

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP.410.001.04.2015

Nr ewid. 83/2015/P/15/001/KAP

Informacja o wynikach kontroli  
wykonania budżetu państwa w 2014 r.  
w części 17 – Administracja publiczna  
oraz wykonania planu finansowego  
Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym  
i Kartograficznym

Warszawa maj 2015 r.

---

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

---

**Wizja** *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 budżetu państwa w 2014 r.  
w części 17 – Administracja publiczna  
oraz wykonania planu finansowego  
Funduszu Gospodarki Zasobem  
Geodezyjnym i Kartograficznym**

---

Dyrektor Departamentu  
Administracji Publicznej:



Bogdan Skwarka

---

Zatwierdzam:  
Krzysztof Kwiatkowski

  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, *22* maja 2015 r.

---

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

## Spis treści

<b>I. Ocena kontrolowanej działalności .....</b>	<b>4</b>
1. Ocena ogólna.....	4
2. Sprawozdawczość .....	5
3. Uwagi i wnioski .....	6
<b>II. Wyniki kontroli w części 17 – Administracja publiczna.....</b>	<b>7</b>
1. Dochody budżetowe.....	7
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich .....	9
3. Sprawozdania .....	18
4. Wykonanie wniosków pokontrolnych .....	21
<b>III. Wykonanie planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem     Geodezyjnym i Kartograficznym .....</b>	<b>23</b>
<b>IV. Informacje dodatkowe.....</b>	<b>27</b>

Dysponentem części 17 – Administracja publiczna jest Minister Administracji i Cyfryzacji (dalej: Minister AiC), któremu podlega Główny Urząd Geodezji i Kartografii (dalej: GUGiK). Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (dalej: MAC) oraz w GUGiK. W MAC dysponentem trzeciego stopnia ustanowiono Dyrektora Generalnego<sup>1</sup>, w GUGiK – Głównego Geodetę Kraju (dalej: GGK), który jest również dysponentem Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (dalej: Fundusz lub FGZGiK), oraz w Centrum Projektów Informatycznych (dalej: CPI) – Dyrektora CPI<sup>2</sup>.

W okresie objętym kontrolą Minister AiC pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla Działania 5.2 – Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej. GUGiK w okresie objętym kontrolą był beneficjentem dziewięciu projektów realizowanych w ramach:

- Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2017–2013 (dalej: PO IG):
  - Rozbudowa systemów do prowadzenia rejestrów adresowych – Etap I (dalej: TERYT 3),
  - GEOPORTAL 2,
  - Georeferencyjna Baza Danych Obiektów Topograficznych wraz z krajowym systemem zarządzania (dalej: GBDOT),
  - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza I (dalej: ZSIN),
  - Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (dalej: ISOK);
- Programu Operacyjnego (PL03) – *Wzmacnianie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych: Model bazy danych przestrzennych dotyczących środowiska przyrodniczego wraz z systemem zarządzania w aspekcie kartograficznym opracowań tematycznych – enviDMS*, finansowany w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 (dalej: MF EOG 2009–2014);
- Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013 (dalej: PO PT):
  - Wsparcie działań GUGiK niezbędnych w zakresie programowania i kształtowania polityki spójności po 2013 roku (działanie 3.1);
  - Wymiana doświadczeń pomiędzy instytucjami oraz działania edukacyjne skierowane do JST (działanie 4.2);
- Programu na Rzecz Wspierania Polityki Dotyczącej Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych (dalej: PRWPDTIiK), projekt ELF Europejskie Ramy Lokalizacyjne („ELF – European Location Framework” nr grantu 325140).

Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>.

## I. Ocena kontrolowanej działalności

### 1. Ocena ogólna

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>4</sup> wykonanie w 2014 r. budżetu państwa w części 17 – Administracja publiczna oraz pozytywnie realizację planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.**

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w MAC oraz w GUGiK. Na ocenę ogólną złożyły się pozytywne oceny realizacji wydatków budżetowych i opinia o sprawozdawczości.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności prawidłowa realizacja wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

<sup>1</sup> Dyrektor Generalny MAC w 2014 r. pełnił rolę dysponenta III stopnia również dla części budżetowych 26 – Łączność, 27 – Informatyzacja, 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

<sup>2</sup> Decyzją Nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Administracji i Cyfryzacji (Dz. Urz. MAC poz. 28) Dyrektora CPI ustanowiono dysponentem trzeciego stopnia od dnia 31 stycznia 2014 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

<sup>4</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej stosuje się ocenę opisową.

publicznych<sup>5</sup> (dalej: ufp) oraz pozytywna opinia o sprawozdawczości MAC i Funduszu. W rezultacie osiągnięto większość celów prowadzonej działalności zaplanowanych w układzie zadaniowym wydatków. Minister AiC rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

#### w MAC

- niepodjęciu, w dwóch przypadkach, niezwłocznych działań mających na celu odzyskanie zaległości budżetowych MAC,
- braku powiązania, w dwóch na pięć objętych kontrolą działań, wartości docelowej mierników osiągnięcia celów z wysokością planowanych wydatków, co było niezgodne z pkt 79 ppkt 4 załącznika nr 68 noty budżetowej<sup>6</sup>;

#### w GUGiK

- nieujawnieniu w księgach rachunkowych w okresie od stycznia do maja 2014 r. zobowiązania wymagalnego w kwocie 19,3 tys. zł, co skutkowało niewykazaniem tego zobowiązania w pięciu kolejnych sprawozdaniach Rb-28 za okresy od stycznia do maja i stanowi naruszenie § 13 ust. 3 pkt 7 załącznika nr 37 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>7</sup> oraz nieujawnieniu powyższego zobowiązania wymagalnego w sprawozdaniu Rb-Z za I kwartał, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>8</sup>;
- dokonaniu zmiany wartości szacunkowej zamówienia po wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co było niezgodne z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>9</sup> (dalej: ustawa Pzp).

W zakresie realizacji planu finansowego FGZGiK w 2014 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zgodnie z przyjętymi w NIK kryteriami dokonywania oceny, powyższe nieprawidłowości nie spowodowały obniżenia oceny kontrolowanej działalności.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 17 – Administracja publiczna przedstawiona została w załączniku nr 6 do niniejszej informacji.

## 2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sprawozdania budżetowe za 2014 r. – łącznie<sup>10</sup> sporządzone przez dysponenta części 17 – Administracja publiczna na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów oraz jednostkowe<sup>11</sup> Ministerstwa (dysponent III stopnia) sporządzone na podstawie ewidencji księgowej. Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach GUGiK (dysponent III stopnia) były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej, z wyjątkiem Rb-Z, w którym nie ujawniono zobowiązania wymagalnego w kwocie 19,3 tys. zł, wykazanego w ewidencji, a także w sprawozdaniu Rb-28 GUGiK.

NIK zwróciła uwagę na niekonsekwencję GUGiK w ujmowaniu i wykazywaniu w sprawozdaniach ww. zobowiązania. GUGiK ujmując w czerwcu 2014 r. zobowiązanie w kwocie 19,3 tys. zł (wymagalność

<sup>5</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r., poz. 702).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.).

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>10</sup> Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-28 Programy 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 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2014 r. o stanie: należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N, zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z.

<sup>11</sup> Patrz przypis nr 10.

od 8 stycznia 2014 r.) w księgach i wykazując je w sprawozdaniu Rb-28 za czerwiec uznał jego wymagalność. Natomiast faktyczne działania Głównego Geodety Kraju polegające na kompensacji wzajemnych należności GUGiK i wykonawcy, a także złożone w toku kontroli wyjaśnienia wskazują na możliwość skutecznego umorzenia tego zobowiązania, zatem jego ujęcie w księgach i w sprawozdaniu Rb-28 byłoby nieuprawnione, a przedstawiony w sprawozdawczości obraz wydatków, zobowiązań i należności niezgodny ze stanem faktycznym.

Pozytywna opinia dotyczy również sprawozdań Funduszu za IV kwartał<sup>12</sup>. Sprawozdania budżetowe łączne, jednostkowe (MAC i GUGiK) oraz kwartalne Funduszu sporządzono terminowo stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>13</sup>.

Ewidencja księgowa zarówno MAC, jak i GUGiK prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli zarządczej ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

### 3. Uwagi i wnioski

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do:

1) Ministra Administracji i Cyfryzacji, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- podejmowanie niezwłocznie działań, mających na celu odzyskiwanie zaległości budżetowych MAC,
- zapewnienie na etapie planowania budżetu państwa powiązania wartości docelowej mierników osiągnięcia celów działań z wysokością planowanych wydatków;

2) Głównego Geodety Kraju, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- wyeliminowanie przypadków zmiany wartości szacunkowej zamówienia po wszczęciu postępowania,
- zapewnienie zgodności danych, wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych, ze stanem faktycznym i ewidencją księgową.

---

<sup>12</sup> Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego, Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2014 rok planu finansowego państwowego funduszu celowego za okres od początku roku do 31 grudnia 2014 r. Rb-N, Rb-Z, Rb-UN sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej, Rb-UZ sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych Funduszu.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

## II. Wyniki kontroli w części 17 – Administracja publiczna

Dysponent części 17 sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp, w tym w zakresie realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Wykonując powyższe obowiązki m.in.:

- ustalił procedurę planowania, wykonania i monitorowania realizacji budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w częściach budżetowych: 17 – Administracja publiczna, 27 – Informatyzacja, 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe<sup>14</sup>;
- egzekwował od komórek i jednostek organizacyjnych MAC informacje i sprawozdania (na formularzu Rb-BZ1 wraz z częścią opisową wykonania poszczególnych zadań, podzadań i działań) i dokonywał analiz na podstawie opisów merytorycznych mierników;
- zorganizował system monitorowania realizacji budżetu jednostek w układzie zadaniowym, który polegał na bieżącym, miesięcznym, kwartalnym i rocznym monitorowaniu mierników przez komórki organizacyjne MAC. Podstawą analizy wykonania budżetu w układzie zadaniowym były składane sprawozdania, przygotowane na formularzu Rb-BZ1 wraz z częścią opisową wykonania poszczególnych zadań, podzadań i działań (półroczne i roczne).

Główny Geodeta Kraju, wykonując funkcję dysponenta środków budżetowych III stopnia, sporządzał miesięczne sprawozdania z realizacji wydatków narastająco od początku roku, obejmujące paragrafy klasyfikacji budżetowej w ramach budżetu podstawowego, współfinansowania i finansowania programów operacyjnych. Ponadto, sporządzał kwartalne sprawozdania z realizacji najważniejszych zadań Funduszu, z wykonania budżetu przez komórki organizacyjne GUGiK, a także wdrożył procedurę, zgodnie z którą zakupy niepodlegające przepisom ustawy Pzp dokonywano na podstawie pisemnych zapotrzebowań kierowników komórek organizacyjnych, weryfikowanych przez Biuro Obsługi Urzędu.

### 1. Dochody budżetowe

#### Realizacja dochodów budżetowych

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2014 roku budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 17 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na 2014 r. z dnia 24 stycznia 2014 r.<sup>15</sup> (dalej: ustawa budżetowa) dochody budżetu państwa w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 15,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 970,0 tys. zł. Wyższa realizacja planu wystąpiła przede wszystkim w GUGiK<sup>16</sup> i wynikała z uzyskania wyższych niż planowano dochodów m.in. z grzywien i kar umownych, odsetek od nieterminowych wpłat należności oraz zatrzymanych wadliwych z powodu odstąpienia przez wykonawców od podpisania umów.

Zestawienie dochodów budżetowych w 2014 r., według klasyfikacji budżetowej, przedstawiono załączniku nr 1 do informacji.

#### Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2014 r. w części 17 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 1 032,4 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 780,0 tys. zł. W porównaniu z 2013 r. należności ogółem były wyższe o 273,6 tys. zł, a zaległości o 104,1 tys. zł. Należności powstały głównie w GUGiK i wynikały przede wszystkim z aktualizacji odsetek od zaległości trzech firm oraz pojawienia się nowej należności wymagalnej z tytułu kary umownej za nieprawidłową realizację umowy. Należność wraz z naliczonymi odsetkami od jednego podmiotu na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosła 613,0 tys. zł, co stanowiło 59,6% wszystkich zaległości. W lipcu 2014 r. sprawa została przekazana do komornika w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

<sup>14</sup> Procedurę wprowadzono w życie zarządzeniem Nr 17 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. MAC z 2014 r., poz. 35).

<sup>15</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 162.

<sup>16</sup> Planowano dochody na kwotę 3,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 521,0 tys. zł.

W 2014 r. w części 17 nie było przypadków zaniechania poboru należności budżetowych, przedawnienia oraz nie podejmowano decyzji o umorzeniu lub ulgach w spłacie.

**Nieprawidłowości stwierdzone w MAC** dotyczyły niepodjęcia niezwłocznie działań w celu odzyskania zaległości od dwóch beneficjentów w łącznej kwocie 24,9 tys. zł wraz z odsetkami, co NIK oceniła jako nierzetelność.

Na mocy decyzji Ministra AiC z dnia 30 czerwca 2014 r. gmina Izbicko została zobowiązana do zwrotu m.in. kwoty uznanej za wydatek niekwalifikowalny w wysokości 16,0 tys. zł wraz z odsetkami<sup>17</sup>. Decyzją z dnia 28 października 2014 r.<sup>18</sup> Minister Infrastruktury i Rozwoju (dalej: MIR) utrzymał w mocy decyzję Ministra AiC. Pismem z dnia 17 listopada 2014 r. gmina Izbicko złożyła do MAC wniosek<sup>19</sup> o umorzenie odsetek i zgodę na zapłatę wyłącznie należności głównej w kwocie 16,0 tys. zł<sup>20</sup>. Wniosek nie został rozpatrzony przez MAC, w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa<sup>21</sup>. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po czterech miesiącach od otrzymania wniosku gminy Izbicko, MAC podjęło czynności, celem jego załatwienia i rozstrzygnięcia sprawy.

W złożonych wyjaśnieniach podano m.in., że rozpatrzenie wniosku w sprawie umorzenia odsetek było niemożliwe, z uwagi na brak wpłaty należności głównej w kwocie 16,0 tys. zł. Organ nie mógł umorzyć odsetek jako należności ubocznych, bez wpłaty należności głównej. Ze względu na interes beneficjenta zaniechano wydania decyzji odmownej i oczekiwano na wpłatę należności głównej.

Z uzyskanych w toku kontroli informacji od Wójta Gminy Izbicko wynika, że Gmina nie wpłaciła należności głównej, gdyż oczekiwała na rozstrzygnięcie wniosku. Dopiero po uzyskaniu w dniu 24 marca 2015 r. informacji telefonicznej z MAC o możliwości umorzenia odsetek pod warunkiem uregulowania należności głównej Gmina następnego dnia uregulowała zaległość. W dniu 31 marca 2015 r. MAC wydało decyzję o umorzeniu odsetek.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają faktu, że przez blisko cztery miesiące MAC biernie oczekiwało na uregulowanie zaległości, nie podejmując działań w sprawie złożonego wniosku, ani nie informując gminy o właściwym trybie załatwienia sprawy.

Na podstawie decyzji z dnia 5 listopada 2014 r. Minister AiC zobowiązał Uniwersytet Warszawski do zwrotu dofinansowania w wysokości 12,5 tys. zł wraz z odsetkami, których wysokości w decyzji nie określono. Beneficjent terminowo dokonał wpłaty (20 listopada 2014 r.) w kwocie 15,0 tys. zł. W ocenie Instytucji Pośredniczącej wpłacona przez beneficjenta kwota nie pokrywała całości kwoty należności i została zaliczona proporcjonalnie na poczet należności głównej i odsetek. W trakcie kontroli NIK, po ponad trzech miesiącach od dokonania zwrotu środków przez Uniwersytet Warszawski, MAC:

- w dniu 3 marca 2015 r. wszczęło postępowanie z urzędu w sprawie określenia wysokości przypadających do zwrotu środków w części wynikającej z różnicy pomiędzy dokonanymi wpłatami, a kwotą pozostałą do zwrotu;
- w dniu 20 marca 2015 r. Minister AiC wydał decyzję określającą podlegającą zwrotowi kwotę dofinansowania w wysokości 8,9 tys. zł wraz z odsetkami.

W złożonych wyjaśnieniach podano m.in., że wraz z decyzją z 5 listopada 2014 r. Minister AiC wydał postanowienie o zaliczenie wpłat Uniwersytetu Warszawskiego na poczet należności głównej i odsetek. Jednocześnie w MAC stwierdzono nieprawidłowe zarachowanie wpłaty na poczet tej należności. Dlatego wystąpiono 24 listopada 2014 r. do MIR o stwierdzenie nieważności postanowienia.

Kontrola ustaliła, że MIR w dniu 22 grudnia 2014 r. stwierdziło niedopuszczalność unieważnienia tego postanowienia, zatem już wtedy, a nie dopiero po ponad dwóch miesiącach od rozpatrzenia sprawy przez MIR, należało podjąć działania w sprawie ostatecznego rozliczenia należności od Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>17</sup> Decyzję tą wydano na podstawie art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp, w związku z art. 207 ust. 9 i ust. 11 ufp. oraz art. 104 Kpa.

<sup>18</sup> Minister Infrastruktury i Rozwoju uchylił w części decyzję Ministra AiC z 30 czerwca 2014 r. w zakresie kwoty 13,2 tys. zł, a pozostawił w mocy w zakresie kwoty 16,0 tys. zł.

<sup>19</sup> Wniosek Gminy Izbicko w sprawie umorzenia odsetek w wysokości określonej, jak dla zaległości podatkowych wpłynął do MAC 1 grudnia 2014 r.

<sup>20</sup> Z tego: 0,7 tys. zł z budżetu państwa i 15,3 tys. zł z budżetu środków europejskich.

<sup>21</sup> W związku z art. 67 ufp do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60 ufp, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.). Ponadto w myśl art. 64 ust. 1 ufp właściwy organ, na wniosek zobowiązanego, może udzielać określonych w art. 55 ulg w spłacie zobowiązań z tytułu należności, o których mowa w art. 60 ufp.



## 2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

### 2.1. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 106 263,0 tys. zł. Zostały one w trakcie roku zwiększone per saldo o 2 284,1 tys. zł, tj. do kwoty 108 547,1 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały m.in. ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę 5 155,2 tys. zł, głównie dla GUGiK (3 870,8 tys. zł) na utrzymanie infrastruktury teleinformatycznej systemu Integracyjnej Platformy Elektronicznej oraz utrzymanie i modernizację infrastruktury informatycznej w zakresie rozwiązań sprzętowych i oprogramowania, realizację projektu nr 13/2014/ADM/2014 pt. *Opracowanie założeń i wytycznych technicznych do modernizacji baz danych topograficznych, produkcji materiałów kartograficznych, systemów odniesień przestrzennych oraz standaryzacji opracowań geodezyjnych*, realizację projektu *ELF*, w ramach PRWPDTIIK.

Z kwoty przyznanej z rezerw celowych wykorzystano 4 566,9 tys. zł, tj. 88,6%. Opis przyczyn niepełnego wykorzystania środków przedstawiono przy opisie wydatków według grup ekonomicznych. W wyniku badania wykorzystania przez Ministerstwo oraz GUGiK (dysponentów III stopnia) środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 2 147,7 tys. zł (41,7% wykorzystanych środków) wykazało, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp na cele, na jakie rezerwy zostały utworzone.

Minister AiC realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej dokonał w 2014 r. zmian planu wydatków w części 17 (dziewięć decyzji na łączną kwotę 2 669,5 tys. zł) polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu. Zmiany były celowe i zostały dokonane zgodnie z przepisami ufp. NIK nie wniosła także zastrzeżeń do zmian planów wydatków dokonywanych, w ramach upoważnień udzielonego przez dysponenta części budżetowej, przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa oraz Głównego Geodetę Kraju będących dysponentami środków budżetowych III stopnia.

W związku z przesunięciem na 2015 r. części zadań związanych z budową Systemu Powiadamiania Ratunkowego oraz modernizacją budynku MAC, niższymi niż planowano wydatkami na kontrole, promocję i wdrażanie pomocy technicznej w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (dalej: PO KL) oraz oszczędnościami powstałymi w funduszu plac Ministerstwa, Minister AiC na podstawie trzech decyzji dokonał blokady wydatków na łączną kwotę 21 663,0 tys. zł (w tym 1 170,2 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE).

Blokady środków w kwocie 14 750,0 tys. zł (tj. 68,1% łącznej kwoty blokad dokonanych przez Ministra AiC w 2014 r.) przeznaczonych na modernizację budynku MAC dokonano z opóźnieniem w stosunku do wystąpienia okoliczności uzasadniających jej dokonanie. Blokada nastąpiła 13 listopada 2014 r., tj. dwa i pół miesiąca po odstąpieniu przez MAC od umowy z Biurem Projektów Budownictwa Ogólnego. Komórka merytoryczna zgłosiła środki do blokady po upływie półtora miesiąca od odstąpienia od tej umowy. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego MAC podał m.in., że czekano na uprawomocnienie się decyzji z 19 września 2014 r. o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia na budowę, które nastąpiło 25 listopada 2014 r. W ocenie NIK, to rozwiązanie umowy z wykonawcą, a nie uprawomocnienie się decyzji, stanowiło podstawę do stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków i dokonania blokady. Blokada środków MAC bezpośrednio po rozwiązaniu umowy z wykonawcą umożliwiłoby Ministrowi Finansów wcześniejsze ich zagospodarowanie.

Wydatki w części 17 zostały zrealizowane w kwocie 74 679,4 tys. zł, co stanowiło 68,8% planu po zmianach (108 547,1 tys. zł) oraz 94% wydatków zrealizowanych w 2013 r. (79 411,8 tys. zł). W strukturze zrealizowanych w 2014 r. w części 17 wydatków największy udział miały wydatki w następujących działach:

- dział 710 – Działalność usługowa w kwocie 43 189,0 tys. zł, co stanowiło 82,4% planu po zmianach (52 429,4 tys. zł). W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 71021 – Główny Urząd Geodezji i Kartografii w kwocie 33 364,7 tys. zł, co stanowiło 82,1% planu po zmianach (40 615,6 tys. zł);
- dział 750 – Administracja publiczna w kwocie 29 576,0 tys. zł, co stanowiło 54,5% planu po zmianach (54 202,7 tys. zł). Wydatki te zostały poniesione w całości w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej.

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 23 243,9 tys. zł, co stanowiło 50,1% planu po zmianach (46 411,3 tys. zł). Wydatki Ministerstwa były o 3,3% mniejsze, niż w 2013 r.

Wydatki GUGiK w 2014 r. zostały zrealizowane w kwocie 43 189,0 tys. zł, co stanowiło 82,4% planu po zmianach (52 429,4 tys. zł). W porównaniu z 2013 r. wydatki zrealizowane przez GUGiK w 2014 r. stanowiły 93,3%.

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach Rb-28 dotyczących wydatków Ministerstwa i GUGiK (dysponenci III stopnia) oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 17, wynikające z planów limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

Zestawienie wydatków budżetu państwa w 2014 r. według klasyfikacji budżetowej przedstawiono w załączniku nr 2 do informacji.

**Na dotacje** (bez dotacji uwzględnionych w wydatkach majątkowych oraz dotacji na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej) wydatkowano kwotę 1 856,7 tys. zł (2,5% wydatków w części), co stanowiło 99,9% planu po zmianach (1 857,0 tys. zł). W porównaniu z 2013 r. wydatki te były wyższe o 194,6 tys. zł, tj. o 12,0%. Poniesione w 2014 r. wydatki dotyczyły w całości dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych.

**Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych** wyniosły 53,1 tys. zł (0,07% wydatków w części), co stanowiło 85,2% planu po zmianach (62,3 tys. zł). W porównaniu z 2013 r. były wyższe o 31,0 tys. zł, tj. o 140,3%. Na niezrealizowanie planu wydatków w tej grupie miało wpływ poniesienie niższych niż planowano wydatków na sfinansowanie świadczeń rzeczowych w GUGiK, wynikających z przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. Ministerstwo poniosło wydatki głównie na dopłaty do okularów korekcyjnych, zakup ubiorów służbowych, środków higieny, wody dla pracowników w okresie letnim oraz wypłatę ekwiwalentów za pranie odzieży. GUGiK poniosło wydatki na zwrot za okulary profilaktyczne dla pracowników, zasądzone odszkodowanie oraz na zwrot kosztów podróży członkom Komisji Standaryzacji Nazw Geograficznych.

**Wydatki bieżące jednostek budżetowych** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich), wyniosły 44 751,3 tys. zł (60% wydatków w części), co stanowiło 84,1% planu po zmianach (53 203,1 tys. zł). Były one niższe od wykonania w 2013 r. o 2 288,5 tys. zł, tj. o 4,9%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (93,1%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 19 694,6 tys. zł (95% planu po zmianach) oraz zakupy towarów i usług – 21 957,6 tys. zł (79% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu z 2013 r. o 70,5 tys. zł (0,4%).

Niepełna realizacja wydatków bieżących była spowodowana m.in. zakupem – dzięki wprowadzeniu elektronicznego obiegu dokumentów – mniejszej ilości papieru, mniejszymi wydatkami na reprezentację i usługi cateringowe (w związku z mniejszą liczbą spotkań), niższymi wydatkami na usługi pocztowe, nieuruchomieniem w GUGiK dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego<sup>22</sup> w związku z nowelizacją ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>23</sup> (dalej: ustawa pgik); mniejszą liczbą posiedzeń i wyjazdów członków Komisji Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami RP; odstąpieniem od zlecenia podmiotom zewnętrznym obsługi wniosków o dostęp do usług systemu ASG-EUPOS<sup>24</sup> (zadanie zostało wykonane siłami pracowników Wydziału Geodezji i Systemów Odniesień Przestrzennych GUGiK i Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej: CODGiK) oraz niższymi kosztami dozoru stacji referencyjnych.

Przeciętne zatrudnienie w 2014 r. w części 17 wyniosło 297 osób i wzrosło w porównaniu z przeciętnym zatrudnieniem w 2013 r. o trzy osoby. Różnice w liczbie zatrudnionych wystąpiły wśród pracowników zajmujących kierownicze stanowiska, członków korpusu służby cywilnej oraz nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzenia.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w części 17 w 2014 r. wyniosło 6 816,47 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2013 r. (6 640,60 zł) było wyższe o 175,87 zł,

<sup>22</sup> Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na *Wykonywanie samodzielnych, specjalistycznych czynności o charakterze technicznym występujących w postępowaniach administracyjnych dotyczących odpowiedzialności zawodowej osób wpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe, oraz na Obsługę wniosków o nadanie uprawnień zawodowych.*

<sup>23</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 520.

<sup>24</sup> ASG-EUPOS – wielofunkcyjny system precyzyjnego pozycjonowania satelitarnego. System jest częścią systemu EUPOS, obejmującego swoim zasięgiem kraje Europy Środkowej i Wschodniej. ASG-EUPOS jest systemem referencyjnym opartym na sieci stacji naziemnych odbierających sygnały Globalnych Systemów Nawigacji Satelitarnej. W skład systemu wchodzi 98 stacji położonych na obszarze Polski i 21 stacji przygranicznych w krajach ościennych.

tj. o 2,7%. Powodem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia były m.in. wypłaty wynagrodzeń dla odwołanych Ministrów Administracji i Cyfryzacji oraz większa niż w 2013 r. liczba wypłaconych nagród jubileuszowych i ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy.

Dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w 2014 r. przedstawiono w załączniku nr 3 do informacji.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe dla wszystkich części budżetowych będących w dyspozycji Ministra AiC wyniosły w 2014 r. 7 792,0 tys. zł, co stanowiło 76,6% planu po zmianach. W porównaniu z 2013 r. wydatki te były niższe o 1 937,1 tys. zł, tj. o 16,1%. W GUGiK wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły w 2014 r. 712,5 tys. zł, co stanowiło 76,2% planu po zmianach. W porównaniu z 2013 r. były one niższe o 513,3 tys. zł, tj. o 41,9%. Dokonane w 2014 r. w części 17 wydatki na wynagrodzenia bezosobowe nie przekroczyły dopuszczalnego limitu wynikającego z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej<sup>25</sup>.

**Wydatki majątkowe** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) zrealizowano w kwocie 4 031,9 tys. zł (5,4% wydatków w części), co stanowiło 19,3% planu po zmianach (20 910,0 tys. zł). W porównaniu z 2013 r. wydatki te były wyższe o 1 914,9 tys. zł, tj. o 90,5%. W ramach tej grupy wydatkowano na zakupy inwestycyjne 3 844,8 tys. zł, tj. 65,7% planu po zmianach oraz na inwestycje 129,4 tys. zł, tj. 0,86% planu po zmianach.

Niepełna realizacja wydatków majątkowych wynikała głównie z zaniechania przebudowy siedziby MAC, z powodu nieuzyskania od Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy pozwolenia na budowę (m.in. ze względu na protesty właścicieli sąsiednich nieruchomości), rezygnacji z zakupu: oprogramowania statystycznego (dwie licencje), oprogramowania do modelowania procesów biznesowych systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz drukarek i routerów a także oszczędności uzyskanych przez GUGiK w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

**Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp** wyniosły 23 986,4 tys. zł (32,1% wydatków w części), co stanowiło 74% planu po zmianach (32 514,7 tys. zł). W porównaniu z 2013 r. wydatki te były niższe o 4 584,4 tys. zł, tj. o 16%.

W ramach tej grupy największe wydatki poniesiono na: zakup usług pozostałych – 6 970,2 tys. zł (84,3% planu po zmianach), dotacje celowe – 6 332,1 tys. zł (81,3% planu po zmianach), wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 4 543,3 tys. zł. (97,0% planu po zmianach), zakupy inwestycyjne – 1 425,9 tys. zł (81,7% planu po zmianach) oraz wynagrodzenia bezosobowe – 160,1 tys. zł (34,0% planu po zmianach).

Powody niewydatkowania w pełnej wysokości środków na realizację programów współfinansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej zostały przedstawione w pkt 2.2. informacji.

**Zobowiązania** w części 17 na koniec 2014 r. wyniosły 2 501,7 tys. zł i były wyższe o 22,9%, od kwoty zobowiązań na koniec 2013 r. (2 032,3 tys. zł). Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi oraz niewymagalnych płatności wynikających z realizowanych umów. Zobowiązania wymagalne na koniec 2014 r. wystąpiły w GUGiK w kwocie 19,3 tys. zł i dotyczyły niezapłaconej faktury za świadczenie usług utrzymania infrastruktury Geoportal 2.

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków bieżących i majątkowych z budżetu państwa w kwocie 23 027,2 tys. zł (tj. 30,8% wydatków w części 17), z tego:

- próbę wydatków poniesionych w 2014 r. przez Ministerstwo (dysponent III stopnia), w kwocie 2 217,4 tys. zł, która stanowiła 9,5% wydatków Ministerstwa (w tym: wylosowanych statystyczną metodą monetarną (MUS) – 1 166,3 tys. zł, dobranych w sposób celowy – 1 051,1 tys. zł),
- próbę wydatków poniesionych w 2014 r. przez GUGiK, w kwocie 20 809,8 tys. zł, która stanowiła 48,2% wydatków Urzędu (w tym: wylosowanych statystyczną metodą monetarną (MUS) – 20 584,0 tys. zł, dobranych w sposób celowy 225,8 tys. zł).

Badanie wybranych wydatków pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności wykazało, że z wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dokonano ich zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Płatności dokonywano zgodnie z zawartymi umowami i ewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami. Kontrola pięciu zamówień

<sup>25</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1645.

publicznych, na realizację których w 2014 r. poniesiono w części 17 wydatki w kwocie 2 962,7 tys. zł (z czego 736,9 tys. zł stanowiła kwota współfinansowania krajowego), wykazała, że - poza jednym przypadkiem, opisanym w pkt 2.2. - przeprowadzono je zgodnie z procedurami określonymi w przepisach o zamówieniach publicznych.

Nieprawidłowości w zakresie realizacji wydatków budżetu państwa w części 17 dotyczyły rozliczania przez MAC delegacji zagranicznych pracowników. Natomiast w odniesieniu do GUGiK NIK sformułowała uwagę mającą na celu wzmocnienie funkcjonującego systemu rozliczeń delegacji służbowych.

**W MAC** nierzetelnie i niezgodnie z przepisami rozliczono delegacje zagraniczne czterech pracowników Ministerstwa uczestniczących w sześciu, spośród dziesięciu zbadanych wyjazdów służbowych. Pracownikom wypłacono pełne diety, mimo że - jak ustalono w wyniku kontroli - w cenach noclegów zagwarantowano im śniadania. Zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej<sup>26</sup>, w przypadku korzystania przez pracownika z usługi hotelarskiej, w ramach której zapewniono wyżywienie (śniadanie), kwotę diety pomniejsza się o 15%. W złożonych wyjaśnieniach Główny Księgowy Ministerstwa oraz Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów MAC (dalej: DBiF) wskazały m.in., że pracownicy DBiF wykonywali swoje czynności na podstawie dokumentów i oświadczeń składanych przez osobę delegowaną. Zwracano uwagę na terminowość rozliczeń, a delegacje rozliczano przyjmując, że informacje zawarte w złożonych oświadczeniach były zgodne z prawdą.

Pracownicy MAC w trakcie kontroli zwrócili nienależnie pobrane środki w łącznej kwocie 444,56 zł. Zastępująca Dyrektora Generalnego Pani Elżbieta Markowska poinformowała dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa o stwierdzonych przez NIK nieprawidłowościach w rozliczeniach delegacji i uznała, że działania pracowników<sup>27</sup> stanowiły naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych, mających na celu wprowadzenie pracodawcy w błąd, w celu uzyskania zawyżonych świadczeń. Sprawa została skierowana do rzecznika dyscypliny, celem wszczęcia postępowania wyjaśniającego wobec pracowników MAC. Zobowiązała także dyrektorów oraz podległych im pracownikom do bezwzględnego przestrzegania przepisów w zakresie rozliczania delegacji. Poinformowała także, że trwają już prace nad wprowadzeniem zmian w obowiązujących w Ministerstwie regulacjach w celu wyeliminowania w przyszłości ewentualnych uchybień. W ocenie NIK, podjęte przez Dyrektora Generalnego MAC decyzje umożliwią rzetelne i zgodne z przepisami prawa rozliczanie delegacji służbowych.

**W GUGiK** trzem pracownikom odbywającym podróż służbową zagraniczną zaliczki na wyjazd w zakresie stawek diet wypłacono w pełnej wysokości. Rozliczenia zaliczek oraz dokumentacja potwierdzająca te wyjazdy nie zawierały informacji, czy delegowanym zapewniono bezpłatne wyżywienie w ramach usługi hotelowej lub w czasie pobytu w delegacji (w rozliczeniu zaliczek delegowani złożyli oświadczenie dotyczące jedynie poniesionych kosztów dojazdu z i na lotnisko oraz przejazdów miejscowych). Według rozwiązań przyjętych w GUGiK rozliczenie zaliczki pobranej przez delegowanego pracownika było zatwierdzane na podstawie podpisanego przez niego druku rozliczenia z zaliczki w zagranicznych środkach płatniczych, w którym pracownik - jeśli miał zapewnione jakiegokolwiek wyżywienie podczas podróży służbowej - kwotę przysługującej diety pomniejszał o zapewnione posiłki.

NIK zwróciła uwagę, że zgodnie ze standardem nr 14 kontroli zarządczej<sup>28</sup>, w jednostce sektora finansów publicznych powinny istnieć mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, w tym m.in. weryfikacji operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji. Dlatego, aby dokumentacja dotycząca rozliczenia zaliczek dawała możliwość weryfikacji jej prawidłowości, przy braku innych dokumentów, potwierdzenie niekorzystania z bezpłatnego wyżywienia powinno być weryfikowane na podstawie oświadczenia pracownika.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 167.

<sup>27</sup> Działania polegały na składaniu przez pracowników niezgodnych z prawdą oświadczeń, z których wynikało, że nie mieli zapewnionego w cenie noclegów wyżywienia (śniadań), mimo że w cenach noclegów usługa taka była zapewniona, a fakt ten potwierdziły składane w trakcie kontroli dodatkowe wyjaśnienia.

<sup>28</sup> Standardy określone w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

## 2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 17 zostały zaplanowane w kwocie 153 523,0 tys. zł. Zostały one w trakcie roku zmniejszone per saldo o 11 106,4 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych na realizację projektów z PO KL o kwotę 13 670,9 tys. zł na realizację działania 5.2 – Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w ramach priorytetu V PO KL<sup>29</sup>,
- ze zmniejszenia w wyniku przeniesienia dwiema decyzjami Ministra Finansów wydatków z części 17 do części 27 na łączną kwotę 21 185,7 tys. zł, m.in. w związku z koniecznością zapewnienia środków dla Państwowej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości na realizację działań 8.1 – Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej jest stymulowanie rozwoju usług świadczonych w formie elektronicznej i 8.2 – Wspieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B, w ramach PO IG 2007-2013,
- ze zmniejszenia w wyniku przeniesienia decyzją Ministra Finansów wydatków z części 17 do części 43 na kwotę 4 029,5 tys. zł, na sfinansowanie projektów konkursowych wdrażane w ramach Priorytetu I Zatrudnienie i Integracja Społeczna, na działanie 1.3 – Ogólnopolskie Programy Integracji i Aktywizacji Zawodowej, poddziałanie 1.3.1 – Projekty na rzecz społeczności romskiej w ramach PO KL (dla Władzy Wdrażającej Programy Europejskie),
- ze zwiększenia w wyniku przeniesienia dwiema decyzjami Ministra Finansów wydatków z części 27 do części 17 na łączną kwotę 437,9 tys. zł na finansowanie wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w dwa projekty realizowane przez GUGiK (TERYT 3<sup>30</sup> i ZSIN).

Z przyznanej z rezerw celowych<sup>31</sup> kwoty 13 670,9 tys. zł wykorzystano 3 088,2 tys. zł, tj. 22,6%. Niepełna realizacja przyznanej kwoty wynikała z aktualizacji harmonogramów dokonywanych przez beneficjentów PO KL. W złożonych wyjaśnieniach wskazano, iż kwota rezerw opierała się na danych szacunkowych, a nie faktycznych kwotach, wynikających ze złożonych wniosków.

Minister AiC, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej, na podstawie decyzji dokonał w 2014 r. zmian planu wydatków w części (10 decyzji na łączną kwotę 1 516,3 tys. zł) polegających na przeniesieniu kwot wydatków pomiędzy paragrafami w ramach części i działu klasyfikacji wydatków, każdorazowo uzyskując zgodę Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

Dwie decyzje o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 11 239,8 tys. zł zostały podjęte przez Ministra AiC m.in. z powodu niewykorzystania środków na wypłatę zaliczek dla beneficjentów projektów działania 5.2 – Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Priorytet V Dobre Rządzenie w ramach PO KL. Beneficjenci, z powodu późnych rozstrzygnięć przetargowych, aktualizowali harmonogramy płatności przesuwając część środków planowanych do wydatkowania w 2014 r. na 2015 r. W tych przypadkach NIK nie stwierdziła nieuzasadnionego opóźniania wydawania decyzji o blokadach po zaistnieniu przesłanek uzasadniających blokowanie środków.

Wydatki w części 17 zostały zrealizowane w kwocie 116 824,1 tys. zł, co stanowiło 76,1% planu według ustawy budżetowej na rok 2014 oraz 82% planu po zmianach. W porównaniu z rokiem 2013 wydatki zrealizowane w 2014 r. były niższe o 54 900,5 tys. zł, tj. o 32%.

Największy udział w strukturze wydatków budżetu środków europejskich miały wydatki w następujących działach:

- dział 710 – Działalność usługowa – 47 761,0 tys. zł (40,9% wydatków w części), co stanowiło 80,1% planu po zmianach – wydatki w tym dziale poniesiono wyłącznie w rozdziale 71021 – Główny Urząd Geodezji i Kartografii,

<sup>29</sup> Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 upb lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, tj. w § 2007 w kwocie 11 832,9 tys. zł (wydatki bieżące) oraz w § 6207 w kwocie 1 838,0 tys. zł.

<sup>30</sup> Projekt TERYT 3 – rozbudowa systemów do prowadzenia rejestrów adresowych, obejmujących ewidencję miejscowości, ulic i adresów oraz państwowy rejestr Granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnego kraju. Jest to kontynuacja zakończonego projektu TERYT2, realizowanego przez GUGiK.

<sup>31</sup> Rezerwa celowa przeznaczona była na wypłatę zaliczek dla beneficjentów realizujących projekty działania 5.2 – Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Priorytet V Dobre Rządzenie PO KL na lata 2007 – 2013.

- dział 750 – Administracja publiczna – 69 063,1 tys. zł (59,1% wydatków w części), co stanowiło 83,4% planu po zmianach – wydatki w tym dziale poniesiono wyłącznie w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE dotyczącym wydatków Ministerstwa i GUGiK (dysponenci III stopnia) oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w części 17, wynikające z planów limity wydatków, w tym na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

Zestawienie wydatków budżetu środków europejskich w 2014 r. według klasyfikacji budżetowej przedstawiono w załączniku nr 4 do informacji.

W podziale na programy operacyjne, wydatki budżetu środków europejskich w części 17 przedstawiały się następująco:

- w ramach PO KL wydatkowano w MAC kwotę 69 063,1 tys. zł, (59,1% wydatków w części), co stanowiło 83,4% planu po zmianach (82 814,9 tys. zł);
- w ramach PO IG wydatkowano w GUGiK kwotę 47 278,0 tys. zł (40,5% wydatków w części), co stanowiło 82% planu po zmianach (57 655,7 tys. zł);
- w ramach Mechanizmu Finansowego EOG 2009 – 2014 wydatkowano w GUGiK kwotę 483,0 tys. zł (0,4% wydatków w części), co stanowiło 24,8% planu po zmianach (1 946 tys. zł).

Z kwoty zaplanowanej w PO KL Ministerstwo (dysponent III stopnia) wydatkowało na realizację czterech projektów 1 797,7 tys. zł<sup>32</sup>, tj. 66,1% planu po zmianach, a pozostałą kwotę wydatkowali beneficjenci na realizację projektów. Przyczynami niezrealizowania planowanych wydatków w części 17 były m.in.: zmiany harmonogramów płatności zgłaszane przez beneficjentów z powodu przedłużających się procedur przetargowych. Na skutek tych zmian, część środków planowanych do wydatkowania w 2014 r. przesunięto na 2015 r. Ponadto, niektórzy beneficjenci rozwiązali umowy o dofinansowanie, co wpłynęło na niższe niż zakładano wydatkowanie środków.

Niska realizacja wydatków, w ramach PO IG, wynikała m.in. z przesunięcia terminu realizacji części zadań i płatności z 2014 r. na 2015 r. w projektach: *ZSIN*, *GEOPORTAL 2*<sup>33</sup>, *TERYT 3*<sup>34</sup>; *GBDOT*, *ISOK*.

Przyczynami niezrealizowania planowanych wydatków, w ramach Mechanizmu Finansowego EOG 2009–2014, były m.in.: opóźnienia wykonawców w realizacji umów, co skutkowało przesunięciem płatności na 2015 r., zmiany w zatrudnieniu członków zespołu projektowego, niższe wydatki na delegacje oraz szkolenia, przeniesienie na 2015 r. dwóch zamówień publicznych oraz unieważnienie jednego postępowania przetargowego.

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu środków europejskich objęto prawidłowość przekazywania środków dla beneficjentów na realizację projektów w ramach PO KL (10 694,3 tys. zł) oraz w GUGiK prawidłowość realizacji wydatków bieżących i majątkowych (15 662,4 tys. zł).

Przeprowadzone w MAC badanie, którym objęto 10<sup>35</sup> wybranych celowo umów, w ramach których wypłacono beneficjentom środki na podstawie 10 zaliczek oraz 25 zatwierdzonych wniosków o płatność, wykazało, że wydatków dokonywano zgodnie z planem rzeczowym i finansowym na projekty, które uzyskały decyzje o dofinansowaniu. Umowy z beneficjentami zawierane były według obowiązującego wzoru, a wypłata środków następowała na podstawie składanych przez beneficjentów wniosków o płatność, zgodnie z umowami. Wnioski

<sup>32</sup> Akademia Liderów Samorządowych – 85,8 tys. zł, Dobre prawo – Sprawne rządzenie – 313,5 tys. zł, Systemowe wsparcie procesów zarządzania – 193,4 tys. zł i Nowoczesne kadry polskiej teleinformatyki – 65,4 tys. zł.

<sup>33</sup> Projekt GEOPORTAL 2 to kontynuacja projektu Geoport.gov.pl, realizowanego przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004-2006. Projekt był realizowany w ramach 7 osi priorytetowej Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji.

<sup>34</sup> Projekt TERYT 3 – rozbudowa systemów do prowadzenia rejestrów adresowych, obejmujących ewidencję miejscowości, ulic i adresów oraz państwowy rejestr Granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnego kraju. Jest to kontynuacja zakończonego projektu TERYT2, realizowanego przez GUGiK.

<sup>35</sup> Spośród 40 zawartych w 2014 r. umów o udzielenie dotacji (okres ich obowiązywania - lata 2014-2015), działanie 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w ramach Priorytetu V – Dobre rządzenie PO KL na lata 2007-2013, drugi konkurs o dofinansowanie projektów nr 2/POKL/5.2.1/2013 Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wdrożenia standardów świadczenia elektronicznych usług publicznych oraz elektronicznej wymiany korespondencji za pomocą ePUAP. Na podstawie ww. umów beneficjenci wykorzystali 31 090,3 tys. zł (cała kwota z budżetu środków europejskich).

o płatność były sprawdzane w MAC<sup>36</sup>. Do wniosków załączone były oświadczenia oraz wyciągi bankowe, stosownie do zapisów zawartych w Zasadach finansowania PO KL. Badanie prawidłowości realizacji wydatków bieżących w kwocie 177,9 tys. zł<sup>37</sup> (tj. 0,4% tego rodzaju wydatków w części 17), na podstawie próby wydatków poniesionych w 2014 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia), która stanowiła 9,9% wydatków Ministerstwa, wykazało, iż wydatku dokonano zgodnie z planem finansowym, na usługi służące realizacji celów jednostki. Płatności dokonano zgodnie z umową i z obowiązującymi przepisami. Objęte kontrolą postępowanie o zamówienie publiczne zostało zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

W wyniku badań przeprowadzonych w GUGiK stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem rzeczowym i finansowym, na projekty, na które uzyskano dofinansowanie. Zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z decyzji o dofinansowaniu, w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowane. Zlecenia płatności przekazano do BGK w terminach określonych w harmonogramach płatności. Kwoty wskazane w zleceniach płatności oraz poleceniach przelewu dokonywanych w ramach współfinansowania projektów były zgodne z kwotami dofinansowania określonymi w umowach oraz z kwotami wskazanymi w dokumentach księgowych. Zarówno kwoty płatności jak i zapłaty współfinansowania dokonane przez GUGiK zostały uregulowane z zachowaniem terminów płatności wynikających z dokumentów księgowych, a wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych<sup>38</sup>.

### **Stwierdzona nieprawidłowość w GUGiK**

W ramach przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego „Świadczenie usług asysty technicznej dla licencji Oracle” (dla 10 licencji będących w posiadaniu GUGiK) 14 listopada 2013 r., na podstawie rozeznania cen rynkowych przedmiotu zamówienia, dokonano ustalenia wartości szacunkowej zamówienia na kwotę 2 439 024,39 zł (606 782,86 euro). Postępowanie zostało wszczęte 22 listopada 2013 r. W dniu 19 grudnia 2013 r. przedmiot zamówienia został zwiększony o kolejną licencję Oracle (nr CSI 18732961). Usługi asysty technicznej i konserwacji dla licencji objętych zamówieniem oraz dla dodatkowej licencji wygasły z dniem 1 stycznia 2014 r. Na podstawie korekty wniosku o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia z dnia 19 grudnia 2013 r., zatwierdzonego przez GGK w dniu 20 grudnia 2013 r., zwiększono zakres przedmiotowy zamówienia o powyższą licencję i zwiększono wartość szacunkową zamówienia o 269 875,74 zł. Tym samym dokonano zmiany wartości szacunkowej zamówienia, po wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Pzp, ustalenie wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi. Stosownie do przepisu ust. 2 jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia. Z tego przepisu jednoznacznie wynika, iż ustawa nie przewiduje możliwości zmiany wartości zamówienia po wszczęciu postępowania, nawet jeśli nastąpiła zmiana okoliczności, mających wpływ na dokonane ustalenie. Zmiana wartości zamówienia jest możliwa jedynie przed wszczęciem postępowania<sup>39</sup>.

GGK w złożonych wyjaśnieniach podał, iż wstępnie nie planowano zakupu asysty technicznej i konserwacji na posiadaną licencję, jednak po dodatkowej konsultacji podjęto decyzję o włączeniu do zakresu przetargu kontraktu CSI 18732961 ze względu na konieczność zachowania spójności dla całości zintegrowanego rozwiązania. W związku z powyższym zmianie musiała ulec wartość zamówienia. Ponadto, GGK wskazał, iż nastąpiła sytuacja, w której dokonano zmiany wielkości i zakresu zamówienia, co nie jest obojętne w kontekście zabezpieczenia środków finansowych na ten cel. W związku z tym przed dokonaniem zmiany SIWZ, ogłoszenia o zamówieniu (w trybie art. 12a ust. 2 i 3 ustawy Pzp) sprawdzono czy znajdują się środki

<sup>36</sup> Objęte badaniem umowy dotacji były również przedmiotem kontroli prowadzonych przez pracowników Departamentu Rozwoju Kapitału Ludzkiego w MAC, w tym w odniesieniu do czterech z nich kontrole przeprowadzono bezpośrednio u beneficjentów, sprawdzając wydatki wysokości 857,6 tys. zł. W wyniku tych kontroli pracownicy MAC stwierdzili wydatki niekwalifikowalne na łączną kwotę 7,3 tys. zł.

<sup>37</sup> Wylosowano wydatek w wysokości 177,9 tys. zł zakwalifikowany do § 4307 (Zakup usług pozostałych).

<sup>38</sup> Badaniem objęto jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, na realizację którego w GUGiK w 2014 r. poniesiono wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 2 675,4 tys. zł.

<sup>39</sup> Podejście takie potwierdza uchwała Krajowej Izby Odwoławczej – KIO/KD 50/10 z dnia 7 lipca 2010 r. oraz wyrok sygn. akt KIO 1157/12. Analogiczne stanowisko wyraził również Prezes UZP m.in. w kontroli UZP/DK/KU/238/2005, UZP/DK/KN/8/2008 (Informator Urzędu Zamówień Publicznych Nr 5/2011, str. 12-26).

finansowe, aby móc udzielić zamówienia o zwiększonej wartości. Zdaniem GGK szacowanie wartości zamówienia jest jedną z ważniejszych czynności dokonywanych przez Zamawiającego w ramach prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ale jego celem jest możliwość podjęcia decyzji przez Zamawiającego czy powstaje obowiązek stosowania procedur ustawy Pzp, a także zastrzonych jej przepisów. Natomiast w świetle art. 12a ustawy Pzp ustawodawca dopuszczając możliwość zmiany zakresu i wielkości przedmiotu zamówienia tym samym nakazał dodatkowo oszacować zwiększony zakres zamówienia, co jest logiczną konsekwencją tych zmian, choć uczynił to w sposób ukryty nie zmieniając przy tym art. 35 ustawy Pzp. Z tych względów, w ocenie GGK, zasadnym wydaje się przyjęcie, że dla celu zastosowania art. 12a i oceny czy Zamawiający jest w stanie udźwignąć zamówienie zasadnym jest „uaktualnienie” wartości szacunkowej zamówienia.

W ocenie NIK pogląd wyrażony w złożonych przez GGK wyjaśnieniach nie zasługuje na uwzględnienie. NIK zwróciła uwagę na to, że ustalenie wartości szacunkowej zamówienia ma miejsce przed wszczęciem postępowania i służy wyborowi trybu postępowania, który powinien być stosowany w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Z czynnością tą związane jest przede wszystkim ustalenie obowiązku stosowania przepisów ustawy Pzp oraz szczegółowych obowiązków nałożonych na zamawiającego.

Przepisy art. 35 ust. 1 i 2 ustawy Pzp wprost wskazują, iż czynność ta powinna mieć miejsce przed wszczęciem postępowania i nie sposób przyjąć, iż zmiana okoliczności na innym jego etapie uprawnia zamawiającego do zmiany wartości szacunkowej. Wynika to nie tylko z powyższych przepisów, ale również z roli, jaką pełni szacowanie wartości zamówienia. Zamieszczenie powyższych przepisów w ustawie Pzp w rozdziale dotyczącym przygotowania zamówienia wskazuje, że czynność ta jest czynnością przygotowawczą i brak jest podstaw do jej powtórzenia w toku postępowania.

W ocenie NIK dokonana przez GUGiK zmiana wartości szacunkowej zamówienia po wszczęciu postępowania stanowi naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy Pzp. NIK zwraca jednak uwagę, iż powyższa zmiana nie stanowi rażącego naruszenia ustawy, ponieważ nie spowodowała przekroczenia progu, od którego do niniejszego postępowania miałyby zastosowanie bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące obowiązków zamawiającego<sup>40</sup>.

### 2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2014 r. w części 17 zrealizowano wydatki majątkowe w kwocie 23 679,3 tys. zł, (w tym 18 221,5 tys. zł z budżetu środków europejskich) m.in. na sprzęt informatyczny i rozbudowę systemów teleinformatycznych (m.in. na potrzeby realizowanych w GUGiK projektów TERYT 3, ISOK, GEOPORTAL 2, GBDOT, ZSIN, MF EOG 2009-2014 oraz na potrzeby ASG-EUPOS), system SIEM, projekt i budowę sieci Wi-Fi w budynku Ministerstwa, sprzęt multimedialny do sal konferencyjnych, serwery, macierze dyskowe oraz oprogramowania dla zdalnego dostępu stacji roboczych, klimatyzację i klimatyzatory w siedzibie MAC, dokumentację projektowo - kosztorysową sieci informatycznej, instalacji elektrycznej i oświetlenia w budynku MAC w ramach zadania dotyczącego przebudowy zachodniego skrzydła siedziby MAC wraz z oświetleniem całego budynku,

W budżecie części 17 w układzie zadaniowym ujęto 35 działań zgrupowanych w 15 podzadaniach, ośmiu zadaniach i czterech funkcjach państwa. Działania były realizowane przez MAC (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia) oraz GUGiK.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 Ministerstwa (dysponenta III stopnia) oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dysponenta części 17, dotyczących wydatków w układzie zadaniowym, poza przypadkami dwóch działań, które opisano poniżej, planowane wartości mierników realizacji celów zadań, podzadań i działań zostały osiągnięte w stopniu adekwatnym do stopnia realizacji planowanych na nie wydatków, m.in.:

- 2.4 (Ochrona ludności, ochrona przeciwpożarowa i ratownictwo); miernik: *Liczba zakończonych poszukiwań prowadzonych przez Biuro Informacji i Poszukiwań PCK* (w szt.) został zrealizowany na poziomie 3 995 szt.<sup>41</sup>, tj. w 100% przewidywanego wykonania.

<sup>40</sup> Tj. wówczas obowiązującego, dla dostaw lub usług, progu 130,0 tys. euro.

<sup>41</sup> Wartość miernika ustalona została, jako suma liczby zakończonych w roku budżetowym poszukiwań osób (poszukiwania z wynikiem pozytywnym, poszukiwania z wynikiem negatywnym), miejsc pochówku (ustalenia miejsc pochowania żołnierzy i cywilnych ofiar wojny, przekazanie informacji o negatywnym wyniku poszukiwań grobów wojennych) oraz informacji o losach wojennych (zaświadczenia pozytywne potwierdzające losy wojenne, informacje o negatywnym wyniku starań o dokumenty).



- 2.5 (Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych); mierniki
  - stopień usunięcia skutków klęsk żywiołowych został wykonany zgodnie z planowaną wartością miernika na poziomie 52%,
  - stopień zrealizowania programów mających na celu zapobieganie ich wystąpieniu został wykonany zgodnie z planowaną wartością miernika na poziomie 30%;
- 16.1 (Obsługa administracyjna obywatela); miernik: *Stosunek liczby skarg na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ rozpatrzonych pozytywnie przez sądy administracyjne do liczby takich skarg ogółem w danym roku (w %) został zrealizowany zgodnie z planowaną wartością miernika na poziomie 19%*;
- 16.7 (Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego), miernik: *Liczba instytucji uczestniczących w wymianie dobrych praktyk z zakresu rozwoju polskiej informatyki administracji publicznej oraz podnoszenia kompetencji cyfrowych w administracji (w szt.) został zrealizowany w całości (na poziomie 70 szt.)*.

W GUGiK w 2014 r. realizowano jedno zadanie 7.3 – *Geodezja i kartografia* ujęte w układzie zadaniowym budżetu części 17. Celem zadania było *Zapewnienie poprawy obsługi obywateli oraz dostępu do aktualnej informacji geodezyjnej i kartograficznej (informacji przestrzennej)*. Miernikiem tego celu było *Pokrycie powierzchni kraju bazami danych przestrzennych dostępnych drogą elektroniczną dla wszystkich zakresów tematycznych, który zaplanowano zrealizować na poziomie 85%*. Cel ten został zrealizowany na poziomie 80%. Niższa realizacja wartości miernika w stosunku do zaplanowanej wynikała z niezakończenia realizacji powiatowych baz GESUT, które miały posłużyć zasileniu krajowej bazy GESUT oraz przedłużającej się procedury zamówień publicznych, w szczególności przedłużającej się kontroli uprzedniej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zamówienia publicznego na „Dostosowanie baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz utworzenie dla wybranych jednostek ewidencyjnych BDOT500 i inicjalnych baz danych GESUT”, którego wyniki docelowo zasilają bazę danych K-GESUT i ZSiN.

Szczegółowe badanie pięciu działań<sup>42</sup> pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie wykazało, że:

- cele i mierniki realizacji trzech działań zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej,
- monitoring mierników celów działań prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych, tj. m.in. na podstawie sprawozdań lub danych zamieszczanych we wnioskach o płatność składanych kwartalnie przez beneficjentów do IP, które rejestrowane były w Krajowym Systemie Informatycznym SIMIK<sup>43</sup>;
- zmiany kwot wydatków w planie finansowym w układzie tradycyjnym spowodowały zwiększenie kwot wydatków na realizację pięciu działań, przy czym nie wpłynęło to na wartość mierników realizacji celów tych działań.

**Nieprawidłowości stwierdzone w MAC** dotyczyły dwóch działań, tj. 2.5.3.1 – *Nadzór nad systemem powiadamiania ratunkowego 112* oraz 16.1.2.3 – *Szkolenie i doradztwo dla jednostek samorządu terytorialnego*, Dla powyższych działań zaplanowane wartości docelowe mierników osiągnięcia celów zostały tylko częściowo powiązane z wysokością planowanych wydatków, co było niezgodne z pkt 79 ppkt 4 Załącznika nr 68 noty budżetowej:

1. Celem działania 2.5.3.1 było zapewnienie jednolitości systemu powiadamiania ratunkowego i sprawności jego działania, a do mierzenia poziomu osiągnięcia przyjęto miernik o nazwie *Liczba operatorów numerów alarmowych przeszkolonych według jednolitych standardów w stosunku do liczby operatorów wymagających przeszkolenia*. Jak podała Zastępująca Dyrektora Generalnego MAC przeszkolenie operatorów numerów alarmowych po 1 stycznia 2014 r. (a więc już po okresie planowania budżetu w układzie zadaniowym) zostało

<sup>42</sup> Szczegółowym badaniem objęto następujące działania: 2.4.3.2 – Realizacja zadań z zakresu prawa humanitarnego, 2.5.3.1 – Nadzór nad systemem powiadamiania ratunkowego 112, 16.1.2.3 – Szkolenie i doradztwo dla jednostek samorządu terytorialnego, 16.1.2.8 – Sprawne funkcjonowanie organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, prowadzenie spraw związanych z działalnością wojewodów i funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej oraz 16.7.2.3 – Podnoszenie kompetencji cyfrowych w administracji.

<sup>43</sup> KSI SIMIK – system zbierający i agregujący podstawowe dane programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, w tym informacji o wszystkich wnioskach o dofinansowanie, zawartych w umowach, wypłaconych transzach dofinansowania, rozliczonych i certyfikowanych wydatkach. Dane znajdujące się w bazie pozwalają na ustalenie wartości mierników oraz dokonywanie ich bieżącego pomiaru.

powierzone wojewodzie wielkopolskiemu, z którego budżetu sfinansowano szkolenia. Środki poza obszarem szkolenia operatorów numerów alarmowych, przeznaczone były również na inne obszary dotyczące: utrzymania, rozbudowy i modernizacji systemu teleinformatycznego i centralnego punktu systemu powiadamiania ratunkowego; połączeń centrów z publiczną siecią alarmową oraz upowszechniania wiedzy o numerach alarmowych.

Powyższe oznaczają, że miernik dotyczył tylko jednego z czterech obszarów działalności finansowanych w tym działaniu i w okresie realizacji budżetu w ogóle nie był powiązany ze środkami, którymi dysponował Minister AiC. W trakcie kontroli NIK, Minister MAC zgłosił propozycję zmiany katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na 2016 r., gdzie dla każdego z obszarów ww. działalności w zakresie powiadamiania ratunkowego przyjęto osobne działanie.

2. Działanie 16.1.2.3 ujęte w podzadaniu *Prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej*. Celem jego był wzrost efektywności lokalnej i regionalnej administracji publicznej, a do pomiaru stopnia realizacji celu przyjęto miernik o nazwie *Liczba pracowników administracji samorządowej, którzy wzięli udział w szkoleniach z zakresu wzmacniania zdolności regulacyjnych*. W tym działaniu zaplanowano finansowanie dotyczące czterech obszarów (finansowanych w ramach trzech konkursów PO KL i konkursów przeprowadzonych przed 2012 r.<sup>44</sup>), natomiast wartość miernika przyjętego w planie odnosiła się do dwóch obszarów (tj. projektów PO KL<sup>45</sup>). Wartość miernika zaplanowano w wysokości 1 800, a wykonano w wysokości 3 191.

Zastępująca Dyrektora Generalnego MAC podała m.in., że miernik w wysokości 1 800 został ustalony na podstawie projektu systemowego i projektów konkursowych, natomiast miernik w wysokości 3 191 na podstawie informacji z wniosków o płatność, dotyczących liczby osób przeszkolonych z zakresu zdolności regulacyjnych. Szkolenia nie dotyczyły obszarów wzmocnienia zdolności regulacyjnych w ramach konkursów nr 1 POKL/5.2.1/2013 oraz nr 2/POKL/5.2.1/2013.

W ocenie NIK, wykonanie wartości miernika w zakresie dwóch obszarów (tj. projektu systemowego nr PO KL 05.02.02-00-001 oraz projektów konkursowych przeprowadzonych przed 2012 r.), a wykazywanie w sprawozdaniu Rb-BZ1 danych finansowych dotyczących czterech obszarów (razem z konkursami nr 1/POKL/5.2.1/2013 i nr 2/POKL/5.2.1/2013) świadczy o tym, że miernik ten nie obejmował całości działania.

### 3. Sprawozdania

#### ***Mechanizmy systemu kontroli zarządczej zapewniające prawidłowość i rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań***

Koncepcja kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań została opisana i przyjęta do stosowania w:

- zarządzeniu Nr 11/2012 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w komórce organizacyjnej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji właściwej w sprawach realizacji zadań Dyrektora Generalnego jako dysponenta budżetu państwa trzeciego stopnia,
- zarządzeniu Nr 12 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 sierpnia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (zasady rachunkowości dysponenta głównego),
- zarządzeniu Nr 17 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia procedury planowania, wykonywania i monitorowania realizacji budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w częściach 17, 26, 27 i 43<sup>46</sup>,
- instrukcji w sprawie obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, wprowadzonej zarządzeniem Nr 22/2012 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 marca 2012 r.

<sup>44</sup> Dotyczy to dziesięciu konkursów przeprowadzonych przed 2012 r.

<sup>45</sup> Wpływ na wysokość miernika miały projekt systemowy nr POKL 05.02.02-00-001 (1130) oraz projekty konkursowe przeprowadzone przed 2012 r. (2061).

<sup>46</sup> Dz. Urz. MAC z 2014 r., poz. 35.

Kontrola wykazała, że w ramach części 17 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez MAC pełniącego funkcję dysponenta III stopnia.

Szczegółowe badanie funkcjonowania przyjętej w części 17 koncepcji kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzenia sprawozdań, które przeprowadzono na próbie 80 dowodów (faktur lub rachunków) oraz losowo wybranych pięciu pozycji w każdym z rocznych sprawozdań łącznych (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-28 UE) z analogicznymi pozycjami ze sprawozdań jednostkowych wykazało, że:

- przestrzegane były ustanowione formalne działania kontrolne ograniczające ryzyko nieprawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej,
- faktycznie podejmowane działania (które nie zostały formalnie opisane), w okresie objętym kontrolą, przez pracowników Ministerstwa w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Ministerstwo (dysponent III stopnia) były wystarczające, aby na akceptowanym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne, co potwierdzają ustalenia dotyczące prawidłowości sporządzania sprawozdań przez MAC.

### **Prawidłowość sprawozdań**

Ustalono, że dysponent części 17 dokonywał kontroli sprawozdań jednostkowych będących podstawą sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych za 2014 r., zarówno pod względem formalno-rachunkowym, jak i merytorycznym.

Dysponent części 17 otrzymywał sprawozdania budżetowe od jednostek podległych w terminach określonych w obowiązujących przepisach. Również terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej i papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do właściwych odbiorców.

Badanie poprawności ujęcia w każdym z rocznych sprawozdań łącznych wybranych pozycji z analogicznymi pozycjami ze wszystkich sprawozdań jednostkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdania łącznego wykazało, że dane zawarte w ww. sprawozdaniach jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych<sup>47</sup>, rocznych sprawozdań budżetowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia), GUGiK oraz kwartalnych sprawozdań Funduszu w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach. Sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i przekazane dysponentowi głównemu w terminach określonych w obowiązujących przepisach<sup>48</sup>. Poza danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał GUGiK, dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych, w tym z zestawieniami obrotów i sald.

W sprawozdaniu Rb-28 GUGiK dokonano korekty w zakresie zwiększenia zobowiązań o łączną kwotę 4,2 tys. zł, w związku z wpływem faktur po sporządzeniu sprawozdania. Dane zostały skorygowane zgodnie z zapisami korygującymi wprowadzonymi do ewidencji księgowej oraz dokumentacją źródłową.

W sprawozdaniach Rb-33 i Rb-N za IV kwartał 2014 r. dokonano korekt w zakresie należności ze względu na wpływ do GUGiK, po sporządzeniu sprawozdania, not księgowych z jednostek samorządu terytorialnego dotyczących wpłat z tytułu opłat pobranych w 2014 r. za udostępnienie standardowych opracowań kartograficznych w postaci nieelektronicznej oraz ortofotomapy, należących do centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Dane zostały skorygowane zgodnie z zapisami wprowadzonymi do ewidencji księgowej.

W dniu 14 kwietnia 2015 r. wpłynęły do NIK korekty łącznych rocznych sprawozdań za 2014 r. dokonanych przez dysponenta głównego części 17: Rb-27 i Rb-28, Rb-28 UE.

**Nieprawidłowość stwierdzona w GUGiK** polegała na nieujawnieniu w księgach rachunkowych w okresie od stycznia do maja 2014 r. zobowiązania wymagalnego w kwocie 19,3 tys. zł (wymagalność od 8 stycznia 2014 r.),

<sup>47</sup> Patrz przypis nr 10.

<sup>48</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym oraz rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

co skutkowało niewykazaniem tego zobowiązania w pięciu kolejnych sprawozdaniach Rb-28 za okresy od stycznia do maja i stanowi naruszenie § 13 ust. 3 pkt 7 załącznika nr 37 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz nieujawnieniu powyższego zobowiązania wymagalnego w sprawozdaniu Rb-Z za I kwartał 2014 r., co było niezgodne z § 2 ust. 1, pkt 4 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Powyższe zobowiązanie powstało w związku z nieuregulowaniem przez GUGiK faktury z grudnia 2013 r. za świadczenie przez wykonawcę usługi utrzymania infrastruktury GEOPORTAL2 oraz asysty powdrożeniowej<sup>49</sup>. Sposób realizacji tej usługi został przez GUGiK zakwestionowany, jednak zgodnie z umową egzekwowania poprawności jej wykonania należało dochodzić niezależnie od zapłaty prawidłowo wystawionej faktury.

Mimo podejmowanych w 2014 r. przez GUGiK działań mających na celu zakończenie rozliczenia umowy, do dnia zakończenia kontroli, tj. do 10 kwietnia 2015 r., raport za listopad 2013 r., który zgodnie z umową miał stanowić potwierdzenie poprawności zrealizowanych usług, nie został uzgodniony. Oszacowana przez GUGiK wartość niewykonanego przedmiotu zamówienia wynosiła łącznie 202 189,75 zł (w tym 171 861,29 zł w zakresie budżetu środków europejskich, 30 328,46 zł w zakresie budżetu krajowego). W wyniku złożonego na mocy art. 499 Kodeksu cywilnego<sup>50</sup> oświadczenia, GGK poinformował wykonawcę o dokonaniu kompensaty wierzytelności, wezwał do dokonania korekt wystawionych faktur i do zapłaty kwoty 73 347,80 zł<sup>51</sup> tytułem nienależnie wypłaconego wynagrodzenia.

Wykonawca nie uznał tego oświadczenia za skuteczne i wezwał do zapłaty wynagrodzenia wynikającego z faktury z grudnia 2013 r. Została ona ujęta w księgach rachunkowych GUGiK pod datą 30 czerwca 2014 r. Pod tą samą datą w księgach ujęto także należności od wykonawcy z tytułu nieprawidłowo wykonanej umowy. W związku z dokonaniem tych operacji księgowych:

- wykazano zobowiązanie wymagalne w kwocie 19 326,28 zł (tj. 15% całej kwoty wynikającej z faktury nr 01/12/2013) w sprawozdaniach miesięcznych i rocznym Rb-28, począwszy od czerwca 2014 r., bez naliczonych co kwartał odsetek,
- wykazano należności pozostałe do zapłaty w pełnej szacowanej kwocie, tj. w wysokości 30 328,46 zł, w sprawozdaniach za czerwiec, wrzesień i grudzień oraz rocznym Rb-27 i Rb-N za IV kwartał 2014 r., wraz z naliczanymi co kwartał odsetkami.

Kwota zobowiązań wymagalnych, pomimo że wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28, nie była wykazywana w kwartalnych sprawozdaniach Rb-Z za 2014 rok. Główna Księgowa w złożonych wyjaśnieniach, odnośnie nieujawnienia tego zobowiązania podała, m.in. że *GUGiK prowadził korespondencję i rozmowy z firmą w sprawie nie wykonania w całości zamówienia wynikającego z podpisanej umowy. Podczas spotkania w dniu 10 marca 2014 r. Wykonawca potwierdził, że umowa nie została w całości wykonana. W związku z tym, że otrzymana faktura była dokumentem kończącym rozliczenie umowy, a firma (...) nie zmierzała do wywiązania się z całości umowy GUGiK wystosował pismo z dnia 29 maja 2014 r. informujące o potrąceniu przysługujących mu należności z tytułu niewykonanej części umowy (wyliczonej na podstawie kwot szacunkowych) z faktury nr 01/12/2013. Zobowiązanie wynikające z otrzymanej faktury było kwestionowane przez GUGiK w korespondencji (z wykonawcą – przypis NIK). W związku z tym, że zobowiązanie było sporne, a sprawę przeciwko firmie (...) ostatecznie przekazano do sądu<sup>52</sup>, dlatego też bez prawomocnego orzeczenia brak było podstaw do wykazywania zobowiązania w Rb-Z w wierszu E. Zobowiązania wymagalne.*

<sup>49</sup> W ramach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym NIK stwierdziła, że GUGiK nie uregulował zobowiązania za listopad 2013 r. wynikającego z umowy nr ZP.BO-4-2500-25/IZ-5049/G2-19.41/2012 na świadczenie usługi utrzymania infrastruktury GEOPORTAL2 oraz świadczenie usług w ramach asysty powdrożeniowej, co stanowiło naruszenie art. 44 ust 3 pkt. 3 ufp. W konsekwencji w księgach rachunkowych GUGiK 2013 r. nie ujęto zdarzenia gospodarczego wykazanego na fakturze VAT nr 01/12/2013 z 3 grudnia 2013 r. na kwotę 128 841,86 zł, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), w którym określono, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.)

<sup>51</sup> Kwota wynikająca z pomniejszenia szacowanej wartości niewykonanego przedmiotu zamówienia (202 189,75 zł) o wartość faktury VAT nr 01/12/2013 na kwotę 128 841,86 zł.

<sup>52</sup> GUGiK w dniu 17 marca 2015 r. złożył w Sądzie Rejonowym dla Warszawy Śródmieścia I Wydział Cywilny pozew o zapłatę kwoty 73 347,80 zł.

NIK zwróciła uwagę na niekonsekwencję w postępowaniu GUGiK. Zgodnie z art. 498 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego istnieje możliwość potrącenia wzajemnych wierzytelności, jeżeli przedmiotem obu wierzytelności są pieniądze lub rzeczy tej samej jakości oznaczone tylko co do gatunku, a obie wierzytelności są wymagalne i mogą być dochodzone przed sądem lub przed innym organem państwowym. Wskutek potrącenia obie wierzytelności umarzają się nawzajem do wysokości wierzytelności niższej. Zarówno Dyrektor Generalny, jaki i Główna Księgowa w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach wskazywały, iż zobowiązanie wynikające z faktury nr 01/12/2013 zostało zatrzymane na poczet należności od wykonawcy z tytułu niewykonania części Umowy (oświadczenie w rozumieniu art. 499 Kodeksu cywilnego) i wierzytelność objęta niniejszą fakturą uległa umorzeniu w całości. Jednak księgi rachunkowe prowadzone w GUGiK nie odzwierciedlają powyższego stanu rzeczy. Przeciwnie, potwierdzają istnienie zobowiązania i należności, co wskazuje, że nie dokonano potrącenia wzajemnych wierzytelności.

Skoro w księgach rachunkowych ujawniono zarówno zobowiązanie GUGiK, jak i należność od wykonawcy i ujęto je w pełnych kwotach, to konsekwentnie, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 9 do rozporządzenia MF w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, ww. zobowiązanie wymagalne powinno być wykazywane w kwartalnych sprawozdaniach Rb-Z, w tym za IV kwartał 2014 r. oraz stosownie do § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości<sup>53</sup> powinny zostać odpowiednio naliczone i ujęte w księgach rachunkowych odsetki od nieuregulowanego zobowiązania.

Natomiast, gdyby na mocy złożonego oświadczenia wierzytelności uległy umorzeniu do wysokości wierzytelności niższej (tj. do wysokości kwoty wynikającej z faktury), to księgi rachunkowe stan ten powinny odzwierciedlać. W konsekwencji w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 i odpowiednio w Rb-Z, od momentu złożenia oświadczenia o potrąceniu i dokonaniu kompensaty wierzytelności, zobowiązanie wymagalne nie powinno być już ujawniane. Natomiast w sprawozdaniu rocznym Rb-27 w należnościach pozostałych do zapłaty wykazana powinna być należność w kwocie odpowiednio pomniejszonej.

NIK zauważa, że w świetle złożonych wyjaśnień o dokonanym potrąceniu, przedstawiany w ewidencji księgowej i w sprawozdaniach Rb-27, Rb-28, oraz Rb-N i Rb-Z obraz wydatków, zobowiązań i należności GUGiK w zakresie zobowiązań i należności z tym wykonawcą, może nie odzwierciedlać treści ekonomicznej operacji gospodarczych GUGiK.

#### 4. Wykonanie wniosków pokontrolnych

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji<sup>54</sup>, dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., NIK wniosowała o rzetelne analizowanie planowanych wydatków w celu zapewnienia ich ponoszenia w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Kontrola wykazała, że w MAC podjęto działania celem realizacji ww. wniosku, m.in. wprowadzono w Departamencie Budżetu i Finansów mechanizm dodatkowego monitorowania konieczności poniesienia wydatku. Przed podjęciem decyzji o powierzeniu przygotowania ekspertyzy przez zewnętrznych ekspertów, DBiF wnioskuje do właściwej komórki organizacyjnej o przeprowadzenie szczegółowej analizy możliwości przygotowania takiej ekspertyzy przez pracowników Ministerstwa.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 22 października 2013 r.<sup>55</sup>, skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji, po kontroli planowania i monitorowania wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych, NIK sformułowała następujące wnioski pokontrolne:

- 1) formułowanie celów, mierników i ich wartości zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra Finansów w nocie budżetowej,

<sup>53</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

<sup>54</sup> Tekst ujednoczony wystąpienia – zgodnie z treścią uchwały Nr 43/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 czerwca 2014 r. (Nr wystąpienia: KAP-4100-04-01/2013 z dnia 13 czerwca 2014 r.).

<sup>55</sup> Tekst ujednoczony wystąpienia – zgodnie z treścią uchwały Nr 59/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 11 grudnia 2013 r. (Nr wystąpienia: KAP-4101-01-03/2013 z dnia 23 grudnia 2013 r.).

- 2) wyeliminowanie przypadków nierzetelnego opisywania dowodów księgowych oraz opóźnień w ujmowaniu ich w ewidencji księgowej,
- 3) opracowanie procedur dla planowania wydatków Ministerstwa w układzie zadaniowym z jednoczesnym wskazaniem metodyki określania kosztów działań i czynności oraz prowadzenia bieżącej oceny realizacji wydatków,
- 4) przyjęcie jednolitych zasad kwalifikowania wydatków w odniesieniu do wszystkich działań merytorycznych,
- 5) wprowadzenie mechanizmów systemu monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe i nadzorowane.

Z ustaleń kontroli wynika, że w wnioski: pierwszy, trzeci oraz czwarty są w trakcie realizacji. Minister Administracji i Cyfryzacji w dniu 30 grudnia 2014 r. wydał zarządzenie Nr 17 w sprawie ustalania procedury planowania, wykonywania i monitorowania realizacji budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich m.in. w częściach 17 – Administracja publiczna, 27 – Informatyzacja, 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Wniosek drugi został wdrożony do realizacji poprzez skierowanie do wszystkich komórek organizacyjnych Ministerstwa pisma zobowiązującego do przestrzegania Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w MAC, stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 22 Dyrektora Generalnego MAC z dnia 13 marca 2012 r. Kontrola wykazała, że dysponent zorganizował system monitorowania realizacji budżetu jednostek w układzie zadaniowym polegający na bieżącym, miesięcznym, kwartalnym i rocznym monitorowaniu mierników. Ponadto, realizacja wniosku piątego została dodatkowo zabezpieczona w regulaminie organizacyjnym MAC, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 3 Ministra AiC z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, poprzez dodanie w § 6 ust. 1 w pkt 3 zapisu o treści: *komórka organizacyjna w zakresie swojego działania uczestniczy w opracowaniu i wykonywaniu planu finansowego, w tym budżetu zadaniowego poprzez przedkładanie propozycji celów, mierników, funkcji, zadań, podzadań i działań oraz monitoruje na podstawie mierników stopień realizacji celów.*

W wystąpieniu pokontrolnym<sup>56</sup>, skierowanym do Głównego Geodety Kraju, dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 17 w zakresie GUGiK, NIK sformułowała trzy wnioski pokontrolne:

- 1) weryfikowanie prawidłowości realizacji umów w sposób umożliwiający terminową zapłatę zobowiązań wynikających z ich postanowień,
- 2) zapewnienie obiegu dokumentów finansowych w sposób umożliwiający ujmowanie ich do właściwych okresów sprawozdawczych,
- 3) wzmocnienie mechanizmów kontrolnych systemu rachunkowości i kontroli zarządczej w celu wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami ustawy o rachunkowości dokonywania zapisów księgowych.

Kontrola wykazała, że powyższe wnioski zostały zrealizowane. Badane dowody<sup>57</sup> dotyczące 2014 r., ujmowano we właściwych okresach sprawozdawczych, płatności dokonano terminowo, a w okresie po skierowaniu wniosku pokontrolnego nie stwierdzono przypadków złożenia przez Główną Księgową jednocześnie dwóch podpisów, jeden jako Główny Księgowy GUGiK oraz drugi z adnotacją „zatwierdzam do wypłaty” w zastępstwie Dyrektora Biura Obsługi Urzędu.

<sup>56</sup> Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego, zgodnie z treścią uchwały Nr 37/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli) z dnia 4 czerwca 2014 r.

<sup>57</sup> Zbadano 151 dowodów, w tym 137 dotyczących wydatków GUGiK i 14 dotyczących wydatków z Funduszu.

### III. Wykonanie planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym

#### Plan finansowy Funduszu

Stan Funduszu na początek 2014 r. w ustawie budżetowej określono w wysokości 7 041,0 tys. zł, tj. w wysokości przewidywanego stanu Funduszu na koniec 2013 r., z tego środki pieniężne w kwocie 6 541,0 tys. zł i należności w kwocie 500,0 tys. zł.

Łączne przychody Funduszu zaplanowano w ustawie budżetowej w kwocie 3 064,0 tys. zł, z tego 2 980,0 tys. zł z wpływów z tytułu sprzedaży usług oraz 84,0 tys. zł ze sprzedaży wyrobów i składników majątkowych.

Koszty Funduszu w ustawie budżetowej zaplanowano w łącznej kwocie 9 755,0 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację wynikających z ustawy pgik zadań związanych z zakładaniem, aktualizacją i utrzymaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W porównaniu z planem finansowym na 2013 r. po zmianach, łączna kwota planowanych kosztów była niższa o 28,2%.

Plan finansowy Funduszu w zakresie przychodów i kosztów został zwiększony 26 września 2014 r. o kwotę 155,0 tys. zł, tj. odpowiednio do wysokości 3 219,0 tys. zł i 9 910,0 tys. zł. Ponadto, dokonano: zmiany klasyfikacji przychodów<sup>58</sup> oraz przeniesienia kosztów pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu i przesunięcia kwoty 1 000,0 tys. zł z zadania *Podnoszenie kwalifikacji pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zatrudnionych w związku z prowadzeniem zasobu poprzez pokrywanie kosztów szkoleń, narad i konferencji w zakresie udostępniania, aktualizacji, utrzymywania i rozwoju tego zasobu na zadanie Zakładanie, aktualizacja i modernizacja krajowego systemu informacji o terenie, map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków. Zmiana planu została dokonana przez Głównego Geodetę Kraju zgodnie z art. 29 ust. 12 upf, tj. za zgodą Ministra Finansów i po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych.*

Stan Funduszu na koniec 2014 r. określono w wysokości 350,0 tys. zł, z tego środki pieniężne w kwocie 200,0 tys. zł i należności w kwocie 150,0 tys. zł.

#### Realizacja planu finansowego Funduszu w 2014 r.

Stan Funduszu na początek 2014 r. wyniósł 7 474,0 tys. zł i był wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 433,0 tys. zł, tj. o 6,1% oraz niższy od stanu Funduszu na początek 2013 r. o 10 012,03 tys. zł, tj. o 133,9%.

Na stan Funduszu na początek 2014 r. składały się:

- środki pieniężne w kwocie 7 292,0 tys. zł, których stan w porównaniu ze stanem na początek 2013 r. był niższy o 9 612,0 tys. zł, tj. o 57% oraz wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 751,0 tys. zł, tj. o 11,5%;
- należności w kwocie 732,0 tys. zł, których stan był wyższy od prezentowanego w planie według ustawy budżetowej o 232,0 tys. zł, tj. o 46,4% oraz wyższy od stanu należności na początek 2013 r. o 79,0 tys. zł, tj. o 53,312,1%;
- zobowiązania w kwocie 550,0 tys. zł, które w porównaniu ze stanem na koniec 2013 r. były niższe o 479,0 tys. zł, tj. o 674,6%.

Przyczyną wyższego od planowanego stanu Funduszu na początek 2014 r. było m.in. niepełne wykorzystanie środków w 2013 r.

Zrealizowane w 2014 r. przychody wyniosły ogółem 7 714,0 tys. zł i w stosunku do planu wg ustawy budżetowej były wyższe o 4 650,0 tys. zł, tj. o 151,8%. W porównaniu z wykonaniem w 2013 r. były wyższe o 5 311,0 tys. zł, tj. o 221%. Największy udział w zrealizowanych przychodach (80,5%) stanowiły wpływy z tytułu usług udostępniania materiałów z pzgik w kwocie 6 215,0 tys. zł (§ 0830), które były wyższe od planowanych o 4 165,0 tys. zł. Nieplanowane w ustawie budżetowej przychody z tytułu różnych opłat (§ 0690) zostały

<sup>58</sup> Przychody z tytułu opłat za postępowania kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii oraz opłat za dzienniki zawodowe pierwotnie planowano jak przychody w §§ 0830 Wpływy z usług, 0840 Wpływy ze sprzedaży. W związku z wejściem w życie ustawy deregulacyjnej opłaty te należało zakwalifikować jako przychody z § 0690 Wpływy z różnych opłat.

zrealizowane na kwotę 1 317,0 tys. zł, w tym głównie (99%) z tytułu opłat za przeprowadzanie egzaminów dla osób ubiegających się o uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii i dzienniki praktyk zawodowych (uzyskano przychody w kwocie 1 304,0 tys. zł).

W 2014 r. ze środków Funduszu zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 6 949,0 tys. zł, co stanowiło 71,2% planu według ustawy budżetowej (9 755,0 tys. zł). W porównaniu z 2013 r. były one niższe o 5 466,0 tys. zł, tj. o 44%. Największy udział w strukturze kosztów wynoszący 70% miały koszty poniesione w § 4300 – Zakup usług pozostałych (4 860,0 tys. zł).

Stan Funduszu na koniec 2014 r. wyniósł 8 239,0 tys. zł i był wyższy od stanu przewidywanego w ustawie budżetowej o 7 899,0 tys. zł, tj. o 2 254%. Na stan Funduszu na koniec 2014 r. złożyły się:

- środki pieniężne w kwocie 8 196,0 tys. zł, których stan był wyższy niż na początku 2014 r. o 904,0 tys. zł, tj. o 13% oraz wyższy od przewidywanego w ustawie budżetowej o 7 996,0 tys. zł, tj. o 3 998%;
- należności w kwocie 78,0 tys. zł, które w porównaniu z 2013 r. były niższe o 654,0 tys. zł, tj. o 89,3% oraz niższe od planu według ustawy budżetowej o 72,0 tys. zł, tj. o 48% (98% tej kwoty dotyczyła usług wykonanych przez CODGiK za udostępnianie map i pozostałych materiałów);
- zobowiązania z tytułu dostaw i usług w kwocie 35,0 tys. zł, które w porównaniu ze stanem na początek 2014 r. były niższe o 515,0 tys. zł, tj. o 94%.

Na koniec 2014 r. Fundusz nie posiadał zobowiązań wymagalnych ani zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów lub pożyczek. Zobowiązania z tytułu dostaw i usług zostały uregulowane w styczniu 2015 r.

W okresie od 1 lutego do 31 grudnia 2014 r. wolne środki Funduszu przekazywane były na podstawie § 14 ust. 1 rozporządzenia<sup>59</sup> w zarządzanie terminowe i w zarządzanie overnight. Analiza dyspozycji przekazywania wolnych środków w miesięczne zarządzanie wykazała, iż ich przekazywanie nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań Funduszu.

Koszty poniesione w 2014 r. na realizację zadań wynikających z ustawy pgik przedstawiały się następująco. Na realizację zadania:

- 1) *Zakładanie, aktualizacja i modernizacja krajowego systemu informacji o terenie, map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków* zostały poniesione koszty w łącznej wysokości 4 566,0 tys. zł, co stanowiło 80% planu po zmianach (6 726,0 tys. zł) oraz 52,9% kosztów poniesionych na to zadanie w 2013 r.;
- 2) *Informatyzacja zasobu, w tym zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania* poniesione zostały koszty w wysokości 1 383,0 tys. zł, co stanowiło 94,4% kwoty przeznaczonej na to zadanie w planie po zmianach (1 465,0 tys. zł);
- 3) *Przeprowadzanie postępowań kwalifikacyjnych oraz druk i dystrybucja dziennika praktyki zawodowej* poniesione zostały koszty w wysokości 1 000,0 tys. zł, co stanowiło 82% kwoty przeznaczonej na to zadanie w planie po zmianach (1 219,0 tys. zł).

Nieppełna realizacja planu zadania pn. *Zakładanie, aktualizacja i modernizacja krajowego systemu informacji o terenie, map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków* spowodowana była ograniczeniem zakresu lub rezygnacją z niektórych przedsięwzięć. W tym w 2014 r.:

- nie zrealizowano czterech zadań na łączną kwotę 1 470,0 tys. zł<sup>60</sup>:

<sup>59</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. Nr 81, poz. 443). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.

<sup>60</sup> Odpowiednio na realizację zadania wykonania opracowanie studiów wykonalności projektów K-GESUT oraz TopoMapa zaplanowano kwotę 210,0 tys. zł, na zadanie wykonanie lotniczego skaningu laserowego w technologii LIDAR oraz opracowanie produktów pochodnych zaplanowano 910,0 tys. zł, na zadanie weryfikacja jakości skaningu laserowego w technologii LIDAR oraz jakości produktów pochodnych zaplanowano kwotę 90,0 tys. zł i na zadanie przystosowanie aplikacji państwowego rejestru nazw geograficznych (PRNG) do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie państwowego rejestru nazw geograficznych kwotę 260,0 tys. zł.



- *Opracowanie studiów wykonalności projektów K-GESUT oraz TopoMapa, (210 tys. zł) z powodu – jak wyjaśnił Dyrektor Geodezji, Kartografii i Systemów Informacji Geograficznej (dalej: Dyrektor Departamentu GI) – sfinansowania jego realizacji przez Władzę Wdrażającą Projekty Europejskie w ramach Projektu Systemowego dla wspierania działań w zakresie budowy elektronicznej administracji;*
- *Wykonanie lotniczego skaningu laserowego w technologii LIDAR oraz opracowanie produktów pochodnych (910 tys. zł) i Weryfikacja jakości skaningu laserowego w technologii LIDAR oraz jakości produktów pochodnych (90 tys. zł.) z powodu – jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu GI – późnego uruchomienia postępowania przetargowego uniemożliwiającego wykonanie jakichkolwiek prac w 2014 r. Rozpoczęcie realizacji tych przedsięwzięć – jak wskazał Dyrektor Departamentu GI – możliwe było dopiero po uzyskaniu zgody Ministra Finansów oraz pozytywnej opinii Komisji Sejmowej na dokonanie zmian w planie Funduszu polegających m.in. na wprowadzeniu tych zadań do planu<sup>61</sup>;*
- *Przystosowanie aplikacji państwowego rejestru nazw geograficznych (PRNG) do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie państwowego rejestru nazw geograficznych<sup>62</sup> (260 tys. zł), od którego odstąpiono – jak wskazał Dyrektor Departamentu GI – z powodu zbyt wysokich kosztów oraz długiego okresu realizacji zamówienia ustalonych w przetargu. Dyrektor Departamentu GI podał, iż rozważana będzie zmiana koncepcji przystosowania państwowego rejestru nazw geograficznych bez angażowania wykonawcy zewnętrznego;*
- poniesiono niższe niż planowano koszty na wykonanie dwóch zadań:
  - *Weryfikacja jakości produktów opracowanych w ramach projektu ISOK<sup>63</sup> w 2014 r. – 140,5 tys. zł, tj. 70% planu po zmianach (199,6 tys. zł). Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu GI, niski poziom realizacji tego zadania wynikał z niepełnego wykonania przez wykonawców zakresu prac, spowodowanego brakiem zgody państw sąsiednich (Ukraina, Republika Białoruś) na wykonanie nalotów nad ich terytorium niezbędnych do pełnego wykonania zadania;*
  - *Wykonanie przeglądu i konserwacji podstawowej osnowy geodezyjnej na obszarze województw: kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego, pomorskiego, wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodnio-pomorskiego w 2014 r. – 724,5 tys. zł, tj. 75,5% planu po zmianach (960,0 tys. zł). Niższa niż planowana realizacja wynikała z oszczędności uzyskanych w postępowaniach o udzielenie zamówienia.*

Pozostałe sześć przedsięwzięć w tym zadaniu zostało zrealizowane zgodnie z planem.

W ramach zadania *Informatyzacja zasobu, w tym zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania* zrealizowano wszystkie (trzy) planowane przedsięwzięcia. Niższe od planowanych koszty poniesione zostały na *świadczenie usług dostępu do Internetu dla potrzeb utrzymania rezultatów projektu ASG-EUPOS* (43% planu po zmianach). Niższa niż planowano realizacja wynikała z oszczędności uzyskanych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Pozostałe zamierzenia w tym zadaniu zostały zrealizowane zgodnie z planem. W wyniku realizacji zadania, w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 6120) uzyskano licencję Microsoft na podłączenie terminalowe do serwerów MS Windows oraz zakupiono 13 kompletów stacji referencyjnych (odbiornik i antena GNSS).

W zakresie zadania *Przeprowadzanie postępowań kwalifikacyjnych oraz druk i dystrybucja dziennika praktyki zawodowej* zrealizowano wszystkie (pięć) planowane przedsięwzięcia. Niższe niż planowano koszty poniesiono na *przeprowadzanie postępowań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienia zawodowe, wydawanie (druk i dystrybucja) dziennika praktyki zawodowej* (75% planu po zmianach), *świadczenie usług dostępu do Internetu dla potrzeb komisji kwalifikacyjnej do spraw uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii* (61% planu po zmianach), *świadczenie usług telekomunikacyjnych dla potrzeb komisji kwalifikacyjnej do spraw uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii – telefony komórkowe* (5% planu po zmianach) oraz *świadczenie usług telekomunikacyjnych dla potrzeb komisji kwalifikacyjnej do spraw uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii – telefony stacjonarne* (30% planu po zmianach). Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu GI, niższa niż planowano realizacja wynikała z mniejszej niż zakładano

<sup>61</sup> Wniosek o wyrażenie zgody na zmiany w planie Funduszu został przekazany do Ministra Finansów pismem z dnia 14 maja 2014 r. Zgoda Ministra oraz pozytywna opinia Komisji Sejmowej zostały wydane odpowiednio 5 i 25 września 2014 r.

<sup>62</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 219.

<sup>63</sup> Zadanie to polega na wykonaniu kontroli danych pozyskanych w technologii lotniczego skaningu laserowego przez wykonawców zewnętrznych.

liczby postępowań kwalifikacyjnych, do obsługi których wykorzystywane były telefony stacjonarne, komórkowe i Internet. Dyrektor Departamentu Nadzoru, Kontroli i Organizacji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej podał, iż niskie wykorzystanie środków na zadanie pn. *przeprowadzanie postępowań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienia zawodowe* spowodowane było głównie pisemną rezygnacją niektórych członków komisji kwalifikacyjnej z diet i zwrotu kosztów podróży, a ponadto z powodu wynajęcia biura na potrzeby komisji kwalifikacyjnej wraz z wyposażeniem zrezygnowano z planowanego zakupu wyposażenia.

W 2014 r. nie wykorzystano środków zaplanowanych na zadanie *Organizacja i przeprowadzenie szkoleń dla pracowników Służby Geodezyjnej i Kartograficznej z zakresu prowadzenia ewidencji gruntów i budynków* w kwocie 500,0 tys. zł (§ 4300). W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Informacji o Nieruchomościach wskazał, iż główną przyczyną odstąpienia od realizacji zadania było wejście w życie z dniem 12 lipca 2014 r. nowelizacji ustawy pgik. W związku z tą nowelizacją w drugiej połowie 2014 r. zainicjowano proces legislacyjny związany ze zmianą rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>64</sup>. W związku z powyższym, mając na uwadze dużą skalę nowelizacji oraz fakt, iż przedmiotowy proces legislacyjny nie został do chwili obecnej zakończony (teraz znajduje się na etapie uzgodnień międzyresortowych) przeprowadzanie szkoleń z zakresu ewidencji gruntów i budynków, w oparciu o przepisy, które mogą ulec istotnym zmianom, nie było celowe.

Badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 2 529,8 tys. zł, z tego wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 1 214,6 tys. zł oraz wydatki majątkowe w kwocie 1 315,2 tys. zł. W ramach próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

W wyniku szczegółowego badania wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości. Ustalono, że służyły one realizacji celów jednostki, płatności dokonywano zgodnie z zawartymi umowami i w ramach środków przeznaczonych na ten cel w planie finansowym Funduszu.

---

<sup>64</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 542 ze zm.

## **IV. Informacje dodatkowe**

Wystąpienie pokontrolne do Ministra Administracji i Cyfryzacji skierowano w dniu 28 kwietnia 2015 r., a do Głównego Geodety Kraju w dniu 24 kwietnia 2015 r. Sformułowane w powyższych wystąpieniach wnioski pokontrolne zaprezentowane zostały rozdziale I na str. 6 niniejszej informacji.

Minister AiC w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował, że w celu wyeliminowania przypadków opóźnień w prowadzeniu postępowań mających na celu odzyskiwanie zaległości budżetowych w MAC wprowadzono wewnętrzny system bieżącego monitorowania należności pozostających do uregulowania w oparciu o kwartalne sprawozdania z wykonania dochodów budżetowych oraz sprawozdania o stanie należności. W zakresie wniosku o zapewnienie na etapie planowania budżetu państwa powiązania wartości docelowej mierników osiągania celów działań z wysokością planowanych wydatków, Minister AiC poinformował, że na etapie planowania projektu ustawy budżetowej na 2016 r. przygotowuje i przekaże do komórek organizacyjnych MAC pismo, w którym zwróci uwagę na zalecenia NIK w zakresie przygotowania materiałów do projektu budżetu w układzie zadaniowym m.in. ustalenia mierników i określenia ich wartości. Ponadto, Minister AiC wskazał, iż podjęte w trakcie kontroli działania, mające na celu wyeliminowanie przypadków nieprawidłowego rozliczenia kosztów służbowych podróży zagranicznych, są na etapie końcowych prac uzgodnieniowych nad nowymi regulacjami wewnętrznymi uszczegóławiającymi i doprecyzowującymi procedury rozliczania służbowych delegacji.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Główny Geodeta Kraju poinformował, że wniosek o wyeliminowanie przypadków zmiany wartości szacunkowej zamówienia po wszczęciu postępowania został przyjęty do realizacji. Odnośnie wniosku o zapewnienie zgodności danych, wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych, ze stanem faktycznym i ewidencją księgową GGK poinformował, że dokonano korekty danych w ewidencji księgowej, poprzez uwzględnienie kompensaty należności i zobowiązań oraz zgodnie z pozwem złożonym w postępowaniu upominawczym zaksięgowano należność w kwocie 73 347,80 zł wraz z naliczonymi odsetkami. Ponadto GGK wskazał, że zostało zmienione zarządzenie w sprawie organizacji zagranicznych podróży służbowych pracowników GUGiK, poprzez wprowadzenie dodatkowego oświadczenia pracownika o korzystaniu z bezpłatnego wyżywienia w trakcie trwania delegacji zagranicznej.

**Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonanie planu finansowego FGZGiK**

Lp.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa <sup>1)</sup>	Wykonanie		
		w tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem w części 17, z tego:		1 421,0	15,0	970,0	68,3	6 466,7
1.	Dział 710 – Działalność usługowa	1 288,0	3,0	521,0	40,4	17 366,7
1.1.	Rozdział 71013 - Prace geodezyjne i kartograficzne (nieinwestycyjne)	52,9	-	-	-	-
1.2.	Rozdział 71021 – Główny Urząd Geodezji i Kartografii	1 235,1	3,0	521,0	42,2	17 366,7
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	133,0	12,0	447,6	336,6	3 730,0
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	133,0	12,0	447,6	336,6	3 730,0
3.	Dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i obrona przeciwpożarowa	-	-	1,4	-	-
3.1.	Rozdział 75422 – Krajowe Biuro Informacji i Poszukiwań Polskiego Czerwonego Krzyża	-	-	1,4	-	-

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

<sup>1)</sup> Ustawa budżetowa z 24 stycznia 2014 r.

## Załącznik 2. Wydatki budżetu państwa w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonanie planu finansowego FGZGiK

Lp.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa	Budżet				Wykonanie
			Budżetowa <sup>1)</sup>	po zmianach				
		w tys. zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem w części 17, z tego:		79 411,8	106 263,0	108 547,1	74 679,4	94,0	70,3	68,8
1.	Dział 710 – Działalność usługowa	46 305,7	52 742,0	52 429,4	43 189,0	93,3	81,9	82,4
1.1.	Rozdział 71013 – Prace geodezyjne i kartograficzne (nieinwestycyjne)	10 203,4	11 542,0	11 498,0	9 614,1	94,2	83,3	83,6
1.1.1.	§ 4300 – Zakup usług pozostałych	9 960,8	11 197,0	11 197,0	9 409,5	94,5	84,0	84,0
1.2.	Rozdział 71021 – Główny Urząd Geodezji i Kartografii	36 102,3	41 200,0	40 615,6	33 364,8	92,4	81,0	82,1
1.2.1.	§ 4309 – Zakup usług pozostałych	13 356,5	10 316,0	8 266,4	6 970,3	52,2	67,6	84,3
1.3.	Rozdział 71079 – Pomoc zagraniczna	0,0	0,0	315,8	210,1	-	-	66,5
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	31 443,9	51 606,0	54 202,7	29 576,0	94,1	57,3	54,6
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	31 443,9	51 606,0	54 202,7	29 576,0	94,1	57,3	54,6
2.1.1.	§ 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	8 750,3	9 160,0	9 484,4	8 931,0	102,1	97,5	94,2
3.	Dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i obrona przeciwpożarowa	1 662,2	1 915,0	1 915,0	1 914,4	115,2	100,0	100,0
3.1.	Rozdział 75422 – Krajowe Biuro Informacji i Poszukiwań Polskiego Czerwonego Krzyża	1 662,2	1 915,0	1 915,0	1 914,4	115,2	100,0	100,0
3.1.1.	§ 2820 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom	1 662,2	1 915,0	1 915,0	1 914,4	115,2	100,0	100,0

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

<sup>1)</sup> Ustawa budżetowa z 24 stycznia 2014 r.

### Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonanie planu finansowego FGZGiK

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2013 r.			Wykonanie w 2014 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 <sup>1)</sup>	Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70 <sup>1)</sup>	Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osoby <sup>2)</sup>	tys. zł	zł	osoby <sup>2)</sup>	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem w części 17 wg statusu zatrudnienia <sup>3)</sup> , z tego:	294	23 428,0	6 640,60	297	24 293,9	6 816,47	102,65
	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (01).	18	1 094,2	5 065,81	15	948,4	5 268,83	104,01
	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe (02).	4	684,0	14 249,71	3	668,2	18 560,56	130,25
	Członkowie korpusu służby cywilnej (03).	272	21 649,8	6 632,91	279	22 677,3	6 773,40	102,12
1.	Dział 710 – Działalność usługowa	123	9 618,9	6 516,88	125	9 924,1	6 616,04	101,52
1.1.	Rozdział 71021 – Główny Urząd Geodezji i Kartografii	123	9 618,9	6 516,88	125	9 924,1	6 616,04	101,52
1.1.1.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (01)	2	109,2	4 551,83	1	107,6	8 965,00	196,95
1.1.2.	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe (02)	2	371,9	15 496,38	2	385,3	16 053,75	103,60
1.1.3.	Członkowie korpusu służby cywilnej (03)	119	9 137,8	6 398,99	122	9 431,2	6 442,07	100,67
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	171	13 809,1	6 729,59	172	14 369,8	6 962,13	103,46
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	171	13 809,1	6 729,59	172	14 369,8	6 962,13	103,46
2.1.1.	Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (01)	16	985,0	5 130,06	14	840,8	5 004,82	97,56
2.1.2.	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe (02)	2	312,1	13 003,04	1	282,9	23 574,17	181,30
2.1.3.	Członkowie korpusu służby cywilnej (03)	153	12 512,1	6 814,85	157	13 246,1	7 030,86	103,17

<sup>1)</sup> Zgodnie z przepisami § 20 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401–405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

<sup>2)</sup> W przeliczeniu na pełnozatrudnionych status zatrudnienia

<sup>3)</sup> Status zatrudnienia określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

**Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonanie planu finansowego FGZGiK**

Lp.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa <sup>1)</sup>	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		w tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem w części 17, z tego:		171 724,7	153 523,0	142 416,6	116 824,1	68,0	76,1	82,0
1.	Dział 710 – Działalność usługowa	91 800,6	80 300,0	59 601,7	47 761,0	52,0	59,5	80,1
1.1.	Mechanizm Finansowy EOG 2009–2014	204,1	6 718,0	1 946,0	483,0	236,6	7,2	24,8
1.2.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	91 596,4	73 582,0	57 655,7	47 278,0	51,6	64,3	82,0
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	79 924,1	73 223,0	82 814,9	69 063,1	86,4	94,3	83,4
2.1.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	79 924,1	73 223,0	82 814,9	69 063,1	86,4	94,3	83,4

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

<sup>1)</sup> Ustawa budżetowa z 24 stycznia 2014 r.

## Załącznik 5. Wykonanie planu finansowego FGZGiK

Poz. w sprawozdaniu	Wyszczególnienie <sup>1)</sup>	2013 r.	2014 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie			
			wg ustawy budżetowej					
tys. zł					%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Stan funduszu na początek roku	17 486,0	7 041,0	7 041,0	7 474,0	42,7	106,1	106,1
1.	Środki pieniężne	16 904,0	6 541,0	6 541,0	7 292,0	43,1	111,5	111,5
2.	Należności	653,0	500,0	500,0	732,0	112,1	146,4	146,4
3.	Zobowiązania	71,0			550,0	774,6	-	-
II.	Przychody	2 403,0	3 064,0	3 219,0	7 714,0	321,0	251,8	239,6
1.	Przychody własne	2 403,0	3 064,0	3 219,0	7 714,0	321,0	251,8	239,6
1.1.	§ 0830 wpływy z usług	2 050,0	2 980,0	2 000,0	6 215,0	303,2	208,6	310,8
1.2.	§ 0840 wpływy ze sprzedaży wyrobów	0,0	84,0			-	-	-
1.3.	§ 0920 pozostałe odsetki	341,0			181,0	53,1	-	-
1.4.	§ 0580 grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek	12,0			1,00	8,3	-	-
1.5.	§ 0690 wpływy z różnych opłat			1 219,0	1 317,0	-	-	108,0
III.	Koszty realizacji zadań	12 415,00	9 755,0	9 910,0	6 949,0	56,0	71,2	70,1
1.	Koszty własne	8 412,0	8 355,0	8 510,0	5 594,0	66,5	67,0	65,7
1.1.1	§ 4170 wynagrodzenia bezosobowe		495,0	650,0	596,0	-	120,4	91,7
1.2.	§ 4110 składki na ubezpieczenie społeczne		85,0			-	-	-
1.3.	§ 4120 składki na Fundusz Pracy		12,0			-	-	-
1.5.	pozostałe, w tym:	8 412,0	7 763,0	7 860,0	4 998,0	59,4	64,4	63,6
	§ 4300 – zakup usług pozostałych	8 349,0	7 449,0	7 546,0	4 860,0	58,2	65,2	64,4
	§ 4350 – zakup usług dostępu do sieci internet	63,0	65,0	68,0	30,0	47,6	46,2	44,1
	§ 4360 zakup usług dostępu do sieci internet			2,0		-	-	-
	§ 4370 opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej			2,0		-	-	-
	§ 3030 różne wydatki na rzecz osób fizycznych		161,0	225,0	95,0	-	59,0	42,2
	§ 4210 zakup materiałów i wyposażenia		88,0	17,0	13,0	-	14,8	76,5
2.	Koszty inwestycyjne, w tym:	3 720,0	1 400,0	1 400,0	1 355,0	36,4	96,8	96,8
2.1.	§ 6110 – wydatki inwestycyjne	335,0				-	-	-
2.2.	§ 6120 – wydatki na zakupy inwestycyjne	3 385,0	1 400,0	1 400,0	1 355,0	40,0	96,8	96,8
3.	Inne zmniejszenia	283,0						
IV.	Stan funduszu na koniec roku, z tego:	7 474,0	350,0	350,0	8 239,0	110,2	2354,0	2354,0
1.	Środki pieniężne	7 292,0	200,0	200,0	8 196,0	112,4	4098,0	4098,0
2.	Należności	732,0	150,0	150,0	78,0	10,7	52,0	52,0
3.	Zobowiązania	550,0			35,0	6,4	-	-

<sup>1)</sup> Opracowanie własne na podstawie kwartalnego sprawozdania Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2014 r., planu finansowego państwowego funduszu celowego za okres od początku roku do 31 grudnia 2014 r.



**Załącznik 6. Kalkulacja oceny ogólnej w części 17 – Administracja publiczna**

Oceny wykonania budżetu w części 17 – Administracja publiczna dokonano stosując kryteria<sup>69</sup> oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku<sup>70</sup>.

Dochody: wielkości dochodów nie uwzględniono przy kalkulacji końcowej, gdyż zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w części 27 planowanie i realizacja dochodów nie były objęte szczegółowym badaniem

Wydatki: 191 503,5 tys. zł (74 679,4 tys. zł - budżet państwa + 116 824,1 tys. zł - budżet środków europejskich).

Łączna kwota G : 191 503,5 tys. zł (kwota wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich).

Waga wydatków w łącznej kwocie:  $Ww = W:G = 1,0000$

Stwierdzone w MAC nieprawidłowości w wydatkach dotyczyły braku powiązania, w dwóch na pięć objętych kontrolą działań, wartości docelowej mierników osiągnięcia celów z wysokością planowanych wydatków, co było niezgodne z pkt 79 ppkt 4 załącznika nr 68 noty budżetowej. Ponadto, stwierdzono przyjęcie miernika w jednym działaniu, którego realizacja nie była finansowana z budżetu Ministra AiC.

Nieprawidłowości stwierdzone w GUGiK dotyczyły:

- dokonania zmiany wartości szacunkowej zamówienia o 269 875,74 zł, po wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co wskazuje na niedochowanie należytej staranności przy określaniu szacunkowej wartości zamówienia i było niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 35 ust. 2 ustawy Pzp;
- nieujawnienia w księgach rachunkowych 2014 r. zobowiązania wymagalnego w kwocie 19 326,28 zł, co skutkowało nie wykazaniem tego zobowiązania w pięciu kolejnych sprawozdaniach Rb-28 za okresy od stycznia do maja; nieujawnienie w sprawozdaniu Rb-Z za I kwartał tego zobowiązania wymagalnego.

Nie stwierdzono wydatków niecelowych, niegospodarnych oraz wydatków z naruszeniem prawa, co skutkuje wydaniem oceny pozytywnej. Kwota nieprawidłowości dotyczącej sprawozdawczości stanowiła 0,04% zrealizowanych przez GUGiK wydatków budżetu państwa oraz stanowiła 1,5% zobowiązań GUGiK – nie spowodowała obniżenia oceny w zakresie sprawozdawczości bieżącej w związku z nieprzekroczeniem dopuszczalnego progu istotności w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość bieżącą. Jednakże z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości w obszarze wydatków ocena cząstkowa została obniżona o jeden punkt.

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (4)

Wynik końcowy  $Wk = 4 \times 1 = 4,0000$

**Ocena końcowa: pozytywna**

<sup>69</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

<sup>70</sup> Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>

### **Załącznik 7. Kalkulacja oceny końcowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym**

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym dokonano stosując kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK.

Przychody (P): 7 714,0 tys. zł

Koszty (K): 6 949,0 tys. zł

Łączna kwota (G) : 14 663,0 tys. zł

Waga kosztów w łącznej kwocie:  $W_k = 0,5261$

Waga przychodów w łącznej kwocie  $W_p = 0,4739$

Nieprawidłowości w przychodach: nie stwierdzono

**Ocena częściowa przychodów: pozytywna (5)**

Nieprawidłowości w kosztach: nie stwierdzono

Nieprawidłowości w sprawozdawczości budżetowej: nie stwierdzono

Ocena częściowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy (Wk):  $W_k = 5 \times 0,5261 + 5 \times 0,4739 = 5$

**Ocena ogólna wykonania planu Funduszu: pozytywna**

**Załącznik 8. Wykaz jednostek objętych kontrolą**

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Rafał Trzaskowski do 22 września 2014 r. Andrzej Halicki od 22 września 2014 r.	Minister Administracji i Cyfryzacji	P
2.	Główny Urząd Geodezji i Kartografii	Kazimierz Bujakowski	Główny Geodeta Kraju	P

\* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, O – ocena opisowa, N – ocena negatywna

**Załącznik 8. 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. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Sejmowa Komisja Administracji i Cyfryzacji
11. Sejmowa Komisja Infrastruktury
12. Minister Finansów
13. Minister Administracji i Cyfryzacji
14. Główny Geodeta Kraju