



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KGP – 4100-04-01/2013
P/13/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/046 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontroler Agnieszka Kowalska-Frączyk, główny specjalista kp.,
upoważnienie do kontroli nr 85024 z dnia 15 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
Plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel,
Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów².

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012³ dochody w części 53 wyniosły 101 476 tys. zł. Ich wykonanie przekroczyło zaplanowaną kwotę o 34,6%. Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 53 921,3 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 10,5% wydatków zrealizowanych w części 53 UOKiK oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Prezes UOKiK zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ prawidłowo sprawowała nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 53 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dalej: UOKiK lub Urząd.

³ Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej: *u.f.p.*

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 53 zostały zaplanowane w kwocie 75 401 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 101 476 tys. zł i były wyższe o 34,6% od kwoty planowanej. W porównaniu do dochodów zrealizowanych w 2011 r. wzrosły one 3,5-krotnie. Główną pozycję dochodów UOKiK stanowiły kary pieniężne nakładane przez Prezesa Urzędu na podmioty gospodarcze za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W 2012 r. dochody z tego tytułu wyniosły 97 424 tys. zł, co stanowiło 96% dochodów ogółem w części 53 UOKiK. Na wyższe wykonanie miało wpływ przede wszystkim nieujęcie w planie dochodów kar nałożonych w 2012 r. i w 2011 r. już po okresie uwzględnionym do planowania budżetu państwa na rok 2012 oraz kar, co do których w okresie uwzględnionym do planowania złożono apelacje (kary zostały zapłacone w 2012 r.).

Na koniec 2012 r. w części 53 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 10 494,5 tys. zł, z czego zaległości stanowiły 99,4%. W porównaniu do 2011 r., należności ogółem były niższe o 587,6 tys. zł (5,3%), a zaległości wyższe o 1 211,8 tys. zł (13,1%). Wyższa kwota zaległości była spowodowana upływem w grudniu 2012 r. terminu zapłaty kary w wysokości 1 228,3 tys. zł, nałożonej na jeden z podmiotów. Należność ta została wykazana w rocznym sprawozdaniu RB-27 jako zaległość (ukarany podmiot dokonał wpłaty kary w styczniu 2013 r.). Inną pozycję zaległości w wysokości 3 022,3 tys. zł stanowiła kara nałożona na firmę, która następnie ogłosiła upadłość (postępowanie upadłościowe było w toku).

(dowód: akta kontroli str. 99-101, 172-175, 251)

W wyniku realizacji zaleceń audytorów wewnętrznych, sformułowanych w październiku 2011 r., zarządzeniem nr 18 z 20 kwietnia 2012 r. został wprowadzony przez Dyrektora Generalnego nowy regulamin prowadzenia w UOKiK rejestru kar pieniężnych nałożonych przez Prezesa UOKiK.

(dowód: akta kontroli str. 97)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 53 UOKiK ustalono w wysokości 52 988 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa wyniosły 52 582 tys. zł, tj. 99,2% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. W trakcie roku zostały one zwiększone z rezerwy celowej budżetu państwa na podstawie 10 decyzji Ministra Finansów łącznie o kwotę 2 140,4 tys. zł (do kwoty 55 128,4 tys. zł), z przeznaczeniem na:

- zadania realizowane w latach ubiegłych przez gospodarstwo pomocnicze Urzędu (1 325 tys. zł),
- projekt pn. „Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników UOKiK w 2012 r.” w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2007–2013⁵ (221,6 tys. zł),
- działanie pn. „Sieć Europejskich Centrów Konsumentów ECC-Net Polska” (289,6 tys. zł),
- uzupełnienie wydatków na ubezpieczenie społeczne w związku z podniesieniem wysokości składki rentowej od lutego 2012 r. (300 tys. zł),
- sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla 4 urzędników (4,2 tys. zł).

Łącznie z przyznanych z rezerw celowych środków w wysokości 2 140,4 tys. zł wykorzystano 1 829,6 tys. zł, tj. 85,5%.

⁵ Dalej: POPT.

W wyniku badania wykorzystania przez UOKiK (dysponent III stopnia) środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 2 140,4 tys. zł ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na realizację ww. zadań.

Ponadto Prezes UOKiK dokonała zmian wewnętrznych w planie finansowym Urzędu na podstawie 11 decyzji, na łączną kwotę 4 231,3 tys. zł. Stosownie do art. 171 ust. 3 i 4 *ufp* uzyskała zgodę Ministra Finansów na zmiany planu finansowego obejmującego przesunięcie środków celem zwiększenia wydatków inwestycyjnych, bądź informowała go o zwiększeniu wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli str.135-143, 146, 231-232)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

Zgłoszone przez dysponenta części 53 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z potrzeby zapewnienia bieżącego finansowania zadań.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w części 53 wydatki wyniosły 53 921,3 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 244,1 tys. zł, tj. o 0,46%. Podstawową pozycję wydatków UOKiK w 2012 r. (96,6% wydatków ogółem w części) stanowiły wydatki w dziale 750 Administracja publiczna, w rozdziale 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej i wyniosły 52 065,8 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach. Najwyższe wydatki w tym rozdziale dotyczyły wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) – 25 396,5 tys. zł, składek na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) – 4 126 tys. zł, wydatków inwestycyjnych (§ 6050) – 4 191,6 tys. zł. Wydatki w pozostałych rozdziałach w dziale 750 wyniosły 1 851,6 tys. zł, z tego w rozdziale 75095 Pozostała działalność – 1 660,4 tys. zł (dotacje celowe) oraz w rozdziale 75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa przez RP w Radzie Unii Europejskiej – 191,2 tys. zł (wydatki zrealizowane do 30 czerwca 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 252)

Niewykorzystane środki w łącznej wysokości 1 207,1 tys. zł, w tym 310,8 tys. zł z rezerwy celowej, zostały terminowo zwrócone na bieżący rachunek wydatków budżetu państwa. Na kwotę niewykonanych wydatków składały się przede wszystkim:

- wydatki bieżące na kwotę 963,6 tys. zł, niewykorzystane m.in. w związku z:
 - nieopłaceniem składek społecznych ZUS oraz składek na Fundusz Pracy od wynagrodzeń zgodnie z sugestiami Ministerstwa Finansów, aby składki za miesiąc grudzień 2012 r. opłacić w styczniu 2013 r. (509,7 tys. zł),
 - niezrealizowaniem w grudniu 2012 r. wydatków w § 4210 (Zakup materiałów i wyposażenia) z uwagi na informację Ministerstwa Finansów z dnia 19 grudnia 2012 r. o realizacji wyłącznie wydatków wymagalnych (138,7 tys. zł),
 - oszczędnościami z tytułu realizacji zakupu odczynników, paliwa do samochodów i prasy (30,7 tys. zł) oraz wynikającymi z braku wpływu w grudniu 2012 r. faktur za usługi zrealizowane w ww. miesiącu (52,1 tys. zł),
- środki dotyczące współfinansowania projektów z udziałem środków UE na kwotę 194,9 tys. zł, przede wszystkim w związku z niewykonaniem wydatków związanych z realizacją POPT, na skutek nieobecności pracowników spowodowanej absencją z powodu choroby, urlopami macierzyńskimi i bezpłatnymi oraz nieobsadzeniem wszystkich wakatów, a także oszczędnościami związanymi z funkcjonowaniem Europejskiego Centrum Konsumenckiego⁶,

⁶ Dalej: ECK.

- środki niewykorzystane na dotacje celowe w łącznej wysokości 39,6 tys. zł (kwota nierozdysponowana w wyniku konkursów oraz środki zwrócone przez organizacje pożytku publicznego).

(dowód: akta kontroli str. 93-95)

Po włączeniu UOKiK w kwietniu 2011 r. do systemu dziennego zapotrzebowania na środki budżetowe, NBP na koniec każdego dnia roboczego dokonywał automatycznych zwrotów niewykorzystanych środków z rachunku Urzędu na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, pozostawiając limit w wysokości nie wyższej niż 5 tys. zł. W ciągu roku zasilanie rachunku UOKiK w środki odbywało się zgodnie z harmonogramem przekazany do Ministerstwa Finansów na początku 2012 r. Harmonogram zasilania został zmodyfikowany na grudzień 2012 r. (zwiększenie zasilenia) i był związany z decyzjami Ministra Finansów zwiększającymi budżet UOKiK z rezerwy celowej oraz środkami pozostałymi w planie części 53, które były automatycznie zwracane na centralny rachunek budżetu państwa w trakcie roku.

(dowód: akta kontroli str. 147-166)

Badanie, wylosowanej metodą monetarną, próby 54 wydatków o łącznej wartości 5 365,8 tys. zł (w tym 6 wydatków majątkowych na kwotę 4 026,5 tys. zł) oraz wydatków na kwotę 312,1 tys. zł, związanych z realizacją zamówienia udzielonego z wolnej ręki, nie wykazało nieprawidłowości. Wydatki te stanowiły 10,5% wydatków ogółem w części 53. Zbadane wydatki były dokonywane zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 *ufp*, tj. w sposób celowy i oszczędny. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na realizację inwestycji polegającej na adaptacji pomieszczeń po byłej restauracji „Sofia” na centrum konferencyjno-szkoleniowe wraz zapleczem administracyjnym Urzędu, na badanie próbek paliw ciekłych i gazu w ramach systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw, na ochronę budynku UOKiK, na zakup materiałów biurowych, zakup 3 wielofunkcyjnych urządzeń biurowych, zakup oprogramowania, przeprowadzenie szkolenia dla pracowników, opłaty czynszowe i za media w związku z wynajmem powierzchni użytkowej dla laboratoriów i delegatur wchodzących w strukturę organizacyjną UOKiK.

Objęte kontrolą postępowanie o zamówienie publiczne na łączną kwotę 351 tys. zł w trybie z wolnej ręki dotyczyło wykonywania usług badania próbek paliw ciekłych w ramach systemu monitorowania i kontroli jakości paliw realizowanego przez Prezesa UOKiK na podstawie *ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*⁷. Zamówienie składało się z dwóch części i zostało udzielone dwóm podmiotom jako zamówienie uzupełniające. W wyniku analizy dokumentacji tego zamówienia stwierdzono, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁸. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowania, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności z tytułu realizacji umów na ww. usługi.

UOKiK zrealizował wniosek NIK (sformułowany po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 53⁹), dotyczący podjęcia działań organizacyjnych zapewniających niezwłoczne zamieszczanie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o zawarciu umów, stosownie do wymagań określonych w *Prawie zamówień publicznych*. Ponadto Dyrektor Generalny UOKiK wydał nowe *zarządzenie nr 19 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie ustalenia niektórych procedur kontroli finansowej i oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków*. Konieczność aktualizacji poprzedniego zarządzenia nr 16 z 2007 r. (ze zm. z 2008 r.) z uwagi na zmianę stanu prawnego także została zidentyfikowana podczas ww. kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str.8, 23-44, 241-244, 246-250)

⁷ Dz. U. Nr 169, poz. 1200 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁹ Wystąpienie pokontrolne (znak KGP-4100-04-1/2012) z dnia 25 kwietnia 2012 r., skierowane do Prezesa UOKiK.

W ustawie budżetowej na rok 2012 określono kwotę na dotacje celowe w wysokości 1 700 tys. zł, tj. na tym samym poziomie jak w 2011 r. Kwota ta nie była zwiększana w trakcie roku. Dotacje celowe na zadania publiczne związane z upowszechnianiem i ochroną praw konsumentów zostały przekazane do czterech podmiotów pozarządowych, tj. do: Federacji Konsumentów, Stowarzyszenia Konsumentów Polskich, Stowarzyszenia Rzeczników Konsumentów, Stowarzyszenia Krzewienia Edukacji Finansowej. UOKiK zawarł z tymi organizacjami (stowarzyszeniami) łącznie 20 umów na realizację następujących zadań: „Infolinia Konsumentka w latach 2012-2014”, „Prowadzenie bezpłatnego poradnictwa i pomocy prawnej w zakresie uprawnień konsumentów oraz dochodzenia ich roszczeń” na terenie poszczególnych województw, „Opracowanie, redakcja i elektroniczna dystrybucja biuletynu dla rzeczników konsumentów”, „Konsumentkie Centrum e-mail. E-poradnictwo”, „Szkolenia prawne dla powiatowych/miejskich rzeczników konsumentów i przedstawicieli organizacji konsumenckich”, „Edukacja finansowa – zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu”, „Edukacja dla seniorów – Bądź świadomym konsumentem – szkolenia”. Beneficjentów dotacji wyłoniono w drodze otwartych konkursów przeprowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁰. W ogłoszeniach o konkursach umieszczane były m.in. zasady przyznawania dotacji oraz warunki realizacji zadań. Zrealizowany został wniosek pokontrolny NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r., dotyczący zamieszczania w ogłoszeniach o konkursach wymogu uzyskania przez podmiot realizujący zadanie publiczne akceptacji treści materiałów edukacyjnych przez UOKiK (dot. m.in. programu wykładów, materiałów szkoleniowych, treści ankiet, publikacji edukacyjnych, projektów broszur i plakatów itp.).

Umowy na realizację ww. zadań zostały zawarte na łączną kwotę 1 674,4 tys. zł. Faktycznie wykorzystana kwota na dotacje celowe wyniosła 1 660,4 tys. zł, tj. 97,7% planowanych na ten cel wydatków. Środki niewykorzystane do końca 2012 r. na łączną kwotę 14 tys. zł (wraz z odsetkami) zostały zwrócone przez beneficjentów na konto UOKiK w styczniu 2013 r. W wyniku zwrotów dokonanych przez organizacje pozarządowe oraz w wyniku nierozdysponowania wszystkich środków na dotacje celowe UOKiK łącznie zwrócił do Ministerstwa Finansów kwotę 39,6 tys. zł.

Kwestie związane z udzielaniem i realizacją dotacji m.in. w 2012 r. były przedmiotem kontroli NIK w zakresie ochrony klientów dokonujących zakupów w sklepach Internetowych (P/12/053). Wyniki tej kontroli zostały przedstawione w przekazanym Prezesowi UOKiK wystąpieniu pokontrolnym nr KGP-4101-03-01/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. Stwierdzono tam m.in., że udzielanie dotacji odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami i na zadania określone w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹¹, jednak w ocenie NIK przyjęta w badanym okresie (2009 – I półrocze 2012 r.) formuła podziału dotacji na województwa nie zapewniała prowadzenia bezpłatnego poradnictwa dla konsumentów na terenie całego kraju. W związku z powyższym jeden z wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu dotyczył podjęcia działań w celu wypracowania systemu udzielania dotacji na zadania zlecone, zapewniającego prowadzenie ww. poradnictwa na obszarze całej Polski.

(dowód: akta kontroli str. 11-19, 228-230, 245, 253)

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 45 713,2 tys. zł, tj. 84,8% wydatków ogółem w części 53 i były niższe od planu po zmianach o 963,5 tys. zł, tj. o 2,1%, oraz niższe od wykonanych wydatków bieżących w roku poprzednim o 625,7 tys. zł, tj. o 1,4%. W porównaniu do 2011 r. największy wzrost wydatków w tej grupie wystąpił:

- w § 4270 Zakup usług remontowych – o 149 tys. zł, tj. o 20,2% – związany był z remontami pomieszczeń laboratoriów (wraz z wymianą oświetlenia), delegatur i centrali Urzędu oraz remontami urządzeń stanowiących wyposażenie laboratoriów;
- w § 4410 Podróże służbowe krajowe – o 73,1 tys. zł, tj. o 20,2% – na skutek większej liczby szkoleń centralnych dla pracowników delegatur i laboratoriów zamiejscowych

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

oraz wyższej kwoty przeznaczonej na zakup usług noclegowych dla pracowników zamieszkujących;

- w § 4420 Podróże służbowe zagraniczne – o 90,4 tys. zł, tj. o 23,4% – wynikał z podwyżki cen biletów lotniczych na trasie między Warszawą a Brukselą (najczęstszy kierunek wyjazdów służbowych pracowników UOKiK) w związku z ograniczeniem linii obsługujących ten kurs;
- w § 4430 Różne opłaty i składki – o 29,2 tys. zł, tj. o 40,5 % – wynikał z ubezpieczenia większej liczby jednostek Urzędu, rozszerzenia zakresu ubezpieczenia o Centrum szkoleniowo-konferencyjne oraz podwyższenia kosztów ubezpieczenia pracowników podczas służbowych podróży zagranicznych;
- w § 4550 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej – o 52,7 tys. zł, tj. o 21% – i był związany z większą liczbą szkoleń zorganizowanych dla pracowników centrali UOKiK, delegatur oraz laboratoriów (w 2012 r. w szkoleniach wzięło udział ponad 2-krotnie więcej pracowników niż w 2011 r.)¹².

Największe zmniejszenie wydatków w części 53 w porównaniu do 2011 r. (o 228,6 tys. zł, tj. o 78,6%) nastąpiło w odniesieniu do podatku od nieruchomości. W związku z błędnym zakwalifikowaniem w 2011 r. powierzchni zajmowanej przez Urząd, jako w całości związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, został zapłacony podatek w wyższej wysokości. W 2012 r. Urząd złożył korektę deklaracji podatkowej, w wyniku której nadpłata podatku za rok poprzedni została zwrócona na konto UOKiK i przekazana na dochody budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 89-91, 252-253)

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wyniosły 1 539,8 tys. zł, tj. 2,85% wydatków ogółem w części 53 i były niższe od planu po zmianach o 194,9 tys. zł, tj. o 11,2%, oraz wyższe od wykonanych wydatków w tej grupie w roku poprzednim o 537,9 tys. zł, tj. o 53,7%. Były one związane z realizacją POPT oraz Umowy nr 2011 8121 o dotację projektu Sieć ECK ECC-Net Polska. Poprawność wydatkowania środków pochodzących z funduszy Komisji Europejskiej oraz budżetu UOKiK w ramach ww. umowy była przedmiotem audytu przeprowadzonego w Urzędzie. Poza zamieszczeniem na stronie internetowej oraz w drukowanych materiałach informacji niezgodnych z oświadczeniem zawartym w ww. umowie, nie stwierdzono innych uchybień, w tym w zakresie kwalifikowalności wydatków oraz prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej związanej z realizowanym projektem.

(dowód: akta kontroli str. 96, 66-72, 206-208, 253)

W obu powyższych grupach wydatków – bieżących i na współfinansowanie projektów z udziałem projektów UE, dominującą pozycję (łącznie 94,2%) stanowiły wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakupy towarów i usług (§ 421–§ 440). Wśród tych ostatnich największe wydatki dotyczyły: zakupu usług pozostałych, zakupu materiałów i wyposażenia, zakupu usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii, zakupu energii i opłaty czynszowe.

Wydatki na wynagrodzenia¹³ wyniosły 28 834,9 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 4,8 tys. zł. W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło. Planowane wydatki na wynagrodzenia nie zostały przekroczone.

Przeciętne zatrudnienie¹⁴ w 2012 r. w części 53 wyniosło 429 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o jedną osobę (w statusie zatrudnienia 03 – członkowie korpusu służby cywilnej).

Przeciętne wynagrodzenie¹⁵ w 2012 r. wyniosło 5 579 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było niższe o 21,4 zł, tj. o 0,4%.

¹² Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego Pani Moniki Bronkau-Lugowskiej z dnia 18 marca 2013 r.; pismo znak BDG-091-1113/2013.

¹³ Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych RB-28 z wykonania planu wydatków.

¹⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁵ Według kwartalnego sprawozdania Rb- 70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Na wynagrodzenia bezosobowe w części 53¹⁶ z tytułu realizacji 57 umów zlecenia i o dzieło, zawartych z osobami spoza kontrolowanej jednostki, wydatkowano w 2012 r. łącznie 569,5 tys. zł, w tym kwotę 139,9 tys. zł w ramach § 4170 (wydatki bieżące) oraz kwotę 429,6 tys. zł w ramach środków na współfinansowanie programów z udziałem środków UE (na wypłatę za umowy zlecenia dla zleceniobiorców ECK – § 4171 i § 4172). W 2012 r. w UOKiK nie zawierano i nie finansowano umów zlecenia i umów o dzieło z pracownikami Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 185, 259-260)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 266,7 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 151 tys. zł, tj. o 130,5%. Wyższe niż 2011 r. wykonanie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikało z realizacji porozumienia zawartego między Urzędem a Ministerstwem Gospodarki w związku z oddelegowaniem pracownika UOKiK do Wydziału Ekonomiczno-Handlowego do Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli. Wartość związanych z tym wydatków w 2012 r., poza comiesięczną wypłatą pracownikowi dodatku zagranicznego, wyniosła 87 tys. zł (koszt czynszu i opłat za mieszkanie, koszty leczenia itp.).

(dowód: akta kontroli str. 96-97, 252-253)

Wydatki majątkowe (wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne) w części 53 zostały w całości zrealizowane w dziale 750 Administracja publiczna, rozdziale 75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej i wyniosły 4 741,2 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. Wydatki te były niższe od wykonania w 2011 r. o 311,8 tys. zł, tj. o 6,2%.

W ustawie budżetowej na rok 2012 na zakupy inwestycyjne (§ 6060) zaplanowano kwotę 1 330 tys. zł, czyli na poziomie zbliżonym do wykonania w 2010 r. i ustawy budżetowej na rok 2011. Zakres rzeczowy zakupów, który były przewidziany w ramach tej kwoty został wskazany w uzasadnieniu do formularza BW-I, przesłanym do Ministerstwa Finansów w kwietniu 2011 r. W trakcie 2012 r. wydatki na ww. zakupy zostały zmniejszone w wyniku wewnętrznych zmian planu finansowego Urzędu o 780 tys. zł (do kwoty 550 tys. zł) i przesunięte do § 6050 w celu zapewnienia środków na dokończenie inwestycji budowlanej prowadzonej przez UOKiK.

Na zakupy inwestycyjne (§ 6060) Urząd wydatkował kwotę 549,6 tys. zł (99,9% planu po zmianach). Były one uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań UOKiK i dotyczyły przede wszystkim zakupu: oprogramowania Oracle, serwera, biurowych urządzeń wielofunkcyjnych, a także sprzętu i akcesoriów laboratoryjnych do laboratoriów kontrolno-analitycznych i specjalistycznych Urzędu.

W związku ze zmniejszeniem w trakcie roku kwoty przewidzianej w § 6060 w ustawie budżetowej per saldo o 58,7% UOKiK zrezygnowała z części zaplanowanych (na etapie tworzenia planu finansowego na 2012 r.) zakupów urządzeń laboratoryjnych oraz sprzętu informatycznego, w tym np. 23 zestawów komputerowych dla pracowników UOKiK.

Wydatki inwestycyjne (§ 6050) Urząd zrealizował na kwotę 4 191,6 tys. zł (99,8% planu po zmianach). Dotyczyły one dalszego finansowania rozpoczętej w 2011 r. inwestycji polegającej na przebudowie pomieszczeń w budynku UOKiK, odzyskanych po byłej restauracji „Sofia”, z przeznaczeniem na Centrum szkoleniowo-konferencyjne wraz z zapleczem administracyjnym, a także sfinansowania nadzoru autorskiego i inwestorskiego nad tą inwestycją oraz oklejenia folią szyb zewnętrznych w ww. Centrum. Inwestycja została odebrana protokołem końcowym w terminie wynikającym z umowy z wykonawcą inwestycji (22 czerwca 2012 r.). Decyzją z dnia 21 listopada 2012 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego m.st. Warszawy udzielił UOKiK pozwolenia na użytkowanie powierzchni Centrum.

(dowód: akta kontroli str. 92, 117-118, 135-143, 146, 185, 253, 255-258)

Zobowiązania w części 53 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 2 967,2 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na koniec 2011 r. o 398,7 tys. zł, tj. o 15,5%. Główną pozycję

¹⁶ W § 4170, § 4171 i § 4172.

(2 844,2 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.
(dowód: akta kontroli str. 95-96)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

W ramach części 53 nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez dysponenta III stopnia.

Dyrektor Generalny Pani Monika Bronkau-Ługowska wyjaśniła m.in., że w Wydziale Finansowo-Księgowym UOKiK w zakresie kontroli sporządzania sprawozdań budżetowych czynności wykonuje główny księgowy oraz naczelnik wydziału i wynikają one z zajmowanego stanowiska oraz zakresu czynności na stanowisku pracy. NIK przyjmuje do wiadomości stanowisko Pani Moniki Bronkau-Ługowskiej¹⁷, że działaniem niezasadnym byłoby tworzenie procedury, z której korzystać miałyby dwie osoby, w sytuacji gdy ich zakresy czynności wyczerpują treść określoną w jednym z dokumentów wymienionych w standardzie 10 *Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych*¹⁸.

W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników UOKiK w zakresie kontroli sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez dysponenta trzeciego stopnia stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 258)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez UOKiK rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012:

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

¹⁷ Pismo z dnia 28 marca 2013 r., znak: BDG-091-1 (18)/13.

¹⁸ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także

– sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:

- a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁰.

Sprawozdania te pokazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 101 476 038,09 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 53 921 277,03 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 1 lutego 2013 r.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 131 i wynosiła 101 476 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 131, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 53 921,3 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 10 817,7 tys. zł i wynikała z ewidencji na kontach rozrachunkowych zespołu 2.

W UOKiK nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu

¹⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²¹.

(dowód: akta kontroli str. 167-223)

Wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r., w zakresie ustanowienia zasad dotyczących sporządzania sprawozdań budżetowych łącznych UOKiK zrealizował poprzez wprowadzenie procedury generowania sprawozdań z systemu finansowo-księgowego, co powinno eliminować możliwość przeniesienia błędnych danych do sprawozdań zbiorczych i łącznych²². W wyniku kontroli budżetowych sprawozdań łącznych za rok 2012 nie stwierdzono błędów w przenoszeniu danych.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

UOKiK posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³.

W Urzędzie ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej Macrologic Xpertis Finanse i Księgowość wersja 11.22. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzano kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatnich 3 lat zmieniany i istotnie modyfikowany, a jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich kontrolach.

(dowód: akta kontroli str. 261)

Badanie przeprowadzono w UOKiK w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 – wydatki. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe – jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

²¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

²² Wyjaśnienia zawarte w piśmie z dnia 11 marca 2013 r., znak: BGD-091-1(9)/13.

²³ Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 54 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną²⁴ na kwotę 5 365,8 tys. zł, co stanowiło 31,2% wydatków objętych losowaniem (populacja o wartości 17 201,6 tys. zł). Niezależnie od powyższego badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe na łączną wartość 312,1 tys. zł, w związku z kontrolą zamówienia publicznego udzielonego z wolnej ręki. Wydatki objęte badaniem stanowiły łącznie 10,5% wydatków zrealizowanych w części 53. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 246-250)

Na podstawie badania wylosowanej próby 54 dowodów księgowych, przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych UOKiK, a także pisma dyscyplinującego pracowników do przestrzegania obowiązujących w Urzędzie procedur ustalono, że został wykonany wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r., dotyczący zapewnienia przestrzegania obowiązującej w Urzędzie „Instrukcji w sprawie sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych” z 2010 r. w zakresie terminowości sprawdzenia dowodu pod względem merytorycznym oraz datowania opisu merytorycznego.

(dowód: akta kontroli str. 7,9)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

5. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

Dysponent główny części 53 prawidłowo sprawował w 2012 r. nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, według zasad określonych w art. 175 *ufp*. Nadzór i kontrola była realizowana m.in.:

- w formie pisemnych analiz kwartalnych o wykonaniu dochodów i wydatków sporządzanych przez Departament Budżetu i Administracji;
- poprzez 3 kontrole przeprowadzone przez pracowników UOKiK w komórkach organizacyjnych Urzędu, jedną kontrolę w organizacji pozarządowej oraz 2 kontrole prowadzone w dwóch wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej; sformułowane na podstawie kontroli wnioski i zalecenia były na bieżąco realizowane przez adresatów;
- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w tym poprzez przeprowadzenie w 2012 r. audytu w zakresie organizacji i funkcjonowania Wydziału Informatyki oraz audytu umowy o dotację projektu Sieć ECK ECC-Net Poland, a także czynności sprawdzających wdrożenie zaleceń sformułowanych w związku audytem w zakresie ewidencjonowania, monitorowania i egzekwowania kar pieniężnych przez Prezesa UOKiK i audytem dotyczącym przyjmowania i zwalniania pracowników Urzędu (pozytywne oceny). Adresaci sprawozdań zawierających wyniki audytu podejmowali działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki, informując o tym audytorów wewnętrznych.

²⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

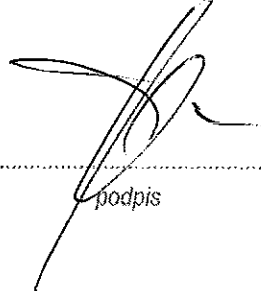
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz



podpis

