



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN CICHOSZ

KIN-4100-05-01/2012  
P/12/074

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2012 r.

Pan  
Krzysztof Dyl  
p.o. Prezesa Urzędu Transportu  
Kolejowego

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Urząd Transportu Kolejowego (UTK) w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 71 – UTK.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 71.**

**Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonanie przez Urząd Transportu Kolejowego budżetu w 2011 r. pod względem:**

- 1) realizacji planu dochodów budżetowych. Zrealizowane w 2011 r. dochody wyniosły 4.328,5 tys. zł i w stosunku do planu przyjętego w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.<sup>2</sup> były wyższe o 2.428,5 tys. zł, tj. o 127,8%;
- 2) kształtowania się należności budżetowych. Należności na koniec 2011 r. wyniosły 194,0 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2010 r. (262,3 tys. zł) były mniejsze o 68,3 tys. zł, tj. o 26,0%. Należności na koniec 2011 r. stanowiły 4,5% dochodów zrealizowanych w 2011 roku. Podobnie jak w roku poprzednim, nie występowały należności zaległe. Główną pozycję w kwocie należności na koniec 2011 r., analogicznie jak w 2010 r., stanowiły należności w paragrafie 0690 (184,1 tys. zł, co stanowiło 94,9%

<sup>1</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 29, poz. 150.

należności ogółem), które w porównaniu ze stanem z roku poprzedniego były mniejsze o 67,4 tys. zł (o 26,8%);

- 3) wykonania planu wydatków. Zrealizowane w 2011 r. wydatki ogółem wyniosły 18.548,8 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach. W ustawie budżetowej na rok 2011 plan (limit) wydatków dla części 71 został określony w kwocie 18.008,0 tys. zł. W ciągu roku budżetowego plan ten zwiększono z rezerw celowych budżetu państwa o 629,2 tys. zł, tj. o 3,5%, do łącznej wysokości 18.637,2 tys. zł. Największą pozycję wydatkową (64,3%) stanowiły wynagrodzenia (11.865,1 tys. zł). W 2011 r. były one o 67,2 tys. zł, tj. o 0,6% niższe od limitu 11.932,3 tys. zł wynikającego z ustawy budżetowej na rok 2011 oraz zmiany wprowadzonej w ciągu tego roku. W porównaniu z 2010 r. wydatki na wynagrodzenia w 2011 r. były wyższe o 18,8%;
- 4) zgodności zrealizowanych wydatków na zakupy inwestycyjne, materiały oraz usługi z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup>. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie w toku szczegółowej analizy wydatków na kwotę 712 tys. zł, stanowiącą 17,4% sumy wydatków dokonanych na wymienione cele. W odniesieniu do większości zakupów badanej próby wydatków stwierdzono ich celowość poniesienia i przydatność w działalności UTK w 2012 r.;
- 5) stanu zobowiązań. Zobowiązania ogółem na koniec 2011 r. wynosiły 823,8 tys. zł, a zasadniczą ich część (788,5 tys. zł, tj. 95,7% zobowiązań ogółem) stanowiły, podobnie jak w latach poprzednich, zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2011 r. oraz pochodne od tego wynagrodzenia. Zobowiązania ogółem na koniec 2011 r. były większe od stanu na koniec 2010 r. o 68,9 tys. zł (o 9,6%), co związane było ze wzrostem limitu i wydatków na wynagrodzenia;
- 6) wiarygodności ksiąg rachunkowych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w toku badania losowo wybranej próby 79 zapisów i dowodów księgowych o łącznej wartości 367,9 tys. zł;
- 7) wiarygodności sprawozdań budżetowych UTK. Nie stwierdzono nieprawidłowości w toku badania zgodności danych z ewidencji księgowej z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych za 2011 r., tj. rocznych: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz kwartalnych: Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń;
- 8) przeprowadzenia inwentaryzacji w zakresie większości, przypadających na 2011 r. składników inwentaryzacji (za wyjątkiem inwentaryzacji należności w drodze uzgadniania sald). Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>4</sup>, przeprowadzona została inwentaryzacja w zakresie: materiałów biurowych i aktywów pieniężnych (w drodze spisu z natury), środków na rachunkach bankowych (poprzez uzyskanie od kontrahentów i banków potwierdzeń wykazanych w księgach rachunkowych aktywów) oraz pozostałych aktywów i pasywów (pozycji bilansu) inwentaryzowanych w drodze weryfikacji (porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników);
- 9) dostosowania w określonym przepisami<sup>5</sup> terminie zakładowego planu kont UTK do wymogu zapewnienia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym;
- 10) dokonania należnych w 2011 r. opłat abonamentowych za używanie odbiorników RTV w centrali i oddziałach terenowych UTK. Opłaty te dokonane zostały w trybie premiowanym przepisami<sup>6</sup> ze zniżką 8,5% w stosunku do podstawowych, comiesięcznych stawek opłat, tj. w trybie opłaty za rok kalendarzowy

<sup>3</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>5</sup> § 15 ust. 2 i § 28 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.).

<sup>6</sup> § 2 pkt 2 lit. d rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 558).

z góry. Dokonana z tego tytułu opłata za rok kalendarzowy miała niewielki (0,4%) udział w odniesieniu do średniomiesięcznych wydatków w cz. 71, w związku z czym zastosowanie wyprzedzających opłat, premiowanych niższą była działaniem gospodarnym;

- 11) wzrostu - w stosunku do 2010 r. – liczby rozpatrywanych wniosków o wydanie certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa przewoźnikom kolejowym, autoryzacji i świadectw bezpieczeństwa zarządcom infrastruktury i świadectw bezpieczeństwa użytkownikom bocznic kolejowych oraz wniosków o wydanie świadectw dopuszczenia do eksploatacji typów budowli, typów urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i typów pojazdów kolejowych. Odnośnie certyfikatów, autoryzacji i świadectw bezpieczeństwa, w 2011 r. wydano ich 239, tj. o 32% więcej niż w 2010 roku. W zakresie świadectw dopuszczenia do eksploatacji w 2011 r. wydano ich 1041, tj. o 63% więcej niż w roku poprzednim;
- 12) zaawansowania w realizacji „nowych” zadań ustawowych, związanych z wdrażaniem tzw. III pakietu kolejowego. Odnośnie wydawania licencji maszynisty<sup>7</sup> (zadanie obowiązujące od 4 grudnia 2010 r.), UTK rozpatrzył i przekazał wnioskodawcom stanowisko do wszystkich 53 wniosków w tym zakresie, które wpłynęły do Urzędu do końca 2011 roku. W zakresie realizacji zadania dotyczącego wpisów<sup>8</sup> na listy uprawnionych podmiotów<sup>9</sup> (zadanie, które również obowiązuje od 4 grudnia 2010 r.) rozpatrzono wszystkie 12 wniosków w tej sprawie, z czego w 11 przypadkach postępowanie zakończono wpisem na wymienione listy, a w toku było postępowanie w sprawie 1 wniosku. W zakresie rozpatrywania skarg<sup>10</sup> w sprawach nieprzestrzegania przez przewoźników kolejowych prawa wynikającego z przepisów Rozporządzenia (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (zadanie obowiązujące od 31 grudnia 2009 r.), w 2011 r. rozpatrzono 22 skargi, tj. o 46,7% więcej niż w roku poprzednim;
- 13) zwiększenia w 2011 r. przeprowadzonych kontroli (476) w zakresie nadzoru technicznego nad eksploatacją linii kolejowych i bezpieczeństwem ruchu kolejowego. Takich kontroli UTK przeprowadził o 2,8% więcej niż w 2010 r., w którym przeprowadzono ich 463. Odnośnie wyżej wymienionego „nowego” zadania ustawowego w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym, w 2011 r. UTK przeprowadził 457 kontroli, tj. o 432 więcej niż w 2010 r., w którym przeprowadzono 25 kontroli.

**Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli do działań UTK w kontrolowanym zakresie dotyczą natomiast:**

- 1) niezaktualizowania wewnętrznych regulacji związanych m.in. z realizacją budżetu państwa w związku ze zmianami wprowadzonymi od 30 września 2011 r. w Regulaminie Organizacyjnym UTK<sup>11</sup>. Dotyczyło to: Regulaminu udzielania zamówień publicznych, Instrukcji kontroli finansowej, Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych i gospodarowania składnikami majątku, Instrukcji Inwentaryzacyjnej oraz Instrukcji w sprawie zasad gospodarki kasowej i rozliczeń pieniężnych za pośrednictwem banku;
- 2) niepełnego wykorzystania możliwości finansowych w celu zwiększenia stanu zatrudnienia pracowników w korpusie służby cywilnej. W 2011 r., w związku z wnioskami UTK, zostały przyznane większe – w porównaniu z 2010 r. - środki na wynagrodzenia, które odpowiadały ok. 29 średnim wynagrodzeniom rocznym. Ustalono, że w 2011 r. przeciętne zatrudnienie było, w porównaniu z 2010 r., wyższe tylko o 12 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). Wzrost ten nastąpił w grupie członków korpusu służby cywilnej (o 8 osób) oraz w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (o 4 osoby).

<sup>7</sup> Art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.),

<sup>8</sup> Art. 22a ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym.

<sup>9</sup> Listy wymienione w art. 22a ust. 1 pkt 2 (lista podmiotów uprawnionych do szkolenia i egzaminowania osób ubiegających się o licencje i świadectwa maszynisty) i w pkt 3 (lista podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań lekarskich i orzekania, w celu sprawdzenia spełniania wymagań zdrowotnych, fizycznych i psychicznych, niezbędnych do uzyskania licencji oraz świadectwa maszynisty, a także zachowania ważności świadectwa maszynisty).

<sup>10</sup> Art. 14a ust 5 ustawy o transporcie kolejowym.

<sup>11</sup> Zarządzenie Nr 13 Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 30 września 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Transportu Kolejowego.

W tej sytuacji, część wzrostu limitu na wynagrodzenia, przeznaczono na zwiększenie wypłat w trybie nagród uznaniowych. W rezultacie, fundusz nagród (tworzony na podstawie art. 93 ustawy o służbie cywilnej) dla członków korpusu służby cywilnej był o 75,9% (o 807,9 tys. zł) większy niż w 2010 r.;

- 3) niezamieszczenia w części powiadomień (wysyłanych przez UTK, które dotyczyły uregulowania opłat o charakterze niepodatkowej należności budżetu państwa) - informacji o przepisach określających termin ich płatności i o zagrożeniu naliczenia odsetek za zwłokę oraz niewystawienia noty odsetkowej (od kwoty 5,0 tys. zł) w przypadku należności zapłaconej po wymaganym terminie przez TERMINAL INTEGRO Sp. z o.o.;
- 4) niewszczęcia postępowania w sprawie przeprowadzenia naboru na stanowisko dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego (BAF), wykonującego – zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym UTK - zadania w zakresie planowania i realizacji budżetu w cz. 71. Postępowania takiego nie wszczęto od czasu utworzenia tej komórki, tj. od 30.09.2011 r. mimo, że jest to wymóg art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>12</sup>, zgodnie z którym obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następuje w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru oraz, że nabór przeprowadza się niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających obsadzenie stanowiska. W tej sytuacji zastosowano rozwiązanie omijające ten przepis, a mianowicie Prezes UTK wyznaczył w dniu 4 listopada 2011 r. do koordynowania powyższych zadań pracownika UTK, który pełni funkcję „DORADCY PREZESA Koordynatora Biura Administracyjno – Finansowego”. Należy przy tym zaznaczyć, że umowy o pracę na stanowiska Doradców Prezesa zawierane były przez Prezesa UTK na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>13</sup> oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionych w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe<sup>14</sup>, tj. w trybie niewymagającym przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru. Ponadto, w 2011 r. występowały także inne przypadki nieobsadzania stanowisk kierowniczych w komórkach organizacyjnych UTK w trybie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej i podobnie, jak w przypadku BAF, wyznaczano koordynatorów dla tych komórek, w tym pracowników na stanowisku Doradcy Prezesa;
- 5) niedopełnienia wymogu niezwłocznego poinformowania Ministra Finansów o zwiększeniu kwoty wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę poniżej 100 tys. zł, określonego w art. 171 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>15</sup>. Stwierdzono, że pismo Prezesa UTK z datą 30.12.11 r., informujące o takim zwiększeniu, zostało złożone do Ministerstwa Finansów 7.02.12 r., tj. po 41 dniach od wprowadzenia zmiany i po 38 dniach od zakończenia roku budżetowego;
- 6) niedokończenia w terminie określonym w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, tj. do 15 stycznia 2012 r., inwentaryzacji w części dotyczącej należności, przeprowadzanej w drodze uzgadniania sald. Stwierdzono, iż UTK nie uzyskał w powyższym terminie od ok. 70% kontrahentów zwrotnej informacji na pisma w sprawie potwierdzenia sald, mimo rozpoczęcia tej części inwentaryzacji już w październiku 2011 r.;
- 7) wydatkowania środków na zakup w 2011 r. składników wyposażenia, bądź środków trwałych, których część nie była użytkowana jeszcze w okresie niniejszej kontroli. Stwierdzono (w trybie oględzin), że dotyczyło to m.in. dwóch wysoko wyspecjalizowanych aparatów fotograficznych, nagrywarki DVD, 15 laptopów oraz telewizora LCD;
- 8) niezgodnego z przepisami ustawy o służbie cywilnej rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem służby cywilnej UTK. Polegało ono na nieprzeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego, wymaganego w trybie

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 86 poz. 953.

<sup>14</sup> Dz. U. nr 24 poz. 296.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia. Nieprawidłowość ta wskazana została na rozprawie przed Sądem Rejonowym dla Warszawy Śródmieścia Wydział VIII Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z powództwa zwolnionego pracownika. Na mocy ugody zawartej przed tym Sądem Rejonowym, rozwiązano umowę za porozumieniem stron, a pracownikowi wypłacono odszkodowanie. Kwota odszkodowania (13.717,08 zł) stanowiła wysokość trzymiesięcznego wynagrodzenia.

**Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:**

- 1) podjęcie działań zmierzających do zaktualizowania przepisów wewnętrznych, dotyczących zwłaszcza regulacji związanych z realizacją budżetu państwa;**
- 2) zamieszczanie w powiadomieniach dotyczących uregulowania należności budżetu państwa informacji o terminie płatności oraz zagrożeniu naliczenia odsetek za zwłokę;**
- 3) wszczęcie postępowania w sprawie przeprowadzenia naboru na stanowisko dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego;**
- 4) niezwłoczne informowanie Ministra Finansów w przypadkach jednorazowego zwiększenia wydatków majątkowych o kwotę poniżej 100 tys. zł.**

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezesa o przedstawienie, 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 ustawy o NIK, przysługuje Panu Prezesowi 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.

