



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Warszawa, 17 kwietnia 2007 r.

Skrzynka pocztowa Nr P-14

P/06/054
KGP/41003-1/07

**Pan
Marek Niechciał**

**Prezes
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 r. Nr 85 poz. 937 ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w **Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów**, zwanym dalej **UOKiK lub Urzędem**, kontrolę wykonania budżetu państwa w 2006 r. w części 53.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 10 kwietnia 2007 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2006 r. w części 53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, mimo stwierdzonych uchybień, dotyczących przestrzegania przepisów, procedury wewnętrznej, zawierania umów z wykonawcami oraz dokumentacji - związanej z udzielaniem zamówień publicznych, o czym w pkt. 3.1-3.4 *Wystąpienia*.

2. Dochody budżetu państwa zrealizowane w 2006 r. w części 53 – UOKiK, wyniosły 10 825,7 tys. zł i były wyższe o 9 565,7 tys. zł, tj. o 859,2 % od dochodów zaplanowanych w *ustawie budżetowej na rok 2006 z dnia 17 lutego 2006 r.*² (1 260,0 tys. zł). Osiągnięte dochody były także wyższe o 7 857,7 tys. zł (364,7 %) od dochodów zrealizowanych w 2005 r.

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² Dz. U. Nr 35, poz. 244

(2 968,1 tys. zł). Dominującym źródłem ponadplanowych dochodów były wpłaty przedsiębiorców ukaranych przez **Prezesa UOKiK** na podstawie przepisów *ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*³ za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję oraz naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

2.1. Kontrola nie wykazała naruszenia zasad, trybu i terminów opracowania planu dochodów i wydatków w części 53 określonych w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2006*⁴. Znaczna rozbieżność pomiędzy dochodami ujętymi w *ustawie budżetowej*, a dochodami faktycznie osiągniętymi przez UOKiK spowodowana była okolicznościami, których nie można było przewidzieć w okresie opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2006 i uwzględnić w planie dochodów UOKiK. Izba przyjmuje wyjaśnienie Pani Magdaleny Jaworskiej, Dyrektora Generalnego UOKiK⁵: „Na fakt braku możliwości precyzyjnego zaplanowania dochodów w tym zakresie w znaczącym stopniu wpływa przede wszystkim możliwość korzystania przez przedsiębiorców z drogi sądowej, co bezpośrednio przekłada się na wydłużenie się poszczególnych spraw [...]”.

UOKiK wywiązał się z obowiązku terminowego przekazania pobranych dochodów budżetowych do budżetu państwa, wynikającego z § 4 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*⁶.

2.2. NIK zwraca uwagę na utrzymujący się nadal relatywnie wysoki poziom należności z tytułu dochodów SP, pochodzących głównie z grzywien i innych kar pieniężnych za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję oraz naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Według stanu na koniec grudnia 2006 r. zaległości netto⁷ wyniosły 2 025,7 tys. zł i w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2005 r. (2 367,7 tys. zł), były niższe o 342 tys. zł, tj. o 14,4 %. Jednak całość należności według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. wyniosła 42 025,7 tys. zł, w tym należności z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych stanowiły 41 965,8 tys. zł tj. 99,9 % ogółu dochodów Skarbu Państwa. Na tę kwotę składały się należności w znacznych wysokościach od pojedynczych podmiotów (np. **PKP Cargo S.A.** –

³ Dz. U z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm. – uchylona z dniem 21.04.2007 r.

⁴ Dz. U. Nr 91, poz. 764 ze zm.

⁵ Pismo nr DPB - 2/0910-1(31)/2007/MG z 8 lutego 2007 r.,

⁶ Dz. U. Nr 116, poz. 784

⁷ Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. Nr 115 poz. 781) zaległości netto to kwoty należności pozostałych do zapłaty, których termin zapłaty minął z wyłączeniem niektórych płatności, np. w ratach, odroczonej, objętych postępowaniem ugodowym.

40 000,0 tys. zł⁸). W porównaniu do stanu na 31 grudnia 2005 r. (2 367,7 tys. zł) należności pozostałe do zapłaty ogółem były wyższe o 39 658,0 tys. zł tj. o 1 775 %.

NIK nie wnosi uwag do decyzji o odraczaniu terminów płatności i rozkładaniu na raty spłaty należności pieniężnych, podejmowanych przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 106 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienie Dyrektora Generalnego UOKiK⁹ dotyczące usprawnienia działań windykacyjnych Urzędu oraz uruchamiania postępowań egzekucyjnych.

3. Wydatki budżetowe UOKiK wykonano w 2006 r. w kwocie 41 684 tys. zł, stanowiącej 97,8 % wielkości określonej w ustawie budżetowej oraz 97,3 % planu po zmianach. W porównaniu do 2005 r. wydatki były niższe o 932 tys. zł, tj. o 2,2 %. W ustawie budżetowej na 2006 r. wydatki Urzędu ustalono w wysokości 41 400 tys. zł. W ciągu roku kwota ta została zwiększona ze środków rezerwy ogólnej i celowej o 1 434 tys. zł do ostatecznej wysokości 42 834 tys. zł.

Szczegółowa kontrola NIK objęła 76,3 % wydatków inwestycyjnych, 28,8 % wydatków na zakupy materiałów i wyposażenia, 68,9 % wydatków na zakup usług remontowych, 45,6 % wydatków na zakup usług pozostałych i 21,1 % wydatków na szkolenia członków korpusu służby cywilnej. Ponadto w rozdziale 75001 skontrolowano 99,0 % wydatków na podróże służbowe zagraniczne (§ 4427) i 85,8 % wydatków na różne opłaty i składki, a w rozdziale 75097 – **Gospodarstwo Pomocnicze UOKiK** (GP UOKiK) zbadano 61,9 % kosztów poniesionych na zakupy usług remontowych i 37,3 % kosztów poniesionych na zakup usług pozostałych. Dodatkowo przeanalizowano 100 % wydatków poniesionych w 2006 r. przez podległy **Główny Inspektorat Inspekcji Handlowej** (GIIH) na zakupy materiałów biurowych i biletów lotniczych.

3.1. W 2006 r. na zakup biletów lotniczych GIIH wydatkował ponad 46,8 tys. zł a na zakup materiałów biurowych prawie 70 tys. zł. Realizacja tych zakupów nastąpiła z pominięciem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁰ (upzp), co zostało potwierdzone przez kontrolę doraźną UOKiK. Naruszenie przepisów polegało na podzieleniu zamówienia na części, mimo braku przesłanek faktycznych do takiego działania. W dniu 23 marca 2007 r pan Bogumił Ciaś, Zastępca Głównego Inspektora IH., złożył w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

⁸ Do dnia zakończenia kontroli, w UOKiK nie podjęto rozstrzygnięcia w sprawie wniosku podmiotu o rozłożenie nałożonej kary na raty.

⁹ Pismo z 21 marca 2007 r., nr DPB – 7/0910-1(78)/07

¹⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 ze zm.

*finansów publicznych*¹¹, zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych do **Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych**. Zawiadomieniem tym objęto naruszenia dyscypliny finansów publicznych w 2005 r. i 2006 r., w związku z niedochowaniem obowiązku zastosowania *upzp* w zakresie zakupu materiałów biurowych i biletów lotniczych przez pana Jerzego Wall, Dyrektora Biura Głównego Inspektora IH.

3.2. Na pozytywną ocenę w zakresie realizacji zamówień publicznych zasługuje fakt, iż *zarządzeniem Głównego Inspektora IH nr 3/07 z 1 marca 2007 r.* zostało utworzone stanowisko ds. zamówień publicznych. W GIIH w 2006 r., zmieniono procedurę kontroli finansowej *zarządzeniem nr 17 z 14 listopada 2006 r.* obejmującą m.in. badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, przy udzielaniu zamówień publicznych. NIK ocenia, że procedury te w zakresie udzielania zamówień publicznych są ogólne, w związku z czym nie dają gwarancji prawidłowej kontroli *ex ante* w omawianym zakresie, mającej zasadnicze znaczenie w tym procesie.

Negatywnie pod względem rzetelności NIK ocenia równoległe obowiązywanie *zarządzeń Głównego Inspektora IH nr 3 z 16 stycznia 2006 r. i nr 17 z 14 listopada 2006 r.*, dotyczących procedur kontroli finansowej w GIIH. Przyczyną tej nieprawidłowości było wydanie przez Głównego Inspektora nowego zarządzenia bez uchylenia regulacji obowiązującej poprzednio. Przeoczenie to zostało usunięte 16 marca 2007 r. poprzez wydanie nowego zarządzenia nr 7.

3.3. Pozytywnie z punktu widzenia legalności i celowości, Izba ocenia udzielanie zamówień publicznych przez UOKiK (rozdz. 75001), w zakresie przestrzegania zasad, form i trybów postępowania wynikających z *upzp* i regulacji wewnętrznych Urzędu. Zastrzeżenie Izby budzą błędy w zawieraniu umów z wykonawcami.

W umowach nr WZPA/100/06 z 21 listopada 2006 r., nr WZPA/97/06 z 30 października 2006 r. i nr WZPA/25/06 z 17 stycznia 2006 r. nie zawarto postanowień precyzujących, kto ze strony wykonawcy jest osobą wyznaczoną do podpisania protokołu odbioru prac, do kontaktów z zamawiającym i do podpisania protokołu przekazania-odbioru. Stwierdzono również brak postanowień dot. nr rachunku, na który zamawiający miał przysyłać wykonawcy wynagrodzenie. Dyrektor Generalny UOKiK wyjaśniła¹², że sporządzając umowy, pracownicy UOKiK każdorazowo zwracają się do wykonawców o wskazanie tych danych, ale nie zawsze je otrzymują.

¹¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

¹² Pismo nr DPB-4/0910-1(76)/2007 z 20 marca 2007 r.

Umowa nr WZPA/25/06 z 17 stycznia 2006 r. podpisana została ze strony UOKiK przez panie M. Jaworską i M. Przymus, natomiast we wstępie umowy zapisano, że UOKiK reprezentowany jest przez panią Małgorzatę Przymus, Głównego Księgowego i pana Adama Żołnowskiego Dyrektora Generalnego Urzędu. Nie kwestionując uprawnień do reprezentowania UOKiK w ww. umowie, NIK zauważa że nie zawiera ona adnotacji, iż w dacie jej podpisania pani Jaworska pełniła funkcję Zastępującej Dyrektora Generalnego Urzędu.

3.4. NIK ocenia pozytywnie, z punktu widzenia celowości, udzielanie zamówień publicznych przez Gospodarstwo Pomocnicze UOKiK, które przestrzegało zasad, form i trybów postępowania wynikających z *upzp* i regulacji wewnętrznych GP UOKiK. Zastrzeżenia Izby budzą natomiast przypadki błędów w sporządzaniu dokumentacji związanej z prowadzonymi postępowaniami przetargowymi.

W *Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia* dotyczącej postępowania nr 3/PN/ST/06 nie wskazano osób uprawnionych do porozumiewania się z wykonawcami, mimo że zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 7 *upzp* dokument ten powinien zawierać takie informacje. W dokumentach dotyczących postępowania nr 4/PN/ST/06, tj. we wniosku o wszczęcie postępowania, w SIWZ, w ogłoszeniach o przetargu, o udzieleniu zamówienia oraz w prowadzonej z oferentami korespondencji, zamieszczano informację, że wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość 60 000 euro, mimo że faktycznie oszacowano i zaakceptowano tę wartość na kwotę znacznie poniżej 60 000 euro.

4. Izba ocenia pozytywnie realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2005 r.¹³, dotyczącego podjęcie działań mających na celu zapewnienie płatności faktur w terminie. Realizując postulat NIK, w dniach 11-12 maja 2006 r. zostały zorganizowane wewnętrzne szkolenia pracowników UOKiK. Zakres tych szkoleń obejmował m.in. zasady prowadzenia rozliczeń finansowych.

5. NIK nie wnosi uwag do wykorzystania, zgodnie z przeznaczeniem, dotacji budżetowych, udzielonych organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych w zakresie ochrony interesów konsumentów. W ustawie budżetowej na rok 2006 w części 53 przewidziano dotacje w kwocie 2 100 tys. zł. Kontrola wykazała, że UOKiK ogółem rozdysponował 2 048,8 tys. zł. tj. 97,6 % zaplanowanych kwot dotacji. Niewykorzystane środki publiczne w kwocie 51,2 tys. zł., pochodzące z dotacji celowych zostały zwrócone do budżetu państwa w okresie przejściowym tj. 5 stycznia 2007 r. NIK nie wnosi uwag do przestrzegania przez

¹³ Wystąpienie pokontrolne NIK z 21 kwietnia 2006 r.

dysponenta środków budżetowych zasady jawności finansów publicznych. Urząd stosownie do art. 13, ust.2 pkt 7 *ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*¹⁴ ogłosił otwarty konkurs ofert o zadaniach publicznych przewidzianych do realizacji wraz z kwotami dotacji przyznanymi na ten cel.

6. Izba nie zgłasza uwag do wykorzystania i rozliczenia przez UOKiK środków przyzanych w roku 2006 z rezerwy ogólnej (część 81) i z rezerwy celowej (część 83, poz. 10, 31 i 32) w łącznej kwocie 1 434 tys. zł.

7. NIK nie zgłasza uwag do systemu sporządzania i dokumentowania dowodów księgowych oraz prowadzenia sprawozdawczości budżetowej w UOKiK. Badanie zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych Urzędu przeprowadzono na podstawie wybranej próby 384 dowodów (zapisów księgowych) zbadanych przy wykorzystaniu statystycznej metody monetarnej (MUS). W wyniku powyższego badania nie stwierdzono nieprawidłowości. Uwzględniając wyniki ekstrapolacji, NIK wydaje pozytywną opinię o skuteczności systemu księgowości i kontroli finansowej oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych, wpływających na wiarygodność sprawozdań rocznych oraz sprawozdawczość bieżącą. Sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28, oraz Rb-N i Rb-Z pokazują rzetelny obraz dochodów i wydatków UOKiK, a także należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2006 r. Urząd terminowo przekazywał sprawozdania budżetowe. W 2006 r. UOKiK nie dokonywał korekt sprawozdań budżetowych.

8. Ustalenia kontroli wskazują na właściwe wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na realizację projektów współfinansowanych przez Unię Europejską. Urząd łącznie wydatkował na ten cel 2 080,0 tys. zł. w tym na współfinansowanie projektów wsparcia instytucjonalnego administracji publicznej, realizowanych w ramach Transition Facility (1 214,0 tys. zł), projektu I.PL2003/004-379.01.10, PHARE 2003 - „Wzmocnienie polityki ochrony konsumentów” (584,0 tys. zł) oraz współfinansowanie działalności Europejskiego Centrum Konsumenckiego (318,0 tys. zł). NIK nie wnosi uwag do realizacji zadań wykonywanych w ramach ww. projektów.

9. Izba nie zgłasza uwag do zakresu nadzoru i kontroli sprawowanej przez dysponenta głównego nad całością gospodarki finansowej podległych jednostek organizacyjnych. Nadzorem i kontrolą Urzędu objęto gospodarkę finansową podległych jednostek w przedmiocie i zakresie zgodnym z wymogami przepisu art.153 ust 2 i 3 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o fi-*

¹⁴ Dz. U. nr 96, poz. 873 ze zm.

nansach publicznych¹⁵.. UOKiK dokonywał okresowych ocen gospodarki finansowej m.in. na podstawie kwartalnych sprawozdań podległych jednostek organizacyjnych.

W wyniku przeprowadzonych przez Urząd 8 zadań audytowych oraz 5 kontroli wewnętrznych, a także w wyniku 7 kontroli wewnętrznych przeprowadzonych przez GIIH, do kontrolowanych komórek kierowane były uwagi i zalecenia pokontrolne. Dla zapewnienia nadzoru nad funkcjonowaniem Urzędu, sprawozdania z przeprowadzanych audytów i kontroli przekazywane były również do Dyrektora Generalnego UOKiK.

10. Nie została przekroczona kwota wydatków na wynagrodzenia, określona *ustawą budżetową na rok 2006* oraz w decyzjach Ministra Finansów dotyczących zmian planu wydatków. Z planowanej – po zmianach – kwoty wydatków na wynagrodzenia w części 53 w wysokości 19 899 tys. zł, wydatkowano 19 822 tys. zł, tj. 99,6 % przewidzianych środków, przy przeciętnym zatrudnieniu 424 etaty. W efekcie przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 3,9 tys. zł i było wyższe o 7 % od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na jednego pełnozatrudnionego w roku 2005 (łącznie wydatki na wynagrodzenia stanowiły wówczas 18 431 tys. zł, przy przeciętnym zatrudnieniu 422 etaty).

11. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Objęcie nadzorem prawidłowości sporządzania dokumentacji związanej z prowadzonymi postępowaniami o udzielanie zamówień publicznych i zawieranymi umowami;
- 2) Wdrożenie procedur wstępnej kontroli finansowej w zakresie udzielania zamówień publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezesa o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

¹⁵ Zadania w tym zakresie zostały uregulowane w zarządzeniach Prezesa Urzędu: Nr 11/2005 z dnia 28 września 2005 r. oraz Nr 19/2006 z dnia 30 listopada 2006 r. - w sprawie procedury sprawowania nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej podległych Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów jednostek organizacyjnych

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

/-/ Stanisław Jarosz