

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-4100-05/2010

Nr ewid. 72/2010/P/09/068/KKT

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 76 Urząd Komunikacji Elektronicznej


Warszawa maj 2010 r.

Misją *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

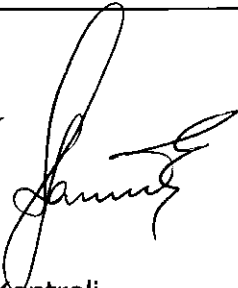
**Informacja
o wynikach kontroli
wykonania w 2009 roku
budżetu państwa w części 76
Urząd Komunikacji
Elektronicznej**

Dyrektor Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych


Krzysztof Wierzejski

Zatwierdzam:

Jacek Kościelniak


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 11 maja 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 0 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
Cel i zakres kontroli	4
Uwarunkowania prawne i organizacyjne	4
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	6
Ocena ogólna	6
Sprawozdawczość	7
Wnioski	8
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	9
Księgi rachunkowe	9
Dochody budżetowe	9
Wydatki budżetowe.....	11
Wydatki w układzie zadaniowym	15
Środki z budżetu Unii Europejskiej.....	16
Inne ustalenia kontroli	17
Ustalenia innych kontroli	18
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	19
Protokół	19
Wystąpienie pokontrolne.....	19

ZAŁĄCZNIKI

1. Wprowadzenie

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Komunikacji i Systemów Transportowych - od 5 stycznia 2010 r. do 25 marca 2010 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę *Wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej*. Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2009² w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE).

Kontrola obejmowała działalność Urzędu Komunikacji Elektronicznej w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. i została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrola przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli³ oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa⁴.

Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Dysponentem części budżetowej 76 jest Prezes UKE. Według stanu na 31 grudnia 2009 r. w części 76 funkcjonowała jedna jednostka budżetowa (Centrala Urzędu i 16 Delegatur) oraz jedno gospodarstwo pomocnicze.

Centralny organ administracji rządowej Prezes UKE, zgodnie z art. 190 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁵, jest organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych oraz wyspecjalizowanym organem w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności⁶ w zakresie aparatury, w tym telekomunikacyjnych urządzeń końcowych i urządzeń radiowych.

Uzyskane w 2009 r. dochody UKE w wysokości 564.787 tys. zł stanowiły 0,2% dochodów budżetu państwa, a wydatki w wysokości 84.186,3 tys. zł, stanowiły 0,03% wydatków budżetu państwa.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

² Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 58 ze zm.) zmieniona przez ustawę z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz.U. Nr 128, poz. 1057).

³ Por. http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_standardy_kontroli_nik.pdf.

⁴ Por. http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_px_kontrola_budzetowa_2009_05.pdf.

⁵ Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087 ze zm.

Dysponent główny części 76 - Prezes UKE w 2009 r. realizował zadania publiczne w ramach następujących funkcji państwa: Funkcja 6 - „Koordynacja polityki gospodarczej kraju”, Funkcja 11 - „Działalność na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i nienaruszalności granic” oraz Funkcja 22 - „Tworzenie i koordynacja polityki”.

2. Podsumowanie wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa za 2009 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.

Budżet części 76 zrealizowany został zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na rok 2009. Dysponent główny części 76 prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę w zakresie określonym w art. 153 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷.

Dochody zrealizowane zostały w wysokości 564.787,1 tys. zł, tj. o 17,3% wyższej od zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2009, co wynikało przede wszystkim z rozstrzygnięcia przetargu na dwie rezerwacje częstotliwości z zakresu 2570-2620 MHz oraz wyższych niż zakładano dochodów z opłat za koncesje telekomunikacyjne UMTS.

Wydatki zostały zrealizowane w wysokości 84.186,3 tys. zł, tj. w 94,5% określonej w ustawie budżetowej na rok 2009, z uwzględnieniem ich zwiększenia decyzjami Ministra Finansów z części 83 – Rezerwa celowa i z części 29 – Obrona Narodowa. Niższe wykonanie planu wydatków spowodowane zostało przede wszystkim nie rozstrzygnięciem w planowanym terminie dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie Platformy Lokalizacyjno Informacyjnej z Centralną Bazą Danych (PLI CBD) oraz przeprowadzenia analizy dokumentacji TP SA za lata 2006-2008 i przekazanie Prezesowi UKE danych liczbowych stanowiących składowe kosztu netto.

W trakcie wykonywania budżetu UKE dokonywano zgodnie z obowiązującymi przepisami: przeniesień wydatków budżetowych, przeprowadzono postępowania o udzielanie zamówień publicznych oraz odprowadzono składki na ubezpieczenia społeczne i PFRON, zwrócono do budżetu niewykorzystane środki oraz uregulowano zobowiązania UKE. Prawidłowo wykorzystano środki z rezerwy Ministra Finansów i z części 29 – Obrona Narodowa oraz sprawowano nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu.

Nie przestrzegano opracowanych i przyjętych w UKE „Zasad postępowania przy udzielaniu, wykonywaniu i rejestrowaniu zamówień publicznych”. We wnioskach o udzielenie zamówień publicznych nie przedstawiano sposobu szacowania wartości zamówienia lub przedstawiano w stopniu nie pozwalającym jednoznacznie stwierdzić, jak oszacowano wartość zamówień. Uchybienia takie stwierdzono w 11 przypadkach.

⁷ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Ustalono, że nie wystawiono 8 upomnień dla operatorów, którzy nie wnieśli, w wymaganych przepisami terminach, opłat stanowiących należności budżetowe z powodu konieczności dokonania dodatkowych analiz i rozliczeń dokonanych wpłat. Przewlekłe prowadzono postępowanie w sprawie rozłożenia na raty należności w kwocie 851,7 tys. zł od jednego z operatorów na co miały także wpływ niezależne od UKE okoliczności. Na skutek niezgodnego z obowiązującymi przepisami rozwiązania stosunku pracy wypłacono odszkodowanie w kwocie 5 tys. zł.

Skala stwierdzonych uchybień nie miała wpływu na prawidłowe wykonanie budżetu.

Osiągnięte zostały planowane mierniki budżetu zadaniowego UKE na 2009 r., poza obszarem usług pocztowych. Prezes UKE nie posiadał żadnych narzędzi sankcyjnych wobec publicznego operatora pocztowego.

Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sprawozdania UKE z wykonania budżetu w 2009 r. w części 76. W wyniku badania wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz przeniesień danych z ksiąg rachunkowych do sprawozdań budżetowych, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że roczne sprawozdania budżetowe:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23) oraz,
- kwartalne sprawozdania o stanie należności (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)

zostały sporządzone terminowo i prawidłowo⁸, w oparciu o dane z ewidencji księgowej. Skontrolowane sprawozdania przekazywały prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków w 2009 r., a także należności i zobowiązań.

⁸ Zasady sporządzania sprawozdań określił Minister Finansów w rozporządzeniu z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781, ze zm.). Rozporządzenie zostało uchylone dnia 8 lutego 2010 r.

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi uchybieniami Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- zwiększenie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przyjętych w UKE zasad dokumentowania wniosków o udzielanie zamówień publicznych w zakresie szacowania ich wartości;
- podjęcie działań w celu eliminacji opóźnień w księgowaniu dowodów księgowych;
- zakończenie procedury rozpatrywania wniosku jednego z operatorów w sprawie rozłożenia opłat na raty,
- rozważenie zasadności zmian mierników oceny wykonania budżetu zadaniowego UKE w aspekcie realnych możliwości oddziaływania Prezesa UKE na kształtowanie się ich wartości.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych UKE. Powyższą ocenę sformułowano na podstawie:

- pełnego przeglądu analitycznego ksiąg,
- badania losowo wybranej próby 117 dowodów księgowych,
- badania celowo wybranej próby 17 wydatków.

Doboru próby w Urzędzie dokonano metodą monetarną⁹. Wartość operacji udokumentowanych wylosowanymi 117 dowodami księgowymi wyniosła 16.894,2 tys. zł, a wraz z 17 dowodami dobranymi metodami niestatystycznymi¹⁰, wartość operacji wyniosła 17.925,8 tys. zł i stanowiła 21,3% łącznej wartości wydatków w 2009 r., zrealizowanych w części 76.

W wyniku analizy ksiąg rachunkowych i szczegółowego badania próby 20 dowodów (o łącznej wartości 89 tys. zł) stwierdzono, że dowody księgowano z opóźnieniami, tj. po 30 i więcej dniach od daty operacji. Opóźnienia te (jak w latach ubiegłych) związane były głównie z centralnym systemem księgowania i strukturą organizacyjną Urzędu oraz wynikającym z niej obiegiem dokumentów między delegaturami a Centralą UKE. W jednym przypadku stwierdzono niewłaściwe ujęcie w księgach rachunkowych 2009 r. dokumentu RF/DCH/0001/01/09 na kwotę 1.342 zł (wynajem sali urzędu) mimo tego, że zarówno ta operacja gospodarcza i potwierdzający dokument miały miejsce w grudniu 2008 roku.

Nie został w pełni zrealizowany wniosek NIK (po kontroli wykonania budżetu UKE w 2008 r.) dotyczący przestrzegania terminów w zakresie księgowania dowodów.

Dochody budżetowe

Dochody budżetowe zrealizowane w 2009 r. w części 76 – UKE wyniosły 564.787,1 tys. zł i w stosunku do wysokości określonej w ustawie budżetowej były wyższe o 17,3% oraz o 37,6% niższe niż w 2008 roku. Pochodziły one przede wszystkim z opłat za

⁹ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

¹⁰ Największe kwotowo pozycje dochodów i wydatków oraz zapisów księgowych wybranych celowo na podstawie wyników przeglądu analitycznego.

prawo do dysponowania częstotliwościami i za dokonanie rezerwacji częstotliwości (262.966,4 tys. zł), z opłat za koncesje telekomunikacyjne UMTS (190.017,0 tys. zł) oraz z opłat za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji (81.204,9 tys. zł). Przekroczenie planu dochodów wynika przede wszystkim z pozyskania jednorazowych opłat w wyniku rozstrzygnięcia nieplanowanego przetargu na rezerwacje częstotliwości w zakresie 2570 – 2620 MHz (20.000,0 tys. zł) oraz wyższych niż planowano dochodów z opłat za koncesje telekomunikacyjne UMTS (o 40.000,0 tys. zł).

Dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawiono w załączniku nr 1 do informacji.

Wyniki kontroli dochodów w kwocie 148.883,4 tys. zł, stanowiącej 26,3% uzyskanych w 2009 r. dochodów ogółem części 76 wykazały, że zostały one rzetelnie naliczone, pobrane i zaewidencjonowane.

W wyniku wdrożenia w 2008 r. zasad windykacji trudnościami należności pieniężnych, utworzenia Wydziału Egzekucji Należności oraz monitorowania należności przez Biuro Finansów i Budżetu, w 2009 r. odnotowano poprawę efektywności windykacji należności budżetowych. W wyniku wystawionych w 2009 r. 1.857 upomnień wyegzekwowano zaległości w kwocie 12.201,6 tys. zł, która stanowiła 87% kwoty upomnień (w 2008 r. - 44%), 458 tytułów wykonawczych uzyskano - 4.166 tys. zł, tj. 91% kwoty tytułów (w 2008 r. - 72,7%), 682 not odsetkowych uzyskano kwotę 115,4 tys. zł, tj. 46,7% kwoty not (w 2008 r. - 68,5%) i 67 wezwań do zapłaty uzyskano 141,9 tys. zł, tj. 75,7% kwoty wezwań (w 2008 r. - 59,2%).

Stwierdzono, iż w 2009 r. wystawiono 8 upomnień (0,4% ogółu upomnień) na łączną kwotę 169,9 tys. zł po upływie 30 i więcej dni po terminach zapłaty, tj. niezgodnie z § 3 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹ oraz opracowanych i wprowadzonych w UKE zasad windykacji należności. Opóźnienia te wynikły z konieczności dokonania szczegółowych analiz stanu kartotek oraz dodatkowych rozliczeń dokonanych wpłat.

Przewlekłe prowadzone było postępowanie w sprawie wniosku jednego z operatorów z dnia 14 maja 2008 r., o rozłożenie na raty opłat w kwocie 851,7 tys. zł, na co miały wpływ niezależne od UKE okoliczności (m.in. skomplikowany charakter sprawy,

¹¹ Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

zaskarżenie decyzji Prezesa UKE przez spółkę oraz czas uprawomocnienia się decyzji Prezesa UKE z dnia 22 grudnia 2009 r.). Do zakończenia kontroli nie została wydana decyzja Prezesa UKE w tej sprawie.

Z końcem 2009 r. przedawnieniu uległy należności w łącznej kwocie 96,8 tys. zł, głównie od spółki Potel. Podejmowane w latach poprzednich działania wobec tej spółki, zarówno przez UKE, jak i przez Urząd Skarbowy w Krakowie i Prokuraturę Rejonową w Krakowie, w celu odzyskania należności i ich zabezpieczenia, a także przeciw spółce, okazały się nieskuteczne.

Legalnie i celowo Prezes UKE umorzył w 2009 r. należności z odsetkami na łączną kwotę 187,1 tys. zł oraz rozłożył na raty należności w łącznej kwocie 2.003,6 tys. zł. W 2009 r. w wyniku działań Wydziału Egzekucji Należności odzyskano kwotę 190,5 tys. zł w sprawach tzw. trudnej egzekucji, w 12 przypadkach złożono zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia skarbowego z art. 57 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy¹², na drogę sądową skierowano 10 spraw oraz wysłano wnioski o ogłoszenie upadłości 2 spółek.

Wydatki budżetowe

W 2009 r. Ministerstwo Finansów przekazało na rachunek UKE kwotę 87.889,0 tys. zł. Niewykorzystane środki budżetowe w kwocie 4.672,2 tys. zł zostały zwrócone na centralny rachunek budżetu państwa w terminie określonym w § 14 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹³. Wśród tych środków największą pozycję stanowiła kwota 1.891 tys. zł, zaplanowana na sfinansowanie zamówienia publicznego dotyczącego przeprowadzenia analizy dokumentacji TP S.A. za lata 2006 - 2008 i przekazania Prezesowi UKE danych liczbowych stanowiących składowe kosztu netto (postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, wszczęte 14 marca 2009 r., nie zostało zakończone w 2009 r. z powodu przedłużającej się procedury odwoławczej). Niewykorzystana została także kwota 854 tys. zł z rezerwy celowej przeznaczona głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi osób zatrudnionych przy obsłudze PLI CBD (ze względu na opóźnienie w wyborze wykonawcy systemu wstrzymano zatrudnienie osób do obsługi bazy).

¹² Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.

¹³ Dz.U. Nr 116, poz. 784, ze zm.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w 2009 r. UKE rzetelnie uzasadniał potrzeby w zakresie wydatków oraz rozliczał środki budżetowe.

Plan wydatków po zmianach, ustalony dla części 76 na 2009 r. w wysokości 88.147 tys. zł zrealizowany został w wysokości 84.186,3 tys. zł, tj. w 94,5% planu po zmianach. Zmiany planu wydatków UKE wprowadzone zostały 8 decyzjami Ministra Finansów, z czego w kwocie 1.845,4 tys. zł z części 83 - Rezerwa celowa, z przeznaczeniem głównie na wynagrodzenia z pochodnymi, członków korpusu służby cywilnej oraz w kwocie 42,1 tys. zł z części 29 – Obrona narodowa na wynagrodzenia żołnierzy zawodowych pełniących służbę w ministerstwach i urzędach centralnych. Wydatki działu 600 – Transport i łączność, które wyniosły 84.079,8 tys. zł stanowiły 99,9% wydatków ogółem części 76, a wydatki działu 752 – Obrona narodowa, w kwocie 106,5 tys. zł, stanowiły 0,1%.

Wydatki realizowane były zgodnie z zasadami celowości, gospodarności, rzetelności i legalności. Nie stwierdzono przekroczenia limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Dane o wydatkach przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 2 do informacji.

Wydatki bieżące części 76 zostały zrealizowane w kwocie 77.334,1 tys. zł, tj. niższej o 4.374,5 tys. zł (o 5,4 %) od planu po zmianach i wyższej o 9.038,5 tys. zł od wydatków bieżących w 2008 r. (tj. o 13,2%). Stanowiły one 91,9% wydatków ogółem części 76 i praktycznie w całości dotyczyły działu 600 - Transport i łączność, rozdziału 60047 – UKE. Wydatki bieżące obejmowały przede wszystkim wynagrodzenia z pochodnymi (§§ 401-417), które zrealizowano w kwocie 45.312,8 tys. zł, tj. o 2,5% mniejszej od planu po zmianach (w 2008 r. – 41.155,4 tys. zł). Przyczyną niższego wykonania planu wydatków na wynagrodzenia osobowe były odejścia z pracy w UKE, urlopy bezpłatne, zwolnienia lekarskie oraz nie zatrudnienie osób do obsługi PLI CBD. Z tej przyczyny niższe od planowanego było także wykonanie pochodnych od wynagrodzeń składek ZUS (§ 4110) o 1,9% i wpłat na Fundusz Pracy (§ 4120) - o 11%.

UKE przekazywał składki na ZUS, Fundusz Pracy oraz na rzecz PFRON w terminach określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie

ubezpieczeń społecznych¹⁴ i art. 49 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁵.

Średnioroczne zatrudnienie ogółem w części 76 w 2009 r. wyniosło 596 osób i było o 76 osób niższe, tj. o 11,3%, od planowanego oraz o 31 osób, tj. o 5,5% wyższe niż w 2008 r. (565 osób). Limity na wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń nie zostały przekroczone.

Dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach przedstawiono w tabeli stanowiącej załącznik nr 3 do informacji.

Wydatki bieżące na zakupy materiałów i usług wykonano w kwocie 32.021,2 tys. zł tj. o 8,1% niższej niż planowano i poniesiono je m.in. z tytułu:

- opłat za administrowanie i czynsze budynków, lokali (§ 440) w wysokości 9.321,7 tys. zł. Wydatki obejmowały opłaty czynszowe za wynajem pomieszczeń biurowych Centrali i Delegatur UKE, garaży, parkingów dla samochodów oraz ruchomych stacji pomiarowych;
- zakupu usług pozostałych (§§ 430 i 432) w kwocie 9.891,0 tys. zł, tj. na zakup m.in. usług pocztowych, bankowych, internetowych, transportowych, serwisowych, przeglądy samochodów, monitoring prasy, legalizację sprzętu pomiarowego, utrzymanie systemu łączności pomiędzy sieciami lokalnymi UKE, utrzymanie i rozwój systemu baz danych, badanie jakości powszechnych usług pocztowych, usługi świadczone odpłatnie przez Gospodarstwo pomocnicze UKE, a także ochronę mienia;
- zakupu usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii (§ 439) w kwocie 2.877,8 tys. zł, co stanowiło 53% planu (niska realizacja planu pozostawała w związku z nie zakończeniem w terminie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na przeprowadzenie analizy kosztów TP SA). Wydatki poniesiono na zakup analiz, ekspertyz i opinii przy realizacji zadań przewidzianych ustawami Prawo telekomunikacyjne i Prawo pocztowe¹⁶ oraz przepisami wykonawczymi do tych ustaw;

¹⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, ze zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, ze zm.).

- zakupu materiałów i wyposażenia (§ 421) w wysokości 1.905,5 tys. zł z przeznaczeniem przede wszystkim na zakupy materiałów biurowych, zakup tonerów i taśm barwiących, zakup prasy, publikacji i wydawnictw, środków czystości oraz części samochodowych;
- zagranicznych podróży służbowych (§ 442) w kwocie 1.062,2 tys. zł.

Na skutek niezgodnego z obowiązującymi przepisami wypowiedzenia warunków umowy o pracę (w 2007 r.) wypłacono w 2009 r. odszkodowanie w kwocie 5 tys. zł (§ 459) objęte sądowym rygorem natychmiastowej wykonalności. Od wyroku sądu w tej sprawie UKE złożył apelację.

Wydatki majątkowe wyniosły 6.643,3 tys. zł (tj. 93,2% planu po zmianach) i stanowiły 7,9% wydatków ogółem UKE. W ocenie NIK wydatków tych dokonano w sposób celowy i zgodny z planem. Poniesiono je m.in. na: rozbudowę krajowego automatycznego systemu monitoringu widma (555,0 tys. zł), oprogramowanie sterujące dla Regionalnej Stacji Kontroli Emisji Radiowych (1.230,9 tys. zł), dostawę, instalację i konfigurację dwóch serwerów oraz konsoli zarządzającej (1.327, tys. zł), zakup netbooków i notebooków (479,2 tys. zł) oraz zakup anten i odbiornika (773,1 tys. zł). W dziale 752 zaplanowano wydatki w wysokości 60 tys. zł, a poniesiono je w kwocie 58,4 tys. zł, głównie na modernizację systemu łączności HiPath 4300.

Prawidłowo uregulowane zostały zobowiązania Urzędu, które na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 3.219,1 tys. zł. Główne pozycję zobowiązań stanowiły dodatkowe wynagrodzenia roczne z pochodnymi w kwocie 2.361,9 tys. zł, które zostały uregulowane do 12 lutego 2010 roku. Pozostałe zobowiązania, m.in. z tytułu zakupu usług pozostałych, zostały uregulowane w okresie do 5 marca 2010 roku.

Stwierdzono uchybienia polegające na niestarannym dokumentowaniu sposobu przeprowadzenia szacowania wartości zamówień publicznych, tj. nieprzestrzeganiu opracowanych i przyjętych w UKE „Zasad postępowania przy udzielaniu, wykonywaniu i rejestrowaniu zamówień publicznych”. We wnioskach o udzielenie zamówień publicznych nie przedstawiano sposobu szacowania wartości zamówienia lub przedstawiano w stopniu nie pozwalającym jednoznacznie stwierdzić, jak oszacowano wartość zamówień. Stwierdzono także przypadki przedstawiania we wnioskach oszacowania wartości zamówień w oparciu o tylko o jedną ofertę. Uchybienia takie stwierdzono w 11 przypadkach. Przykładowo w postępowaniu BAK-WZP-231-44/09 o wartości

93,7 tys. zł we wniosku wskazano tylko jednego wykonawcę, nie uzasadniając wyboru, a w protokole szacowania wartości zamówienia nie opisano sposobu oszacowania jego wartości. W postępowaniu BAK-WZP-231-33/09 o wartości 91, 5 tys. zł we wniosku stwierdzono, że wycena wartości zamówienia została oszacowana na podstawie oferty przedstawionej przez wykonawcę. W postępowaniu BAK-WZP-231-68/09 o wartości 102,4 tys. zł we wniosku stwierdzono, że ustalenia wartości zamówienia dokonano na podstawie korespondencji negocjacyjnej z wykonawcą i na podstawie analizy i weryfikacji kosztów ofertowych jednego wykonawcy. Na podstawie wniosku BAK-WZP-231-82/09, w którym nie umieszczono opisu sposobu szacowania wartości zamówienia publicznego, zawarto umowę o dzieło o wartości 98 tys. zł. Ponadto stwierdzono, że w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki, we wnioskach departamentów i biur nie przedstawiano uzasadnienia wyboru wykonawców i obiektywnych kryteriów wyboru. W przypadku umowy nr BAK-WZP-231-68/09, we wniosku wskazano tylko jednego wykonawcę, nie uzasadniono tego wyboru, a w przedstawionej do kontroli dokumentacji stwierdzono brak dokumentów potwierdzających doświadczenie i kompetencje wykonawcy w zakresie przeprowadzania szkoleń o tematyce wskazanej we wniosku. W umowie zawartej dnia 15 września 2009 r. o świadczenie pomocy prawnej (o wartości 93,6 tys. zł) nienależycie został zabezpieczony interes UKE, gdyż nie zamieszczono zapisów zabezpieczających terminową realizację jej postanowień, a także kar umownych na wypadek nie wykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Przyjęto także, że wszelkie koncepcje rozwiązania prawne, o ile powstaną w związku ze świadczeniem usług będących przedmiotem umowy, będą stanowiły przedmiot praw autorskich wykonawcy. W trakcie kontroli przedmiotowa umowa została wykonawcy wypowiedziana.

Na przygotowanie i przeprowadzenie kampanii promocyjnej Polski w Londynie wydatkowano środki w wysokości 34,1 tys. zł. Choć działania te były zgodne z celami „Strategii regulacyjnej dla polskiego rynku telekomunikacyjnego na lata 2008 - 2010”, to w ocenie NIK wykraczały one poza kompetencje Prezesa UKE określone w art. 189 ustawy Prawo telekomunikacyjne.

Wydatki w układzie zadaniowym

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w celach, zadaniach i podzadaniach, a także miernikach, budżetu zadaniowego UKE na 2009 r. - uwzględnione zostały zadania

regulacyjne i kontrolne Prezesa UKE wynikające z ustawy Prawo telekomunikacyjne, Prawo pocztowe i o systemie oceny zgodności oraz z rozporządzeń Rady Ministrów w zakresie obronności i bezpieczeństwa narodowego. Zadania te uwzględniały także cele zapisane w strategiach regulacyjnych dla polskiego rynku telekomunikacyjnego na lata 2008-2010, rynku usług pocztowych na lata 2009-2011 oraz gospodarki częstotliwościowej. Kompetencje Prezesa UKE w zakresie realizacji poszczególnych zadań oraz oddziaływania na kształtowanie się ich mierników zostały ustalone i ograniczone wyżej wymienionymi ustawami. Kształtowanie się wartości mierników zależne było głównie od wyników działalności dominujących operatorów, tj. TP SA i Poczta Polska S.A.

W 2009 r. w obszarze rynku telekomunikacyjnego osiągnięto planowane (lub zbliżone) wartości mierników zadań, zaś działania UKE dotyczyły m.in. wzrostu konkurencyjności na rynku telekomunikacyjnym, spadku cen usług, wzrostu atrakcyjności ofert dla klientów indywidualnych i ochronie konsumentów oraz wspieraniu budowy sieci szerokopasmowych.

Odnotowano natomiast znacznie niższe od planowanych wartości mierników jakości usług pocztowych, tj. terminowości otrzymywania priorytetowych przesyłek listowych (plan 82%, wykonanie - 52,66%) i ekonomicznych (plan 85%, wykonanie - 69,89%) oraz ilości placówek operatora publicznego. Podkreślić należy, że Prezes UKE nie posiadał żadnych narzędzi sankcyjnych wobec pocztowego operatora publicznego. Ponadto, należy oczekiwać, iż w najbliższym czasie uwzględnione zostaną (przedłożone przez Prezesa UKE w 2009 r. Ministrowi Infrastruktury) projekty zmian ustawy Prawo pocztowe, m.in. w zakresie tzw. noweli konsumenckiej, w których zawarto propozycje wzmocnienia narzędzi regulacyjnych Prezesa UKE.

Środki z budżetu Unii Europejskiej

W ustawie budżetowej na 2009 r. w dziale 600 uwzględnione zostało zadanie finansowane z udziałem środków UE, znajdujące się na liście głównej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007 – 2013 (VII oś priorytetowa Społeczeństwo informacyjne – Budowa elektronicznej administracji, Instytucja Pośrednicząca – MSWiA) pn. „*Platforma Lokalizacyjno – Informacyjna z Centralną Bazą Danych (poz. 78 na liście*” – wartość 3,8 mln €. Na realizację tego zadania zaplanowano wydatki w kwotach 770 tys. zł (§ 6068) i 406 tys. zł (§ 6069). W 2009 r. nie poniesiono z tego tytułu żadnych wydatków ponieważ projekt, z uwagi na przedłużające się

postępowanie przetargowe, wszedł w fazę realizacji dopiero pod koniec 2009 roku. W umowie z dnia 22 października 2009 r. termin realizacji tego zadania określono na 82 tygodnie od jej podpisania.

Inne ustalenia kontroli

NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie w 2009 r. Wydziału Audytu Wewnętrznego liczącego 2 pracowników oraz Wydziału Kontroli Wewnętrznej liczącego 3 osoby. Wydział Audytu Wewnętrznego zrealizował m.in. zadania audytowe dotyczące organizacji i funkcjonowania procedur egzekucji należności Skarbu Państwa, zagadnień gospodarki zasobami numeracji, rezerwacji częstotliwości i zasobów orbitalnych oraz wydawania pozwoleń radiowych. Wydział Kontroli Wewnętrznej przeprowadził m.in. kontrole prawidłowości udzielania zamówień publicznych na zakup dostaw i usług oraz prawidłowości dokonywania wypłat ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

Stwierdzono, iż zgodnie:

- z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009¹⁷, limitu zawartego w piśmie z dnia 30 lipca 2008 r. Ministra Finansów oraz wytycznymi MON w piśmie z dnia 8 sierpnia 2008 r. opracowany został projekt budżetu UKE na 2009 rok. Szczegółowy plan dochodów i wydatków UKE na 2009 r. (układ wykonawczy) został sporządzony w granicach kwot wynikających z ustawy budżetowej na rok 2009 i przekazany został do Ministra Finansów zgodnie z art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,
- ze zmianami zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, na podstawie art. 2a i art. 3 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁸, zmieniono wynagrodzenia dla tych osób. W okresie od dnia 1 marca 2009 r. do 31 grudnia 2009 r., wynagrodzenia naliczone zostały w oparciu o kwotę bazową z grudnia 2008 r.,

¹⁷ Dz.U. Nr 87, poz. 537.

¹⁸ Dz.U. Nr 20, poz. 101 ze zm.

- z przepisami z art. 193 i 195 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁹ dokonano przeniesienia 17 osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe nie będące kierowniczymi stanowiskami państwowymi (status 16) do korpusu służby cywilnej (status 03).

Ustalenia innych kontroli

W wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli działalności Prezesa UKE w zakresie funkcjonowania numeru alarmowego 112 na terenie Polski²⁰, pozytywnie oceniono przygotowanie oraz rozpoczęcie procesu wdrażania systemu gromadzenia i udostępniania informacji i danych dotyczących lokalizacji zakończenia sieci, z których wykonano połączenia do numeru 112. Działania te dotyczyły zaprojektowania i uruchomienia Platformy Lokalizacyjno Informacyjnej z Centralną Bazą Danych, tj. przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie tej bazy danych i zapewnienie współfinansowania ze środków europejskich, jak też utworzenie w UKE struktury organizacyjnej odpowiedzialnej za wdrożenie i późniejsze funkcjonowanie systemu. Pozytywnie oceniono także sprawowanie przez Prezesa UKE nadzoru i kontroli nad przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi w zakresie wywiązywania się z zadań związanych z funkcjonowaniem numeru alarmowego 112.

Po przeprowadzonej przez NIK kontroli w UKE²¹, w ramach kontroli działalności państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” oceniono m.in., że UKE nie przeprowadzał kontroli stosowania przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe minimalnych wymagań, dotyczących tych usług w zakresie liczby i sposobu rozmieszczenia placówek. Negatywnie oceniono przypadki odstępowania od nakładania kar pieniężnych na operatorów pocztowych w związku z nie wywiązywaniem się przez nich z obowiązku przedkładania sprawozdań z działalności pocztowej.

¹⁹ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

²⁰ Nr kontroli: P/09/061.

²¹ Nr ewid. 139/2009/P08164/LWR

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Protokół

Protokół kontroli podpisano bez zastrzeżeń w dniu 8 kwietnia 2010 roku. Do protokołu kontroli Prezes UKE złożył dodatkowe wyjaśnienia.

Wystąpienie pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne przesłano do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w dniu 14 kwietnia 2010 roku. W wystąpieniu tym NIK wносиła o podjęcie działań w celu minimalizacji opóźnień w księgowaniu dowodów księgowych, przestrzeganie przyjętych w UKE zasad dokumentowania wniosków o udzielanie zamówień publicznych w zakresie szacowania ich wartości, zakończenie procedury rozpatrywania wniosku Crowley Data Poland Sp. z o.o. w sprawie rozłożenia opłat na raty oraz o rozważenie zasadności zmian mierników oceny wykonania budżetu zadaniowego w aspekcie realnych możliwości oddziaływania Prezesa UKE na kształtowanie się ich wartości.

Prezes UKE nie skorzystał z przysługującym prawu²² zgłoszenia zastrzeżeń w sprawie zawartych w wystąpieniu ocen, uwag i wniosków.

Z odpowiedzi Prezesa UKE z dnia 29 kwietnia 2010 r. na wystąpienie pokontrolne wynika, że uwagi, oceny i wnioski NIK zostały przeanalizowane, a podjęte działania powinny zapewnić zrealizowanie wniosków pokontrolnych poprzez :

- przeprowadzenie analizy, wypracowanie mechanizmów oraz podjęcie działań mających wyeliminowanie opóźnień księgowania dowodów;
- zobowiązanie kierowników komórek organizacyjnych do rzetelnego opracowywania wniosków o udzielanie zamówień publicznych, zgodnie z obowiązującymi w UKE zasadami, a w szczególności do dokładnego szacowania wartości zamówień oraz rzetelnego ustalania przedmiotu i wartości zamówień. Planowane jest również przeprowadzenie szkolenia w tym zakresie;
- zakończenie (do 30 czerwca 2010 r.) rozpatrywania wniosku jednego z operatorów o rozłożenie opłat na raty;

²² Na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy o NIK

- poddanie weryfikacji układu zadań i podzadań oraz oceny mierników budżetu zadaniowego pod kątem skorelowania ich z celem i możliwością wpływu Prezesa UAE na zmianę wartości poszczególnych mierników. Prace weryfikacyjne nad dotychczas wypracowaną strukturą budżetu zadaniowego, zmierzające do tego aby powstał nowy, bardziej poprawny merytorycznie układ funkcji, zadań i podzadań prowadzi Krajowy Koordynator Budżetu Zadaniowego.

Załącznik nr 1

Dochody budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2009		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		tys. zł			%%	
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem część 76, w tym	905.142,4	481.457,0	564.787,1	62,4	117,3
1.	Dział 600 - Transport i łączność	905.142,4	481.457,0	564.787,1	62,4	117,3
1.1	Rozdział 60047 - UKE	905.130,5	481.449,0	564.778,6	62,4	117,3
1.1.1.	§ 058 - grzywny i inne kary	735,3	-	9.407,3	1.279,3	-
1.1.2.	§ 069 – wpływy z różnych opłat	903.006,2	481.115,0	554.301,5	61,4	115,2
1.1.3.	§ 075 – dochody z najmu i dzierżawy	2,1	2,0	2,3	109,5	115,0
1.1.4.	§ 087 – wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	125,3	8,0	79,3	63,3	991,2
1.1.5.	§ 091 - odsetki	722,5	241,0	734,6	101,7	304,8
1.1.6.	§ 097 – wpływy z różnych opłat	186,3	83,0	240,9	129,3	290,2
1.1.7.	§ 240 – wpływy z nadwyżki dochodów własnych	354,4	-	-	-	-
1.1.8	§ 298 – wpływy do wyjaśnienia	-1,5	-	12,7	-	-
1.2.	Rozdział 60097 – Gospodarstwo pomocnicze	11,9	8,0	8,5	70,6	105,0
1.2.1.	§ 097 – wpływy z różnych dochodów	3,1	-	-	-	-
1.2.2.	§ 238 – wpłata do budżetu części zysku	8,8	8,0	8,5	95,4	105,0

¹⁾ Ustawa budżetowa znolizowana dnia 17 lipca 2009 r.

Załącznik nr 2

Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2008 1)	2009			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa 2)	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 76, w tym:	94 164,2	88 147,0	89 034,6	84 186,3	89,4	95,5	94,5
1	dział 600 Transport i Łączność	93 787,9	88 007,0	88 894,6	84 079,8	89,6	95,5	94,6
1.1	rozdział 60047 – UKE	93 787,9	88 007,0	88 894,6	84 079,8	89,6	95,5	94,6
1.1.1	§ 402 – wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej	28 248,2	30 125,0	33 300,1	32 714,0	115,8	108,6	98,2
1.1.2	§ 430 – zakup usług pozostałych	6 338,5	10 271,0	10 166,0	9 784,4	154,3	95,2	96,2
1.1.3	§ 440 – opłaty czynszowe	7 957,8	9 688,0	9 356,3	9 321,7	117,1	96,2	99,6
1.1.4	§ 606 - wydatki na zakupy inwestycyjne	24 797,9	5 872,0	6 067,0	6 066,3	24,4	103,3	99,9
2	dział 752 Obrona Narodowa	376,3	140,0	140,0	106,52	28,3	76,1	76,0
2.1.	rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne	66,6	140,0	140,0	106,5	159,9	76,1	76,1
2.1.1	§ 430 – zakup usług pozostałych	44,19	53,0	45,0	42,4	96,0	80,1	94,3
2.1.2	§ 606 - wydatki na zakupy inwestycyjne	309,7	60,0	60,0	58,4	18,9	97,4	97,4

- 1) Łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku budżetowego 2008.
- 2) Ustawa budżetowa znowelizowana dnia 17 lipca 2009 r.

Załącznik nr 3

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r.			Wykonanie 2009 r.			8: 5	
	Przeciętne zatrudnienie według Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie według Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego		
	osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Ogółem**, w tym dział 600 – transport i łączność, rozdział 60047 - UKE, wg statusu zatrudnienia*, w tym:	565	35.195,7	5.191	596	38.205,7	5.342	102,9	
01	26	1.192,3	3.821	29	1.382,0	3.971	103,9	
02	2	370,5	15.437	2	376,1	15.670	101,5	
16	16	2.913,3	15.173	5	908,9	15.149	99,8	
03	513	29.885,9	4.854	552	34.654,6	5.232	107,8	
10	8	833,7	8.684	8	884,1	9.210	106,1	

* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu MF z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (DZ.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.):

01 osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń;

02 osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe;

03 członkowie korpusu służby cywilnej;

10 żołnierze i funkcjonariusze.

16 osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi.

** w części 76 wszyscy pracownicy zaklasyfikowani zostali w dziale 600.

*** §§ 401-405 i 407.

Załącznik nr 4

Kalkulacja oceny końcowej część 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej

Oceny wykonania budżetu części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej dokonano stosując kryteria²³ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku.

Dochody : 564.787,0 tys. zł

Wydatki : 84.186,3 tys. zł

Łączna kwota G : 648.973.3 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,1297$

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = D : G = 0,8703$

Nieprawidłowości w dochodach polegały na wystawieniu 8 upomnień z tytułu należności, po upływie 30 i więcej dni, w łącznej kwocie 169,9 tys. zł, co stanowiło 0,03% dochodów ogółem UKE.

Nieprawidłowości w wydatkach polegały na księgowaniu dowodów z opóźnieniami tj. 30 dni i więcej od daty operacji gospodarczej. Badaniem objęto 20 dowodów na łączną kwotę 89 tys. zł, co stanowiło 0,10% wydatków ogółem UKE.

Ocena cząstkowa dochodów pozytywna (5).

Ocena cząstkowa wydatków pozytywna (5).

Wynik końcowy $Wk = 5 \times 0,8703 + 5 \times 0,1297 = 5,000$

²³ Porównaj: http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_kryteria_oc_wyk_budz_2010.pdf

Załącznik nr 5

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Komisja Infrastruktury
8. Minister Finansów
9. Minister Infrastruktury
10. Minister Sprawiedliwości
11. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego