



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

7. 4. 05. 2012

KIN-4100-02-01/2012
P/12/071

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2012 r.

Pan
Sławomir Nowak
Minister Transportu, Budownictwa
i Gospodarki Morskiej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała działalność Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej² (MTBiGM) w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 21 – Gospodarka morską.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2011 r. w części 21 – Gospodarka morską.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonanie budżetu państwa w 2011 r. w powyższej części, pod względem:

- 1) wykonania planu dochodów budżetowych. Zrealizowane w 2011 r. dochody wyniosły 13.436,2 tys. zł i były o 45,3 % wyższe od przewidzianych (9.246,0 tys. zł) w ustawie budżetowej na rok 2011³. W porównaniu do 2010 r. dochody te były wyższe o 43,0%, tj. o 4.038,0 tys. zł. Najwyższe dochody osiągnięto w dziale 600 - Transport i łączność, które wyniosły 12.557,7 tys. zł, co stanowiło 93,5% dochodów ogółem. Przekroczenie planu dochodów budżetowych wynikało z uzyskania ponadplanowych wpływów, m.in. z tytułu sprzedaży, najmu i dzierżawy składników majątkowych, grzywien, mandatów i innych kar

¹ Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

² Do dnia 18 listopada 2011 r. Ministerstwo Infrastruktury.

³ Dz.U. z 2011 r. Nr 29, poz. 150.

pieniężnych od ludności oraz kary umownej z tytułu nieterminowego wykonania umowy dotyczącej budowy statku ratowniczego SAR 3000/I;

- 2) wykonania planu wydatków budżetowych. W ustawie budżetowej na rok 2011 zaplanowano wydatki w wysokości 777.075,0 tys. zł. Minister Finansów wydał 35 decyzji w sprawie zwiększeń planu wydatków z rezerwy celowej (i jednej korekty), powodujących jego zwiększenie o 65.722,9 tys. zł (tj. o 8,5%) do kwoty 842.797,9 tys. zł. W trakcie roku 2011 Ministrowie Infrastruktury/Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dokonali 3. blokad wydatków w łącznej kwocie 66.675,4 tys. zł, które miały pozostać nie wykorzystane w 2011 roku. I tak:

- w dniu 31 maja zablokowano kwotę 1.500,0 tys. zł przewidzianą w ustawie budżetowej na realizację programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”,
- w dniu 17 listopada zablokowano kwotę 65.059,2 tys. zł przewidzianą w ustawie budżetowej na realizację programu wieloletniego pn. „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”,
- w dniu 30 listopada zablokowano kwotę 116,2 tys. zł przewidzianą w ustawie budżetowej na realizację zadania pn. „ Budowa kabla światłowodowego w relacji Brama Portowa w Szczecinie – Ratusz w Szczecinie (Pl. Batorego 4).

Analiza wydatków wykazała, że:

- zrealizowane wydatki w łącznej kwocie 770.876,7 tys. zł stanowiły 91,5% planu po zmianach i w porównaniu do 2010 r. były wyższe o 41,1%,
 - wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 307.141,0 tys. zł (w roku 2010 - 132.006,0 tys. zł) co stanowiło 82,0% planu po zmianach i 99,7% planu po zmianach i blokadach(307.989,0 tys. zł),
 - wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 463.736,0 tys. zł, tj. w 99,1% planu po zmianach (w 2010 r. - 414.487,3 tys. zł),
 - wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 93.497,4 tys. zł (99,7% planu). Przeciętne zatrudnienie wyniosło 1.891 osoby i w porównaniu do planowanego limitu zatrudnienia (plan po zmianach) było niższe o 362 osoby (16,1%). Mniejsze zatrudnienie dotyczyło głównie członków korpusu służby cywilnej i wynosiło 952 osób (plan po zmianach - 1104 osoby). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wynosiło 4.120,3 zł i w stosunku do 2010 r. wzrosło o 1,7%,
 - w całości i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano dotację podmiotową. W ustawie budżetowej, w dziale 803 - Szkolnictwo wyższe, zaplanowano dotację podmiotową w wysokości 101.508,0 tys. zł, którą - w wyniku 5 decyzji - zwiększono do kwoty 108.683,2 tys. zł. Dotacje zostały w pełni wydatkowane przez akademie morskie w Gdyni oraz w Szczecinie, z czego na działalność dydaktyczną przeznaczono 96.485,2 tys. zł, a na pomoc materialną dla studentów 12.198,0 tys. zł;
- 3) poprawnie wprowadzanych zmian w planie wydatków. Ocena taka wynika z analizy 3. decyzji Ministra Finansów, wydanych w listopadzie 2011 roku. Zmiany te uwzględnione zostały w planach wydatków MI/MTBiGM w dniu zatwierdzenia decyzji Ministra Finansów w systemie Trezor lub w dniu następnym;
- 4) poprawnego ewidencjonowania wydatków. Ocena taka wynika z badania próby 18 dowodów na łączną kwotę 3.534,4 tys. zł (13,7% poniesionych wydatków), wybranej metodą monetarną z systemu finansowo-księgowego MI/MTBiGM. W próbie tej nie stwierdzono nieprawidłowości;
- 5) wiarygodności rocznych sprawozdań budżetowych. Dotyczy to sprawozdań budżetowych Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych oraz kwartalnych Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń. Sprawozdania te przedstawiają - w opinii NIK - prawdziwy obraz dochodów i wydatków oraz należności i zobowiązań w 2011 r., zgodnie

z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych. Sprawozdania przekazywane były w terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami;

- 6) organizacji systemu księgowości oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych. Badanie próby 54 dowodów i zapisów księgowych dotyczących części 21 – wybranej metodą monetarną – na łączną kwotę 16.836,0 tys. zł - nie wykazało nieprawidłowości w zakresie zgodności oraz wiarygodności sprawozdawczości bieżącej i rocznej;
- 7) przeprowadzonych postępowań przetargowych. Badanie czterech postępowań (dotyczących usługi cateringowej, opracowania studium wykonalności i programu funkcjonalno-użytkowego i pilotażowego wdrożenia RYS Dolnej Odry, zapewnienia łączności alarmowej i bezpieczeństwa w obszarach odpowiedzialności polskiej administracji morskiej, wykonania prognozy oddziaływania na środowisko dla zmiany programu wieloletniego na lata 2004 – 2023 pn. „Program ochrony brzegów morskich”) – o wartości 29.046,0 tys. zł (55,4% ogólnej wartości zamówień publicznych) wykazało, że były one przeprowadzane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴.

Zastrzeżenia NIK w zakresie wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 21-Gospodarka morską dotyczą natomiast:

- 1) występowania należności i zaległości, które na koniec 2011 r. wynosiły odpowiednio: 2.601,5 tys. zł oraz 1.748,7 tys. zł (w 2010 r. wynosiły odpowiednio: 887,5 tys. zł i 594,4 tys. zł), co stanowiło wzrost zaległości w stosunku do roku 2010 o 194,2%. Wszystkie dotyczyły działu 600 - Transport i łączność, a przyczynami ich powstania było niepłacenie lub nieterminowe wnoszenie opłat, m.in. z tytułu dzierżawy terenów i wynajmu lokali, czynszów, opłat portowych oraz wydanych decyzji administracyjnych. Po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2010, NIK sformułowała wniosek o podjęcie działań zmierzających do redukcji należności i zaległości. Zadeklarowane i podjęte przez Ministra Infrastruktury oraz Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej działania nie przyniosły poprawy sytuacji w tym zakresie;
- 2) występowania (podobnie jak w 2010 r.) znacznej różnicy pomiędzy zatrudnieniem planowanym a faktycznym. W planie na 2011 r. określono zatrudnienie w części 21 (bez szkół wyższych) na poziomie 2.253 osób. Przeciętne zatrudnienie wyniosło 1.891 osoby i było niższe o 362 osoby tj. 16,1% (w roku 2010 -13,9%). Braki w zatrudnieniu wystąpiły w urzędach morskich oraz Morskiej Służbie Poszukiwania i Ratownictwa i dotyczyły członków korpusu służby cywilnej oraz osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń;
- 3) nierealnego planowania i realizacji zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków UE. Ministerstwo Infrastruktury określiło potrzeby na środki finansowe (na etapie tworzenia budżetu na 2011 r.) w wysokości 278.673,0 tys. zł. W ustawie budżetowej środki finansowe określono w wysokości 163.199,0 tys. zł, które - w wyniku zmian dokonanych przez Ministra Finansów - zostały zmniejszone do kwoty 80.289,2 tys. zł. Z tej ostatniej kwoty wydatkowano 78.662,6 tys. zł, tj. 98,0%. W stosunku do ustawy budżetowej plan wydatków wykonano w 48,2%. Stwierdzono, że:
 - w dniu 2 grudnia 2011 r. Minister Finansów dokonał przeniesienia wydatków pomiędzy częścią 21, a częścią 39 w ten sposób, że zmniejszył środki cz. 21 o kwotę 83.192,9 tys. zł. O tę kwotę zwiększył zaś środki cz. 39, m.in. z przeznaczeniem na refundację wydatków poniesionych w ramach budowy drogi ekspresowej S7 Radom (Jedlinsk) – Jędrzejów i budowy obwodnicy Nowogardu w ciągu drogi S-6, realizowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiS),
 - w dniu 22 grudnia 2011 r. dokonano przeniesienia kwoty 283,0 tys. zł z cz. 83, do cz. 21 (dział 600, rozdział 60043) z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń dla pracowników Urzędu Morskiego w Gdyni, zaangażowanych przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach POLiS. Faktyczne wydatki wyniosły 78.663,0 tys. zł, co stanowiło 98,0% kwoty po zmianach i 48,2% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej. I tak:

⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- w Urzędzie Morskim w Gdyni zmniejszono środki o 66.086,2 tys. zł, w tym na realizację Krajowego Systemu Bezpieczeństwa Morskiego (etap I i IIA) o 33.186,2 tys. zł, na modernizację wejścia do portu wewnętrznego w Gdańsku (etap II) o 15.900,0 tys. zł oraz na zabezpieczenie brzegów morskich o 17.000 tys. zł,
- w Urzędzie Morskim w Szczecinie środki zmniejszono o 14.219,6 tys. zł, w tym na modernizację toru wodnego Świnoujście – Szczecin (etap II) o 14.187,6 tys. zł oraz przebudowę falochronu wschodniego w Świnoujściu o 22,0 tys. zł,
- w Urzędzie Morskim w Słupsku środki zmniejszono o 2.897,1 tys. zł, z czego 2.884,1 tys. zł dotyczyło wydatków przewidzianych na ochronę brzegów morskich.

Przyczynami zmniejszenia wydatków inwestycyjnych były występujące już w latach poprzednich przedłużające się m.in. procedury przetargowe, procedury uzyskania decyzji środowiskowych i uzgodnienia treści wniosku o dofinansowanie, konieczność uzyskania zgody na rozszerzenie zakresu rzeczowego oraz niedogodne warunki atmosferyczne. Należy również wskazać, że zmniejszenie środków na zadania inwestycyjne o 10.000,0 tys. zł wynikało z niższych niż przewidywano cen w wyniku przetargów;

- 4) nierealnego planowania realizacji zadań inwestycyjnych, finansowanych ze środków budżetowych. Wydatki majątkowe w wysokości 356.821,0 tys. zł (293.860,0 tys. zł w 2010 r.) przyjęte w ustawie budżetowej na rok 2011 zostały zwiększone w wyniku zmian Ministra Finansów do kwoty 374.664,0 tys. zł, a w wyniku blokad Ministra Infrastruktury zmniejszone do 307.989,0 tys. zł. Faktyczne wydatki na ten cel wyniosły 307.141,0 tys. zł, co stanowiło 86,1% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej i 82,0% planu po zmianach. Na przykład:
- kwotę 3.000,0 tys. zł przeznaczoną w ustawie budżetowej na kontynuację programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” zmniejszono (dokonując blokady środków) do 1.500,0 tys. zł, a wydatkowano 1.201,0 tys. zł, tj. 40,0% środków określonych w ustawie budżetowej oraz 80,1% uwzględniając dokonaną blokadę. Decyzję o blokadzie środków Minister Infrastruktury uzasadnił koniecznością przygotowania raportu oddziaływania na środowisko. Termin wykonania tego raportu określono na październik 2012 roku. W obowiązującym harmonogramie robót realizacji tego programu, przyjętym przez Radę Ministrów uchwałą z dnia 13 listopada 2007 r. przewidywano, że w 2010 r. na realizację budowy kanału zostaną poniesione nakłady w wysokości 120.000,0 tys. zł (wykop, obudowa brzegów, śluza, budowa toru wodnego, budowa mostu). Po kontroli wykonania budżetu w 2009 i w 2010 r. stwierdzono, że przedmiotowy harmonogram programu nie był realizowany. W związku z tym, NIK wnioskuje o rozważenie zasadności jego realizacji, bądź o znówelizowanie tego programu. Program ten dotychczas nie został zaktualizowany, ani też nie została zaniechana jego realizacja. W Ministerstwie Infrastruktury/Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej prowadzone były prace zmierzające do nowelizacji przywołanej uchwały Rady Ministrów. Zmiana uchwały uzależniona jednak została od wcześniejszego przygotowania niezbędnych dokumentów (ocena oddziaływania na środowisko, kosztorys, harmonogram programu do 2019 r.),
 - z kwoty 54.805,0 tys. zł przewidzianej w ustawie budżetowej na kontynuację programu wieloletniego pn. „Program ochrony brzegów morskich” wykorzystano 53.762,2 tys. zł. (98,1%), a przyczynami niewykorzystania kwoty 1.042,8 tys. zł były trudne warunki atmosferyczne oraz korzystniejsze, niż przewidywano, oferty wykonawców,
 - zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki majątkowe w dziale 600 (transport i łączność) w wysokości 325.440,0 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone do kwoty 343.750,0 tys. zł, a wykonane w kwocie 276.234,0 tys. zł, tj. w 80,4% planu po zmianach;
- 5) nieopłacenie abonamentu RTV za 2011 r. z tytułu posiadania odbiorników radiowych w dwóch samochodach służbowych w kwocie 117,5 zł. Brak opłacania abonamentu wynikał z przyjęcia niewłaściwej

interpretacji przepisów ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych⁵.

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnosi o wzmocnienie nadzoru nad podległymi jednostkami w zakresie:

- 1) planowania, organizacji, koordynacji i realizacji zadań inwestycyjnych, finansowanych z budżetu państwa oraz środków UE;
- 2) redukcji zaległości budżetowych.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wnosi o regulowanie opłat z tytułu użytkowania odbiorników radiowych w samochodach służbowych.

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

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

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

Główny
19.04.12

M. Cybulska
19.04.2012. M. Cybulska



RADCA PREZESA NIK
p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury

St
Stanisław Jarosz

⁵ Dz.U. Nr 85, poz.728.