



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
*TADEUSZ DZIUBA*

KIN.410.001.10.2020

Pan Marcin Cichy  
Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej

## I. Dane identyfikacyjne

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/20/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Komunikacji Elektronicznej ul. Giełdowa 7/9, 01-211 Warszawa (dalej: UKE).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marcin Cichy, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej od dnia 22 września 2016 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych.  (dowód: akta kontroli str.3-4)
<i>Podstawa prawna</i>	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>  (dalej: ustawa o NIK).
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury.
<i>Kontroler</i>	Łukasz Zgoda, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/3/2020 z dnia 3 stycznia 2020 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)

## II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wykonania budżetu państwa za 2019 r., pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności, działań podejmowanych przez dysponenta cz. 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej. Ocenie podlegały w szczególności następujące obszary:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa, 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,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych<sup>2</sup> (dalej ufp).

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu dochodów,
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w cz. 76 w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla cz. 76 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 kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

### III. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>3</sup> wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w cz. 76.

Wyniki kontroli 63,8% zrealizowanych w cz. 76 dochodów, wykazały, że były one egzekwowane i ewidencjonowane zgodnie z odpowiednimi przepisami<sup>4</sup> i regulacjami wewnętrznymi<sup>5</sup>. Kontrolowane wydatki spełniały kryteria celowości i gospodarności. Badanie 16% ogólnej kwoty zrealizowanych wydatków budżetu państwa, wykazało że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych, prawie zamówień publicznych<sup>6</sup> i aktach wykonawczych.

Formułując pozytywną ocenę, NIK wzięła pod uwagę fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto, zaplanowane w projekcie tej części budżetu,

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 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.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2019 r., poz. 2460) dalej: Pł, ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2019 r. poz. 155), ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz. U. z 2019 r. poz. 554), ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 498), ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2019 r. poz. 243), ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.), ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r., poz. 351)

<sup>5</sup> Zasady prowadzenia spraw z zakresu udzielania przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na wnioski, ulg w spłacie zobowiązań zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego UKE w dniu 30 lipca 2018 r. Procedura egzekucji należności pieniężnych pobieranych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego UKE w dniu 10 stycznia 2018 r., zmieniona Procedurą wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych w UKE zatwierdzoną w dniu 21 stycznia 2019 r. oraz Procedurą egzekucji trudno ściąganych należności pieniężnych i sprawozdawczości BF i BDG w zakresie dochodzenia należności pieniężnych zatwierdzoną w dniu 21 stycznia 2019 r.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843). dalej: upzp

cele prowadzonej działalności. Prezes UKE rzetelnie i skutecznie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 up sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w cz. 76.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania za 2019 r., sporządzone przez dysponenta cz. 76. Zostały one sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Ujawniona w toku kontroli NIK nieprawidłowość polegała na niewystawieniu niezwłocznie upomnień i tytułów wykonawczych, tj. niezgodnie pkt 5.1.6. i 5.1.11. Procedury egzekucji należności pobieranych przez UKE z dnia 10 stycznia 2018 r. oraz pkt 5.1.2 i 5.2.1. Procedury wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych w UKE z dnia 21 stycznia 2019 r.

## IV. Wyniki kontroli

### 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2019 r.<sup>7</sup> dochody budżetowe dla cz. 76 zaplanowano w kwocie 707 502 tys. zł. Zrealizowane dochody budżetu państwa w cz. 76 wyniosły 756 508,1 tys. zł i były wyższe od kwoty planowanej o 6,9%, tj. 49 006,1 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. wykonane dochody były niższe o 5855,1 tys. zł, tj. o 0,8 %.

Dochody osiągnięto w dziale 600 – Transport i łączność, rozdziale 60047 – Urząd Komunikacji Elektronicznej. Największy udział w dochodach, wynoszący 48,6%, stanowiły dochody uzyskane z wpływów za koncesje i licencje, w łącznej kwocie 367 382,4 tys. zł, tj. 105,3% planu. Drugim głównym źródłem dochodów stanowiącym 37,5%, były wpływy z opłat za częstotliwości w kwocie 283 493,5 tys. zł, tj. 101,4% planu. Ponadto, uzyskano dochody z opłat (m.in. telekomunikacyjnej, za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji) w kwocie 102 891,5 tys. zł (13,6% wszystkich dochodów), tj. 98,8 % planu.

Na koniec 2019 r. w cz. 76 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 62 945,8 tys. zł, mniejsze o 1 732 212,3 tys. zł w porównaniu do 2018 r. Znaczące zmniejszenie kwoty należności wynikało z uchylecia wydanej w październiku 2018 r. decyzji nakładającej jednorazową opłatę za dokonanie rezerwacji częstotliwości w wysokości 1 726 440,5 tys. zł (postępowanie w tej sprawie zostało umorzone przez Prezesa UKE w marcu 2019 r.<sup>8</sup>). Największy w nich udział stanowiły: należności z tytułu grzywien i kar pieniężnych – 73,2% (46 078,1 tys. zł) oraz z tytułu opłat ewidencyjnych (w tym za częstotliwości), za zezwolenia oraz akredytacje – 18,3% (11 503,9 tys. zł). Zaległości według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosły 21 574,6 tys. zł i były wyższe o 877 tys. zł, tj. o 4,2%, od kwoty zaległości na koniec 2018 r. Zaległości dotyczyły przede wszystkim nieuiszczonych grzywien i kar w kwocie 11 892,5 tys. zł oraz opłat za zezwolenia (w tym za częstotliwości) w kwocie 4390,9 tys. zł.

Na koniec 2019 r. wystąpiły nadpłaty w wysokości 4127,2 tys. zł, niższe o 3709,9 tys. zł w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. Powstały one w konsekwencji dokonywania przez przedsiębiorców wpłat z różnych tytułów

<sup>7</sup> Ustawa budżetowa z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 198).

<sup>8</sup> Decyzja ta na skutek wniosku strony o ponowne rozpatrzenie sprawy została uchylona, a postępowanie w sprawie umorzone.

w kwotach wyższych niż wymagane<sup>9</sup>, największą pozycję stanowiły nadpłaty z tytułu opłat za zezwolenia, w tym opłaty za częstotliwości.

(dowód: akta kontroli str. 5-39, 177-178, 189-192, 209-242, 474)

W przypadku objętych szczegółowym badaniem 20 zaległości w łącznej kwocie 1581,9 tys. zł, które zostały wybrane w sposób celowy (najwyższe kwotowo i najstarsze zaległości), nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych działaniach egzekucyjnych. Analiza ww. zaległości wykazała, że terminowo wystawiano upomnienia, a w przypadku braku wpłaty – tytuły wykonawcze. Działania podejmowane w UAE obejmowały także monitorowanie postępowań egzekucyjnych, kompletowanie dokumentacji niezbędnej do skierowania spraw na drogę sądową i rozpatrywanie wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań. W sprawach z zakresu tzw. „trudnej egzekucji”<sup>10</sup> wyegzekwowano 426,9 tys. zł (w 2018 r. 436,8 tys. zł). Wobec kontrahentów, którzy uchylali się od obowiązku wnoszenia opłat wszczynano postępowania o cofnięcie uprawnień telekomunikacyjnych. W 2019 r. wszczęto łącznie 32 takich postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 40-53, 54-62, 63-72, 104-105, 106-117, 120-125, 128-131, 243-261)

Prezes UAE rozłożył na raty należności na łączną kwotę 227,7 tys. zł (w 2018 r. – 351,2 tys. zł) oraz umorzył należności na łączną kwotę 18,3 tys. zł (w 2018 r. nie umarzał należności). Analiza postępowań w sprawie umorzenia i rozłożenia na raty należności Skarbu Państwa nie wykazała nieprawidłowości, postępowania prowadzono zgodnie z procedurami wewnętrznymi<sup>11</sup> i obowiązującymi przepisami<sup>12</sup>.

Pomimo prowadzenia działań egzekucyjnych przez właściwe organy<sup>13</sup>, część z nich była bezskuteczna m.in. z uwagi na brak majątku, czy też zaprzestanie działalności przez zobowiązanego. W związku z tym w 2019 r. przedawnieniu uległy należności w łącznej kwocie 551,3 tys. zł<sup>14</sup> (w 2018 r. 796,9 tys. zł), które obejmowały m.in. opłaty za prawo do wykorzystywania częstotliwości, opłaty za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji oraz należności z tytułu kar. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie windykacji należności.

(dowód: akta kontroli str. 40-53, 54-62, 63-72, 73-95, 104-105, 106-117, 120-125, 131-132, 192-193, 209-242, 262, 263-277)

Szczegółowym badaniem objęto 32 dowody księgowe dotyczące dochodów budżetowych w łącznej kwocie 482 774,7 tys. zł, co stanowiło 63,8% kwoty dochodów zrealizowanych przez UAE. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie właściwego i terminowego ustalenia należności budżetowych oraz ich ewidencji. Należności określone<sup>15</sup> były w wysokości zgodnej z regulacjami zawartymi w przepisach, decyzji lub umowie

<sup>9</sup> Głównie z powodu dokonywania wpłat wyższych niż należna kwota zobowiązania wynikająca z treści powszechnie obowiązujących przepisów prawa (w niektórych przypadkach podmioty zobowiązane same dokonują wyliczenia wysokości opłaty), oraz z dokonywania wpłat, które w ogóle nie powinny mieć miejsca, z uwagi na brak posiadanego uprawnienia, bądź jego uchylenia

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

<sup>11</sup> Zasady prowadzenia spraw z zakresu udzielania przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na wniosek, ulg w spłacie zobowiązań zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego UAE w dniu 30 lipca 2018 r.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 55-58, 60, 64 ufp

<sup>13</sup> Naczelnicy właściwych miejscowo Urzędów Skarbowych oraz komornicy.

<sup>14</sup> W konsekwencji dokonano spisania należności jako nieściągalnych, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r., poz. 900), oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1483)

<sup>15</sup> Część dochodów pobieranych przez UAE naliczały podmioty zobowiązane do ich wniesienia

(dowód: akta kontroli str. 5-39, 104-105, 136-137, 144, 202, 203-208)

Kontrola terminowości zapłaty należności Skarbu Państwa prowadzona była na bieżąco przez Biuro Finansów UKE, na podstawie kartoteki kontrahentów oraz raportów generowanych przez system finansowo-księgowy (dalej: system FK): „Stan rozliczeń analiza księgową” oraz „Analiza rozliczeń przeterminowanych”. Nadzór i monitoring działań windykacyjnych delegatur dokonywany był w oparciu o dane z systemu FK i wykorzystywane roboczo dokumenty w zasobach sieciowych UKE.

(dowód: akta kontroli str.5-39, 40-53, 54-62, 63-72, 120-128, 192-193)

W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 24 kwietnia 2019 r., przedstawiając oceny wynikające z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w cz. 76, Izba wniosła o podjęcie skutecznych działań eliminujących problem długotrwałego wystawiania upomnień w UKE.

W celu realizacji ww. wniosku pokontrolnego, UKE zwiększyło zatrudnienie w Biurze Finansów na stanowiskach pracy odpowiedzialnych za podejmowanie czynności egzekucyjnych<sup>16</sup>, prowadziło wykazy upomnień przekazanych pracownikom Biura Finansów do sporządzenia tytułów wykonawczych oraz dokonało zmiany organizacyjnej w Biurze Finansów, poprzez likwidację Wydziału Księgowości Delegatur i przekazanie jego zadań w zakresie egzekucji do Wydziału Dochodów Budżetowych oraz Wydziału Naliczania i Windykacji. Ponadto, przygotowano i przekazano do stosowania wytyczne dotyczące jednolitego sposobu wykonywania czynności związanych z wystawieniem tytułów wykonawczych<sup>17</sup>.

(dowód: akta kontroli str.126)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewystawianiu niezwłocznie upomnień i tytułów wykonawczych, tj. niezgodnie pkt 5.1.6. i 5.1.11. Procedury egzekucji należności pobieranych przez UKE z dnia 10 stycznia 2018 r. oraz pkt 5.1.2 i 5.2.1. Procedury wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych w UKE z dnia 21 stycznia 2019 r.

Analiza ewidencji upomnień prowadzonej w centrali UKE wykazała, że 9 upomnień na łączną kwotę 48,3 tys. zł wystawionych w 2019 r. dotyczyło zaległości, których terminy wymagalności przypadały w latach 2014-2017. Spośród wszystkich 1762 upomnień wystawionych przez centralę UKE w 2019 r.: 161 (tj. 9,1%) wysłano w okresie od 61 do 100 dni od dnia wymagalności, a 69 upomnień (tj. 3,9%) wysłano po upływie 100 dni od dnia wymagalności. Ponadto, analiza ewidencji tytułów wykonawczych wykazała, że 55 z nich, na łączną kwotę 203,1 tys. zł, zostało w 2019 r. wystawionych w stosunku do zaległości, których termin wymagalności przypadał w latach 2014-2017. Spośród wszystkich 1226 tytułów wykonawczych wystawionych przez centralę UKE w 2019 r., 372 tytuły (tj. 30,3%) wystawiono po upływie 30 dni od dnia wymagalności.

Dyrektor Generalny UKE wyjaśnił, że opóźnienia w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych wynikały przed wszystkim z faktu, że w wielu przypadkach niezbędne okazało się ponowne ustalenie wysokości opłat należnych wobec poszczególnych podmiotów, w związku z wejściem w życie 1 stycznia 2014 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie rocznych opłat za prawo do dysponowania częstotliwością<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 40-53, 54-62, 63-72, 104-105, 106-117, 120-126, 278-292)

<sup>16</sup> Zatrudniono 3 osoby

<sup>17</sup> Poprawę terminowości wystawiania tytułów wykonawczych potwierdzają dopiero dane za I kwartał 2020 r.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 276 ze zm.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2015-2018 po kontroli wykonania budżetu państwa Izba informowała o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych. Każdorazowo Prezes UKE informował NIK o realizacji wniosków w tym zakresie. Podejmowane w latach 2015-2018 działania były niewystarczające, gdyż nie doprowadziły do likwidacji problemu nieterminowej egzekucji należności budżetowych przez Prezesa UKE. W porównaniu z 2018 r. sytuacja uległa niewielkiej tylko poprawie, przykładowo liczba upomnień wysłanych po upływie 100 dni od terminu wymagalności zmalała zaledwie o 9.8%.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów. Stwierdzona w tym obszarze nieprawidłowość nie miała wpływu na sformułowaną ocenę.

## 2. Wydatki

### 2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2019 r., wydatki budżetu państwa w cz. 76 zaplanowano w kwocie 117 126 tys. zł, z czego w rozdziale 60047 – UKE – w kwocie 116 884 tys. zł i w rozdziale 75212 – Pozostałe wydatki obronne - w kwocie 242 tys. zł.

Zaplanowany w ustawie budżetowej limit wydatków dla cz. 76 w trakcie roku został zwiększony środkami z rezerw celowych (poz. 19, 20 i 73) budżetu państwa o kwotę 506,4 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie:

- nowych zadań Prezesa UKE, wynikających z ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa<sup>19</sup>, z tego na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi dla dwóch pracowników zatrudnionych od 1 kwietnia 2019 r.,
- dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) dla siedmiu urzędników służby cywilnej mianowanych 1 grudnia 2018 r.,
- wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) dla siedmiu pełnozatrudnionych w grupie korpusu służby cywilnej od 1 października 2019 r.,
- dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla ośmiu mianowanych 1 grudnia 2019 r. urzędników służby cywilnej.

Z przyznanych środków z rezerw celowych wykorzystano 485,0 tys. zł, tj. 95,8%. Niższe od planowanego wydatkowanie środków z przyznanych rezerw spowodowane było przede wszystkim absencją chorobową pracowników.

Szczegółowym badaniem objęto rezerwę celową, na kwotę 254,4 tys. zł<sup>20</sup>. Została ona przyznana w ramach poz. 19 na sfinansowanie wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) siedmiu pełnozatrudnionych w grupie korpusu służby cywilnej od 1 października 2019 r., i została ona wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, w kwocie 251,7 tys. zł. Pozostała kwota (2,7 tys. zł) została zwrócona do budżetu państwa.

Ponadto plan finansowy cz. 76 został w trakcie roku zmniejszony o kwotę 1578 tys. zł w wyniku podjętej 30 grudnia 2019 r. przez Prezesa UKE decyzji o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych<sup>21</sup>, na skutek stwierdzonych

<sup>19</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1560

<sup>20</sup> Najwyższa kwotowo rezerwa celowa, dobrana w sposób celowy.

<sup>21</sup> Decyzja zamieszczona w systemie TREZOR w dniu 30 grudnia 2019 r.

oszczędności w składkach na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, oraz odstąpienia od realizacji w 2019 r. zadania związanego z budową Centrum Zarządzania Widmem w Boruczy, będącego elementem Krajowego Systemu Monitorowania Widma Radiowego. Zablockowane środki dotyczyły jedynie środków określonych w ustawie budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 5-39, 137-138, 141-143, 145-168, 171-174, 198—199, 293-329, 475)

Ostatecznie, plan finansowy po zmianach wyniósł 116 054,4 tys. zł. Zrealizowane w 2019 r., wydatki w cz. 76 wyniosły 113 687,1 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2018 r., wydatki były wyższe o 3 703,6 tys. zł, tj. o 3,3%. Najwyższe wydatki poniesiono w dziale 600 – Transport i łączność (99,9% wydatków ogółem w cz. 76) i wyniosły one 113 445,8 tys. zł.

W podziale na grupy ekonomiczne<sup>22</sup> w 2019 r. środki finansowe części zostały przeznaczone na:

- 1) świadczenia na rzecz osób fizycznych (186,1 tys. zł),
- 2) wydatki bieżące jednostek budżetowych (97 409,2 tys. zł),
- 3) wydatki majątkowe (12 986,3 tys. zł),
- 4) wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp (3105,5 tys. zł).

Największą kwotę wydatków poniesiono w grupie wydatki bieżące i wyniosły one 97 409,2 tys. zł. Dominującą pozycję w tej grupie stanowiły wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń, które wyniosły 63 804,2 tys. zł, tj. 65,5% wydatków w tej grupie. Z kolei na zakup towarów i usług wydatkowano łącznie 22 312,7 tys. zł, tj. 19,6 % wydatków ogółem.

Przeciętne zatrudnienie w 2019 r. w cz. 76 wyniosło 618 osób i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. o 11 osób<sup>23</sup>. Przeciętne wynagrodzenie w 2019 r. wynosiło 7 136,7 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2018 r. było wyższe o 146,7 zł, tj. o 2,1%. Największy wzrost wynagrodzenia (o 5,6%) odnotowano w grupie 01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Wydatki majątkowe zrealizowano w łącznej kwocie 12 986,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2018 r. o 2 173,9 tys. zł, tj. 16,7 % i zostały przeznaczone na:

- wydatki inwestycyjne na kwotę 391,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Wydatki te poniesiono przede wszystkim na przebudowę siedzib UKE w Łodzi i w Gdyni.
- zakupy inwestycyjne na kwotę 12 595,0 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Wydatki te poniesiono przede wszystkim na zakup Ruchomych Stacji Monitoringowych i zakup aparatury kontrolno-pomiarowej.

W trakcie roku plan wydatków majątkowych UKE został zmieniony z uwagi na odstąpienie od realizacji budowy Centrum Zarządzania Widmem w Boruczy, będącego elementem Krajowego Systemu Monitorowania Widma Radiowego<sup>24</sup>, oraz opóźnieniami w realizacji prac polegających na budowie nowych siedzib UKE

<sup>22</sup> O których mowa w art. 124 ust 1 ufp

<sup>23</sup> Zwiększenie zatrudnienia wynikało m.in. z konieczności realizacji nowych zadań przez Prezesa UKE, wynikających z ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa

<sup>24</sup> W związku ze zmianą koncepcji oprogramowania Krajowego Systemu Monitorowania Widma Radiowego odstąpiono d realizacji tego zadania.

w Łodzi<sup>25</sup> i w Kielcach<sup>26</sup> oraz adaptacji siedziby UKE we Wrocławiu<sup>27</sup>. Ponadto 7 października 2019 r.<sup>28</sup> dokonano przeniesienia kwoty 1200 tys. zł do §4000, a 30 grudnia 2019 r. dokonano blokady kwoty 758 tys. zł.

Wydatki majątkowe były ujęte w rzeczowym planie wydatków na 2019 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

Wydatki na zakupy inwestycyjne realizowane w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 w cz. 76 wyniosły w 2019 r. łącznie 2 895,6 tys. zł, tj. 96,2% planu po zmianach (3 103,7 tys. zł). Środki te zostały przeznaczone na budowę Punktu Informacyjnego ds. Telekomunikacji (wydatkowano 2 824,1 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach) oraz sfinansowanie zaplecza technicznego i szkoleniowego UKE (wydatkowano 71,5 tys. zł tj. 35,2% planu po zmianach)<sup>29</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 5-39, 100-101, 104-105, 178-184, 198-199, 338-339, 340-342)

Na podstawie szczegółowego badania<sup>30</sup> 44 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 18 201,9 tys. zł (16% wykonanych wydatków) stwierdzono, że objęte badaniem wydatki zostały dokonane w sposób oszczędny i celowy, tj. na wykonywanie przez Prezesa UKE ustawowych zadań z zakresu regulacji rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych, oceny zgodności oraz wspierania rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

We wskazanej wyżej próbie 44 wydatków UKE w 2019 r. – analizowanej również pod kątem prawidłowości wyłączenia stosowania upzp, prawidłowości zastosowania uproszczonej procedury udzielania zamówień publicznych oraz prawidłowości trybu udzielenia zamówienia publicznego – nie stwierdzono nieprawidłowości. Ponadto stwierdzono, że UKE terminowo przesłało do Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach.

(dowód: akta kontroli str. 5-39, 104-105, 202, 330-337, 343-344, 345-347)

Szczegółowemu badaniu poddano cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których zawarto umowy na łączną kwotę 4 402,5 tys. zł. Dwa postępowania były przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz jedno poniżej progu 30 tys. euro. Na realizację tych umów wydatkowano do 31 grudnia 2019 r. kwotę 3 701,3 tys. zł. Na podstawie analizy dokumentacji, potwierdzono prawidłowość przygotowania, przeprowadzenia oraz udzielenia zamówień zgodnie z procedurami określonymi w upzp oraz uregulowaniami wewnętrznymi jednostki kontrolowanej. Dokumentacja postępowań była prowadzona rzetelnie, a umowy zostały zrealizowane zgodnie z przedmiotem zamówienia i terminem realizacji. Ponadto właściwie określono w harmonogramie realizacji zamówienia wysokość wynagrodzenia wykonawcy za dany etap wykonanych prac przewidziany na rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 5-39, 348-414)

<sup>25</sup> Nie zakończono prac na dopracowaniem nowej koncepcji architektonicznej, oraz projektem wykonawczym (planowane zakończenie to I kwartał 2020 r.)

<sup>26</sup> Opóźnienie w wydaniu decyzji o lokalizacji celu publicznego spowodowało podpisanie umowy o budowę obiektu w listopadzie 2019 r., i w konsekwencji przesunięcie terminów płatności na 2020 r.

<sup>27</sup> Oferent odstąpił od podpisania umowy

<sup>28</sup> Minister Finansów wyraził zgodę na przeniesienie środków w dniu 3 października 2019 r.

<sup>29</sup> Przyczyną niskiej realizacji tego projektu było niedostarczenie w terminie zamówionych bezałogowych statków powietrznych (do dnia 30 grudnia 2019 r.)

<sup>30</sup> 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.

Zobowiązania w cz. 76 na koniec 2019 r. wyniosły 5 365,9 tys. i były wyższe o 413,4 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2018 r. Główną pozycję (w kwocie 3323,8 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, a także wydatki w na zakup usług pozostałych (w kwocie 686,2 tys. zł) oraz składki na ubezpieczenie społeczne (w kwocie 571,3 tys. zł).

Na koniec 2019 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 12,1 tys. zł, spowodowane brakiem aneksowania przez kontrahenta w 2019 r. umowy w zakresie zmiany numeru rachunku bankowego wynajmującego<sup>31</sup>. Aneks został podpisany w dniu 23 stycznia 2020 r. (w tym 11 991,25 zł za czynsz najmu powierzchni dachowej – opłacony w dniu 31 stycznia 2020 r., oraz 98,96 zł za dystrybucję energii elektrycznej – opłacony w dniu 31 stycznia 2020 r.). Z tytułu powyższych zobowiązań nie naliczono odsetek za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str. 5-39, 184-185)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## 2.2 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu  
faktycznego

W wyniku wydatkowania w 2019 r. środków budżetu państwa, w cz. 76, 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:

Poziom realizacji podzadania 6.3.1 – Regulacja i wspieranie rozwoju rynku telekomunikacyjnego oraz infrastruktury telekomunikacyjnej, którego celem był wzrost dostępności usług telekomunikacyjnych dla społeczeństwa oraz zwiększenie ich wykorzystania, wymiarowany był miernikami: penetracja szerokopasmowego dostępu do sieci Internet (dostępność Internetu stacjonarnego w % na gospodarstwa domowe), oraz penetracja szerokopasmowego dostępu do sieci Internet (dostępność Internetu mobilnego w % na 100 mieszkańców). Planowana wartość mierników wynosiła odpowiednio: 55% i 153%. Realizacja wartości mierników na 1 lipca 2019 r. wyniosła odpowiednio: 54% i 174%. Z uwagi na fakt, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni mają obowiązek przekazywać sprawozdania z działalności za 2019 r. do 31 marca 2020 r., więc wartości mierników osiągnięte na koniec 2019 r. nie były znane na dzień zakończenia czynności kontrolnych. Na realizację tego podzadania zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 59 842,9 tys. zł, wydatkowano 59 045,0 tys. zł, tj. 98,7%.

W podzadaniu 6.3.2 – Wsparcie rozwoju i regulacja rynku usług pocztowych, którego celem było zwiększenie dostępności usług pocztowych dla społeczeństwa oraz zwiększenie ich wykorzystania, miernikiem była liczba osób przypadająca na jedną placówkę pocztową operatorów pocztowych w danym roku (liczba osób). Planowana wartość miernika w 2019 r. wynosiła 1756, natomiast wykonanie wyniosło 1714,6, tj. podzadanie zostało zrealizowane w 102,4%. Na realizację tego podzadania zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 4 617,3 tys. zł, a wydatkowano 4 585,3 tys. zł, tj. 99,3% zaplanowanej kwoty.

Podzadanie 6.5.2. – Ochrona konsumentów i nadzór rynku, którego celem było podnoszenie dobrobytu konsumentów poprzez ochronę i tworzenie warunków dla funkcjonowania konkurencji zwymiarowane zostało odsetkiem spraw przeprowadzonych przez Prezesa UKE w trybie interwencji lub postępowania ADR<sup>32</sup>, terminowo i zgodnie z przejętymi procedurami w stosunku do wszystkich

<sup>31</sup> Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

<sup>32</sup> Postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich

spraw/wniosków abonentów i użytkowników usług telekomunikacyjnych (w %). Planowana wartość tego miernika wynosiła 90%, natomiast wykonanie wyniosło 95%. Na realizację tego podzadania zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 16 587,0 tys. zł, a wydatkowano 16 459,1 tys. zł, tj. 99,2%.

Badanie powyższych trzech podzadań wykazało, że były one spójne z celem zadań<sup>33</sup>, do których zostały przypisane.

(dowód: akta kontroli str.138-139, 193-195, 415-419, 465-466)

Plan działalności Prezesa UKE na 2019 r. dla działu administracji rządowej: informatyzacja i łączność, był dokumentem zbieżnym z budżetem zadaniowym w zakresie celów i mierników, w przypadku poddanych szczegółowemu badaniu ww. podzadań. Sprawozdanie z wykonania Planu działalności Prezesa UKE za 2019 r. zostało przekazane do Ministerstwa Cyfryzacji 11 lutego 2020 r. Określone w Planie działalności wartości mierników zostały osiągnięte, z wyjątkiem mierników „penetracja szerokopasmowego dostępu do sieci Internet”<sup>34</sup>, dla których pełna wartość będzie znana na koniec kwietnia 2020 r.

(dowód: akta kontroli str.420-432)

Stwierzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w zakresie wydatków ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę.

### 3. Sprawozdawczość

#### 3.1 Sprawozdania

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto sporządzenie rocznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta cz. 76:

- 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 2019 r.
- stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),

<sup>33</sup> Zadanie 6.3 Regulacja i wspieranie rozwoju telekomunikacyjnego i pocztowego oraz infrastruktury telekomunikacyjnej – cel: wzrost dostępności usług telekomunikacyjnych dla społeczeństwa oraz zwiększenie ich wykorzystania

Zadanie 6.5 Ochrona konkurencji i konsumentów – cel: podnoszenie dobrobytu konsumentów poprzez ochronę oraz tworzenie warunków dla funkcjonowania konkurencji

<sup>34</sup> Zgodnie z procesem sprawozdawczym wynikającym z art. 7 Pt, przedsiębiorcy przekazują dane do końca marca 2020 r. Pełna wartość mierników, po zweryfikowaniu przekazanych danych, będzie znana na koniec kwietnia 2020 r.

- 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-rachunkowym<sup>35</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 5-39, 139-140, 453-473)

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 podjęcie działań eliminujących problem zbyt długiego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych w UKE.

## 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 piśmie<sup>36</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. 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. 15zżs 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

<sup>35</sup> Stosowanie do przepisów następujących aktów prawnych: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie budżetowej (Dz.U. z 2016 r.poz.1015 ze zm.) uchylone z dniem 13 stycznia 2018 r. na podstawie §23 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 109 ze zm.), które obowiązuje od dnia 13 stycznia 2018 r. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773), Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1793 ze zm.).

<sup>36</sup> 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.

z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>37</sup>, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Tadeusz Dziuba



---

<sup>37</sup> Dz.U. poz.374, 567 i 568

