



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP.410.001.04.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Niechciał, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów od dnia 12 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 5)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Małgorzata Kornaga, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/11/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. 2. Renata Iwaniuk, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/6/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów² w związku z wykonywaniem budżetu państwa.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 *ustawy o finansach publicznych*³.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były następujące działania kontrolne:

- analiza wykonania planu dochodów oraz stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa kontrola wybranej próby wydatków,
- kontrola wybranego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

² Dalej: Urząd lub UOKiK.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, dalej: ufp.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Dysponent części 53 – UOKiK, tj. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów⁴. Jego ustawowe zadania to m.in. zapobieganie nieprawidłowościom funkcjonowania i rozwoju konkurencji oraz ich eliminowanie, kontrola fuzji i przejęć, ochrona zbiorowych interesów konsumentów, dbanie o bezpieczeństwo produktów i nadzór nad rynkiem wyrobów nieżywnościowych i artykułów rolno – spożywczych w zakresie jakości handlowej oraz monitorowanie pomocy publicznej. W części 53 – UOKiK nie zostali ustanowieni dysponenci budżetu niższego stopnia. Nie było również jednostek podległych.

W ustawie budżetowej na rok 2017⁵ w części 53 – UOKiK zaplanowano dochody budżetowe w wysokości 60 252,0 tys. zł. Zostały one wykonane w kwocie 39 888,3 tys. zł, co stanowiło 0,01% łącznych dochodów budżetu państwa (350 055 080,2 tys. zł). Limit wydatków w tej części, wynoszący 71 019,7 tys. zł, wykorzystany został w kwocie 68 474,3 tys. zł, stanowiącej 0,02% łącznych wydatków budżetu państwa (374 471 817,7 tys. zł). Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 424,6 tys. zł (plan 530,6 tys. zł).

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁶ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych stwierdzono wyłącznie jedną nieprawidłowość. Dotyczyła ona nierzetelnego dokumentowania sposobu oszacowania wartości zamówienia w trzech postępowaniach prowadzonych w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷. Nieprawidłowość ta nie miała jednak wpływu na ogólnie pozytywną ocenę wykonania budżetu państwa w tej części.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Analiza dochodów budżetowych osiągniętych w 2017 r. w porównaniu z 2016 r. wykazała ich wzrost w wartościach bezwzględnych o 42% (39 888,3 tys. zł wobec 28 097,5 tys. zł). W obydwu latach nie został natomiast wykonany plan dochodów określony w ustawach budżetowych (odpowiednio 60 252,0 tys. zł i 56 260,0 tys. zł). Relacje wykonania dochodów do planu ukształtowały się na poziomie odpowiednio 66,2% w 2017 r. oraz 49,9% w 2016 r. Specyfika źródeł dochodów UOKiK powoduje, iż nie ma możliwości precyzyjnego oszacowania ich wpływów w kolejnym roku budżetowym. Na niewykonanie planu wpłynęły zwroty kar 12 podmiotom gospodarczym w łącznej wysokości 14 113,0 tys. zł, m.in. w wyniku uchylenia przez Sąd zaskarżonych decyzji Prezesa UOKiK, co pomniejszyło kwotę zrealizowanych dochodów.

Struktura dochodów według ich źródeł w obydwu latach była identyczna. Podstawową pozycję dochodów stanowiły uiszczone kary i grzywny, wymierzane przez Prezesa UOKiK za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o *ochronie konkurencji i konsumentów*, ewidencjonowane w §0580 – *Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych*. Wyniosły one w 2017 r. 38 264,7 tys. zł, tj. 96,0% całości dochodów, a w 2016 r. - 26 640,8 tys. zł, tj. 94,8%.

⁴ Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o *ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz.U. z 2017 r. poz. 229).

⁵ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.). Dalej także: *ustawa budżetowa*.

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579. Dalej: *upzp*.

Według stanu dzień 31 grudnia 2017 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 25 041,7 tys. zł i były wyższe o 52,5% (8 620,5 tys. zł) od stanu na koniec 2016 r. Podstawową ich pozycją były grzywny i kary nałożone przez Prezesa UOKiK na podmioty gospodarcze (24 853,5 tys. zł).

Zaległości według stanu na 31 grudnia 2017 r. wyniosły 24 748,6 tys. zł, z czego grzywny i kary stanowiły 99,5% (24 620,2 tys. zł). W porównaniu do 2016 r. zaległości były wyższe o 51,3% (8 387,8 tys. zł). Zarówno należności, jak i zaległości powstały w związku z brakiem wpłat od ukaranych podmiotów. NIK, w 2017 r., w ramach kontroli *Wyceny i windykacji należności niepodatkowych Skarbu Państwa* pozytywnie oceniła prowadzenie postępowań windykacyjnych przez UOKiK⁸.

(dowód: akta kontroli str. 522, 561, 580-581, 786-789, 1435)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z ustawą budżetową limit wydatków budżetowych w części 53 – UOKiK ustalony został na 70 214,0 tys. zł. W ciągu roku, na podstawie 13 decyzji Ministra Finansów, kwota ta została zwiększona z rezerw celowych łącznie o 805,7 tys. zł (o 1,1%), do wysokości 71 019,7 tys. zł. Faktyczne wydatki wyniosły 68 474,3 tys. zł, tj. 96,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. wydatki były wyższe o 4 947,8 tys. zł, tj. o 7,8%.

Ze środków pochodzących z rezerw celowych wydanych zostało łącznie 731,2 tys. zł (91,0%), a pozostałą kwotę zwrócono. Szczegółowo zbadane zostało wykorzystanie kwoty 75,6 tys. zł (10,3% sumy zwiększeń), z której wydano 75,1 tys. zł (99,3%). Ze środków tych, zgodnie z przeznaczeniem, sfinansowano wynagrodzenie oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osoby odwołanej z kierowniczego stanowiska państwowego w Urzędzie oraz wypłatę nagród jubileuszowych dla dwóch osób zajmujących kierownicze stanowiska w Urzędzie.

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych wydatki bieżące jednostek budżetowych stanowiły 83,7% zrealizowanych wydatków ogółem (57 334,3 tys. zł), wydatki majątkowe – 7,6% (5 187,6 tys. zł), współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 4,1% (2 813,6 tys. zł), dotacje – 3,9% (2 674,9 tys. zł) oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,7% (463,9 tys. zł). Struktura ta była identyczna z ukształtowaną w roku 2016.

(dowód: akta kontroli str. 6-42, 125, 488-499, 523, 525-526, 562-563, 582-585, 1436-1437)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w wysokości 8 438,1 tys. zł (12,3% całości wydatków), ujętych w księgach rachunkowych w 81 zapisach. Próba została wylosowana metodą monetarną⁹. W próbie tej dotacje wyniosły 2 407,1 tys. zł, tj. 90,0% łącznej kwoty udzielonych dotacji, a wydatki majątkowe – 3 440,7 tys. zł (5,0% całości wydatków Urzędu oraz 66,3% łącznych wydatków majątkowych). W zbadanej próbie nie stwierdzono wydatków dokonanych niezgodnie z obowiązującymi przepisami, niegospodarnych lub niesłużących realizacji celów jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 43-121, 1438-1450)

Na podstawie wyników szczegółowych badań wydatków NIK zwraca uwagę na potrzebę precyzyjnego formułowania postanowień w zawieranych umowach.

- Niejednoznaczne ustalenie sposobu obliczania kar za nieterminowe wykonanie usługi w umowie nr DBA-2/243-79/2016 z dnia 29 lipca 2016 r. spowodowało, że dwóch pracowników UOKiK w odmienny sposób ustaliło liczbę dni opóźnienia

⁸ Wystąpienie pokontrolne z dnia 10 lutego 2017 r. (znak KGP. 410.011.02.2016).

⁹ Metoda monetarna polega na losowaniu operacji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

w dostarczeniu przez wykonawcę sprawozdań z badania próbek. Jeden z tych pracowników liczbę tę ustalił w dniach roboczych, a drugi – kalendarzowych. Miało to istotne znaczenie dla obliczenia wysokości należnej kary umownej. Z protokołów odbiorów próbek wynikało, że opóźnienia wynosiły od 23 do 32 dni roboczych. W notatce dołączonej do faktury wystawionej przez wykonawcę wykazane zostało natomiast opóźnienie od 35 do 48 dni kalendarzowych. Stało się ono podstawą obliczenia wysokości kary umownej w kwocie wyższej niż przy zastosowaniu obliczenia opartego na dniach roboczych. Wprawdzie w tym przypadku wysokość kary nie napotkała sprzeciwu ze strony wykonawcy, niemniej brak jasno ustalonych reguł obliczenia kar za niedotrzymanie terminu wykonania umowy stwarza ryzyko uwikłania Urzędu w niepotrzebny spór. Precyzyjne zapisy umowy zapewniłyby natomiast jednolitość sposobu ustalania czasu opóźnienia, a tym samym precyzję obliczania wysokości kary umownej.

(dowód: akta kontroli str., 790-796, 1451-1492)

Szczegółową kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenia zamówienia publicznego, jednego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego (o wartości umowy 89,0 tys. zł) oraz dwóch na usługi społeczne, przeprowadzonych w oparciu o art. 138o ust. 2 – 4 ustawy *Prawo zamówień publicznych* o wartości zawartych umów 165,7 tys. zł¹⁰. Umowy dotyczyły zatrudnienia pracowników w Europejskim Centrum Konsumenckim (ECK). Z tytułu ich realizacji w 2017 r. Urząd wydatkował 217,8 tys. zł. Badanie, przeprowadzone pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania przepisów ustawy, nie wykazało nieprawidłowości. NIK nie zgłasza także zastrzeżeń, co do celowości udzielenia zbadanych zamówień.

W wyniku analizy przebiegu realizacji umów zawartych w ramach powyższych zamówień publicznych NIK zwraca uwagę, że rozliczenie prac, których wykonanie przewidywały umowy, następowało przed upływem ustalonego okresu rozliczeniowego, pomimo iż mogło zostać dokonane po jego zakończeniu.

- Zapisy § 8 ust. 4 pkt 1 każdej z trzech umów uzależniały wypłatę wynagrodzenia wykonawcy od wystawienia przez niego rachunku w terminie do piątego dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczył rachunek (wraz z prowadzoną kartą czasu pracy oraz szczegółowym wykazem wykonanych usług, zaakceptowanych przez UOKiK). Tymczasem Urząd akceptował rozliczenia wystawiane przez wykonawców przed upływem miesiąca. W oparciu o wyjaśnienia Dyrektora Generalnego¹¹ ustalono, że przyczyną powyższego stanu rzeczy był ukształtowany w Urzędzie proces rozliczania tych zadań. Dokumenty rozliczeniowe były przygotowywane i składane przez poszczególnych wykonawców, akceptowane przez dyrektora ECK, przedkładane Dyrektorowi Generalnemu do ostatecznego zatwierdzenia, a następnie przekazywane do Biura Kadr Szkolenia i Organizacji UOKiK, gdzie naliczano i wypłacano wynagrodzenia. Ze względu na czasochłonność procedury, aby zapewnić naliczenia wynagrodzeń w odpowiednim czasie proces rozliczania był uruchamiany wcześniej. Zdaniem NIK wypłaty dla pracowników ECK mogły być naliczane w kolejnym miesiącu, po złożeniu przez zainteresowanych pełnego rozliczenia wykonanych zadań. O ile jednak względy celowości przemawiałyby za zsynchronizowaniem obydwu terminów, to postanowienia umów w kwestii rozliczania prac powinny być dostosowane do organizacji pracy Urzędu i wewnętrznego obiegu dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 728-749, 770-785, 999-1078, 1099-1188, 1209-1298)

¹⁰ Kwota ta jest łączną kwotą wynagrodzeń wypłaconych wykonawcom w ramach umów za okresy: od dnia 1 lutego 2017 r. do dnia 20 lutego 2018 r. oraz od dnia 16 stycznia 2017 r. do dnia 20 lutego 2018 r. zgodnie z ustawą z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 679), w dniu poprzedzającym dzień wypłaty należności.

¹¹ Pismo znak: BKSiO-910-1/18(5) z dnia 15 lutego 2018 r., pismo znak: BKSiO-910-1/18(12) z dnia 6 marca 2018 r.

- Postanowienia § 8 ust. 4 pkt 1 każdej z powyższych umów obligowały wykonawców do sporządzania kart czasu pracy i składania ich comiesięcznie wraz z rachunkami i szczegółowymi wykazami wykonanych usług. Urząd nie opracował jednak wzoru karty czasu pracy, a tym samym nie ustanowił ich załącznikami do umów (w przeciwieństwie do wzoru rachunku i wykazu wykonanych prac). Według przywołanych w poprzednim tiret wyjaśnień Dyrektora Generalnego UOKiK wzór karty czasu pracy został ustalony w trybie roboczym po podpisaniu umowy. Zdaniem NIK, zleceniodawca powinien zadbać o przygotowanie umowy obejmującej wszystkie niezbędne załączniki konieczne do prawidłowej realizacji umowy i rozliczenia świadczonych usług. Dyrektor Generalny poinformował¹², że pracownicy ECK od 1 marca 2018 r. zostali zatrudnieni na podstawie umów o pracę na czas określony. Tym samym nie istnieje już kwestia dokumentowania realizacji zadań w szczególnej formie.

(dowód: akta kontroli str. 770-785, 824-998, 1001-1078, 1099-1188, 1209-1298)

- Na stronie internetowej: www.uokik.gov.pl zamieszczony był dokument pn. *Regulamin w sprawie trybu postępowania w zakresie dokonywania wydatków ze środków publicznych i udzielania zamówień publicznych* z listopada 2015 r. Był to jednak tylko projekt, który nie został wdrożony. W Urzędzie obowiązywał *Regulamin* wprowadzony w życie zarządzeniem Dyrektora Generalnego UOKiK z dnia 4 lipca 2012 r. W trakcie trwania kontroli, na wniosek kontrolerów, wadliwy dokument został usunięty ze strony internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 754-776)

Przeciętne zatrudnienie¹³ w 2017 r. w UOKiK wyniosło 452 osoby (w 2016 r. zatrudnionych było 445 osób). Przeciętne wynagrodzenie w 2017 r. wynosiło 6 344,9 zł i w porównaniu z 2016 r. było wyższe o 97,9 zł, tj. o 1,6%.

(dowód: akta kontroli str. 122-124, 488-499, 503-512)

Zobowiązania budżetu państwa w części 53 – UOKiK na koniec 2017 r. wyniosły 3 006,3 tys. zł (w całości niewymagalne). Były one niższe od zobowiązań w 2016 r. o 1 244,4 tys. zł, tj. o 29,3%. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz pochodne od wynagrodzeń (2 755,2 tys. zł). W 2017 r. w UOKiK nie zapłacił odsetek od zobowiązań przeterminowanych.

(dowód: akta kontroli str. 503-512, 562-562, 582-585)

Prezes UOKiK sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej, stosownie do postanowień art. 175 *ufp*. W Urzędzie, dla potrzeb dysponenta części, przygotowywane były m.in. zbiorcze sprawozdania kwartalne z wykonania dochodów, na podstawie danych objętych rejestrem kar pieniężnych. Także okresowe analizy wykonania budżetu w obszarze wydatków dokumentowane były w postaci informacji kwartalnych przekazywanych Prezesowi UOKiK. Ponadto dokonywano bieżących i szczegółowych analiz celem kontroli zgodności wykonania wydatków z planowanym przeznaczeniem oraz w zakresie wykonania wydatków w odniesieniu do planu finansowego. Wynikiem tych działań były m.in. dokonywane zmiany planu finansowego.

Kontrolowano również prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz adekwatności kwoty wykorzystanej dotacji do stopnia realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją. Organizacje pozarządowe, realizujące projekty finansowane dotacjami, przesyłały częściowe i końcowe sprawozdania z wykonania zadań. W trakcie ich realizacji Urząd, co najmniej raz na sześć miesięcy, przeprowadzał kontrole merytoryczne u beneficjentów. Pracownicy Urzędu przeprowadzali również kontrole w miejscu wykonywania zadania (np. kontrola Infolinii).

Działania nadzorcze prowadzone były także wobec komórek merytorycznych odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań/podzadań/działań w ramach wykonania budżetu

¹² Pismo znak: BKSIO-910-1/18(26) z dnia 26 marca 2018 r.

¹³ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

państwa w układzie zadaniowym (delegatury i departamenty Urzędu). Sprawozdania zbiorcze z realizacji przez te komórki planu finansowego w układzie zadaniowym, sporządzane przez Zespół Obsługi Finansowej, weryfikowane były przez głównego księgowego i zatwierdzane każdorazowo przez Prezesa Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 488-500, 527-559, 679-727)

Ustalone
nieprawidłowości

We wnioskach o udzielenie zamówień publicznych dotyczących zatrudnienia pracowników w ECK¹⁴ napisano, że dokonane zostało oszacowanie rynkowej wartości usług, które pracownicy ci mieli świadczyć. Faktycznie natomiast, jak przyznał Dyrektor ECK, wartość zamówienia została oszacowana na podstawie historycznych wydatków ponoszonych przez UOKiK w 2016 r. na wynagrodzenia dla ówczesnie zatrudnionych pracowników (specjalisty ds. komunikacji oraz prawnika), z uwzględnieniem limitu wydatków na ten cel w 2017 r. W ocenie NIK dokumentacja powyższych zamówień w tym zakresie została więc sporządzona nierzetelnie. Obowiązujący w Urzędzie *Regulamin* nie wymaga wprowadzenia notatki przez osobę dokonującą oszacowania wartości zamówienia, niemniej jednak, jeśli prezentowana jest informacja o sposobie oszacowania zamówienia, to powinna ona odpowiadać stanowi faktycznemu.

(dowód: akta kontroli str. 759-785, 790-796, 824-998, 1001-1017, 1079-1111, 1189-1208-1221, 1299-1434)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej ustalono wydatki budżetu środków europejskich w części 53 – UOKiK w wysokości 305,0 tys. zł. W ciągu roku, na mocy dwóch decyzji Ministra Finansów, limit wydatków został zwiększony z rezerw celowych o 225,6 tys. zł, tj. o 74,0%, do wysokości 530,6 tys. zł. Wydatki wyniosły 424,6 tys. zł, tj. 80,0% planu po zmianach. W całości przeznaczono je na finansowanie realizacji projektu *Świadomy zamawiający – prawo konkurencji w przetargach publicznych*, w ramach działania 2.18 – *Wysokiej jakości usługi administracyjne POWER 2014 – 2020*, którego Urząd był beneficjentem.

Projekt powinien być realizowany od listopada 2016 r. do końca 2017 r. W jego ramach Urząd zorganizował m.in. szkolenia stacjonarne na temat zamówień publicznych, wydał publikację *Ustawa o zmianie ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz* oraz przygotował i uruchomił e-learningową platformę dotyczącą tematyki zamówień publicznych.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego z dnia 6 marca 2018 r.¹⁵ niepełne wykorzystanie limitu wydatków wynikało z oszczędności na organizacji szkoleń stacjonarnych oraz z faktu, że kwota przeznaczona pierwotnie na wynagrodzenia dla pracowników UOKiK została przeszacowana.

Wykonanie przyjętych projekcie trzech wskaźników produktu przedstawiało się następująco:

- *Liczba pracowników administracji publicznej (rządowej i samorządowej) zajmujących się przeprowadzaniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, objętych wsparciem szkoleniowym w zakresie prawa konkurencji i zamówień publicznych* – plan 1500, wykonanie 1362, tj. 90,8%,
- *Liczba pracowników administracji rządowej, samorządowej i jednostek jej podległych oraz instytucji kontrolnych objętych wsparciem szkoleniowym w zakresie udzielania zamówień publicznych* – plan 1500, wykonanie 1362, tj. 90,8%,
- *Platforma e-learningowa poświęcona zamówieniom publicznym* – plan i wykonanie jeden, czyli 100%.

Przyjęte dwa wskaźniki rezultatu zrealizowano na poziomie:

¹⁴ Umowa nr BDG-1-1130-3/17 z dnia 16 stycznia 2017 r., BDG-1-1130-5/17 z dnia 31 stycznia 2017 r. oraz BDG-1-1130-2/17 z dnia 16 stycznia 2017 r.

¹⁵ Pismo znak: BKSIO-910-1/18(13).

- Liczba pracowników administracji publicznej (rządowej i samorządowej) zajmujących się przeprowadzaniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, którzy podnieśli swoje kompetencje w zakresie prawa konkurencji i zmw przetargowych – plan 1305, wykonanie 1348, tj. 103,3%,
- Liczba użytkowników platformy e-learningowej poświęconej zmwom przetargowym – plan 4 400, wykonanie 513, tj. 11,6%.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego¹⁶ przyczyną niskiej liczby użytkowników platformy było zbyt wąskie zdefiniowanie grupy docelowej, którą ograniczono do administracji rządowej i samorządowej, zamiast ogólnie publicznej. Ponadto zorganizowano szkolenia stacjonarne i on-line o tej samej tematyce.

W dniu 20 grudnia 2017 r.¹⁷ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, na wniosek UOKiK, wyraziło zgodę na przedłużenie czasu realizacji projektu do 30 czerwca 2018 r. Dyrektor Generalny poinformował¹⁸, że kontynuowane są działania promocyjne platformy.

Szczegółowymi badaniami objęto pięć wydatków w łącznej kwocie 183,5 tys. zł (43,2% wydatków budżetu środków europejskich). W ocenie NIK wydatki zostały zrealizowane w okresie kwalifikowalności, zgodnie z porozumieniem¹⁹ w sprawie realizacji projektu i rzetelnie udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 43-50, 88-96, 126-340, 376-378, 488-500, 524-525, 679-727)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Według układu zadaniowego budżetu państwa w 2017 r. Prezes UOKiK realizował trzy zadania w ramach trzech funkcji, tj.: Nr 6 – *Polityka gospodarcza kraju* (zadanie 6.5.W – *Ochrona konkurencji i konsumentów*), Nr 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* (zadanie 11.4.W – *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa*) oraz Nr 22 – Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna, z zadaniem 22.1.W o tej samej nazwie.

Badaniami kontrolnymi objęto trzy podzadania w ramach dwóch zadań, dobrane w sposób celowy, według kryterium istotności z punktu widzenia zadań Prezesa UOKiK oraz wydatkowanych środków. Były to podzadania 6.5.1 – *Ochrona konkurencji*, 6.5.3 – *Pomoc publiczna* oraz 11.4.2.W – *Pozamilitarne przygotowanie obronne*.

- Na realizację podzadania 6.5.1 – *Ochrona konkurencji* zaplanowano 13 664,0 tys. zł, natomiast wydano 10 373,5 tys. zł, tj. 95,9%. Celem podzadania była ochrona konkurencji, umożliwiająca przedsiębiorcom działanie i rozwój w optymalnych warunkach rynkowych, a miernikiem *skuteczność działań Prezesa UOKiK w sprawach antymonopolowych, w których zaskarżono wydaną przez niego decyzję*. Jego wartość obliczana była jako stosunek liczby decyzji, które w zakresie rozstrzygnięcia zostały utrzymane przez sądy do liczby decyzji antymonopolowych podlegających rozpoznaniu przez sądy w danym okresie (półrocznym i rocznym).

Powtarzającym się problemem w realizacji tego podzadania, jest pogarszająca się relacja pomiędzy liczbą zaskarżonych decyzji Prezesa UOKiK, a liczbą rozstrzygnięć sądowych, w których decyzje te zostały utrzymane. Wskazuje na to porównanie planowanej wartości miernika (na poziomie 65%) i faktycznie zrealizowanej – 51,1%. W wymiarze finansowym pogarszanie się powyższej relacji miało zasadniczy wpływ na niewykonanie zaplanowanych dochodów budżetowych, wskutek ko-

¹⁶ Pismo znak: BKSIO-910-1/18(13) z dnia 6 marca 2018 r.

¹⁷ Pismo znak: DAP-WMIFEFS-754-12-9/2017.

¹⁸ Pismo znak: BKSIO-910-1/18(13) z dnia 6 marca 2018 r.

¹⁹ Nr porozumienia: WND-POWR.02.18.00-00-0092/16 z dnia 15 listopada 2016 r.

nieczności zwrotu wpłaconych kar. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego²⁰ na osiągniętą wartość miernika znaczny wpływ miała m.in. niemożliwa do przewidzenia, niekorzystna dla UOKiK zmiana linii orzecniczej sądów oraz zmiany interpretacji prawa przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ponadto na poziom miernika wpływ miała wysoka fluktuacja zatrudnienia w UOKiK, polegająca na odchodzeniu z departamentów merytorycznych i delegatur doświadczonych pracowników, zastępowanych pracownikami bez doświadczenia. Zdaniem NIK nie były to jedyne przyczyny. Analiza dwóch spośród trzech wyroków Sądu Okręgowego w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów²¹ wykazała, że Sąd uchylając zaskarżone decyzje Prezesa UOKiK podkreślił m.in. brak wyjaśnienia całokształtu okoliczności rozpatrywanych spraw oraz dokonanie nieprawidłowej analizy zebranego materiału dowodowego, co doprowadziło do wysnucia ze zgromadzonego materiału dowodowego wadliwych wniosków. Prowadzi to do konkluzji, że Prezes UOKiK, wydając przedmiotowe decyzje, nie udokumentował należycie okoliczności stanowiących podstawę rozstrzygnięć, nakładających niekiedy bardzo wysokie kary pieniężne na przedsiębiorców. NIK podtrzymuje wyrażoną w wystąpieniu pokontrolnym wystosowanym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. uwagę o konieczności wnikliwego analizowania linii orzecniczej sądów w celu wykorzystania wskazywanych w orzeczeniach argumentów w procesie przygotowywania rozstrzygnięć Prezesa UOKiK. NIK pozytywnie odnotowuje w tym kontekście fakt, że UOKiK otrzymał wykonaną przez Uniwersytet Warszawski (na zlecenie Urzędu) analizę orzecznictwa sądów antymonopolowych, w tym najczęstszych przyczyn uchylania decyzji Prezesa UOKiK.

- Na realizację podzadania 6.5.3 – Pomoc publiczna zaplanowano 4 282,0 tys. zł, a wydano 4 038,5 tys. zł, tj. 88,3% planu po zmianach (4 572,0 tys. zł). Celem tego podzadania były działania na rzecz wykluczenia pomocy mającej niekorzystny wpływ na konkurencję, poprzez zapewnienie zgodności pomocy udzielanej w Polsce z odpowiednimi przepisami prawa unijnego. Miernik dla podzadania określony został jako średni stopień realizacji działań na rzecz wykluczenia pomocy mającej niekorzystny wpływ na konkurencję²². Założono osiągnięcie poziomu 100%, a wykonano 97%. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego UOKiK²³ niższa niż planowano wartość miernika wynikała z wpłynięcia do UOKiK w ostatnich dniach grudnia 2017 r. trzech wniosków, dla których opinie o planowanej pomocy publicznej zostały lub zostaną wydane w 2018 r. Dokonanie porównań poziomu mierników i wydatkowanych kwot z lat 2016 i 2017, nie było możliwe ze względu na zmianę w 2017 r. nazwy miernika i metodologii jego obliczania. Według wyjaśnień Prezesa UOKiK²⁴ obowiązujący w 2016 r. miernik *liczba działań podjętych w celu zapewnienia skutecznej ochrony konkurencji* był zależny od liczby inicjatyw podejmowanych przez organy administracji rządowej i samorządowej, odpowiedzialne za kształtowanie i realizowanie polityki gospodarczej. Prezes UOKiK nie posiadał kompetencji w zakresie inicjowania, projektowania, wprowadzania w życie oraz realizowania instrumentów polityki gospodarczej państwa, takich jak wspieranie przedsiębiorców.
- Na realizację podzadania 11.4.2.W – Pozamilitarne przygotowania obronne zaplanowano 2,0 tys. zł, a wydano 1,8 tys. zł. Celem tego podzadania było przygotowanie Urzędu do działań w sytuacjach kryzysowych, a miernikiem dla podzadania był wskaźnik przygotowania do funkcjonowania na głównym stanowisku kierowania w

²⁰ Pismo znak: BKSIO-910-1/18(10) z dnia 27 lutego 2018 r.

²¹ Sygn. Akt XVII AmA 33/15 wyrok z dnia 7 kwietnia 2017 r. i Sygn. Akt XVII AmA 56/15 wyrok z dnia 29 maja 2017 r.

²² Do jego obliczenia wykorzystano średnią arytmetyczną mierników częściowych odnoszących się do liczby wydanych opinii (X), dokonanych notyfikacji (Y) i przygotowanych raportów (Z): $X+Y+Z/3$.

²³ Pismo znak: BKSIO-910-1/18(10) z dnia 27 lutego 2018 r.

²⁴ Pismo znak: BKSIO-910-1/18(10) z dnia 27 lutego 2018 r.

stałej siedzibie Urzędu²⁵. Jego wysokość ustalono na 100%, a zrealizowano na poziomie 88,0%. Miernik został w pełni zrealizowany przy niższych nakładach finansowych. W ramach realizowanego podzadania i działania zostało zakupionych siedem szperaczy akumulatorowych, na które wydatkowano 88% zaplanowanej kwoty. Zdaniem NIK przyjęta metodologia obliczania wartości realizacji miernika dla tego podzadania jest błędna. Uzależnia ona bowiem procentowy stopień realizacji miernika od poziomu wydatkowanych środków, co nie oddaje rzeczywistego poziomu wykonania zadania. Zadanie zrealizowano bowiem w pełni, kupując cały zaplanowany sprzęt, natomiast wydatkowano kwotę niższą niż planowano. W tej sytuacji nie odpowiada stanowi faktycznemu wykazywanie stopnia realizacji miernika na poziomie 88%.

(dowód: akta kontroli str. 379-487, 513-521, 525-526, 574-575, 591-594, 679-727, 1493-1525)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w zakresie wydatków poniesionych w 2017 r. oraz w zakresie nadzoru na przebiegiem realizacji budżetu ze strony dysponenta części 53 – UOKiK.

3. Sprawozdawczość

*Opis stanu
faktycznego*

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 53 – UOKiK rocznych sprawozdań za 2017 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W 2017 r. UOKiK zrealizował wniosek pokontrolny NIK z 2015 r. dotyczący *zidentyfikowania ryzyk w obszarze sprawozdawczości i księgowości*. W czerwcu 2017 r. dokonano identyfikacji ryzyk, a we wrześniu weszło w życie zarządzenie Prezesa UOKiK nr 24/2017 z dnia 12 września 2017 r. w sprawie *ustalenia procedur kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem, planowania działalności, sprawozdawczości i samooceny w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów*.

(dowód: akta kontroli str. 341-375, 488-500, 560-678)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

²⁵ Algorytm wyliczenia miernika: % kwoty zaplanowanej do kwoty wydatkowanej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzane przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

VI. Wnioski

*Wnioski
pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o zapewnienie rzetelnego dokumentowania czynności szacowania wartości udzielanych zamówień publicznych.

VII. 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.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
/-/ Krzysztof Kwiatkowski