determinowana była szeregiem zmiennych, w tym stopniem rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej. UKE podejmował działania stymulujące rozwój sieci szerokopasmowej oraz zachęcał operatorów do inwestycji z wykorzystaniem narzędzi regulacyjnych, jednakże ostateczną decyzję o nakładach inwestycyjnych podejmował w formie decyzji biznesowych sektor przedsiębiorstw.

Wsparcie rozwoju i regulacja rynku usług pocztowych (podzadanie 6.3.2). Celem podzadania było zwiększenie dostępności usług pocztowych dla społeczeństwa oraz zwiększenie ich wykorzystania. Miernikiem podzadania była liczba osób przypadająca na jedną placówkę pocztową operatorów pocztowych w danym roku (liczba osób). Planowana wartość miernika wynosiła 1582. Dane dotyczące wykonania miernika dostępne będą w II kw. 2018 r., po zebraniu danych ze sprawozdań oraz zakończeniu badania przebiegu przesyłek listowych. Na realizację tego podzadania zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 4 852,2 tys. zł, a wydatkowano 4 665,6 tys. zł, tj. 96,2%.

Ochrona konsumentów i nadzór rynku (podzadanie 6.5.2). Celem podzadania było podnoszenie dobrobytu konsumentów poprzez ochronę i tworzenie warunków dla funkcjonowania konkurencji. Miernikiem podzadania była liczba spotkań edukacyjno-informacyjnych z udziałem UKE, założono przeprowadzenie 100 spotkań. Na koniec 2017 r. przeprowadzono łącznie 123 spotkania. Na realizację tego podzadania zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 12 724,2 tys. zł, a wydatkowano 12 420,9 tys. zł, tj. 97,6%.

Badanie powyższych trzech podzadań (Polityka gospodarcza kraju) wykazało, że były one spójne z celem zadań, do których zostały przypisane.

Mimo tego, że poddane analizie podzadania i mierniki ich realizacji były przekazane do zaopiniowania przez ministra finansów, który nie wniósł uwag, to w stosunku do podzadania podzadanie 6.3.1 i 6.3.2 NIK zauważa, że mierniki realizacji celu nie opierają się na danych dostępnych w terminach umożliwiających sporządzanie sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 121-122, 128-130, 305, 313, 318-343)

Plan działalności Prezesa UKE na rok 2017 dla działu administracji rządowej: informatyzacja i łączność był dokumentem zbieżnym z budżetem zadaniowym w zakresie celów i mierników, dla poddanych szczegółowemu badaniu ww. podzadań. Sprawozdanie z wykonania Planu działalności Prezesa UKE za rok 2017 zostało przekazane do Ministerstwa Cyfryzacji w dniu 22 lutego 2018 r. Określone w Planie działalności wartości mierników zostały osiągnięte. Z wyjątkiem jednego miernika, tj.: „penetracja szerokopasmowego dostępu do sieci Internet”²³.

(dowód: akta kontroli str. 304-313, 318-319, 344-347)

²³ Zgodnie z procesem sprawozdawczym wynikającym z art. 7 Pt, przedsiębiorcy przekazują dane do końca marca 2018 r. Pełna wartość miernika, po zweryfikowaniu przekazanych danych, będzie znana na koniec czerwca 2018 r.

Ustalono nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Ocena częściowa	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w zakresie wydatków ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę.

3. Sprawozdawczość

3.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego	Kontrolą objęto sporządzenie rocznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 76 – UKE: – 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz – sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).
------------------------	--

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał prawidłowość sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 318-319, 470-574, 586-632)

Ustalono nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Ocena częściowa	Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne	Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o: podjęcie skutecznych działań eliminujących problem długotrwałego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych w UKE.
---------------------	--

²⁴ Stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.), z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2010 r., nr. 43, poz. 247), z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766 ze zm.).

VII. 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 16 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



Podpis

