



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

KGP.410.001.07.2020

Radosław Wiśniewski
Prezes Głównego Urzędu Miar

Główny Urząd Miar
Ul. Elektoralna 2
00-139 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 64-Główny Urząd Miar

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Urząd Miar ¹ , ul. Elektoralna 2, 00-139 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Wiśniewski, Prezes Głównego Urzędu Miar, od dnia 2 sierpnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Maciej Dobieszewski, p.o. Prezes Głównego Urzędu Miar, od dnia 26 września 2018 r. do dnia 1 sierpnia 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ul style="list-style-type: none">Izabela Osemek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/16/2020 z dnia 15 stycznia 2020 r.Joanna Zuba, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/17/2020 z dnia 15 stycznia 2020 r. <p>(akta kontroli str.1-4, 22-25)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 64-Główny Urząd Miar oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych z tej części budżetu państwa.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,

¹ Dalej także: GUM lub Urząd.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

- kontrola prawidłowości zmian budżetu w części 64-Główny Urząd Miar w trakcie roku budżetowego, w tym zmian wynikających z przyznania rezerw celowych,
- analiza wybranej próby wydatków dysponenta trzeciego stopnia (dalej też: centrali GUM),
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 64-Główny Urząd Miar.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości mających wpływ na wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 64-Główny Urząd Miar. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły funkcjonowania kontroli zarządczej w obszarze spraw pracowniczych Urzędu oraz w zakresie realizacji zaleceń poukładowych dotyczących projektów w ramach Europejskiego Programu na Rzecz Innowacji i Badań w Metrologii (EMPIR).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Dochody budżetowe zrealizowane w 2019 r. w części 64-Główny Urząd Miar wyniosły 72 618,3 tys. zł i były wyższe o 8,6% (5 741,2 tys. zł) od planowanych w *ustawie budżetowej*⁵ w kwocie 66 874 tys. zł. Stanowiły one 104,2% dochodów uzyskanych w 2018 r. (69 667,6 tys. zł).

Wyższe wykonanie dochodów w 2019 r. w porównaniu do planu, a także w stosunku do wykonania za 2018 r., spowodowane było większą liczbą przyrządów pomiarowych zgłoszonych do legalizacji, tj. m.in. liczników energii elektrycznej, ciepłomierzy, gazomierzy, wodomierzy, instalacji i zbiorników pomiarowych. W związku z wejściem w życie dyrektywy NAWI (Non-Automatic Weighing Instruments)⁶ o wagach

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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 w formie opisowej.

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz. 198).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/31/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wag nieautomatycznych (Dz. Urz. UE L 96 z 29.03.2014 r., str.107) Została wdrożona do krajowego systemu prawnego rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie wymagań dla wag nieautomatycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 802).

nieautomatycznych i dyrektywy MID (Measuring Instruments Directive)⁷ dotyczącej przyrządów pomiarowych nastąpił swobodny przepływ przyrządów pomiarowych pomiędzy państwami członkowskimi UE. Z tego względu nie było możliwe dokładne oszacowanie w jakiej liczbie, czasie i miejscu przyrządy pomiarowe, które wcześniej zostały poddane ocenie zgodności, zostaną zgłoszone do legalizacji ponownej. W rozdziale 75001-Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej (dalej: centrala GUM), zasadniczą część dochodów, tj. 46,8% (3 916,8 tys. zł) stanowiły kwoty klasyfikowane w § 0830-Wpływy z usług, pozyskane na podstawie ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – *Prawo o miarach*⁸ i obejmujące m.in. usługi w zakresie badania przyrządów pomiarowych i wydawania certyfikatów zgodności, wzorcowania i ekspertyz przyrządów pomiarowych. Natomiast, w rozdziale 75007-Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej (dalej: administracja terenowa) podstawową część dochodów, tj. 79,6% (51 149,6 tys. zł) stanowiły dochody w §0690-Wpływy z różnych opłat, tj. głównie z tytułu legalizacji przyrządów pomiarowych, kontroli towarów paczkowanych, a także za czynności probiercze, tj. badanie i oznaczanie wyrobów z metali szlachetnych, ekspertyzy stopów, znaki imienne.

(akta kontroli, str. 665-691, 707-778, 815, 997, 1028-1034, 1197-1201, 3554-3565, 4044-4045, 4089-4151, 4190-4299)

Należności w części 64-Główny Urząd Miar na koniec 2019 r. wyniosły 7 175,7 tys. zł, z tego w centrali GUM - 1 608,5 tys. zł oraz w administracji terenowej - 5 567,2 tys. zł. Zaległości netto wyniosły ogółem 6 923,3 tys. zł, z tego w centrali GUM w kwocie 1 381,4 tys. zł oraz w administracji terenowej 5 541,9 tys. zł.

Należności GUM w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. były niższe o 208,9 tys. zł, tj. o 2,83%. Wynikało to głównie ze zmian przepisów *ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach*, które wprowadziły zasadę wykonywania czynności legalizacyjnych dopiero po dokonaniu przez wnioskodawców zapłaty należnych opłat. W przeciwnym wypadku wnioski pozostają bez rozpatrzenia. Do zmniejszenia zaległości przyczyniło się natomiast naliczanie rekompensat za koszty odzyskiwania należności w przypadku opóźnienia w płatności.

W 2019 r. Główny Urząd Miar udzielił pomocy publicznej: Handlowo – Przemysłowej Spółdzielni Inwalidów w Hrubieszowie, na podstawie art. 31 ust 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*⁹ na kwotę 284,03 zł poprzez zwolnienie z opłaty (pomoc de minimis) oraz Przedsiębiorstwu Komunikacji Samochodowej Jarosław SA, na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 oraz art. 67b § 1 pkt 2 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa*¹⁰ udzielono pomocy w poprzez rozłożenie na raty płatności zaległości podatkowej oraz zaległości wraz z odsetkami¹¹. W 2019 r. nie wystąpiły w GUM przypadki przedawnienia.

(akta kontroli str. 1028-1034, 3559-3563)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/32/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku przyrządów pomiarowych (Dz. Urz. UE L 96 z 29.03.2014, str.149) Została wdrożona do krajowego systemu prawnego rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie wymagań dla przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 815).

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 140 ze zm. Dalej: *ustawa Prawo o miarach*.

⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 426.

¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

¹¹ Pomoc de minimis i inna pomoc w sektorze transportu – na podstawie C.2.3.1.

2. Wydatki

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2.1 Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w części 64-Główny Urząd Miar zostały zrealizowane w kwocie 155 168,6 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach. Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2019¹² limit wydatków w części 64-GUM ustalony został na 155 791,0 tys. zł, natomiast plan finansowy po zmianach został ustalony w wysokości 155 804,0 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. wydatki te były mniejsze o 9 311,2 tys. zł, tj. o 5,7%.

W 2019 r. plan wydatków GUM został zwiększony ze środków rezerwy celowej w kwocie ogółem 517,0 tys. zł¹³.

GUM był beneficjentem czternastu projektów w ramach Europejskiego Programu na Rzecz Innowacji i Badań w Metrologii (*European Metrology Programme for Innovation and Research – EMPIR*). Środki na realizację tych projektów, w wysokości 487,7 tys. zł, Minister Finansów przekazał na podstawie 27 decyzji. Środki zostały wykorzystane w wysokości 376,7 tys. zł (77,2%). Według wyjaśnień Dyrektora BDG w GUM¹⁴ niepełne wykonanie wydatków wynikało z realizacji mniejszej liczby roboczogodzin faktycznie rozliczonych przez uczestników projektu niż zakładano to przy składaniu wniosku o uruchomienie rezerwy celowej. W odniesieniu do wynagrodzeń części pracowników nie było ponadto obowiązku opłacenia składki na Fundusz Pracy. Niższe były także wydatki z tytułu usług hotelowych, diet oraz kosztów transportu.

(akta kontroli str. 546-602, 3563-3565)

Minister Finansów na podstawie dwóch decyzji¹⁵ przekazał środki z rezerwy celowej w kwocie 29,3 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatków służby cywilnej dla pięciu mianowanych urzędników służby cywilnej¹⁶ oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla dwóch z nich¹⁷. Środki w wysokości 28,8 tys. zł zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli, str. 124-141, 222-229, 450-466)

W 2019 r. Prezes GUM dokonywał zmian w planie finansowym Urzędu na podstawie 24 decyzji na łączną kwotę 10 352,5 tys. zł. Sześć decyzji Prezesa GUM na łączną kwotę 4 793,8 tys. zł dotyczyło zmian w planie wydatków majątkowych, w ramach, których w części 64-Główny Urząd Miar dokonano jednego przeniesienia wydatków między dwoma rozdziałami¹⁸, czterech przeniesień w ramach jednego rozdziału oraz dwóch przeniesień wydatków majątkowych w planie w układzie zadaniowym dotyczącym jednostek terenowych.

Rozporządzeniem Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie określenia obszaru działania i siedzib okręgowych urzędów miar¹⁹ powołano Okręgowy Urząd Miar w Białymstoku (OUM Białystok). Przepisy te weszły w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. W celu zorganizowania działalności OUM Białymstoku, Prezes GUM powołał decyzją nr 8 z dnia 16 lutego 2018 r., Zespół ds. organizacji Okręgowego Urzędu Miar w Białymstoku. Do zadań Zespołu²⁰ należało m.in. przygotowanie projektu budżetu na rok (2018) i 2019 i wszystkich potrzebnych

¹² Ustawa z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz. 198).

¹³ Na podstawie 29 decyzji Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju. W tym z rezerwy celowej poz. 8 w kwocie łącznej 487,7 tys. zł oraz z rezerwy celowej poz. 20 w kwocie łącznej 29,3 tys. zł.

¹⁴ Pismo z dnia 17 lutego 2020 r.

¹⁵ Z dnia 19 lipca 2019 r. oraz 7 października 2019 r.

¹⁶ W tym dwóch mianowanych z dniem 1 grudnia 2018 r. oraz trzech mianowanych z dniem 1 grudnia 2019 r.

¹⁷ Dotyczy pracowników Okręgowego Urzędu Miar w Białymstoku oraz w Krakowie.

¹⁸ Dotyczy kwoty 12,2 tys. zł.

¹⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1275.

²⁰ Zgodnie z §2 pkt 3) niniejszej decyzji.

planów. Dyrektor Biura Nadzoru i Kontroli w GUM wyjaśnił, że taki dokument nie został sporządzony oraz że w Urzędzie nie odnaleziono dokumentu potwierdzającego przedłożenie Prezesowi GUM informacji o wykonaniu zadań Zespołu²¹.

Decyzją nr 1/BDG z dnia 11 stycznia 2019 r. Prezes GUM²² przeniósł 3 996,2 tys. zł wydatków, w tym 750,0 tys. zł wydatków na zakupy inwestycyjne, pomiędzy jednostkami administracji terenowej w związku z koniecznością ustanowienia planu finansowego po zmianach dla nowo utworzonego z dniem 1 stycznia 2019 r. Okręgowego Urzędu Miar w Białymstoku (OUM Białystok). GUM, na etapie tworzenia planu finansowego na 2019 r. nie pozyskał dodatkowych środków z Ministerstwa Finansów na utworzenie OUM Białystok.

(akta kontroli str. 26-68, 3743-3781)

Wydatki zrealizowano w czterech grupach ekonomicznych: wydatki bieżące jednostek budżetowych (140 813,7 tys. zł), wydatki majątkowe (13 739,9 tys. zł), świadczenia na rzecz osób fizycznych (495,4 tys. zł), oraz wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (119,6 tys. zł).

Na podstawie sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2019 r. stwierdzono, że dominującą pozycję (63,6%) w strukturze wydatków bieżących jednostek budżetowych w części 64-Główny Urząd Miar stanowiły wynagrodzenia - wysokości 98 681,2 tys. zł.

Według danych zawartych w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca IV kwartału 2019 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2019 r. wyniosło 5 490,3 zł i było wyższe o 6,9% od wynagrodzenia w 2018 r. (5 134,9 zł).

Według sprawozdania Rb-70, przeciętne miesięczne zatrudnienie w 2019 r. w części 64-Główny Urząd Miar w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 1 506 osób i było mniejsze w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. o 21 osób. W centrali GUM zatrudnienie wyniosło 304 osób i było mniejsze o jedną osobę, a w administracji terenowej 1 202 osoby i było mniejsze o 20 osób w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. Jako przyczynę zmniejszenia stanu zatrudnienia Dyrektor Biura Nadzoru i Kontroli w GUM wskazał niekonkurencyjne (w szczególności w odniesieniu do rynku prywatnego) wynagrodzenia oraz stan tzw. rynku pracownika, który w sposób istotny utrudniał likwidowanie istniejących lub powstających wakatów. W 2019 r. w Głównym Urzędzie Miar na umowę zlecenie zatrudnionych było siedem osób przeprowadzających egzaminy z zakresu sprawdzania tachografów cyfrowych. Wszyscy zatrudnieni na umowę zlecenie byli pracownikami Urzędu. Wydatki z tego tytułu wyniosły 64,5 tys. zł.

Pozapłacowe wydatki w kwocie 42 252,1 tys. zł, tj. 30,0% wydatków bieżących jednostek budżetowych przeznaczono m.in. na zakup materiałów i wyposażenia, usługi remontowe i pozostałe oraz na zakup energii.

(akta kontroli str. 669-672, 677-687, 692-701, 707, 779-799, 815, 999-1007, 1125, 3967-4043, 4046-4052, 4055, 4152, 4178, 4181-4182, 4190-4299)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zrealizowano w 99,6% planu po zmianach. W centrali GUM dotyczyły one głównie odpraw pieniężnych (52,0 tys. zł), dofinansowania pracownikom zakupu okularów korekcyjnych (23,0 tys. zł) oraz wypłaty odszkodowań (18,0 tys. zł). Natomiast, w administracji terenowej wydatki te dotyczyły przede wszystkim wypłaty ekwiwalentu za pranie odzieży ochronnej dla

²¹ Pismo z dnia 6 marca 2020 r. Biuro Nadzoru i Kontroli w GUM.

²² Działając z upoważnienia Prezesa GUM czynności tej dokonał Dyrektor Generalny Urzędu.

pracowników (119,0 tys. zł) oraz zakupu odzieży i obuwia roboczego, a także środków ochrony indywidualnej (110,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 3554-3558)

W 2019 r. GUM wypłacił na wniosek byłego pracownika Urzędu²³ odprawę emerytalną wraz z odsetkami w łącznej kwocie 28,1 tys. zł²⁴. Z pracownikiem tym rozwiązano umowę o pracę w dniu 30 września 2016 r. Przed podjęciem pracy w GUM posiadał on uprawnienie emerytalne do emerytury wojskowej, lecz nie otrzymał wcześniej odprawy emerytalnej w rozumieniu przepisów Kodeksu Pracy oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁵. Odchodząc z Urzędu nie otrzymał także odprawy emerytalnej. Na podstawie rozstrzygnięcia w podobnej sprawie Sądu Najwyższego w 2015 r.²⁶, pracownik wystąpił do GUM w 2019 r. z roszczeniem wypłaty odprawy emerytalnej. Wypłata wraz z odsetkami nastąpiła w dniu 8 lipca 2019 r.

(akta kontroli, str. 315-338)

W 2019 r. GUM zapłacił odszkodowanie w kwocie 18,5 tys. zł²⁷ z tytułu wadliwego wypowiedzenia umowy o pracę pracownikowi Urzędu²⁸. Sąd wskazał, że wadliwość zwolnienia polegała m.in. na pozornej likwidacji stanowiska zajmowanego przez pracownika. NIK zwraca uwagę, że w 2018 r. GUM także wypłacił odszkodowanie zwolnionemu pracownikowi, wówczas wielkość odszkodowania wyniosła 16,4 tys. zł. W dniu 22 stycznia 2020 r. został wydany kolejny, jednakże jeszcze nieprawomocny wyrok Sądu Rejonowego w Warszawie²⁹, zasądający od Głównego Urzędu Miar odszkodowanie na rzecz byłego pracownika GUM z tytułu wadliwego zwolnienia z pracy. Rygor natychmiastowej wykonalności dotyczył kwoty 2,9 tys. zł, która została wypłacona przez Urząd w dniu 17 lutego 2020 r.

(akta kontroli, str. 339-380, 449, 603-613)

W Urzędzie, w okresie ostatnich trzech lat, nie przeprowadzono żadnej kontroli wewnętrznej ani analizy działań własnych GUM w zakresie prawidłowości rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami Urzędu. Plan kontroli wewnętrznej na 2020 r. nie przewiduje także kontroli w tym zakresie. Zgodnie z art. 68 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰ celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego (BDG) w GUM wyjaśnił, że stosunek spraw wygranych do przegranych w ww. okresie (2:2) oraz nieszabloność tych spraw, wymagających każdorazowo odmiennego podejścia, uwzględniającego charakter stanowiska pracy, jego umiejscowienie w strukturze organizacyjnej, w szczególności w zakresie ustalenia obiektywnych i usprawiedliwionych kryteriów doboru pracowników do zwolnienia, nie uzasadniał, w ocenie ówczesnego Kierownictwa Urzędu, potrzeby dokonania analizy procedowania przez Urząd spraw dotyczących rozwiązywania stosunków pracy. Wszystkie powyższe sprawy były konsultowane z Zespołem Radców Prawnych Głównego Urzędu Miar³¹.

(akta kontroli, str. 603-606, 614-658, 3566)

²³ Wniosek z dnia 19 czerwca 2019 r.

²⁴ W tym kwota odsetek stanowiła 5,4 tys. zł.

²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 265.

²⁶ W wyroku SN stwierdził m.in., że odprawa wypłacana żołnierzom zawodowym w związku z odejściem ze służby (przewidziana przepisami ustawy o służbie zawodowej żołnierzy zawodowych) nie stanowi odprawy emerytalnej, a tym samym jej wcześniejsze otrzymanie nie wyklucza możliwości nabycia prawa do odprawy emerytalnej w rozumieniu przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym. Wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r., sygnatura akt I PK 1/15.

²⁷ Kwota podstawowa odszkodowania 17,5 tys. zł, kwota odsetek 0,9 tys. zł. GUM został także zobowiązany do uiszczenia opłaty 180,0 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

²⁸ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 lipca 2019 r. Wyrok w drugiej instancji.

²⁹ Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia, Wyrok – sygnatura VIII P 356/19.

³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm. Dalej: *ufp*.

³¹ Trzy sprawy zostały skonsultowane na bieżąco, jedna sprawa (przegrana) została skierowana do Zespołu Radców Prawnych w GUM po złożeniu przez zwolnionego pracownika pozwu do sądu pracy.

W 2019 r. GUM został poddany kontroli zewnętrznej przeprowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju (MR). Przedmiotem kontroli była *Realizacja wybranych zadań ustawowych Prezesa GUM oraz wybranych aspektów funkcjonowania GUM w latach 2018-2019*. Do dnia 31 marca 2020 r. kontrola ta nie została zakończona.

(akta kontroli, str. 659-661, 3567-3568, 3599)

W 2019 r. GUM poniósł wydatek w wysokości 27,9 tys. zł w związku z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej (KIO)³² i zasądzeniem od Urzędu kosztów postępowania na rzecz wykonawców³³ wnoszących odwołanie w przetargu nieograniczonym. Przedmiotem przetargu była „Dostawa oprogramowania Świteż wraz z usługą hostingu i szkoleniami” na potrzeby projektu „System Wsparcia Informatycznego Usług Terenowej Administracji Miar (Świteż) realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020³⁴.

Konieczność zbadania postępowania przetargowego przez KIO³⁵ skutkowałą pięciomiesięcznym opóźnieniem w terminie podpisania umowy³⁶. Następnie, wykonawca, z którym zawarto umowę, pismem z dnia 2 grudnia 2019 r. wnioskował o wydłużenie terminu realizacji prac projektowych³⁷, zastrzegając jednocześnie, że nie wpłynie to na realizację pozostałych etapów umowy. W tej sytuacji, Prezes GUM, mając na uwadze, że³⁸ *dokonanie płatności za pierwszy etap realizacji umowy, tj. odbiór dokumentacji analitycznej, będzie możliwe dopiero na początku 2020 roku*³⁹, wystąpił w dniu 4 grudnia 2019 r. z wnioskiem do Ministra Finansów o decyzję blokującą środki na wydatki budżetowe dysponenta w kwocie 504,0 tys. zł. Decyzją Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2019 r. środki zostały zablokowane.

(akta kontroli, str. 276-282, 381-414)

Realizacja projektów EURAMET⁴⁰ programu EMPIR była przedmiotem audytu wewnętrznego w GUM. W lipcu 2018 r. audytor wewnętrzny GUM stwierdził 11 nieprawidłowości w obszarze rozliczania i sprawozdawczości projektów w ramach programu EMPIR. Dotyczyły one m.in. *braku jednolitych zasad ustalania stawki 1 roboczogodziny za udział pracownika GUM w projekcie (stawki oscylowały od 5 do 20 euro za godzinę). Audytor ustalił, że zasady rozliczania kosztów w projekcie zawarte zostały w przewodniku beneficjenta Annotated Model Grant Agreement Horizon 2020*. W ocenie audytora problemy z rozliczaniem projektów wymagały dokładnego przeanalizowania w związku z istotnym ryzykiem dla realizacji projektów. Audytor sformułował zalecenie przeprowadzenia kontroli doraźnej oraz opracowania zasad ustalania stawki roboczogodziny w projektach EMPIR, a także wskazał na konieczność przeprowadzania systematycznej i udokumentowanej analizy ryzyka w projektach.

Z *Notatki informacyjnej z czynności sprawdzających realizację zaleceń poaudytowych*, z dnia 17 października 2019 r., skierowanej do Prezesa GUM, wynika, że *nie przeprowadzono kontroli doraźnej oraz nie opracowano istotnego mechanizmu określającego mechanizmy kontroli zarządczej w obszarze uczestnictwa GUM w Europejskim Programie na rzecz innowacyjności i badań w dziedzinie metrologii*

³² Wyrok z dnia 26 lipca 2019 r., sygnatura akt KIO 1317/19 oraz KIO 1322/19.

³³ Dotyczy wykonawców: S&T Services Polska sp. z o.o. (kwota 18 600,0 zł) oraz Sygnity SA (kwota 9 298,88 zł).

³⁴ Porozumienie nr POPC.02.01.00-00-0080/17-00 z dnia 11.05.2018 r.

³⁵ Szerzej na temat nieprawidłowości stwierdzonych przez KIO w części wystąpienia dotyczącej udzielania zamówień publicznych.

³⁶ Umowa na dostawę oprogramowania Świteż wraz z usługą hostingu i szkoleniami została podpisana 4 października 2019 r.

³⁷ Na podstawie par. 17 ust 4 pkt 6 umowy NR BDG-WZP.262.2.2019 z dnia 4 października 2019 r.

³⁸ Na podstawie uzasadnienia do wniosku o zablokowanie środków na realizację zadania.

³⁹ Aneks nr 2 do umowy NR BDG-WZP.262.2.2019 z dnia 4 października 2019 r. stanowi, że odbiór dokumentacji analitycznej ma nastąpić w terminie do dnia 31 grudnia 2019 r.

⁴⁰ EURAMET- Europejskie Stowarzyszenie Krajowych Instytucji Metrologicznych.

(EMPIR), w związku z czym audytor wewnętrzny GUM nie mógł potwierdzić funkcjonowania rozsądnego systemu kontroli zarządczej w badanym obszarze.

Według stanu na dzień 25 marca 2020 r. projekt Instrukcji postępowania w związku z udziałem Głównego Urzędu Miar w Europejskim Programie na rzecz Innowacji i Badań w dziedzinie Metrologii – EMPIR był w dalszym ciągu procedowany w Urzędzie. NIK zwraca uwagę, że GUM od ponad 1,5 roku nie zrealizował zaleceń poaudytowych w powyższym zakresie.

(akta kontroli, str. 5-21, 69-275, 546-602, 3603-3675)

Decyzją nr 3/BDG z dnia 25 kwietnia 2019 r. Prezes GUM⁴¹ przeniósł w ramach administracji terenowej kwotę 2 260,0 tys. zł wydatków majątkowych (§6050, §6060) na wydatki bieżące celem pokrycia podstawowych kosztów funkcjonowania. Następnie, decyzją nr 4/BDG, także z dnia 25 kwietnia 2019 r., Prezes GUM⁴² przeniósł w ramach centrali GUM kwotę 1 520,0 tys. zł z wydatków na zakupy inwestycyjne, powiększając limit wydatków bieżących. Stosownie do postanowień art. 171 ust. 3 *ufp*, Prezes GUM uzyskał zgodę Ministra Finansów na zmiany wprowadzone ww. decyzjami.

(akta kontroli str. 26-68, 283-448)

Zrealizowane wydatki majątkowe (13 739,9 tys. zł) stanowiły 99,8% planu po zmianach (13 769,6 tys. zł) i były niższe o 37,6% od wykonania w 2018 r. (22 004,9 tys. zł). Wydatki centrali GUM w kwocie 10 598,8 tys. zł oraz administracji terenowej w wysokości 3 141,1 tys. zł stanowiły odpowiednio 77,1%, i 22,9% ogólnej kwoty wydatków majątkowych. Zakupiono m.in.: iradiatory Gamma, spektrometry, w tym spektrometr fluorescencji rentgenowskiej, piec kalibracyjny przenośny, stacjonarny komparator masy, interferometr laserowy z zespołem kompensacji. W 2019 r. GUM zakupił ponadto system finansowo – księgowy dla terenowej administracji miar i probierczej współpracujący z systemem dysponenta głównego w celu zintegrowania danych finansowych. Problem braku integracji systemów finansowo – księgowych w ramach części 64-Główny Urząd Miar, mających na celu wyeliminowanie ryzyka niewykrycia i nieskorygowania błędów w sprawozdawczości łącznej, został zidentyfikowany przez NIK w latach wcześniejszych⁴³. Zakupy były celowe i oszczędne oraz zgodne z planem wydatków i zostały zakwalifikowane do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej⁴⁴.

(akta kontroli str. 3319-3553)

Ze zrealizowanych w centrali GUM wydatków w kwocie 50 495,0 tys. zł szczegółowym badaniem objęto 58 wydatków na łączną kwotę 12 691,9 tys. zł, stanowiącą 25,1% wydatków w tym rozdziale i 8,2% wydatków ogółem w części 64-Główny Urząd Miar. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłaconym wydatkom budżetowym oraz wydatkom powyżej kwoty 500 zł dysponenta trzeciego stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS)⁴⁵. Badaniem objęto 17 wydatków majątkowych na kwotę 9 113,3 tys. zł oraz 38 pozapłaconych wydatków bieżących na kwotę 2 011,2 tys. zł. Ponadto poprzez dobór celowy

⁴¹ Działając z upoważnienia Prezesa GUM czynności tej dokonał Dyrektor Generalny Urzędu.

⁴² Ibidem.

⁴³ Zarówno w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., jak i w 2017 r. w części 64-Główny Urząd Miar.

⁴⁴ Wydatki w ramach § 6050-Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych; § 6060-Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych oraz § 6580-Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych.

⁴⁵ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

zbadano trzy wydatki majątkowe w łącznej kwocie 1 567,5 tys. zł.⁴⁶ W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano w wysokościach kwot ujętych w planie finansowym, realizując zakupy i usługi określone w planie zadań inwestycyjnych jednostki. Nie stwierdzono naruszenia przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁴⁷, w zakresie wyboru trybu udzielania zamówień publicznych, a także nieuprawnionych przypadków wyłączenia stosowania *ustawy Pzp*. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele określone w *Planie działalności GUM na 2019 r.* Zrealizowano także zadania Prezesa GUM określone w art. 16 ust. 1 *ustawy Prawo o miarach*.

(akta kontroli str. 1126-1193, 4056-4073)

W wyniku przeprowadzonej analizy wydatków, w ramach prowadzonych w latach 2018 – 2019 przez GUM postępowań o zamówienia publiczne, wybrane zostały celowo cztery postępowania na łączną kwotę 20 177,0 tys. zł. Badaniem objęto następujące postępowania:

1. Dostawa oprogramowania systemu Świtez wraz z usługą hostingu i szkoleniami przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego - na kwotę 11 988,9 tys. zł brutto (dalej: zamówienie nr 1).
2. Dostawa i wdrożenie systemu finansowo księgowego dla terenowej administracji miar i probierczej współpracującego z systemem dysponenta głównego w celu zintegrowania danych finansowych w ramach nadzoru - na kwotę 3 935,1 tys. zł brutto, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego (dalej: zamówienie nr 2).
3. Wykonanie dokumentacji projektowej zamierzenia inwestycyjnego pod nazwą „Świętokrzyski Kampus Laboratoryjny Głównego Urzędu Miar” - na kwotę 4 160,0 tys. zł brutto, przeprowadzone w trybie zamówienia z wolnej ręki (dalej: zamówienie nr 3).
4. Rozbudowa wzorca odniesienia GUM jednostki miary twardości Rockwella dla skali N i T - na kwotę 93,0 tys. zł brutto - zamówienie o wartości poniżej 30,0 tys. euro.

W przypadku zamówienia nr 1 umowę na jego realizację zawarto z pięciomiesięcznym opóźnieniem, tj. 4 października 2019 r. zamiast pierwotnie planowanego 30 kwietnia 2019 r. Opóźnienie spowodowane było wydłużeniem terminu na składanie ofert oraz postępowaniem przed Krajową Izbą Odwoławczą. Mimo opóźnienia w podpisaniu umowy, termin odbioru końcowego systemu „Świtez” nie został zmieniony. Dodatkowo w umowie z Wykonawcą zawarto zapisy dotyczące kar umownych w przypadku nieterminowej realizacji zamówienia.

W odniesieniu do wskazanych postępowań nie stwierdzono naruszenia przepisów *ustawy Pzp*, a dla postępowania poniżej kwot określonych zapisami art. 4 ust. 8 *ustawy Pzp* nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zamówienia na podstawie przepisów wewnętrznych GUM⁴⁸.

NIK zwraca jednak uwagę, iż szacowanie wartości zamówień – dla *zamówienia nr 2* i *zamówienia nr 3* zostało dokonane na podstawie kursu euro niezgodnego

⁴⁶ Dotyczy faktur nr: 3/06/2019 z dnia 04.06.2019 r. (nr ewidencyjny kamp/2019/06/01) na kwotę 313 497,6 zł brutto; 1/08/2019 z dnia 01.08.2019 r. (nr ewidencyjny kamp/2019/08/20) na kwotę 626 995,2 zł brutto; 5/10/2019 z dnia 08.10.2019 r. (nr ewidencyjny kamp/2019/10/1) na kwotę 626 995,2 zł brutto.

⁴⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843. Dalej: *ustawa Pzp*.

⁴⁸ Zamówienia poniżej kwot wyrażonych w art. 4 ust. 8 realizowane są w oparciu o Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro wprowadzony zarządzeniem nr 9 Dyrektora Generalnego Głównego Urzędu Miar z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie regulaminów dotyczących pracy komisji przetargowej oraz udzielania zamówień publicznych.

z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych⁴⁹. Mianowicie, dla zamówienia nr 2 podano, jako szacunkową wartość zamówienia kwotę 778 948,60 euro, zamiast 754 234,41 euro, natomiast, dla zamówienia nr 3 podano, jako szacunkową wartość zamówienia kwotę 772 683,70 euro, zamiast 784 403,79 euro⁵⁰. Dyrektor BDG w GUM wyjaśnił, że błąd w obliczeniu wartości zamówienia w euro był skutkiem oczywistej omyłki.

Protokół z postępowania pn. *Dostawa oprogramowania systemu Świtez wraz z usługą hostingu i szkoleniami* nie zawierał informacji o powodach niedzielenia zamówienia na części o czym stanowi art. 96 ust. 1 pkt 11 *ustawy Pzp*. Dyrektor BDG w GUM wyjaśnił, iż wynika to z omyłki, a informacja o powodach niedzielenia zamówienia znalazła się w notatce sekretarza komisji przetargowej dołączonej do wniosku zakupowego.

(akta kontroli str. 1194-1196,1226-3318)

W postępowaniu pn. *Dostawa oprogramowania systemu Świtez wraz z usługą hostingu i szkoleniami*, dwóch oferentów⁵¹ złożyło do Prezesa KIO odwołanie. Dotyczyło ono zarzutu naruszenia przez zamawiającego (Urząd) przepisów art. 7 ust. 1 oraz art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 8 ust. 1-3 *ustawy Pzp*. KIO uwzględniła odwołanie⁵² i nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru i oceny ofert, odrzucenie oferty jednego z wykonawców⁵³, jako niezgodnej z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz odtajnienie i udostępnienie odwołującym się informacji wskazanych jako tajemnica przedsiębiorstwa⁵⁴. W wyniku postępowania przed KIO, zasądzono od GUM łączną kwotę 27,9 tys. zł⁵⁵. Po dokonaniu przez zamawiającego ponownej oceny ofert, jako najkorzystniejszą uznano ofertę firmy Comarch Polska S.A⁵⁶, z którą w dniu 4 października 2019 r. podpisano umowę na realizację zamówienia.

(akta kontroli str. 2042-3305)

Umowy zawarte w związku z powyższymi postępowaniami realizowane były do wysokości kwot określonych w tychże umowach. Umowa na *Rozbudowę wzorca odniesienia GUM jednostki miary twardości Rockwella dla skali N i T* została zrealizowana w całości w 2019 r., natomiast pozostałe trzy umowy będą realizowane również w latach kolejnych.

(akta kontroli str. 1226-3318)

Zobowiązania w części 64-Główny Urząd Miar na koniec 2019 r. wyniosły 8 348,2 tys. zł i były wyższe o 1,1% od stanu na koniec 2018 r. (7 856,7 tys. zł). Główną pozycję (6 409,2 tys. zł, tj. 76,8%) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Na koniec roku budżetowego nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 669-672, 677-687, 692-701, 4081-4097, 4152-4178, 4190-4299)

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2477.

⁵⁰ Dla obu zamówień obowiązujący kurs euro wynosił 4,3117 zł.

⁵¹ S&T Services Polska Sp. z o.o. oraz Sygnity S.A.

⁵² Wyrok KIO z dnia 26 lipca 2019 r.

⁵³ Dotyczy oferty Sygnity SA.

⁵⁴ Spółka Sygnity S.A. w złożonej ofercie nie zawarła wymaganych informacji na temat zaoferowanego oprogramowania standardowego, a tym samym brak jest możliwości ustalenia, jakie elementy wchodziły w skład takiego oprogramowania co stanowi naruszenie przepisów art. 89 ust. 1 pkt 2. oraz przepisu art. 7 ust. 1 *ustawy Pzp*. W zakresie zarzutu naruszenia art. 7 ust. 1 oraz art. 8 ust.1-3 *ustawy Pzp* dotyczącego zaniechania odtajnienia i udostępnienia wykonawcom informacji zastrzeżonych przez Comarch Polska i Sygnity S.A. jako tajemnica przedsiębiorstwa, KIO wskazała że obaj wykonawcy nie wykazali aby zastrzeżone informacje były w swej istocie tajemnicą przedsiębiorstwa. W pozostałym zakresie KIO odwołania oddaliła.

⁵⁵ Na rzecz S&T Services Polska Sp. z o.o. zasądzono kwotę 18,6 tys. zł poniesione z tytułu wpisu od odwołania oraz wynagrodzenia pełnomocnika. Na rzecz Sygnity S.A. zasądzono kwotę 9,3 tys. zł stanowiące ½ wysokości wpisu oraz ½ wysokości wynagrodzenia pełnomocnika.

⁵⁶ Oferta firmy Comarch Polska S.A została wskazano jako najkorzystniejsza w dniu 01.07.2019 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2018-2020 (styczeń) Urząd wydatkował 37,8 tys. zł w wyniku wadliwego wypowiedzania umów o pracę pracownikom GUM. Zjawisko to nie było przedmiotem kontroli wewnętrznej ani nie stanowiło przesłanki do analizy działań własnych w GUM⁵⁷, gdyż - jak wyjaśnił Dyrektor BDG – w ocenie ówczesnego Kierownictwa Urzędu, nie było uzasadnienia dla dokonania analizy procedowania przez Urząd spraw dotyczących rozwiązywania stosunków pracy. W ocenie NIK, takie podejście stoi w sprzeczności z art. 68 ust 2 pkt 1) *ufp*, który wskazuje, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

(akta kontroli str. 339-380, 449, 603-658, 3566)

2. Przy realizacji projektów EMPiR system kontroli zarządczej okazał się nieskuteczny. Pomimo upływu ponad 1,5 roku od stwierdzenia nieprawidłowości przez audytora wewnętrznego w tym obszarze działalności GUM, część jego zaleceń nie została wykonanych. Nie zrealizowano, m.in. zaleceń dotyczących ustanowienia zasad ustalania stawki za 1 roboczogodzinę w projektach EMPiR oraz konieczności przeprowadzenia systematycznej i udokumentowanej analizy ryzyka w projektach. NIK ocenia jako nierzetelność, przewlekłość działań w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 3642-3673)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich zostały zaplanowane w Głównym Urzędzie Miar w kwocie 3 463,0 tys. zł i dotyczyły wyłącznie projektu „System Wsparcia Informatycznego Usług Terenowej Administracji Miar (Świtez)” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020. Następnie, na podstawie trzech decyzji Ministra Finansów⁵⁸ plan finansowy GUM w zakresie środków europejskich został zwiększony o kwotę 1 567,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu „Świętokrzyski Kampus Laboratoryjny Głównego Urzędu Miar”⁵⁹ w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego. Środków na Kampus Laboratoryjny nie ujęto w planie finansowym GUM na etapie jego projektowania, gdyż, na ówczesnym etapie prac planowany był dopiero udział w konkursie organizowanym przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, umowa o dofinansowanie miała zostać podpisana w 2019 r., a pierwsze wydatki w projekcie planowane były od 2020 r. Proces ogłoszenia oraz rozstrzygnięcia konkursu w ramach RPO Województwa Świętokrzyskiego został jednak przyspieszony (data opublikowania ogłoszenia konkursu 14 sierpnia 2018 r.) w konsekwencji, czego Porozumienie o dofinansowaniu projektu zostało podpisane w dniu 20 grudnia 2018 r.⁶⁰

Środki europejskie wydatkowano w 2019 r. w kwocie 2 226,3 tys. zł, co stanowiło 44,3% planu po zmianach. Środki na Kampus Laboratoryjny zostały wydatkowane w 100%, z uwagi na fakt, że zapotrzebowanie na środki odpowiadało każdorazowo wartości faktury wystawionej przez wykonawcę zadania. Płatności dokonywane były za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, zgodnie z rozporządzeniem

⁵⁷ Dotyczy lat 2017-2019.

⁵⁸ Decyzja nr IP6.972.113.2019.6BE-5.PBQ z dnia 30 maja 2019 r. na kwotę 313,5 tys. zł, decyzja nr IP6.972.197.2019.6BE-13.PBQ z dnia 20 sierpnia 2019 r. na kwotę 627,0 tys. zł oraz decyzja nr IP6.972.243.2019.6BE-18.PBQ z dnia 22 października 2019 r. na kwotę 627,0 tys. zł.

⁵⁹ Dalej: Kampus Laboratoryjny.

⁶⁰ Na podstawie wyjaśnień przedstawionych w piśmie z dnia 18 lutego 2020 r.

Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności⁶¹. Środki na Kampus zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem.

Dla projektu Świtez wykonanie wydatków wyniosło 658,8 tys. zł, co stanowiło 19,0% planu po zmianach i wynikało przede wszystkim z niezrealizowania wydatków w paragrafie 605 – Wydatki inwestycyjne w zaplanowanej kwocie 2 664,0 tys. zł. Dyrektor BDG w GUM⁶² wyjaśnił, że wynikało to, z faktu przedłużającego się postępowania przetargowego na wykonanie oprogramowania systemu, hosting infrastruktury i szkolenia z jego obsługi w związku z licznymi zapytaniami oferentów oraz odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej.

(akta kontroli str. 467-542, 4300-4301)

Na podstawie trzech decyzji⁶³ Prezesa GUM dokonano zmian w planie finansowym środków europejskich GUM. Zmiany te dotyczyły projektu Świtez i przeniesień w ramach paragrafów wynagrodzeniowych pomiędzy paragrafami 4017 i 4027.

(akta kontroli str. 543-545, 4068-4073)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Główny Urząd Miar w 2019 r. realizował zadania w ramach dwóch funkcji państwa, tj. 6 – Polityka gospodarcza kraju oraz 11 – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic. Cele⁶⁴ dla zadań 6.1. Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki oraz 11. 4. Gotowość struktur administracyjno – gospodarczych kraju do obrony państwa nie zostały wprowadzone do sprawozdania RB-BZ1 Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz z budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2019 rok w zakresie budżetu zadaniowego. Dyrektor Generalny GUM wyjaśnił, iż nie było podstaw wprowadzenia ww. celów dla zadań do sprawozdania RB-BZ1 za 2019 r., gdyż Urząd nie jest właściwy do definiowania i realizacji celu na poziomie zadania 6.1. oraz 11.4, za które odpowiadają odpowiednio: minister właściwy do spraw gospodarki oraz Minister Obrony Narodowej.

(akta kontroli, str. 3569-3593)

W 2019 r. GUM przeformułował cel dla podzadania 6.1.7. w porównaniu do 2018 r. W 2018 r. cel ten zdefiniowano jako: Zapewnienie jednolitości miar i dokładności pomiarów w RP w powiązaniu z międzynarodowym systemem miar oraz ochrona interesów obywateli w zakresie miar i zapewnienie bezpieczeństwa obrotu wyrobami z metali szlachetnych oraz zapewnienie ochrony interesów fiskalnych państwa, natomiast w 2019 r. nadano mu następujące brzmienie: Zapewnienie zdolności pomiarowej na rzecz bezpieczeństwa gospodarczego i technicznego państwa oraz ochrony środowiska, zdrowia i jakości życia obywateli w Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1011.

⁶² Zastępujący Dyrektora Generalnego Urzędu.

⁶³ Decyzja Nr 1/BDG/BE z dnia 10 września 2019 r., decyzja Nr 2/BDG/BE z dnia 8 listopada 2019 r., decyzja Nr 3/BDG/BE z dnia 16 grudnia 2019 r.

⁶⁴ Na podstawie wystąpienia pokontrolnego NIK z 2019 roku z kontroli nr P/19/001 Wykonanie budżetu państwa w części 64-GUM w 2018 roku, (znak KGP.410.001.07.2019): dla zadania 6.1. - cel: Zapewnienie jednolitości miar i dokładności pomiarów w RP w powiązaniu z międzynarodowym systemem miar oraz ochrona interesów obywateli w zakresie miar i zapewnienie bezpieczeństwa obrotu wyrobami z metali szlachetnych oraz zapewnienie ochrony interesów fiskalnych państwa, dla zadania 11.4. - cel: Utrzymywanie zdolności do realizacji zadań obronnych przez organy administracji publicznej i przedsiębiorców.

W zakresie tej zmiany Dyrektor Generalny GUM wyjaśnił, że było to podyktowane przyjęciem strategii, czyli Czteroletniego strategicznego planu działania GUM na lata 2018-2021. Strategia została zatwierdzona 22 grudnia 2017 r. przez Ministra Rozwoju i Finansów, a obowiązuje od 2018 r., stąd konieczność zmiany celu.

(akta kontroli, str. 3582)

W ramach zadania 6.1. Urząd realizował podzadanie 6.1.7. – *Wykonywanie czynności z dziedziny metrologii, probiernictwa i kas rejestrujących* (miernik: liczba wykonywanych usług metrologicznych, zbadanych wyrobów z metali szlachetnych, zbadanych kas rejestrujących, natomiast w ramach zadania 11.4. Urząd wykonywał podzadanie 11.4.2. – *Pozamilitarne przygotowania obronne* (miernik: odsetek stanowisk kierowania bezpieczeństwem narodowym organów administracji publicznej spełniających określone wymagania i standardy w poszczególnych obszarach ich przygotowań). Zdefiniowane przez Urząd podzadania były spójne z celem zadań, do których zostały przypisane, natomiast mierniki przyjęte do pomiaru podzadań zostały określone w sposób adekwatny do oceny skuteczności tych podzadań. Wartości mierników realizacji celów dla tych podzadań osiągnęły prognozowany poziom. Monitoring mierników prowadzony był systematycznie, w okresach kwartalnych, i dotyczył zarówno mierników dla Okręgowych Urzędów Miar i Okręgowych Urzędów Probierczych, jak i centrali GUM.

W ramach wykonywania zadań ustawowych w 2019 r. GUM zbadał i oznaczył cechami probierczymi 5 572,5 tys. wyrobów z metali szlachetnych. Dodatkowo badaniem objął 44 kasy rejestrujące oraz wykonał 1 265,3 tys. usług metrologicznych.

(akta kontroli str.1035-1042,3582)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Niemniej jednak, NIK dostrzega nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontroli zarządczej w Urzędzie w obszarze dotyczącym wypowiedania umów o pracę. Wadliwe rozwiązanie przez GUM umów z pracownikami skutkowało wypłatą środków z budżetu państwa w części 64-Główny Urząd Miar w kwocie 37,8 tys. zł za okres 2018-2020 (styczeń). Taka sytuacja powinna być uwzględniona w systemie kontroli zarządczej. Mankamenty kontroli zarządczej dotyczyły również realizacji projektów EMPIR, na co wskazał audytor wewnętrzny GUM, natomiast NIK ocenia wykonanie zaleceń poaudytowych jako przewlekłe.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto sporządzanie łącznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 64-Główny Urząd Miar i sprawozdań jednostkowych dysponenta trzeciego stopnia, tj. centrali GUM:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA,

- z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
 - z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz

sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 64-Główny Urząd Miar na podstawie sprawozdań jednostkowych własnych, tj. centrali i jednostek terenowych. Kwoty wykazane przez centralę GUM w sprawozdaniach jednostkowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W przypadku sprawozdań jednostkowych terenowej administracji miar i administracji pobierczej NIK nie dokonał weryfikacji prawidłowości sporządzenia tych sprawozdań z ewidencją księgową, ze względu na fakt, że jednostki terenowe pracują w odrębnych systemach finansowo-księgowych, do których nie ma dostępu z poziomu dysponenta głównego. GUM zrealizował w 2019 r. zakup systemu finansowo – księgowego dla terenowej administracji miar i pobierczej współpracującego z systemem dysponenta głównego w celu zintegrowania danych finansowych⁶⁵, niemniej jego wdrożenie i stosowanie przez wszystkie jednostki administracji terenowej GUM zaplanowano na 2020 r.

(akta kontroli str.665-992, 1008-1034, 1123-1125, 3569-3593, 4044-4055, 4081-4299, 4302-4306)

Stosowane mechanizmy kontroli zapewniają prawidłowość sporządzania sprawozdań oraz prawidłowość realizacji gospodarki finansowej części 64-Główny Urząd Miar. Nadzór nad gospodarką finansową odbywał się m. in. na poziomie cyklicznych narad kierowniczych z udziałem dyrektorów urzędów okręgowych i kierownictwa GUM oraz narad głównych księgowych dysponentów III stopnia z zespołem Głównego Księgowego części budżetowej. Ponadto nadzór realizowano na poziomie zespołu ds. budżetu w skład którego wchodził przedstawiciele Kierownictwa GUM oraz urzędów okręgowych. (..) Nadzór nad poprawnością procesu sprawozdawczości budżetowej pełnił główny księgowy wraz z trzema pracownikami Wydziału Finansów i Logistyki⁶⁶ z wykorzystaniem mechanizmów narzędziowych centralnego systemu Trezor.

(akta kontroli str. 614-658, 1035-1122, 3594-3598, 3782-3907, 3967-4043, 4074- 4080)

Sporządzone za 2019 r. sprawozdania roczne łączne Rb-23, Rb-27, Rb-28, zostały skorygowane przez GUM z dniem 30 marca 2020 r. z powodu dokonania zmian w ujęciu kwot w księgach rachunkowych⁶⁷.

(akta kontroli str. 4081-4299)

⁶⁵ Zgodnie z protokołem odbioru wdrożenia systemu podpisanym 27.11.2019 r.

⁶⁶ Wydział Finansów i Logistyki działał w strukturze Biura Dyrektora Generalnego.

⁶⁷ W sprawozdaniu Rb-23 za 2019 r. zmianie uległy pozycje 11,12 oraz 21,22. We wszystkich pozycjach zwiększono wartość o 3 065,24 zł. W sprawozdaniu Rb-27 za 2019 r. zmianie uległa pozycja paragrafu 0950 w kolumnie należności oraz dochody wykonane. Różnica wynosi 3 065,24 zł (składają się na to dwie kwoty 2 907,13 zł oraz 158,11 zł). W sprawozdaniu Rb-28 za 2019 r. zmiana dotyczy zwiększenia wykonania/zaangażowania w § 4300 o kwotę 158,11 zł oraz zwiększenia wykonania/zaangażowania w § 4430 o kwotę 2907,13 zł; dodatkowo w § 4300 uległy zmniejszeniu zobowiązania o kwotę 0,98 zł w związku z zaksięgowaniem do 2019 r. dwóch faktur korygujących po 0,49 zł (było 154 143,64 zł jest 154 142,66 zł).

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Prezes GUM oświadczył, że w 2019 r. funkcjonowała ona w stopniu ograniczonym. Wskazał na uchybienia kontroli zarządczej w obszarze zarządzania bezpieczeństwem informacji w kontekście zgodności z wymaganiami zawartymi w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*⁶⁸ oraz niewdrożenie w pełnym zakresie zintegrowanego procesu zarządzania ryzykiem. Ponadto, Prezes GUM wyraził zastrzeżenia, w zakresie funkcjonowania w OUM Białystok kontroli zarządczej, dotyczące monitorowania realizacji zadań oraz nieprzeprowadzenia procesu analiz wystąpienia potencjalnych zagrożeń dla realizacji celów OUM Białystok. W zakresie działań podjętych w 2019 r. celem poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej w GUM, powołano zespoły zadaniowe do realizacji projektu pn. „*Optymalizacja zarządzania w Głównym Urzędzie Miar*”⁶⁹ oraz przeprowadzona została w OUM Białystok kontrola dotycząca wykonywania statutowych zadań w zakresie realizowanych usług metrologicznych oraz zagadnień z zakresu prawa pracy i zamówień publicznych⁷⁰.

Pomimo wyrażonych wyżej uwag i zastrzeżeń Prezesa GUM, stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 3594-3598, 3674-3742)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, wnosi o:

Wnioski

1. Wzmożenie kontroli zarządczej w obszarze spraw pracowniczych Urzędu.
2. Zrealizowanie zaleceń audytora wewnętrznego dotyczących ustalenia zasad i sposobu rozliczenia środków w ramach projektów EMPiR.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁷¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do

⁶⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 2247, ze zm.

⁶⁹ Decyzja nr 9 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie powołania zespołu do realizacji Projektu „Optymalizacja zarządzania Głównym Urzędem Miar”.

⁷⁰ Sformułowane zalecenia będą przedmiotem kontroli z wykonania zaleceń pokontrolnych.

⁷¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z s ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 *ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*⁷², organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 *ustawy o NIK*, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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 7 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
(-)Tadeusz Dziuba

.....
podpis

⁷² Dz.U. poz. 374, 567 i 568.

