



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2010 r.

**Pani
Anna Streżyńska
Prezes
Urzędu Komunikacji
Elektronicznej**

P/09/068
KKT-4100-05-01/2010

Stanowiona Pani Minister,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych skontrolowała wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej, zwanym dalej „UKE” lub „Urzędem”.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 8 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezes niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 76 - UKE.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonanie przez UKE budżetu w 2009 r. pod względem:

- 1) wykonania planu dochodów. Zrealizowane w 2009 r. dochody wyniosły 564.787,0 tys. zł i w stosunku do wysokości określonej w ustawie budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 58), po nowelizacji w dniu 17 lipca 2009 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 1057), były wyższe o 17,3%, natomiast w stosunku do

wykonania w 2008 r. były niższe o 37,6%. Główne źródło dochodów stanowiły wpływy z różnych opłat pobieranych od ok. 7 tys. podmiotów (na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne - Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.). Dochody z tego tytułu wyniosły 554.301,5 tys. zł i stanowiły 98,1% dochodów ogółem części 76. Pochodziły one przede wszystkim z opłat za prawo do dysponowania częstotliwościami i za dokonanie rezerwacji częstotliwości (262.966,4 tys. zł) i były one o 13% wyższe niż planowano (232.282 tys. zł). Przekroczenie planu dochodów wynikało z rozstrzygnięcia przetargu na dwie rezerwacje częstotliwości z zakresu 2570-2620 MHz oraz wyższych niż zakładano (o 40.000 tys. zł) dochodów z opłat za koncesje telekomunikacyjne UMTS (190.017 tys. zł). Znaczącą pozycję dochodów stanowiły także opłaty za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji (81.204,9 tys. zł);

2) wykonania planu wydatków. W ustawie budżetowej (po nowelizacji) wydatki UKE zostały zaplanowane w wysokości 88.147 tys. zł. W ciągu roku kwota ta została zwiększona o 1.845,4 tys. zł z części 83 – Rezerwa celowa i o 42,1 tys. zł z części 29 -Obrona narodowa, do łącznej wysokości 89.034,5 tys. zł, głównie na sfinansowanie wydatków na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej i uposażeń żołnierzy zawodowych. Wydatki wykonano w wysokości 84.186,3 tys. zł, tj. w 94,5% planu. Wyniki kontroli wykazały, że:

- a) niewykorzystane środki w kwocie 4.672,2 tys. zł zostały odprowadzone do budżetu państwa zgodnie z § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Wśród tych środków największą pozycję stanowiła kwota 1.891 tys. zł, zaplanowana na sfinansowanie zamówienia publicznego dotyczącego przeprowadzenia analizy dokumentacji TP SA za lata 2006, 2007 i 2008 oraz przekazanie Prezesowi UKE danych liczbowych stanowiących składowe koszty netto. Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, wszczęte 14 marca 2009 r., nie zostało zakończone w 2009 r. z powodu przedłużającej się procedury odwoławczej,
- b) na podstawie 11 decyzji Prezesa UKE dokonano przeniesień wydatków w łącznej kwocie 5.678,5 tys. zł. Przeniesienia były celowe i zostały przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w art. 148 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.),
- c) zrealizowane wydatki dotyczyły, niemal w całości, działu 600 – Transport i Łączność, które poniesiono w wysokości 84.079,8 tys. zł, zaś wydatki działu 752 - Obrona Narodowa wyniosły 106,5 tys. zł. W strukturze wydatków działu 600 dominujące były wydatki bieżące, które wyniosły 77.334 tys. zł, co stanowiło 91,9% ogółu poniesionych wydatków UKE, a w tym największy udział miały wydatki na wynagrodzenia (58,6%),

- d) wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi wykonano w wysokości 45.312,8 tys. zł, tj. o 2,5% niższej od planu po zmianach. Niższe od planowanych wydatki poniesiono m.in. na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej (o 586 tys. zł) i składki ZUS (o 101 tys. zł),
 - e) wydatki majątkowe wyniosły 6.643,3 tys. zł, co stanowiło 7,9% wydatków ogółem UKE. Wydatki te były celowe i 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), zakup anten i odbiornika (773,1 tys. zł). W dziale 752 zaplanowano wydatki w wysokości 60 tys. zł, a poniesiono w kwocie 58,4 tys. zł, głównie na modernizację systemu łączności HiPath 4300,
 - f) zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.) przeprowadzono 8 postępowań w sprawach o udzielanie zamówień publicznych na zakup usług i urządzeń w łącznej kwocie 695,4 tys. zł. Treść umów zawartych z wykonawcami była zgodna ze złożonymi ofertami, a umowy zostały prawidłowo zrealizowane i rozliczone,
 - g) zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano środki z rezerwy celowej w kwocie 853,5 tys. zł, tj. 45% kwoty otrzymanej. Niepełne wykorzystanie tych środków spowodowane było niezatrudnieniem osób do tworzenia systemu teleinformatycznego „Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych” (PLI CBD), na skutek przedłużającego się postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę tego systemu (umowę o budowę systemu podpisano dopiero 22 października 2009 r.),
 - h) prawidłowo uregulowano zobowiązania Urzędu, które na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 3.219,1 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne w kwocie 2.361,9 tys. zł, które zostały wypłacone do 12 lutego 2009 r.;
- 3) dalszej poprawy skuteczności windykacji należności budżetowych. W wyniku wdrożenia w 2008 r. „Zasad windykacji trudnościagalnych należności pieniężnych prowadzonej przez UKE”, utworzenia Wydziału Egzekucji Należności oraz wdrożenia zasad monitorowania należności przez Biuro Finansów i Budżetu odnotowano poprawę efektywności windykacji budżetowych. W wyniku wystawionych w 2009 r. - 1857 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%), a w efekcie 67 wezwań do zapłaty uzyskano 141,9 tys. zł, tj. 75.7% kwoty wezwań (w 2008 r. 59,2%);

- 4) celowego i legalnego umorzenia przez Prezesa UKE w 2009 r. należności z odsetkami na łączną kwotę 187,1 tys. zł oraz rozłożenia na raty należności na łączną kwotę 2.003,6 tys. zł. W wyniku działań Wydziału Egzekucji Należności m.in. odzyskano w 2009 r. kwotę 190,5 tys. zł w sprawach „trudnej egzekucji”, w 12 sprawach złożono zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia skarbowego z art. 57 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.), na drogę sądową skierowano 10 spraw oraz wysłano wnioski o ogłoszenie upadłości 2 spółek;
- 5) organizacji systemu księgowości i kontroli finansowej, mimo stwierdzonych uchybień. Ocena ta wynika z badania wylosowanych metodą monetarną 117 dowodów księgowych na łączną kwotę 16.894,2 tys. zł oraz dobranych celowo 17 dowodów o łącznej wartości 1.031,6 tys. zł, a także z analizy 78.406 zapisów dziennika, wygenerowanych przez system Egeria;
- 6) opracowania rocznych sprawozdań budżetowych za 2009 r. w terminach zgodnych z ustalonymi w załączniku nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.). Dane zawarte w sprawozdaniach o dochodach oraz o wydatkach budżetowych, w zakresie objętym badaniami, były zgodne z ewidencją księgową;
- 7) wdrożenia w 2009 r. zmiany 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 państwowe (Dz.U. Nr 20, poz. 101 ze zm.), po zmianach wprowadzonych art. 1 ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 33, poz. 254). Wynagrodzenia dla tych osób, w okresie od dnia 1 marca 2009 r. do 31 grudnia 2009 r., naliczone zostały w oparciu o kwotę bazową z grudnia 2008 r.;
- 8) zgodnego z przepisami z art. 193 i 195 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.) przeniesienia w dniach 16 i 18 kwietnia 2009 r., 17 osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe nie będące kierowniczymi stanowiskami państwowymi (status 16) do korpusu służby cywilnej (status 03).

Uwzględniając prawidłowe działania UKE w powyższym zakresie, NIK zwraca jednocześnie uwagę na stwierdzone uchybienia, które polegały na tym, że:

- 1) wystawiono 8 upomnień po upływie terminów zapłaty, tj. niezgodnie z do § 3 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.) oraz opracowanych i wprowadzonych w UKE zasad windykacji należności;
- 2) przewlekłe prowadzono postępowanie w sprawie wniosku Crowley Data Poland Sp. z o.o. z dnia 14 maja 2008 r. o rozłożenie na raty opłat w kwocie 851,7 tys. zł, na co miały wpływ także niezależne od UKE okoliczności (m.in. 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;
- 3) na skutek niezgodnego z obowiązującymi przepisami wypowiedzenia warunków umowy o pracę (w 2007 r.) wypłacono w 2009 r. odszkodowanie w kwocie 5 tys. zł objętej sądowym rygorem natychmiastowej wykonalności. UKE złożył apelację od wyroku;
- 4) księgowano dowody księgowe z opóźnieniami, tj. po 30 i więcej dniach od daty operacji np. dowody RF/CEN/0162/03/09, RF/CEN/0083/04/09. Opóźnienia te (jak w latach ubiegłych) związane były głównie ze strukturą organizacyjną Urzędu i wynikającym z niej obiegiem dokumentów między delegaturami a Centralą UKE. Niewłaściwie ujęto w księgach rachunkowych 2009 r. jeden dokument RF/DCH/0001/01/09 na kwotę 1.342 zł (wynajem sali urzędu) mimo tego, że zarówno ta operacja gospodarcza i potwierdzający to dokument zostały wykonane w grudniu 2008 r.;
- 5) w umowie zawartej dnia 15 września 2009 r. o świadczenie pomocy prawnej dla UKE, na kwotę 93,6 tys. zł, nienależycie został zabezpieczony interes UKE. Nie zapisano w niej sankcji za nieterminową realizację, a także kar umownych na wypadek nie wykonania lub nienależytego jej wykonania. Przyjęto także, że wszelkie koncepcje i 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;
- 6) we wnioskach o udzielenie zamówień publicznych niestarannie dokumentowano sposób przeprowadzenia szacowania wartości zamówień, co wykazała już w 2007 r. kontrola wykonania budżetu UKE. Nie przestrzegano opracowanych i przyjętych w UKE „Zasad postępowania przy udzielaniu, wykonywaniu i rejestrowaniu zamówień publicznych”. Uchybienia polegały na nie przedstawianiu sposobu szacowania wartości zamówienia lub na przedstawianiu nie pozwalającym jednoznacznie stwierdzić sposobu

oszacowania wartości zamówień, jak też oszacowaniu wartości w oparciu tylko o jedną ofertę. Uchybienia takie stwierdzono w 7 przypadkach m.in. w postępowaniu BAK-WZP-231-44/09 i postępowaniu BAK-WZP-231-68/09. Zawarto 4 umowy zlecenia i umowy o dzieło na podstawie wniosków nie zawierających jednoznacznego opisu oszacowania wartości zamówień np. umowa nr BAK-1112-4/09. Ponadto stwierdzono, iż w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki, wnioskujący (departamenty i biura) nie przedstawiali uzasadnienia takiego wyboru wykonawcy i nie przedstawiali obiektywnych kryteriów wyboru wykonawcy. Przykładowo w umowie nr BAK-WZP-231-68/09, wskazano tylko jednego wykonawcę i 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;

- 7) w ramach działań o charakterze marketingowym dla polskiego sektora telekomunikacyjnego wydatkowano na przygotowanie i przeprowadzenie kampanii promocyjnej Polski w Londynie 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 obowiązki Prezesa UKE określone w art. 189 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Realizując kampanię promocyjną nie podjęto skutecznej współpracy z Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych.

W odniesieniu do wdrażania budżetu zadaniowego UKE w 2009 r. Najwyższa Izba ocenia, że w celach, zadaniach i podzadaniach, a także miernikach, prawidłowo zostały uwzględnione zadania regulacyjne i kontrolne Prezesa UKE wynikające z ustawy Prawo telekomunikacyjne, ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.), ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o ocenie systemu zgodności (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087 ze zm.) oraz z rozporządzeń Rady Ministrów w zakresie obronności i bezpieczeństwa narodowego. Zadania te były także zgodne ze strategią regulacyjną dla polskiego rynku telekomunikacyjnego na lata 2008-2010, strategią regulacyjną w zakresie rynku usług pocztowych na lata 2009-2011 oraz strategią regulacyjną Prezesa UKE w zakresie gospodarki częstotliwościowej. Realny wpływ Prezesa UKE na realizację poszczególnych zadań i kształtowanie się ich mierników został ustalony i ograniczony wymienionymi aktami prawnymi, a wartości mierników uzależnione są od wyników działalności dominujących operatorów, m.in. TP S.A. i Poczta Polska SA. W wyniku kontynuowania w 2009 r. działań Prezesa UKE odnotowano pozytywne zmiany polegające m.in. na wzroście konkurencyjności na rynku telekomunikacyjnym, spadku cen usług, wzroście atrakcyjności ofert dla klientów indywidualnych i ochronie konsumentów. Odnotowano 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. Do czasu zakończenia kontroli Prezes UKE nie posiadał żadnych narzędzi sankcyjnych wobec pocztowego operatora publicznego. Nie należy oczekiwać, iż w najbliższym czasie zostaną uwzględnione, przedłożone w 2009 r. Ministrowi Infrastruktury, projekty zmian ustawy Prawo pocztowe opracowane w UKE, m.in. w zakresie tzw. „noweli konsumenckiej”, w których zawarto propozycje wzmocnienia narzędzi regulacyjnych Prezesa UKE.

Przedstawiając Pani Prezes powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu minimalizacji opóźnień w księgowaniu dowodów księgowych,
- 2) przestrzeganie przyjętych w UKE zasad dokumentowania wniosków o udzielanie zamówień publicznych w zakresie szacowania ich wartości;
- 3) zakończenie procedury rozpatrywania wniosku spółki Crowley Data Poland w sprawie rozłożenia opłat na raty;
- 4) rozważenie zasadności zmian mierników oceny wykonania budżetu zadaniowego UKE w aspekcie realnych możliwości oddziaływania Prezesa UKE na kształtowanie się ich wartości.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Prezes o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Prezes prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

Z. Rogoż

DYREKTOR
Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych

Krzysztof Mierzejski

WICE DYREKTOR
Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych

Marian Zaręba

13-04-10