



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KIN.410.001.03.2015
P/15/001/KIN

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego
z dnia 22 kwietnia 2015 roku ujednolicony na
podstawie Uchwały Kolegium Najwyższej Izby
Kontroli Nr 41/2015
z dnia 3 czerwca 2015 roku

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/001/KIN - Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 39 – Transport.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury.

Kontrolerzy

1. Mirosław Brzeziński, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 94415 z dnia 19 stycznia 2015 r.
2. Kazimierz Cymerys, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 94416 z dnia 19 stycznia 2015 r.
3. Marcin Chmielewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94422 z dnia 26 lutego 2015 r.
4. Janusz Łęgowski, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 94420 z dnia 4 lutego 2015 r.
5. Tadeusz Pachowski, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 94421 z dnia 17 lutego 2015 r.
6. Maria Rainczuk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 94418 z dnia 19 stycznia 2015 r.
7. Łukasz Zgoda, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 94417 z dnia 19 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-14)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MliR lub Ministerstwo), ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju¹.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia² wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 39 Transport stwierdzając, że:

- 1) wykonano plan dochodów budżetowych; dochody zostały zrealizowane w kwocie 191.780,1 tys. zł, co stanowiło 185,8% planu dochodów po zmianach (103.209,0 tys. zł); dochody uzyskiwane przez dysponenta III stopnia (MliR) pobierane były zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- 2) wykonano limit wydatków budżetu państwa oraz plan wydatków środków europejskich; wydatki budżetu państwa i wydatki środków europejskich zostały rzetelnie zaplanowane oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowane;
- 3) łączne wydatki zostały zrealizowane w kwocie 16.660.769,9 tys. zł, w tym środki budżetu państwa w kwocie 6.065.860,9 tys. zł, co stanowiło 95,7% limitu wydatków po zmianach oraz środki europejskie w kwocie 10.594.909,0 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach;
- 4) z ogólnej kwoty wydatków, GDDKiA zrealizowała kwotę 7.955.382,5 tys. zł, tj. 47,7%, w tym 2.828.640,7 tys. zł, tj. 46,6% środków budżetu państwa oraz 5.126.741,8 tys. zł, tj. 48,4% środków europejskich; na transport kolejowy wydatkowano łącznie 7.093.953,3 tys. zł, tj. 42,6%, w tym 2.879.480,0 tys. zł, tj. 47,5% z budżetu państwa i 4.214.473,3 tys. zł, tj. 39,8% z budżetu środków europejskich.

¹ Od dnia 22 września 2014 r. Wcześniej, tj. od dnia 27 listopada 2013 r. do dnia 21 września 2014 r., ministrem była p. Elżbieta Bieńkowska.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła łączne i jednostkowe sprawozdania za 2014 r., sporządzone przez dysponenta części 39 Transport:

- 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 Unii Europejskiej 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),

a także:

- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), a także o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przekazują one prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2014 roku.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach właściwie funkcjonującego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym. Ustanowiono mechanizmy kontroli zarządczej, zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. Działanie tych mechanizmów NIK oceniła jako skuteczne.

W wyniku przeprowadzonej kontroli nie zidentyfikowano stanów faktycznych, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi rachunkowe, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związane z nimi należności i zobowiązania, prowadzone były nieprawidłowo.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵.

W ocenie NIK, zbyt ostrożnie zostały zaplanowane dochody budżetowe na 2014 rok. Świadczy o tym fakt, że zaplanowano dochody na poziomie zaledwie 44,8% dochodów wykonanych w 2013 r., a faktyczne wykonanie dochodów w 2014 r. było - w stosunku do planu - prawie dwukrotnie wyższe.

Ponadto, stwierdzono niepełne wykonanie planu rzeczowo-finansowego (po zmianach) zadań drogowych realizowanych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego oraz wzrost, w stosunku do 2013 r., długości dróg o złym i niezadawalającym stanie nawierzchni, co szczegółowo opisano w wystąpieniu pokontrolnym z wykonania budżetu państwa w 2014 r. przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1773).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1766).

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych w części 39 Transport została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na rok 2014⁶, w części 39 Transport, zaplanowano dochody w kwocie 103.209,0 tys. zł, co stanowiło 44,8% dochodów budżetowych wykonanych w 2013 r. (w wysokości 230.130,7 tys. zł).

Wykonanie dochodów w tej części w 2014 r. wyniosło 191.780,1 tys. zł, tj. 185,8% kwoty zaplanowanej na ten rok i 83,3% kwoty stanowiącej wykonanie planu dochodów na rok 2013, z czego:

- 190.459,7 tys. zł wykonano w dziale 600 Transport i łączność, co stanowiło 188,5% kwoty planowanej (101.042,0 tys. zł) i 83,8% dochodów uzyskanych w 2013 r. (227.211,1 tys. zł);
- 1.170,8 tys. zł wykonano w dziale 750 Administracja publiczna, co stanowiło 54,0% kwoty planowanej (2.167 tys. zł) i 41,7% dochodów uzyskanych w 2013 r. (2.807,5 tys. zł);
- 2,1 tys. zł wykonano w dziale 752 Obrona narodowa (nie planowano dochodów na 2014 r.); dochody te stanowiły 1,8% dochodów uzyskanych w 2013 r. (112,1 tys. zł);
- 147,5 tys. zł wykonano w dziale 803 Szkolnictwo wyższe (nie planowano dochodów w tym dziale na 2013 r. i na 2014 r.).

W ramach działu 600 dochody realizowane były głównie w rozdziałach:

- 60055 Inspekcja Transportu Drogowego (ITD) w kwocie 74.703,3 tys. zł (co stanowiło 39,2% dochodów całego działu); dochody te stanowiły 162,3% dochodów planowanych i 60,1% dochodów uzyskanych w 2013 r. (124.387,2 tys. zł);
- 60093 Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych – w kwocie 27.885,6 tys. zł (14,6%); dochody te stanowiły 140,2% dochodów planowanych i 121,4% dochodów uzyskanych w 2013 r. (22.968,3 tys. zł);
- 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) w kwocie 26.202,5 tys. zł (13,8%); dochody te stanowiły 157,8% dochodów planowanych i 94,7% dochodów uzyskanych w 2013 r. (27.675,9 tys. zł);
- 60056 Urząd Lotnictwa Cywilnego (ULC) w kwocie 15.499,3 tys. zł (8,1%); dochody te stanowiły 104,6% dochodów planowanych i 101,3% dochodów uzyskanych w 2013 r. (15.294,6 tys. zł).

W ramach działu 600 dochody realizowane były w 2014 r. również w rozdziałach, w których nie planowano ich uzyskania, w tym głównie w rozdziałach:

- 60002 Infrastruktura kolejowa w kwocie 16.803,4 tys. zł (8,8%); dochody te stanowiły 274,7% dochodów wykonanych w 2013 r. (6.116,8 tys. zł); dotyczyły one głównie odsetek związanych z udzielaniem dotacji przez dysponenta części 39 oraz Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT), w tym naliczonych od dotacji zwróconych po terminie, pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, od wypłaconego przez CUPT dofinansowania w formie zaliczki i odsetek bankowych (11.844,0 tys. zł) oraz zwrotów wydatków dotyczących dotacji udzielonych w latach ubiegłych przez CUPT (3.295,5 tys. zł);

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 162).

- 60001 Krajowe przewozy pasażerskie w kwocie 10.001,1 tys. zł (5,2%); dochody te stanowiły 106,5% dochodów wykonanych w 2013 r. (9.387,2 tys. zł); dotyczyły one głównie kar umownych nałożonych z tytułu niedotrzymania poziomu wskaźnika punktualności kwalifikowanej dla przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych, zestawienia składów pociągów niezgodnie z postanowieniami umowy rocznej oraz odwołania pociągów bez zapewnienia komunikacji zastępczej (4.662,6 tys. zł), a także zwrotów dotacji po terminie lub dotacji pobranych w nadmiernej wysokości (5.216,3 tys. zł);
- 60061 Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP) 9.687,2 tys. zł (5,1%); dochody te stanowiły 301,2% dochodów wykonanych w 2013 r. (3.216,1 tys. zł); dotyczyły one zwrotów części dotacji udzielonych w latach ubiegłych PAŻP z tytułu wydatków związanych z zapewnieniem służb żeglugi powietrznej za loty zwolnione z opłat nawigacyjnych oraz naliczonych w związku z tym odsetek.

(Dowód: akta kontroli str. 15-20, 110-126, 170-172, 179-186)

Dysponent części monitorował na wykonanie planu dochodów przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych poprzez weryfikację sprawozdań sporządzanych w okresach miesięcznych i kwartalnych. Dysponent części nadzorował podejmowane przez podległych dysponentów działania w zakresie egzekucji zaległości wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 i Rb-N oraz dodatkowych informacji przekazywanych w tym zakresie. Zobowiązał również dysponentów do przekazywania w cyklach kwartalnych informacji na temat podejmowanych czynności w celu odzyskania zaległości budżetowych.

Należności ogółem pozostałe do zapłaty wyniosły 84.992,3 tys. zł, w tym zaległości netto 52.525,3 tys. zł, wobec należności 85.519,4 tys. zł na koniec 2013 r. (zmniejszenie o 0,6% w porównaniu z 2013 r.), w tym zaległości netto w wysokości 63.893,4 tys. zł (zmniejszenie o 17,8%). W odniesieniu do poszczególnych dysponentów ustalono, że należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości wystąpiły przede wszystkim w:

- Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (GITD - rozdział 60055) odpowiednio 54.326,2 tys. zł i 32.426 tys. zł, wobec należności pozostałych do zapłaty w kwocie 63.139,0 tys. zł w 2013 r. (zmniejszenie o 14,0% w porównaniu do 2013 r.), w tym zaległości 44.233,4 tys. zł (zmniejszenie o 26,7%);
- GDDKiA w rozdziałach:
 - 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – odpowiednio 18.443,4 tys. zł, w tym zaległości 16.333,5 tys. zł, wobec należności pozostałych do zapłaty 8.676,9 tys. zł w 2013 r. (wzrost o 112,6%), w tym zaległości 7.283,4 tys. zł (wzrost o 124,3%), głównie z powodu wzrostu należności spornych oraz odsetek z tytułu niewywiązywania się kontrahentów z realizacji umów,
 - 60011 Krajowe drogi publiczne – odpowiednio 1.762,3 tys. zł, w tym zaległości 1.750,2 tys. zł; wobec należności pozostałych do zapłaty 11.366,5 tys. zł w 2013 r. (zmniejszenie o 84,5%), w tym zaległości 10.974,3 tys. zł (zmniejszenie o 84,1%).

Należności pozostałe do zapłaty wystąpiły również w:

- Ministerstwie w rozdziale 60001 Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe – w wysokości 6.584,7 tys. zł (zaległości nie wystąpiły); w 2013 r. nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty;
- ULC w rozdziale 60056 – w wysokości 2.223,3 tys. zł, w tym zaległości 1.488,9 tys. zł, wobec należności pozostałych do zapłaty 1.825,9 tys. zł w 2013 r. (wzrost o 21,8% w porównaniu do 2013 r.), w tym zaległości - 973,3 tys. zł (wzrost o 53%). Wzrost zaległości wynikał głównie z niezapłacenia w terminie kar pieniężnych nałożonych decyzjami Prezesa ULC za nieprzestrzeganie praw pasażerów. Prowadzone były postępowania wobec 36 przewoźników lotniczych zarejestrowanych w kraju i za granicą, z których 15 było w stanie upadłości, bądź zawiesiło działalność z powodu

nieuzyskania odpowiednich certyfikatów, a wobec pozostałych 9 podmiotów wystawiono upomnienia lub wezwania do zapłaty.

(Dowód: akta kontroli str. 111-130, 170-172, 179-188)

Dysponent III stopnia (MliR) wykonał w 2014 r. dochody:

- w dziale 600 Transport i łączność w kwocie 1.124,2 tys. zł (dochody te stanowiły 50,6% ogółu dochodów i 84,0% dochodów zaplanowanych w tym dziale w 2014 r.); dochody w 2014 r. stanowiły 111,4% dochodów uzyskanych w 2013 r.;
- w dziale 750 Administracja publiczna w kwocie 1.100,0 tys. zł (dochody te stanowiły 49,5% ogółu dochodów i 50,8% dochodów zaplanowanych w tym dziale w 2014 r.); dochody w 2014 r. stanowiły 41,7% dochodów uzyskanych w 2013 r.

W ramach działu 600 Transport i łączność dochody realizowane były w rozdziałach:

- 60042 Urzędy Żeglugi Śródlądowej; wykonane dochody w kwocie 628,7 tys. zł stanowiły 118,2% planu (532,0 tys. zł); dochody w 2014 r. stanowiły 72,2% dochodów uzyskanych w 2013 r.;
- 60095 Transport i łączność; wykonane dochody w kwocie 294,7 tys. zł stanowiły 128,1% planu (230,0 tys. zł), dochody w 2014 r. stanowiły 2679,1% dochodów uzyskanych w 2013 r.;
- 60093 Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych; wykonane dochody w kwocie 200,8 tys. zł stanowiły 34,6% planu (580,0 tys. zł), dochody w 2014 r. stanowiły 158,1% dochodów uzyskanych w 2013 r.

W ramach działu 750 Administracja publiczna dochody realizowane były w rozdziale 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej. Wykonane w tym rozdziale dochody w kwocie 1.100 tys. zł stanowiły 50,8% planu (2.167 tys. zł). Dochody w 2014 r. stanowiły 41,8% dochodów uzyskanych w 2013 r.). Według stanu na dzień 31.12.2014 r. należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości wynosiły 386,2 tys. zł netto. Wykazane one były w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, głównie w następujących paragrafach:

- 0920 – Pozostałe odsetki w kwocie 182,1 tys. zł, wobec 156,0 tys. zł na koniec 2013 r.,
- 0970 – Wpływy z różnych dochodów w kwocie 184,4 tys. zł, wobec 120,8 tys. zł w 2013 r.

Należności dotyczyły głównie:

- należności w wysokości 306,0 tys. zł, w tym należności z lat ubiegłych w kwocie 140,4 tys. zł i odsetki (165,6 zł) od Nocca Sp. z o.o. z tytułu nieuregulowanych w latach 2004 - 2009 faktur za najem pomieszczeń wraz z mediami w budynku Ministerstwa. Należność ogółem od tego dłużnika na koniec 2013 r. wynosiła 280,7 zł. Egzekucja z majątku spółki była nieskuteczna. Do czasu zakończenia kontroli prowadzone było przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa postępowanie przeciwko temu dłużnikowi;
- należności w wysokości 79,5 tys. zł, w tym należności 63,6 tys. zł (z czego z lat ubiegłych 39,3 tys. zł) i odsetki 15,9 tys. zł od p. S. Kędzioly z tytułu roszczeń regresowych związanych z zapłatą przez Ministerstwo w dniu 22.01.2013 r. całości roszczenia zasądzonego solidarnie od Skarbu Państwa, p. D. Rytel i p. S. Kędzioly na rzecz p. D. Peldzicz wyrokiem prawomocnym Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 28.11.2011 roku. Uzyskano tytuł wykonawczy przeciwko ww. dłużnikowi. Do czasu zakończenia kontroli prowadzone było postępowanie egzekucyjne.

(Dowód: akta kontroli str.146-169)

Minister wykonał wnioski pokontrolne sformułowane po kontroli nr P/14/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2013 roku” w ten sposób, że w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013 plan dochodów GITD został urealniony i zmniejszony do kwoty 125.149 tys. zł

(wykonanie – 99,4% planu po zmianach). W ustawie budżetowej na rok 2014 dochody GITD zaplanowano na poziomie 46.040 tys. zł. Na etapie opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014, GITD został zobowiązany przez Departament Budżetu Infrastruktury (DBI) do szczególnej staranności przy ustalaniu wielkości dochodów budżetowych oraz precyzyjnego i realnego ich zaplanowania.

(Dowód: akta kontroli str. 1078-1083)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Planowanie dochodów na 2014 r. nastąpiło – w ocenie NIK - z zachowaniem nadmiernej ostrożności, tak odnośnie kwoty ogólnej, jak i w poszczególnych rozdziałach. Świadczy o tym fakt, że zaplanowano dochody na poziomie zaledwie 44,8% dochodów wykonanych w 2013 r., a faktyczne ich wykonanie w stosunku do planu było prawie dwukrotnie wyższe.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa w zakresie dysponenta części

Opis stanu
faktycznego

Limit wydatków budżetu państwa dla części 39 został określony w ustawie budżetowej na rok 2014 w wysokości 6.335.388,0 tys. zł. Zaplanowane kwoty w trakcie roku zostały zwiększone o środki z cz. 83 Rezerwy celowe w wysokości 32.560,5 tys. zł. Środki z rezerw celowych przekazywane były na podstawie decyzji Ministra Finansów z przeznaczeniem na:

- współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (28.492,5 tys. zł.);
- szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2013 i zwiększenie wynagrodzeń nowo powołanych w 2013 oraz 2014 roku ekspertów w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej (45,1 tys. zł.);
- wydatki państwowych jednostek budżetowych z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były zrealizowane przez gospodarstwa pomocnicze albo w ramach rachunków dochodów własnych (425,0 tys. zł.);
- dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (1.171,9 tys. zł.);
- wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym (2.425,9 tys. zł.).

Ponadto plan wydatków na 2014 rok został zwiększony, na podstawie decyzji Ministra Finansów, o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa o kwotę 20.000,0 tys. zł. Z rezerwy tej, na mocy uchwały Rady Ministrów Nr 156/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r., GDDKiA otrzymała kwotę 11.876,3 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie zmniejszonych wpływów Krajowego Funduszu Drogowego w związku z niepobieraniem opłat za przejazd autostradą A1 Gdańsk – Toruń w weekendy w sierpniu 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1540, 2246-2249)

Zmniejszono o 50.417,3 tys. zł środki planowane do poniesienia w części 39, przenosząc je do części 21 - Gospodarka morska (13.343,5 tys. zł) oraz do części 34 - Rozwój regionalny (37.073,8 tys. zł). Minister Infrastruktury i Rozwoju przeniósł 36.656,1 tys. zł z części 39 do części 34 - Rozwój regionalny.

W trakcie roku Minister Infrastruktury i Rozwoju wydał 11 uzasadnionych decyzji w zakresie blokowania wydatków na ogólną kwotę 178.590,9 tys. zł (stanowiło to 2,9% wydatków środków budżetowych w części 39), głównie w zakresie planów finansowych:

1. dysponenta części 39 na łączną kwotę 101.257,6 tys. zł, w tym:
 - 40.285,4 tys. zł w rozdziale 60001 Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe; blokada dotyczyła dotacji przedmiotowej zaplanowanej na dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do

ulgowych przejazdów, o których mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁷, która w 2014 r. była na poziomie niższym od planowanego;

- 60.878,6 tys. zł w rozdziale 60002 Infrastruktura kolejowa; blokada dotyczyła wydatków zaplanowanych dla PKP SA na dotację celową przeznaczoną na dofinansowanie z budżetu państwa kosztów budowy i przebudowy dworców kolejowych realizowanych przez tę Spółkę. Środki z przedmiotowej dotacji nie mogły być wydatkowane w 2014 r. w pełnej wysokości m.in. z uwagi na rozstrzygnięcie postępowań przetargowych na kwoty niższe niż pierwotnie planowano oraz opóźnienia w realizacji zadań (przedłużające się procedury uzyskania dokumentacji budowlanej, a w konsekwencji również uzyskania stosownych decyzji administracyjnych i zawarcia umów z wykonawcami robót).
- 2. Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na łączną kwotę 59.864,4 tys. zł; blokada środków wynikała m.in. z opóźnień dotyczących wydania decyzji środowiskowej, braku dostępności nieruchomości w planowanym terminie oraz konieczności wykonania badań archeologicznych, wydłużających się procedur administracyjnych i przetargowych, niższych kosztów zakupu paliw, energii elektrycznej, najmu powierzchni i nabycia nieruchomości, a także z oszczędności z tytułu rozstrzygnięcia postępowań przetargowych⁸.
- 3. Centrum Unijnych Projektów Transportowych na łączną kwotę 12.521,1 tys. zł; blokady dotyczyły głównie wydatków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko przeznaczonych na projekty realizowane przez Polskie Koleje Państwowe S.A. w ramach budowy/przebudowy dworców kolejowych w zakresie środków ujętych w planie finansowym CUPT (11.145,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1480–1539)

Ponad 98% wydatków zrealizowano w dziale 600 Transport i łączność, a pozostałe środki wykonano w trzech działach: 750 Administracja publiczna, 752 Obrona narodowa i 803 Szkolnictwo wyższe. W dziale 600 środki wykorzystano głównie w ramach rozdziału 60011 Drogi publiczne krajowe (z planu na kwotę 2.354.117,5 tys. zł wykorzystano 2.262.922,3 tys. zł, tj. 96,0%), rozdziału 60002 Infrastruktura kolejowa (z planu na kwotę 2.115.866,7 tys. zł wykorzystano 2.036.785,4 tys. zł, tj. 96,0%), rozdziału 60001 Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe (z planu na kwotę 936.172,0 tys. zł wykorzystano 893.060,7 tys. zł, tj. 95,0%), rozdziału 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (z planu na kwotę 581.306,6 tys. zł wykorzystano 550.161,3 tys. zł, tj. 95,0%), rozdziału 60001 Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe (z planu na kwotę 936.172,0 tys. zł wykorzystano 893.060,7 tys. zł, tj. 95,0%) oraz rozdziału 60055 Inspekcja Transportu Drogowego (z planu na kwotę 124.882,0 tys. zł wykorzystano 110.116,7 tys. zł, tj. 88,0%).

(dowód: akta kontroli str. 1565–1580)

Zobowiązania

Na dzień 31 grudnia 2014 roku zobowiązania w części 39 wyniosły 105.045,7 tys. zł. Największe zobowiązania wykazano w trzech rozdziałach:

- 60011 Drogi publiczne krajowe - 45.904,9 tys. zł,
- 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – 45.816,8 tys. zł,
- 60055 Inspekcja Transportu Drogowego - 5.992,5 tys. zł.

Zobowiązania wymagalne wystąpiły w rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego, z czego 2,7 tys. zł powstały w latach ubiegłych, a 28,5 tys. zł powstały w roku bieżącym.

(dowód: akta kontroli str. 1565–1580)

⁷ Dz.U z 2012 r. poz. 1138 ze zm.

⁸ Na podstawie decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju – szczegółowe badanie w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku przeprowadzanej w GDDKiA.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-28 zobowiązania wymagalne stanowiły zasądzone od Głównego Inspektora Transportu Drogowego na rzecz skarżących zwroty kosztów postępowania sądowego. Regulowanie ww. zobowiązań następuje po uzyskaniu od strony postępowania numeru rachunku bankowego. W tym celu GITD wystosował pisma z prośbą o ich podanie.

NIK podziela wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Budżetu Infrastruktury, że Główny Inspektorat Transportu Drogowego nie miał możliwości całkowicie wyeliminować zobowiązań wymagalnych z uwagi na fakt, iż dokumentacja (wyroki sądowe) na podstawie której GITD był zobowiązany do zwrotu zasądzonych kosztów nie zawierała numerów rachunków bankowych stron postępowania. Niejednokrotnie trzeba było dodatkowo ustalać nie tylko numer rachunku bankowego, ale także dane adresowe, które często do momentu zakończenia postępowania były nieaktualne. Ponadto zobowiązania wynikające z wyroków sądowych oraz postanowień o obciążeniu wierzyciela kosztami w momencie wpływu do GITD były zobowiązaniami wymagalnymi, więc nie można było ich uniknąć. We wszystkich sprawach podejmowane były niezwłoczne działania mające na celu ich uregulowanie.

(dowód: akta kontroli str. 2265–2267)

Wydatki w podziale na grupy ekonomiczne

W podziale na grupy ekonomiczne, o których mowa w załączniku nr 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁹, wystąpiły:

- dotacje i subwencje w kwocie 2.856.290,83 tys. zł, z których wykorzystano 98,0% (dodatkowo środki w paragrafach z grupy „dotacje i subwencje” wydatkowane były w kwocie 55.254,93 tys. zł w ramach wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ (ufp), w tym wydatków budżetu środków europejskich). Wydatki na dotacje i subwencje były o 730.474,0 tys. zł. wyższe niż w 2013 r. (tj. o 35,3%). Było to spowodowane zwiększonymi potrzebami PKP PLK S.A. wynikającymi z:
 - ograniczenia wzrostu średniej stawki za dostęp do infrastruktury w akceptowalnej przez rynek wysokości 4%, by nie pogorszyć konkurencyjności transportu kolejowego,
 - zabezpieczenia środków na rekompensatę z tytułu normalizacji rachunkowości na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) nr 1192/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych¹¹,
 - wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-512/10, który spowodował konieczność zmiany zasad ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, skutkujących ich znacznym obniżeniem (część kosztów ponoszonych przez zarządców infrastruktury kolejowej nie będzie mogła być finansowana z opłat pobieranych od przewoźników, ponieważ nie może być uznana za ponoszone bezpośrednio jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Ponadto, w celu wypełnienia wynikającego z Dyrektywy 2001/14/WE obowiązku bilansowania się działalności zarządcy, jego koszty, które nie mogą być pokryte z opłat za udostępnianie infrastruktury, będą sfinansowane z budżetu państwa¹²;

⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.; art. 5 ust. 1 pkt 2 stanowi, że środkami publicznymi są: środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

¹¹ Dz.U.UE.L.1969.156.8.

¹² Dyrektywa 2001/14/WE z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz.Urz.WE L 75 z 15.03.2001).

- wydatki bieżące jednostek budżetowych; z planu w kwocie 2.553.522,4 tys. zł wykorzystano 2.430.213,1 tys. zł, tj. w 95,0% (dodatkowo środki w paragrafach z grupy „Wydatki bieżące jednostek budżetowych” zostały wykonane w kwocie 93.060,2 tys. zł w ramach „Wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, w tym wydatków budżetu środków europejskich”). Wydatki bieżące w 2014 r. były o 69.028,0 tys. złotych (2,8%) niższe niż w 2013 r.;
- wydatki majątkowe; z planowanych środków w kwocie 721.553,2 tys. zł wykorzystano 652.511,0 tys. zł, tj. w 90,0% (dodatkowo środki w paragrafach z grupy „Wydatki majątkowe” wydatkowane były w kwocie 31.413,3 tys. zł w ramach „Wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp”). Wydatki majątkowe w 2014 r. były niższe niż w 2013 r. (o 344.162,0 tys. zł) z uwagi na fakt, iż w miejsce wydatków budżetowych, inwestycje na liniach kolejowych finansowane były z wyemitowanych przez PKP PLK S.A. obligacji;
- świadczenia na rzecz osób fizycznych; z planu w kwocie 7.733,2 tys. zł wykorzystano 6.251,5 tys. zł, tj. w 81,0% (dodatkowo środki w paragrafach z grupy „Świadczenia na rzecz osób fizycznych” wydatkowane były w kwocie 115,4 tys. zł w ramach „Wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, w tym wydatki budżetu środków europejskich”). Wydatki w tej grupie ekonomicznej były o 364,0 tys. zł (o 5,5%) niższe od wydatków w 2013 r.;
- wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, w tym wydatki budżetu środków europejskich; z planu w kwocie 198.431,61 tys. zł wykorzystano 179.843,50 tys. zł, tj. w 91%. W 2014 r. wydatkowano niemal 70% mniej środków niż w 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1799–1802, 2168–2174, 2176)

Dotacje

W 2014 r. w części 39 budżetu państwa wypłacono dotacje w celu realizacji postanowień ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹³ i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹⁴, określonych w:

- 1) art. 38a ustawy o transporcie kolejowym; na podstawie postanowień „Umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2016 r.”, zawartej w dniu 29 stycznia 2014 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.;
- 2) art. 40a ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym oraz art. 55 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym; na podstawie „Umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2014 r.”, zawartej w dniu 11 kwietnia 2014 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a „PKP Intercity” S.A.;
- 3) art. 40a ust. 2, 4 i 5 ustawy o transporcie kolejowym oraz art. 55 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym; na podstawie „Umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2014 r.”, zawartej w dniu 8 lipca 2014 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a „PKP Intercity” S.A.;
- 4) art. 40a ust. 2, 4 i 5 ustawy o transporcie kolejowym oraz art. 55 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym; na podstawie „Umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2014 r.”, zawartej w dniu 29 września 2014 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a „Przewozami Regionalnymi” sp. z o.o.;

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, ze zm.

- 5) art. 80 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym; dotacji przedmiotowych do krajowych przewozów pasażerskich na wyrównanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów, o których mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹⁵.

W ustawie budżetowej na 2014 r. na wypłaty dotacji w ramach realizacji wymienionych wyżej tytułów przewidziano następujące kwoty:

Ad. pkt 1). na dofinansowanie kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony zaplanowana została kwota 1.945.000,0 tys. zł. Minister Infrastruktury i Rozwoju dokonał zmniejszenia kwoty dotacji w łącznej wysokości 83.324,0 tys. zł. Plan kwoty dotacji na 2014 r. po w/w zmianach wyniósł 1.861.676,0 tys. zł. Ponadto Minister Infrastruktury i Rozwoju:

- decyzją nr DBI-Ijm-032-71/14 z dnia 30 kwietnia 2014 r. zablokował zaplanowane w ramach dotacji wydatki na kwotę 3.000,0 tys. zł;
- decyzją nr DBI-Igz-032-71kor./14 z dnia 3 lipca 2014 r. skorygował kwotę zablokowanych wydatków o kwotę 317,0 tys. zł, tj. do kwoty 2.683,0 tys. zł.

Dotacja, po uwzględnieniu w/w blokady środków, została przekazana spółce PKP Polskie Linie Kolejowe SA w wysokości 1.858.993,0 tys. zł.

Na dzień 16 marca 2015 r., wg złożonych przez spółkę PKP PLK SA rozliczeń, wykorzystanie wypłaconej dotacji wyniosło 1.852.571,5 tys. zł, tj. 99,5% kwoty zapisanej w budżecie na 2014 r. po zmianach (tj. 99,6% kwoty określonej w Umowie). Kwotę niewykorzystanej dotacji w wysokości 6.421,5 tys. zł, wynikającą z rozliczenia rocznego wraz z odsetkami, spółka PKP PLK SA zwróciła na konto MiR.

Kwota należnej dotacji na dofinansowanie kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w 2014 r. ustalana była w oparciu o podział kosztów objętych dofinansowaniem (kosztów kwalifikowanych) stanowiący załącznik do umowy oraz „Wstępny plan wypłaty transz Dotacji na 2014 rok” zaakceptowany przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Kwota dotacji za poszczególne miesiące rozliczana była na formularzu stanowiącym załącznik do umowy oraz na formularzu „Roczne rozliczenie Dotacji dla PKP Polskie Linie Kolejowe SA za 2014 rok”, stanowiący załącznik nr 10 do umowy.

Płatności w ramach w/w dotacji odbywały się stosownie do zapisów zawartych w umowie, tj. na podstawie składanych przez spółkę wniosków na środki budżetowe na dany miesiąc oraz informacji o saldzie środków na rachunku bankowym spółki przeznaczonym do rozliczeń dotacji. Kwota transzy dotacji wypłacana na dany miesiąc była pomniejszana o saldo środków konta bankowego.

Ad. pkt. 2), 3) i 4). na dofinansowanie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich realizowanych w ramach usług publicznych; zaplanowana została kwota 375.031,0 tys. zł. Minister Infrastruktury i Rozwoju zwiększył plan dotacji o łączną kwotę 96.408,3 tys. zł, tj. do 471.439,3 tys. zł. Wykorzystano 470.073,0 tys. zł, tj. 99,7% kwoty zapisanej w budżecie na 2014 r. po zmianach. Wysokość dofinansowania dla międzywojewódzkich oraz międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich realizowanych w ramach usług publicznych ustalana jest¹⁶ na podstawie prowadzonej przez przewoźników odrębnej ewidencji przychodów i kosztów z uwzględnieniem rozsądnego zysku oraz rozpoznawalnych efektów sieciowych.

Udział spółek przewozowych w wykorzystaniu środków dotacji był następujący:

- „PKP Intercity” SA wykorzystały łącznie kwotę 462.478,3 tys. zł, z tego:
 - na dofinansowanie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich kwotę 432.698,3 tys. zł, tj. 100,0% limitu ustalonego w umowie rocznej (limit

¹⁵ Dz.U z 2012 r. poz. 1138, ze zm.

¹⁶ Zgodnie z opinią biegłego rewidenta z badania ksiąg rachunkowych za 2013 r.

umowy wynosił 432.698,3 tys. zł);

- na dofinansowanie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 29.780,0 tys. zł, tj. 100,0% limitu ustalonego w umowie rocznej (limit umowy wynosił 29.780,0 tys. zł).
- „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. wykorzystały kwotę 7.594,7 tys. zł, z tego na dofinansowanie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej 7.594,7 tys. zł, tj. 89,0% limitu ustalonego w umowie rocznej (limit umowy wynosił 8.529,1 tys. zł). Spółka w 2014 r. otrzymała kwotę 8.432,2 tys. zł, tj. 98,9% limitu zapisanego w umowie rocznej. Spółka zwróciła niewykorzystaną kwotę dotacji wraz z odsetkami w terminie.

Płatności w ramach powyższych kwot dotacji dokonywane były stosownie do postanowień zawartych umów na podstawie składanych przez „PKP Intercity” SA oraz „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. miesięcznych rozliczeń. Rozliczenia miesięcznych rat i rozliczenia dotacji w ujęciu narastającym podlegały weryfikacji merytorycznej przez Departament Transportu Kolejowego (DTK). Następnie rozliczenia te wraz z wnioskiem DTK przekazywane były do Departamentu Budżetu Infrastruktury (DBI) celem sprawdzenia formalno-rachunkowego i dokonania płatności ze środków budżetowych. Po kontroli prawidłowości rozliczeń, stosownie do treści umów i przepisów o finansach publicznych, kwoty dotacji przekazywane były na wskazane przez beneficjentów rachunki bankowe.

W 2014 r. naliczono przewoźnikom kary umowne z tytułu niedotrzymania wskaźników punktualności kwalifikowanej oraz zestawienia składów pociągów niezgodnie z postanowieniami umów:

- dla przewozów międzywojewódzkich realizowanych przez „PKP Intercity” SA w łącznej wysokości 5.362,6 tys. zł;
- dla przewozów międzynarodowych realizowanych przez „PKP Intercity” SA w łącznej wysokości 25,0 tys. zł;
- dla przewozów międzynarodowych realizowanych przez „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. w łącznej wysokości 22,4 tys. zł.

Kary, zgodnie z postanowieniami umów rocznych, wpłacane były przez spółki na podstawie not obciążeniowych wystawianych przez MliR. Kwoty wpłaconych kar, zgodnie z przepisami ufp, przekazywane były przez Ministra na rachunek dochodów budżetu państwa.

Ad. pkt 5). na dotacje przedmiotowe do krajowych przewozów pasażerskich na wyrównanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów, o których mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego zaplanowana została kwota 505.123,0 tys. zł.

Realizacja w/w dotacji przebiegała zgodnie z postanowieniami:

- a) art. 80 przywołanej ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym;
- b) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 września 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych¹⁷;
- c) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do kolejowych przewozów pasażerskich¹⁸.

Minister Infrastruktury i Rozwoju decyzją nr DBI-III-032-4-RS/2014 z dnia 15 grudnia 2014 r. zmniejszył kwotę dotacji o 40.390,3 tys. zł i przeznaczył ją na dofinansowanie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich wykonywanych przez spółkę „PKP Intercity” SA w ramach usług publicznych. Na wypłaty dotacji przedmiotowej dla przewoźników kolejowych w 2014 r. pozostała po tej zmianie kwota 464.732,6 tys. zł.

¹⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 166, poz. 1123.

¹⁸ Dz.U. z 2014 r. Nr 188, poz. 1685.

Ponadto Minister Infrastruktury i Rozwoju decyzją nr DBI-III-032-5-RS/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r. zablokował zaplanowane w ramach dotacji wydatki na kwotę 40.285,3 tys. zł.

Zgodnie z przedkładanymi przez przewoźników kolejowych i potwierdzanymi za zgodność pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym przez właściwe urzędy skarbowe miesięcznymi rozliczeniami dotacji przedmiotowej w 2014 r. wykorzystano kwotę 418.285,7 tys. zł, tj. 90,0% zapisanej w budżecie po zmianach na 2014 r. oraz 98,5% kwoty dotacji po uwzględnieniu kwoty wydatków zablokowanych decyzją MliR.

Według złożonych przez przewoźników kolejowych rozliczeń dotacji, jej wykorzystanie przez poszczególnych przewoźników wyniosło:

- Przewozy Regionalne sp. z o.o. 129.613,5 tys. zł;
- PKP Intercity SA 181.156,3 tys. zł;
- Koleje Mazowieckie sp. z o.o. 39.812,8 tys. zł;
- PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o. 17.968,2 tys. zł;
- Warszawska Kolej Dojazdowa sp. z o.o. 3.781,2 tys. zł;
- Koleje Dolnośląskie SA 7.629,6 tys. zł;
- Arriva RP sp. z o.o. 6.044,5 tys. zł;
- Koleje Wielkopolskie sp. z o.o. - 13.539,7 tys. zł;
- Koleje Śląskie sp. z o.o. 17.812,3 tys. zł;
- Pomorskie Towarzystwo Miłośników Kolei Żelaznych 83,8 tys. zł;
- Łódzka Kolej Aglomeracyjna sp. z o.o. 434,4 tys. zł;
- SKPL Cargo sp. z o.o. 409,3 tys. zł.

Kwoty nadpłaconych rat dotacji przedmiotowej (zaliczek) za miesiąc grudzień 2014 r. dla przewoźników kolejowych, wynikające z przedłożonych rozliczeń, zostały zwrócone na rachunek bankowy Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Po terminie wynikającym z ustawy o finansach publicznych otrzymano niżej wymienione zwroty dotacji za 2014 r.:

1. Przewozy Regionalne sp. z o.o. zwróciły kwotę 4.332,4 tys. zł, z tego:
 - kwotę 3.494,9 tys. zł z tytułu dotacji przedmiotowej na dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących uprawnień do ulgowych przejazdów, o których mowa w przywołanej ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego 2014.;
 - kwotę 837,5 tys. zł z tytułu nadmiernie pobranej w 2014 r. dotacji z tytułu wykonywania międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w ramach usług publicznych.
2. Koleje Śląskie sp. z o.o. zwróciły wraz z odsetkami kwotę 369,5 tys. zł z tytułu dotacji przedmiotowej na dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących uprawnień do ulgowych przejazdów, o których mowa w przywołanej ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego 2014. Spółka zwróciła kwotę dotacji wraz z odsetkami.

W 2014 roku nie stwierdzono przypadków wystąpienia dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz dotacji pobranych nienależnie.

(dowód: akta kontroli str. 2265–2505)

Kontrola 73 dokumentów, dotyczących dotacji na łączną kwotę 797.470,71 tys. zł, wykazała, że:

- dokumentacja rozliczeniowa była zgodna z zawartymi umowami;
- wydatki zostały zaliczone na prawidłowe konta i wykazane w sprawozdaniach za dany okres.

NIK nie wydaje opinii dotyczącej prawidłowości danych przekazywanych przez beneficjentów dotacji¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 222-223)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych realizowane były głównie w trzech rozdziałach:

- 60011 Drogi publiczne krajowe 1.716.572,9 tys. zł (tj. 74,8% wydatków w grupie)²⁰,
- 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad 539.078,9 tys. zł (tj. 20,7% wydatków w grupie),
- 60055 Inspekcja Transportu Drogowego – 102.171,6 tys. zł (tj. 4,5% wydatków w grupie).

(dowód: akta kontroli str. 2071–2076)

Na 2014 r. w części 39 zaplanowano wydatki majątkowe w wysokości 764.586,0 tys. zł. (plan po zmianach)²¹. Środki te zostały wykorzystane w kwocie 683.923,0 tys. zł, co stanowiło 89,5% planu po zmianach. Uwzględniając dokonane blokady w wysokości 70.202,0 tys. zł, wykonanie wyniosło 98,5%.

Większość wydatków majątkowych (556.070,0 tys. zł) została zrealizowana w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 w rozdziale 60011 Drogi publiczne krajowe (546.349,0 tys. zł)²².

(dowód: akta kontroli str. 1530-1565, 2255–2264)

Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków spowodowane było głównie:

- w zakresie zadań realizowanych przez PKP SA (rozdział 60002 Infrastruktura kolejowa - 58.509,0 tys. zł) rozstrzygnięciami postępowań przetargowych na kwoty niższe niż pierwotnie planowano oraz przedłużającymi się procedurami uzyskania dokumentacji budowlanej, a także zmianą zakresu realizacji zadań w ramach optymalizacji projektów;
- w zakresie zadań realizowanych przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych (rozdział 60002 Infrastruktura kolejowa - 11.146,0 tys. zł) opóźnieniami w przygotowaniu projektów realizowanych przez PKP S.A. w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko;
- w zakresie zadań realizowanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad w ramach programu wieloletniego „Program budowy dróg krajowych na lata 2011 – 2015” (rozdział: 60005 Autostrady płatne, 60011 Drogi publiczne krajowe i 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad - 8.059,0 tys. zł) rozstrzygnięciami postępowań przetargowych na kwoty niższe niż pierwotnie planowano oraz przedłużającymi się postępowaniami przetargowymi;
- w zakresie zadań realizowanych przez Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie (rozdział 60042 Urzędy żeglugi śródlądowej – 354,0 tys. zł) rozstrzygnięciami postępowań przetargowych na kwoty niższe niż pierwotnie planowano, odstąpieniem od realizacji zadania lub unieważnieniem przetargu z powodu braku ofert spełniających wymogi SIWZ;
- w zakresie zadań realizowanych przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego (rozdział 60055 – Inspekcja transportu drogowego - 2.020,0 tys. zł) rozstrzygnięciami postępowań przetargowych na kwoty niższe niż pierwotnie planowano, zmianami w zaplanowanym zakresie rzeczowym inwestycji budowlanych oraz przedłużającymi się dostawami zakupionych dóbr inwestycyjnych;

¹⁹ Wydanie opinii w tej sprawie możliwe jest na podstawie kontroli prowadzonej u beneficjenta dotacji.

²⁰ Analiza wydatków bieżących w rozdziale 60011 oraz 60012 w kontroli wykonania budżetu państwa w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

²¹ Łącznie ze środkami wykorzystanymi w ramach „Wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy”.

²² Szczegóły związane z wydatkami majątkowymi w tym rozdziale w kontroli wykonania budżetu państwa przez GDDKiA.

- w zakresie zadań realizowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w rozdziale:
 - 60095 Pozostała działalność – 434,0 tys. zł: rozstrzygnięciami postępowań przetargowych na kwoty niższe niż pierwotnie planowano oraz rezygnacją z części zaplanowanych zakupów z uwagi na decyzję KE o konieczności zmiany trybu zamówienia spotu reklamowego Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD);
 - 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej – 133,0 tys. zł: zmianą koncepcji zabezpieczenia informacji niejawnych oraz rezygnacją w trakcie roku budżetowego z wcześniej zaplanowanych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 2071-2076)

2.2. Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. przeciętne zatrudnienie w części 39 wyniosło 6.185 osób, tj. o 123 mniej niż w 2013 roku. Spadek zatrudnienia (per saldo) zanotowano głównie wśród osób o statusie zatrudnienia:

- „01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń” (łącznie 109 osób),
- „03 - członkowie korpusu służby cywilnej” - łącznie 16 osób.

Ogólny spadek zatrudnienia był wypadkową wyższego o 78 osób zatrudnienia w dziale 600 Transport i łączności oraz niższego o 201 osób zatrudnienia w dziale 750 Administracja publiczna. Wyższy poziom zatrudnienia w dziale 600 wystąpił w rozdziale 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oraz rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego, natomiast w dziale 750 wystąpiło zmniejszenie w rozdziale 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej.

W trakcie roku budżetowego 2014 plan Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w zakresie zatrudnienia i wynagrodzeń został zwiększony (z części 83 Rezerwy celowe, poz. 63 - Wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym) dwiema decyzjami Ministra Finansów:

- znak: MF/FS11/000537 z dnia 13 marca 2014 r. na sfinansowanie wynagrodzeń dla 45 członków korpusu służby cywilnej (od dnia 1 stycznia 2014 r. dla 43 osób oraz od dnia 1 lutego 2014 r. dla 2 osób) – w wysokości 1.883,0 tys. zł;
- znak: MF/FG05/002328/68173 z dnia 1 sierpnia 2014 r. na sfinansowanie wynagrodzeń dla 5 członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych: od dnia 14 marca 2014 r. (1 osoba), od dnia 1 kwietnia 2014 r. (1 osoba), od dnia 1 maja 2014 r. (1 osoba), od dnia 5 maja 2014 r. (1 osoba) oraz od dnia 2 czerwca 2014 r. (1 osoba) – w wysokości 144,7 tys. zł.

W 2014 r. zmiany w zakresie poziomu zatrudnienia oraz poziomu średniego wynagrodzenia w części 39 – Transport, w dziale 750 – Administracja publiczna w zakresie Centrum Unijnych Projektów Transportowych związane były z:

- przekształceniem CUPT – z Instytucji Pośredniczącej II stopnia w Instytucję Pośredniczącą I stopnia i zawarciem porozumienia w sprawie przejęcia pracowników i składników majątku ruchomego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, a także zatrudnienia pracowników z uwzględnieniem treści art. 174 Kodeksu pracy²³ zawartym w dniu 20 stycznia 2014 r. pomiędzy Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju a Centrum Unijnych Projektów Transportowych. W związku z tym wydana została decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie przeniesienia do CUPT 20 pracowników MliR wraz ze środkami na pokrycie wynagrodzeń oraz pochodnych na łączną kwotę 1 775 487 zł;

²³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

- wejściem w życie w dniu 1 lipca 2014 r. zarządzenia nr 38 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 27 czerwca 2014 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych, na podstawie którego finansowanie wynagrodzeń wszystkich pracowników CUPT zostało przeniesione z części 39 Transport do części 34 – Rozwój regionalny (decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 01.07.2014 r. przenosząca środki z części 39 – Transport do części 34 – Rozwój regionalny na łączną kwotę 12.881,8 tys. zł).

Co do powyższych zmian, NIK podziela wyjaśnienie Dyrektora Departamentu Budżetu Infrastruktury, że nie można bezpośrednio porównać poziomu średniego wynagrodzenia rocznego CUPT finansowanego w 2014 r. z części 39 – Transport z poziomem wynagrodzenia roku poprzedniego, tj. 2013. W 2014 r. wynagrodzenie pracowników CUPT było finansowane z części 39 - Transport jedynie w I połowie 2014 r., natomiast w kolejnych miesiącach z części 34 – Rozwój regionalny. W celu uzyskania porównania należałoby uwzględnić dane dotyczące zarówno części 34 – Rozwój regionalny, jak i 39 – Transport dla całego roku budżetowego.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wyniosło 5.914 zł i było o 61 złotych niższe niż w 2013 roku. Łączna kwota wynagrodzeń wyniosła 438.919,0 tys. zł, tj. o 13.394,0 tys. złotych mniej niż w 2013 roku.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

(dowód: akta kontroli str. 1803-1804, 2071–2076)

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Realizacja wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

W części 39 łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2014 r. były niemal w całości realizowane w ramach funkcji 19. Infrastruktura transportowa. Wydatki ogółem wyniosły 16.660.769,9 tys. zł, z czego z budżetu państwa wydatkowano 6.065.860,9 tys. zł, zaś z budżetu środków europejskich - 10.594.909,0 tys. zł. W ramach funkcji 17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju wydatki ogółem wyniosły 143.295,5 tys. zł i były w całości realizowane ze środków budżetu państwa.

Analiza wydatków w układzie zadaniowym wskazuje na to, że w większości przypadków zaplanowane mierniki nie zostały osiągnięte.

Największe środki w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały wydatkowane na następujące zadania:

- 19.1. Wspieranie transportu drogowego. Ogółem wydatkowano 8.550.787,8 tys. zł (51,3% ogółu wydatków części 39²⁴), z czego z budżetu państwa - 2.887.533,8 tys. zł, a 5.663.254,1 tys. zł z budżetu środków europejskich. Celem tego zadania była poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi oraz osiągnięcie poprawy bezpieczeństwa przy wykonywaniu transportu drogowego, przestrzegania przepisów w transporcie drogowym oraz bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego. Miernikiem zadania była długość (w km) wybudowanych dróg ekspresowych i autostrad oraz przebudowanych dróg krajowych. W 2014 r. planowano wybudować 229,6 km dróg ekspresowych i autostrad oraz przebudować 62,9 km dróg krajowych. Na koniec 2014 r. miernik osiągnął wartości odpowiednio: 287,51 km oraz 47,83 km (niewykonanie);
- 19.2. Transport kolejowy. Ogółem wydatkowano 7.093.953,3 tys. zł (42,6% ogółu wydatków), z czego z budżetu państwa - 2.879.480,0 tys. zł i 4.214.473,3 tys. zł z budżetu środków europejskich. Celem zadania było zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego. Miernikiem zadania była długość przebudowanych linii kolejowych (w km toru). W 2014 r. planowano przebudować 1.421,90 km linii kolejowych, przebudowano zaś 1.357,10 km (niewykonanie);
- 19.5. Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu. Ogółem wydatkowano 634.906,0 tys. zł (3,8% ogółu wydatków), z czego z budżetu państwa - 2.552,0 tys. zł

²⁴ Łącznie wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

i 632.354,0 tys. zł z budżetu środków europejskich. Celem tego zadania było zwiększenie udziału przyjaznych środowisku gałęzi transportu w ogólnym przewozie osób i ładunków. Miernikiem zadania była długość wybudowanej i przebudowanej sieci transportu szynowego i trolejbusowego (narastająco w km). W 2014 r. planowano wybudować lub przebudować 142,5 km sieci, z czego wykonano 110,9 km (niewykonanie);

- 19.4. Intensywność przebudowy portów lotniczych należących do sieci TEN-T. Ogółem wydatkowano 162.233,3 tys. zł (0,9% ogółu wydatków), z czego z budżetu państwa - 77.474,9 tys. zł, a 84.758,4 tys. zł z budżetu środków europejskich. Celem zadania było dostosowanie infrastruktury lotniskowej i nawigacyjnej do wzrastającego popytu na usługi lotnicze oraz wzrost dostępności transportu lotniczego. Miernikiem zadania była dynamika lotniczych przewozów pasażerskich w Polsce. W 2014 r. planowano osiągnąć i osiągnięto dynamikę na poziomie 80%;
- 17.2. Koordynacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych. Ogółem wydatkowano 143.295,1 tys. zł (0,8%), całość z budżetu państwa. Celem zadania było efektywne i sprawne wykorzystanie środków pochodzących z UE w ramach NSRO 2007-2015. Miernikiem zadania był stopień wykonania planu certyfikacji zatwierdzonego przez RM (plan certyfikacji zatwierdzony na dany rok przez RM = 100%). W 2014 r. planowano osiągnąć wskaźnik na poziomie 100%, a wykonano go na poziomie 106,2%.

(dowód: akta kontroli str. 1672–1690)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.4. Realizacja programów wieloletnich

Opis stanu
faktycznego

W części 39 realizowano dwa programy wieloletnie ujęte w ustawie budżetowej, tj.:

- 1) „Program budowy dróg krajowych na lata 2011-2015”²⁵. W 2014 r. długość wybudowanych dróg ekspresowych i autostrad wyniosła 287,5 km, a długość przebudowanych dróg krajowych – 47,83 km. Rezultaty te odnoszą się do wszystkich źródeł finansowania tego programu. Na jego realizację w 2014 r. przeznaczono z budżetu państwa kwotę 2.828.372,5 tys. zł, w tym 2.261.219,8 tys. zł na wydatki bieżące i 567.152,7 tys. zł na wydatki majątkowe. W ramach pozostałych źródeł finansowania programu wydatkowano z KFD 6.726.480,7 tys. zł;
- 2) Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015²⁶. W 2014 r. długość przebudowanych linii kolejowych wyniosła 1.429,1 km toru. Na realizację programu w 2014 r. przeznaczono ogółem w 5.638.594,3 tys. zł, z czego 3.434.133,8 tys. zł z budżetu środków europejskich, 1.892.946,1 tys. zł z obligacji wyemitowanych przez PKP PLK S.A., 163.868,4 tys. zł środki Funduszu Kolejowego, 57.799,1 tys. zł kredyty EBI, 14.100,0 tys. zł stanowiły wydatki obronne, a 75.746,9 tys. zł – pozostałe źródła (środki własne PKP PLK S.A. i inne).

(dowód: akta kontroli str. 2175–2245)

²⁵ Program ten przyjęty został uchwałą Nr 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015”, zmieniony następnie uchwałą Nr 186/2012 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2012 r., uchwałą nr 93/2013 Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2013 r., uchwałą nr 189/2013 Rady Ministrów z dnia 1 października 2013 r., uchwałą nr 222/2013 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 roku oraz uchwałą nr 158/2014 Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2014 roku. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację Programu jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, która go realizuje jako dysponent III stopnia w części 39 Transport. Jego celem jest poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi.

²⁶ Jednostką realizującą program jest spółka PKP PLK, która realizuje działalność na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, wykonując zadania zarządcy publicznej infrastruktury kolejowej, w oparciu o nadany statut oraz przepisy ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1594) a także inne obowiązujące regulacje krajowe i UE. Celem programu jest zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego. W zakresie miernika wykonania zadania - planowana wg ustawy budżetowej długość przebudowanych linii kolejowych toru – 3.190 km w związku ze faktem, iż Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 został zastąpiony Wieloletnim Programem Inwestycji Kolejowych do roku 2015 na mocy uchwały Rady Ministrów nr 196/2013 z dnia 5 listopada 2013 roku została zmniejszona do 1389,6 km. Uchwała zmieniona następnie uchwałą nr 124/2014 Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2014 roku i uchwałą nr 149/2014 Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 roku.

Wykonanie 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

Wykonanie planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA²⁷ wyniosło 119.824,9 tys. zł (plan po zmianach 125.371,7 tys. zł), co stanowiło 95,6% w przypadku wkładu UE²⁸ oraz 60.018,8 tys. zł (plan po zmianach 73.059,8 tys. zł), tj. 82,1% w przypadku wkładu budżetu państwa(BP)²⁹.

Powyższe środki wykorzystane były głównie w ramach NSRO 2007-2013, tj.:

- 1) Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), w tym w ramach wkładu:
 - UE – 115.516,8 tys. zł (plan po zmianach 120.884,7 tys. zł),
 - BP – 56.514,9 tys. zł (plan po zmianach 69.115,0 tys. zł);
- 2) Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, w tym w ramach wkładu:
 - UE – 4.308,1 tys. zł (plan po zmianach 4.487,0 tys. zł);
 - BP – 2.601,5 tys. zł (plan po zmianach 2.944,8 tys. zł).

Ponadto z budżetu państwa w ramach programu TENT wydatkowano 902,3 tys. zł (plan po zmianach 1.000,0 tys. zł), w rozdziale 60042 Urzędy żeglugi śródlądowej.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

(dowód: akta kontroli str. 1070-1077)

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.5. Wydatki dysponenta III stopnia (Minister jako kierownik jednostki budżetowej)

Opis stanu
faktycznego

Wydatki dysponenta III stopnia w zakresie realizacji budżetu państwa zaplanowano w kwocie 87.852,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego plan wydatków został zmniejszony do kwoty 76.364,0 tys. zł. Na dzień 31.12.2014 r. wydatki ogółem zrealizowano w kwocie 66.810,0 tys. zł (tj. w 87,5% planu po zmianach), w tym wynagrodzenia osobowe, bezosobowe, pochodne od wynagrodzeń oraz dodatkowe wynagrodzenia roczne w kwocie 49.592,0 tys. zł (96,0% planu po zmianach), pozostałe wydatki bieżące w kwocie 15.331,0 tys. zł (70,0% planu po zmianach) i wydatki majątkowe w kwocie 1.887,0 tys. zł (65,6% planu po zmianach).

Wydatki bieżące realizowano w trzech działach:

- 600 Transport i łączność w kwocie 6.530,0 tys. zł (68,8% planu po zmianach);
- 750 Administracja publiczna w kwocie 8.796,0 tys. zł (70,8% planu po zmianach);
- 752 Obrona narodowa w kwocie 5,0 tys. zł (62,5% planu po zmianach).

Wydatki majątkowe realizowano w dwóch działach:

- 600 Transport i łączność w kwocie 1.474,0 tys. zł (65,2% planu po zmianach);
- 750 Administracja publiczna w kwocie 413,0 tys. zł (75,6% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str.1119-1183, 1218-1220, 1223-1238, 1247-1261)

Plan finansowy dysponenta III stopnia w części 39 – Transport został zmniejszony m.in. decyzjami:

- Ministra Infrastruktury i Rozwoju Nr DBI-IVtb-032-5/14 z dnia 26.02.2014 r. o kwotę 1.775,0 tys. zł w związku z przeniesieniem na podstawie porozumienia środków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla 20 pracowników Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju do Centrum Unijnych Projektów Transportowych od dnia 20.02.2014 r.;

²⁷ Zgodnie z rocznym sprawozdaniem Rb-28 Programy.

²⁸ Wydatki w paragrafie z czwartą cyfrą „1”, „5”, „8”.

²⁹ Wydatki w paragrafie z czwartą cyfrą „2”, „6”, „9”.

- Ministra Infrastruktury i Rozwoju Nr DBR-I-0314-25-AKO-DB-14/BP z dnia 17.04.2014 r. o kwotę 9.373,0 tys. zł w związku ze zmianami organizacyjnymi w wyniku utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej;

oraz zwiększony przez:

- Ministra Infrastruktury i Rozwoju Nr DBI-Vljp-312-58/14 z dnia 04.07.2014 r. o kwotę 317,0 tys. zł na sfinansowanie płatności zaliczki na pokrycie kosztów postępowania arbitrażowego z powództwa Flemingo Dutyfree Shop Private Limited przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej;
- Ministra Infrastruktury i Rozwoju Nr DBI-Vlip-312-84/14 z dnia 10.09.2014 r. o kwotę 186,0 tys. zł (z budżetu państwa) i kwotę 1.059,0 tys. zł (z budżetu środków europejskich) dotyczącą zmiany przeznaczenia środków w POIŚ na projekt pn. *Kampanie społeczne promujące bezpieczne zachowania wśród uczestników ruchu drogowego*.

(dowód: akta kontroli str.1184-1204)

Plan finansowy po zmianach na dzień 31.12.2014 r. wynosił 87.686,0 tys. zł, w tym w ramach wydatków budżetu państwa – 76.364,0 tys. zł. W ciągu roku w zakresie wydatków bieżących dysponent III stopnia wprowadził blokady środków w łącznej wysokości 4.400,0 tys. zł, w tym w rozdziałach: 60095 w kwocie 2.847,0 tys. zł, 75001 w kwocie 1.550,0 tys. zł i 75212 w kwocie 3,0 tys. zł. W ocenie NIK, blokady miały uzasadnienie, ponieważ wynikały z następujących przyczyn:

w rozdziale 60095

- Departament Transport Drogowego zgłosił niewykorzystane środki w związku z zakończeniem w 2014 r. prac przez Komisję Weryfikacyjną do sprawdzania kwalifikacji kandydatów na egzaminatorów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym oraz Komisję Egzaminacyjną do sprawdzania kwalifikacji kandydatów na instruktorów techniki jazdy;
- Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego nie wykorzystał do końca 2014 r. środków przeznaczonych na zakup spotów reklamowych dotyczących prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu; ponadto w 2014 r. zrealizowano zamówienia publiczne oraz podpisano umowy na niższe niż zakładano szacunkowe wartości zamówień publicznych;

w rozdziale 75001

- Departament Dróg i Autostrad zaplanował na 2014 r. wykonanie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2020; z uwagi na brak zatwierdzenia dokumentów strategicznych dla perspektywy finansowej UE 2014-2020 nie wykorzystano środków w 2014 r.;
- nie w pełni wykorzystano środki przeznaczone na płatności składek z tytułu przynależności do organizacji międzynarodowych, m.in. składki do Międzynarodowej Organizacji Kolei oraz Międzynarodowego Forum Transportowego;
- Departament Prawny zgłosił do blokady środki w wysokości 200,0 tys. zł pierwotnie zarezerwowane na koszty postępowań arbitrażowych;

w rozdziale 75212

Biuro Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Informacji Niejawnych wydatkowało niższe od zaplanowanych środki przeznaczone na organizację kontroli i realizację zadań obronnych;

w rozdziale 60042

w 2014 r. w zakresie wydatków majątkowych na poziomie dysponenta III stopnia zostały wprowadzone blokady środków w kwocie 63,0 tys. zł. Blokada związana była z niepełnym wykorzystaniem środków na realizację projektu *Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry - prace przygotowawcze*. Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie unieważnił postępowanie przetargowe na opracowanie Studium Wykonalności Pełnego Wdrożenia RIS Dolnej Odry ze względu na liczne błędy w nadesłanych ofertach.

(dowód: akta kontroli str.1205-1212)

U dysponenta III stopnia badaniem objęto dwie decyzje dotyczące środków przeniesionych z rezerwy celowej, tj.:

- Decyzję DBI-Vljp-312-47/14 NK: 168184/14 z dnia 23.06.2014 r., w której środki w wysokości 39,8 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie dodatku służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) dla 4 urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 01.12.2013 r., zatrudnionych w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju;
- Decyzję DBI-Vljp-312-101/14 NK: 282295/14 z dnia 21.10.2014 r., w której środki w wysokości 2,1 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie dodatku służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla przewidzianych do mianowania z dniem 01.12.2014 r. pięciu urzędników służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, w tym 3 osoby w cz. 18 oraz 2 osoby w cz. 39.

Zmiany w planie finansowym wprowadzone na skutek powyższych decyzji były celowe, a środki z rezerwy celowej wykorzystano w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str.1191,1201)

Wykonanie wydatków majątkowych w Ministerstwie w dziale 600 klasyfikacji budżetowej nie przekroczyło 80% planu po zmianach. Wykonanie wydatków majątkowych w kwotach niższych niż planowane wynikało m.in. z rezygnacji w trakcie roku budżetowego z realizacji wcześniej planowanych zadań. I tak:

- w związku ze zmianą priorytetów inwestycyjnych zrezygnowano z zadania pn. *Budowa ogrodzenia zewnętrznego siedziby Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju*;
- w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne zrezygnowano z zadania pn. *Zakup sprzętu biurowego i urządzeń technicznych, z przeznaczeniem na zakup sejfów do kancelarii tajnej*, ponieważ w uzgodnieniu z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego dokonano certyfikacji pomieszczeń kancelarii tajnej oraz recertyfikacji szaf metalowych, tj. przy mniejszych wydatkach budżetowych.

Poza tym mniejsze wydatki majątkowe wynikały m.in. z zakończonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz podpisanych umów na kwoty niższe od zakładanych.

W 2014 r. w ramach planu zadań inwestycyjnych m.in.:

- w rozdziale 60042 Urzędy Żeglugi Śródlądowej:
 - utworzono Polską Bazę Danych Statków. Na realizację tego zadania zaplanowano 500,0 tys. zł, a wydatkowano 469,7 tys. zł., tj. 93,0% środków;
 - sfinansowano projekt pn. *Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry – prace przygotowawcze* w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Planowano wydatkować 75,0 tys. zł, zrealizowano 12,2 tys. zł, tj. 92,3% środków;
 - zakupiono dodatkowe oprogramowanie i urządzenia dla linii produkcji elektronicznych map nawigacyjnych. Planowano wydatkować 551,8 tys. zł, zrealizowano 298,5 tys. zł, tj. 54,1% planu;
- w rozdziale 60095 Pozostała działalność zakupiono autorskie prawa majątkowe (paragraf 6060). Na ten cel zaplanowano 461,8 tys. zł, wydatkowano 28,3 tys. zł, tj. 6,1%, a kwota 433,0 tys. zł została zablokowana;
- w rozdziale 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej rozbudowano infrastrukturę informatyczną MliR (paragraf 6050). Na ten cel zaplanowano 220,0 tys. zł, a wydatkowano 137,0 tys. zł, tj. 62,3%.

(dowód: akta kontroli str.1213-1297)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w Ministerstwie (w zakresie dysponenta III stopnia) wynosiły 711,0 tys. zł (w tym w dziale 600 – 113,1 tys. zł i w dziale 750 – 598,1 tys. zł), tj. 79,4% planu po zmianach, a w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 404%. Wzrost wydatków w stosunku do 2013 r. o 535,0 tys. zł w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych wynikał:

- z innego klasyfikowania wydatków z tytułu refundacji studiów, kursów językowych i aplikacji pracowników. W MTBiGM wydatki w tym zakresie były realizowane w paragrafie 4300, po powstaniu MliR - w paragrafie 3020;
- ze zmiany klasyfikacji środków przeznaczonych na refundację kosztów utrzymania przedstawicieli MliR w placówce dyplomatycznej w Brukseli. W byłym MTBiGM koszty refundacji realizowane były w paragrafie 4300. Począwszy od 2014 r. zaplanowane środki zostały podzielone na poszczególne paragrafy, w zależności od rodzaju wydatków. W paragrafie 3020 realizowane były wydatki wynikające z refundacji dodatków zagranicznych dla przedstawicieli MliR za granicą.

(dowód: akta kontroli str. 1205, 1283)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.6. Zatrudnienie i wynagrodzenia u dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Przeciętne zatrudnienie w dziale 750 w 2014 r. wynosiło 458 osób, a w dziale 600 – 66 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. o 89 etatów w dziale 750 i wyższe o 1 etat w dziale 600. Najwyższe różnice wystąpiły w dziale 750 w grupie 03 (członkowie korpusu służby cywilnej), gdzie przeciętne zatrudnienie zmniejszyło się o 82 osoby, a w grupie 01 (nie objętej mnożnikowym systemem wynagradzania) zmniejszyło się o 9 osób. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) w dziale 750 zmniejszyły się w porównaniu do 2013 r. o 3.783,4 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie oraz wydatki na wynagrodzenia w 2014 r. były niższe niż w 2013 r. głównie ze względu na:

- przekazanie do Centrum Unijnych Projektów Transportowych części zadań wykonywanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju na mocy porozumienia zawartego między Ministrem Infrastruktury, a Dyrektorem CUPT w sprawie realizacji POIiŚ (łącznie do CUPT przeniesionych zostało 20 etatów od 20.02.2014 r.);
- zmiany organizacyjne wynikające ze zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz z utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, w związku z czym pracownicy b. Instytucji Pośredniczącej POIiŚ zostali przeniesieni do Departamentu Programów Infrastrukturalnych i Departamentu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych (łącznie z części 39 do części 34 przeniesionych zostało 68 etatów - od 01.04.2014 r.);
- zmiany organizacyjne wynikające ze zmiany zarządzenia w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych (zmiana statutu CUPT), skutkujące przeniesieniem części zadań realizowanych przez CUPT (łącznie z cz. 39 do cz. 34 przeniesione zostały 2 etaty - od 01.07.2014 r.);
- nieobecności pracowników, z takich powodów jak: urlopy macierzyńskie (26 osób w 2014 r.), urlopy rodzicielskie (34), dodatkowe urlopy macierzyńskie (23), urlopy wychowawcze (25), urlopy bezpłatne (16), urlopy ojcowskie (18), a także wszelkiego rodzaju nieobecności związane z pobieraniem zasiłku chorobowego lub opiekuńczego, np. w związku z ciążą (23).

Przeciętne wynagrodzenie brutto w Ministerstwie w 2014 r. wynosiło 7,0 tys. zł. i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2013 r. było wyższe o 570,2 zł.

(dowód: akta kontroli str.1298-1303)

Przeciętne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2014 r. wzrosło w stosunku do 2013 r. zarówno z przyczyn powyżej wymienionych, jak i z powodu ujednolicenia zasad wynagradzania po utworzeniu MliR. Ujednolicenie zasad wynagradzania polegało głównie na wprowadzeniu w MliR regulaminu nagradzania i motywowania pracowników opartego na rozwiązaniach funkcjonujących w byłym MRR. Został zniesiony limit pracowników, którym mogą być wypłacane środki z funduszu nagród, a jednocześnie uwzględnione zostało zaangażowanie pracowników w realizację ponadstandardowych zadań, takich jak praca w ramach zespołów, czy realizacja dodatkowych zadań. Wprowadzenie tych zasad w powiązaniu z dużą liczbą nieobecności

pracowników spowodowało 55% wzrost wypłat z funduszu nagród w stosunku do 2013 r. (wzrost o 1.510,0 tys. zł) oraz 5% wzrost poziomu wykorzystania funduszu wynagrodzeń. Wypłaty z tytułu odpraw, jubileuszy oraz ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wzrosły w stosunku do 2013 r. o ok. 40%.

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

(dowód: akta kontroli str.1304-1306)

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.7. Badanie dowodów wydatków

Opis stanu
faktycznego

Analiza wylosowanych dokumentów księgowych w zakresie badanych wydatków dysponenta III stopnia wykazała, że za wyjątkiem opisanego poniżej przypadku, dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym. Na każdym dowodzie dyrektor właściwej komórki organizacyjnej lub osoba przez niego upoważniona potwierdzali wykonanie usługi lub dostawy, wskazując przy tym podstawę udzielenia zamówienia i numer umowy. Na wszystkich dowodach nie dotyczących zamówień publicznych zamieszczono opis uzasadniający operację gospodarczą, której dowód dotyczy. Wszystkie dowody nosiły adnotację o ich sprawdzeniu pod względem formalno-rachunkowym ze wskazaniem daty oraz imienia i nazwiska osoby, która podpisała tę adnotację. Wszystkie dowody były we wskazanej dacie akceptowane przez Głównego Księgowego oraz przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego lub osoby działające z ich upoważnienia.

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

Stwierdzona nieprawidłowość w zakresie badanych wydatków dysponenta III stopnia polegała na tym, że na fakturze nr 247 z dnia 15.12.2014 r. na kwotę 3,9 tys. zł, wystawionej przez firmę Japa & Co Dariusz Jakubowski, nie wpisano daty przelewu, numeru księgowego i numeru WB. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśniła, że „przyczyną niewpisania daty przelewu nr księgowego oraz nr WB było przeoczenie pracownika z powodu dużej ilości dokumentów”.

(dowód: akta kontroli str.1311-1317)

2.8. Audyt i Kontrola Wewnętrzna

Opis stanu
faktycznego

W wyniku weryfikacji rocznego sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego za 2014 r. stwierdzono, że w okresie od 01.01.2014 do 31.12.2014 r. w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju przeprowadzono trzy audyty wewnętrzne, których zakres dotyczył m.in. wydatkowania środków z części 39 budżetu państwa. Poza tym MliR przeprowadziło cztery kontrole wewnętrzne w ww. zakresie. Opracowane rekomendacje i zalecenia wynikające z audytu wewnętrznego lub kontroli, skierowane do dyrektorów Departamentów lub Biur lub dyrektorów oddziałów, zostały zrealizowane na bieżąco, bądź znajdowały się w trakcie realizacji.

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

(dowód: akta kontroli str.1318-1357)

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.9. Zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju 13 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę 15.207,0 tys. zł. Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 3.974,9 tys. zł (tj. 26,1% wartości ogłoszonych i zrealizowanych w 2014 r. postępowań), w tym dwa zadania finansowane z budżetu środków europejskich. Zadania te dotyczyły świadczenia usług stałej ochrony fizycznej przez okres 30 miesięcy na terenie nieruchomości pozostającej w trwałym zarządzie Ministra Infrastruktury i Rozwoju, zlokalizowanej w Warszawie przy ulicy Chałubińskiego 4/6, świadczenia usług obsługi technicznej i konserwacji centrali telefonicznej ERICSSON MD 110, sieci telefonicznej oraz przyłącza kablowego w budynkach Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju przy ulicy Chałubińskiego 4/6 oraz świadczenia usług kompleksowej przeprowadzki 272 stanowisk pracy i pozostałego wyposażenia komórek organizacyjnych MliR, a także świadczenia usług przeprowadzkowych. Na realizację trzech ww. zadań w 2014 r. wydatkowano łącznie

744,6 tys. zł, z tego z części 39 - 301,0 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁰ (Pzp). Rozliczenia finansowe w zakresie przedmiotowych postępowań ujęto prawidłowo w księgach rachunkowych. Minister Infrastruktury i Rozwoju sporządził sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2014 r., wymagane przepisami art. 98 Pzp. Sprawozdanie zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 20 lutego 2015 roku.

W dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. Świadczenie usług obsługi technicznej i konserwacji centrali telefonicznej ERICSSON MD 110, sieci telefonicznej oraz przyłącza kablowego w budynkach Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju przy ulicy Chałubińskiego 4/6 stwierdzono brak pisemnego potwierdzenia godziny wpływu do zamawiającego jednej spośród 22 ofert wykonawców. Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa wyjaśnił, że niewpisanie na kopercie zawierającej ofertę firmy Damovo Polska Sp. z o. o. powyższej informacji było skutkiem pomyłki osoby przyjmującej tę ofertę w Kancelarii Głównej Ministerstwa.

Po kontroli nr P/14/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2013 roku”, NIK sformułowała wniosek, który dotyczył uregulowania procedury wpływu dokumentów przetargowych w zakresie potwierdzania daty i godziny złożenia oferty. Minister wykonał ten wniosek pokontrolny w ten sposób, że wprowadził instrukcję kancelaryjną obejmującą konieczność zamieszczania na ofercie dokładnej daty wpływu oferty z podaniem godziny oraz podpisaniem tej informacji przez pracownika Kancelarii Głównej przyjmującego ofertę.

(dowód: akta kontroli str.1358-1470)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie ujawniono jeden przypadek braku pisemnego potwierdzenia godziny wpływu oferty w badanej dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

2.10. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W budżecie środków europejskich w 2014 r. części 39, w dziale 600 wykorzystano 10.594.909,0 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach (10.597.081 tys. zł), w tym w ramach programów operacyjnych: Infrastruktura i Środowisko (POIiS) wydatkowano 10.554.718,0 tys. zł oraz Rozwój Polski Wschodniej (PORPW) wydatkowano 40.191,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 304-332)

W trakcie roku budżetowego 2014 r. środki części 39–Transport w zakresie budżetu środków europejskich w wysokości 11.300.967,0 tys. zł, zostały zwiększone z rezerwy celowej o 2.324.535,2 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone na zrefundowanie Krajowemu Funduszowi Drogowemu wydatków poniesionych w wyniku realizacji przez GDDKiA projektów POIiS, ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015. Projekty te dotyczyły budowy autostrad, dróg ekspresowych, dróg krajowych oraz obwodnic miast. Powyższe zwiększenie wydatków wynikało z ujęcia – na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2014 – części wydatków GDDKiA w rezerwie celowej

W zakresie budżetu środków europejskich wydatki części 39 zostały zmniejszone o 3.028.421,5 tys. zł i przeniesione do części 34–Rozwój regionalny do planu finansowego Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Powyższe zmniejszenie związane było z wejściem w życie w dniu 1 lipca 2014 r. zarządzenia nr 38 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 27 czerwca 2014 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych.

W części 39 zaplanowane zostały środki na realizację projektów finansowanych z budżetu środków europejskich przez dysponentów niższego stopnia, tj.: Dyrektora Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Głównego Inspektora Transportu Drogowego oraz Ministra Infrastruktury i Rozwoju jako dysponenta

³⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

środków III stopnia. W 2014 r. nie były planowane i realizowane bezpośrednio przez dysponenta części budżetowej środki w zakresie przeprowadzanych zamówień publicznych w części 39 - Transport. Środki europejskie na realizację zamówień publicznych planowane były przez dysponentów niższego stopnia, tj. jednostki podległe i nadzorowane oraz dysponenta III stopnia w MliR.

W ramach budżetu środków europejskich w 2014 r. w części 39 nie udzielano dotacji, jak też dysponent części 39 nie był stroną umów o dofinansowanie projektów UE.

(dowód: akta kontroli str. 304-332, 338-341)

U dysponenta III stopnia w MliR wykorzystano kwotę 11.029,2 tys. zł, co stanowiło 97,0% planu po zmianach (11.321,7 tys. zł), z czego w ramach POliŚ realizowano następujące wydatki:

- "Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry - prace przygotowawcze" (rozdział 60042, § 6057); zaplanowano 69,3 tys. zł, a wydatkowano 69,2 tys. zł;
- "Kampanie społeczne promujące bezpieczne zachowania wśród uczestników ruchu drogowego" (rozdział 60095, § 4307); zaplanowano 1.058,6 tys. zł, a wydatkowano 795,6 tys. zł;
- "Kształtowanie bezpiecznych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego" (rozdział 60095, § 4307); zaplanowano 10.193,9 tys. zł, a wydatkowano 10.164,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 345-391)

W ministerstwie prowadzono monitoring w zakresie wykonania planu budżetu i niepełnego wykorzystania środków w jednostkach podległych. Wydatki budżetu środków europejskich na realizację zadań "Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry - prace przygotowawcze" oraz "Kształtowanie bezpiecznych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego" poniesiono w prawie 100% (różnica wynikała głównie z nałożenia na wykonawcę, w ramach realizacji przedmiotu umowy, kary umownej w łącznej wysokości 34,7 tys. zł). W odniesieniu do zadania program "Kampanie społeczne promujące bezpieczne zachowania wśród uczestników ruchu drogowego" niepełne wykorzystanie środków w ramach tego projektu powstało z przyczyn niezależnych od beneficjenta, a spowodowane było przede wszystkim różnicami pomiędzy środkami zabezpieczonymi na wykonanie zadania, a rzeczywistą ceną jego realizacji (- 884,9 tys. zł) oraz rozbieżnością interpretacji prawa na poziomie krajowym i unijnym w zakresie zakupu spotów reklamowych (- 500,0 tys. zł), uzasadnione koordynacją procesu udzielania zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 345-507)

Plan w zakresie budżetu środków europejskich na poziomie dysponenta III stopnia w MliR był zmieniany w ciągu 2014 r. na podstawie decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju w oparciu o wnioski właściwych komórek organizacyjnych MliR (Departament Lotnictwa i Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego) oraz Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie. W 2014 r. nie wystąpiły przypadki przyznawania rezerw budżetowych na wydatki budżetu środków europejskich.

W ministerstwie realizowano w 2014 r. dwa zamówienia publiczne, do których zaangażowano wydatki z budżetu środków europejskich, tj.:

- zakup czasu antenowego w telewizji i radiu oraz zapewnienie emisji spotów reklamowych dla kampanii społecznej promującej kształtowanie bezpiecznych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego (zamówienie udzielone na podstawie wyłączenia wskazanego w art. 4 ust 3 pkt h ustawy Pzp, wartość umowy zaplanowano na 11.992,8 tys. zł);
- przygotowanie kreacji i realizacja wieloelementowej kompleksowej akcji informacyjno-promocyjnej, propagującej idee bezpieczeństwa ruchu drogowego (w szczególności respektowania wyznaczonych limitów prędkości i dostosowania prędkości pojazdów do warunków ruchu, w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego); postępowanie prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego w oparciu o art. 39 ustawy Pzp, wartość umowy zaplanowano na 3.847,1 tys. zł.

Wydatki poniesione z budżetu środków europejskich były dokonywane do wysokości kwot ujętych w planie finansowanym na 2014 r. zgodnie z decyzjami Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Odpowiednie środki zostały przeznaczone na cele lub zadania ujęte w umowach o dofinansowanie.

Dokumenty finansowe (faktury, protokoły odbioru, raporty poemisyjne) niezbędne do dokonania płatności były przekazywane w terminie umożliwiającym ich realizację, tj. przed upływem terminu płatności, umożliwiając tym samym terminowe dokonanie zlecenia płatności w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) z uwzględnieniem terminów przekazywania dokumentów wynikających z zawartych umów z wykonawcami. Realizując umowy wykonawcy nie naliczyli MIR odsetek karnych z tytułu opóźnienia w terminie płatności faktur. Środki finansowe poniesione na realizację zadań zostały wykorzystane zgodnie z obowiązującymi regulacjami oraz rozliczone terminowo i na zasadach określonych w wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków POLiŚ.

(dowód: akta kontroli str. 345-507)

Dane wykazane w rocznych, łącznych sprawozdaniach sporządzonych przez dysponenta części 39 Transport w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz przez dysponenta środków III stopnia z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE), a także roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Ewidencja ta w zakresie finansowym i formalnym zawiera wszystkie wymagane elementy lub czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach.

(dowód: akta kontroli str. 307-329, 345-391, 508-520)

Całość środków z rezerwy celowej części 83 budżetu państwa przenoszona była z pozycji 98 „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich” (nie wykorzystano środków z pozycji 99 – „Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich”). Wszystkie wnioski o uruchomienie rezerwy celowej budżetu środków europejskich dotyczyły projektów realizowanych w ramach POLiŚ. Uruchamianie środków z rezerwy celowej następowało zgodnie z obowiązującymi procedurami, na podstawie zweryfikowanych wniosków³¹. Zgodnie z ww. procedurą wnioski były weryfikowane w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju przez Departament Budżetu Infrastruktury (pod względem formalno-rachunkowym) oraz przez Departament Systemu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych (pod względem merytorycznym). Do weryfikacji służyły listy sprawdzające. Każdorazowo daną listę sprawdzającą sporządzał pracownik danego departamentu, którą następnie weryfikował naczelnik wydziału oraz akceptował dyrektor lub zastępca dyrektora tego departamentu.

(dowód: akta kontroli str. 737-1069)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

3.1. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania budżetowe dysponenta części 39, tj.:

- łączne z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) zostało sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych i własnego sprawozdania jednostkowego,

³¹ Zgodnie z „Procedurą uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków na 2014 rok z części 83, poz. 8, 19, 98, 99”

- łączne z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) zostało sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych i własnego sprawozdania jednostkowego,
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb 23) było zgodne z ewidencją księgową dysponenta części i sprawozdaniami funkcjonujących w części dysponentów,
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) było sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych i własnego sprawozdania jednostkowego,
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z) było sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych i własnego sprawozdania jednostkowego.

Sprawozdanie w zakresie budżetu środków europejskich dysponenta części 39 z wykonania wydatków Rb-28 UE było zgodne z ewidencją księgową i przekazuje prawdziwy i rzetelny obraz wydatków w 2014 roku.

Na podstawie jednostkowych sprawozdań budżetowych dysponentów III stopnia oraz jednostkowych sprawozdań dysponenta części, tj.:

- rocznego sprawozdania budżetowego: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-28 Programy 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,
- sprawozdania za IV kwartał w zakresie operacji finansowych według stanu na dzień 31.12.2014 r.: Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji oraz sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- rocznego sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym

stwierdzono, że sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2014 roku.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa (w części przenoszenie danych do sprawozdań odbywało się poprzez automatyczne przenoszenie obrotów i sald) prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy lub czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach.

W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, a ich działanie NIK oceniła jako skuteczne.

Kontrola nie wykazała stanów faktycznych, które stanowiłyby podstawę do stwierdzenia, że księgi rachunkowe obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związane z nimi należności i zobowiązania prowadzone były nieprawidłowo.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 1541-1778, 1877-1879)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Nadzór nad realizacją budżetu

Opis stanu
faktycznego

Wykonując przepisy art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dysponent części w trakcie trwania roku budżetowego monitorował na bieżąco wykonanie planu dochodów i wydatków przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych, m.in. poprzez analizę miesięcznych, kwartalnych, półrocznych i rocznych sprawozdań oraz dodatkowych informacji otrzymywanych w tym zakresie.

Przedmiotem analiz były wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Monitoring tych wydatków odbywał się w różnych układach, tj. w układzie klasyfikacji budżetowej oraz zadaniowej. Dodatkowo, zaplanowane wydatki na 2014 r. monitorowane były według programów UE/projektów UE, według poszczególnych inwestycji krajowych realizowanych z udziałem środków budżetu państwa oraz pozostałych dotacji udzielanych z budżetu państwa.

Dysponent części nadzorował podejmowane przez dysponentów podległych działania w zakresie egzekucji zaległości poprzez analizę danych wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych, tj. w Rb-27 oraz Rb-N oraz dodatkowych informacji w tym zakresie. Zobowiązano także wszystkich dysponentów podległych do przekazywania kwartalnych informacji na temat podejmowanych czynności w celu odzyskania zaległości budżetowych.

W trakcie roku budżetowego dysponent części wykorzystywał instrumenty określone w ustawie o finansach publicznych, tj. m.in.:

- dokonywał przeniesień wydatków w trybie art. 171 ustawy o finansach publicznych w celu efektywnego wykorzystania środków ujętych w częściach budżetowych,
- dokonywał blokad wydatków w trybie art. 177 ustawy o finansach publicznych w przypadku nadmiaru środków czy opóźnień w realizacji zadań (wpłynęło to pozytywnie na płynność finansową budżetu państwa),
- występował z wnioskami o dokonanie zmian w budżecie do Ministra Finansów, w tym z wnioskami o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

Dysponent części przed podjęciem decyzji, bądź wystąpieniem z wnioskiem o dokonanie zmian w budżecie do Ministra Finansów analizował daną sprawę. W przypadku projektów drogowych współfinansowanych ze środków UE wnioskowanie o środki rezerwy celowej miało miejsce po przeprowadzonej szczegółowej analizie oraz po wyczerpaniu możliwości finansowania wydatków ze środków ujętych w częściach budżetowych. W celu zapewnienia właściwego nadzoru dysponenta części, w trakcie roku budżetowego Departament Budżetu Infrastruktury MliR współpracował z jednostkami podległymi i nadzorowanymi w obszarze planowania, realizacji, wydatkowania i sprawozdawczości budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 2020–2025)

Ponadto w odniesieniu do nadzoru nad wykorzystaniem dotacji dysponent części oceniał realizację zadań:

- w ramach dotacji przedmiotowych³² na podstawie miesięcznych rozliczeń składanych przez przewoźników kolejowych, sporządzanych na formularzu, którego wzór określa załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich;
- wynikających z dotacji celowych na finansowanie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich wykonywanych w ramach usług publicznych, stosownie do postanowień zawartych umów, na podstawie

³² Dotacje przedmiotowe do krajowych przewozów pasażerskich na wyrównanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów, o których mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2012 r. poz. 1138, z późn. zm.), rozliczane są zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 września 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych (Dz. U. Nr 166, poz. 1123) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1685 ze zm.) i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1953).

- składanych przez „PKP Intercity” S.A. oraz „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. miesięcznych rozliczeń i raportów z punktualności;
- finansowanych na podstawie „Umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2016 r.”, zawartej w dniu 29 stycznia 2014 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a PKP Polskimi Liniami Kolejowymi SA.

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

(dowód: akta kontroli str. 2020-2025)

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Księgi rachunkowe Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (części: 18, 21 i 39), stanowiły jednolity zbiór danych, obejmujący dane dysponenta części oraz dane dysponenta III stopnia.

(Dowód: akta kontroli str.: 214-215, 252-300)

W Ministerstwie znajdowała się dokumentacja opisująca przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³³ (uor) oraz zasady organizacji rachunkowości, zakładowy plan kont i zasady przetwarzania danych, m.in. dla części 18, 21, 34 i 39. Wymienione dokumenty stanowią załącznik do zarządzenia nr 5 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont w Ministerstwie.

(Dowód: akta kontroli str. 214, oraz pliki w pdf na CD)

W Ministerstwie prowadzona była obsługa finansowo-księgowa w zakresie dysponentów części budżetowych: 18 – Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, 21 - Gospodarka morska, 34 - Rozwój regionalny, 39 – Transport oraz dysponenta trzeciego stopnia. Ewidencję księgową prowadzi w Ministerstwie Departament Budżetu Rozwoju (DBR), Departament Budżetu Infrastruktury (DBI) oraz Biuro Dyrektora Generalnego (BDG). DBR prowadzi ewidencję księgową w ramach obsługi dysponenta części budżetowej 34 - Rozwój regionalny. DBI prowadzi ewidencję księgową w ramach obsługi dysponenta części budżetowych 18 - Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, 21 - Gospodarka morska oraz 39 – Transport. BDG prowadzi ewidencję księgową dotyczącą obsługi dysponenta trzeciego stopnia oraz urzędów żegluga śródlądowej.

(Dowód: akta kontroli str. 214, oraz pliki w pdf na CD)

Zapisy księgowe zawierały: datę dokonania operacji gospodarczej; określenie rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę; skrócony opis operacji; kwotę dokonanej operacji i oznaczenie kont, których dotyczy. Księgi rachunkowe były prowadzone przy użyciu komputera. Od 1 stycznia 2014 r. do prowadzenia ewidencji w ramach wszystkich ww. części budżetowych wykorzystywany był system informatyczny Quorum firmy QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o. wersja – 7.10 moduł F_K i wersja 7.10 – moduł Fundusze. Zmiany wersji oprogramowania zatwierdzane były przez Dyrektora Departamentu Informatyki lub osobę zastępującą, po akceptacji wersji przez BDG i DBR. Zapisy księgowe posiadały automatycznie nadane kolejne numery pozycji. Zapisy w księgach rachunkowych dokonywane były w sposób zapewniający ich trwałość, a obroty były liczone w sposób ciągły. Wydruki komputerowe składały się z automatycznie numerowanych stron, są one sumowane na kolejnych stronach w sposób ciągły. Na koniec każdego okresu sprawozdawczego sporządzane były zestawienia obrotów i sald.

(Dowód: akta kontroli str. 218-219, oraz pliki w pdf na CD)

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

Oględziny systemu F-K, potwierdziły opisany wyżej stan. Wykorzystywany w MIR system F-K zapewniał, że:

- zapisy w dzienniku były kolejno numerowane, a sumy zapisów (obrotów) liczone były w sposób ciągły,
- sposób dokonywania zapisów w dzienniku umożliwiał ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi,
- zapisy księgowe zawierały dane pozwalające na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu.

System F-K umożliwiał sporządzenie zestawienia obrotów tych dzienników za dany okres sprawozdawczy i pozwalał na dokonywanie trwałych zapisów księgowych na bieżąco. Umożliwiał on też udostępnienie ksiąg w postaci elektronicznej, możliwej do odczytu przy pomocy oprogramowania biurowego Excel.

Wydruki dzienników, kont księgi głównej oraz zestawienia obrotów i sald pozwalały w sposób jednoznaczny na stwierdzenie, że nie zawierały danych z tzw. bufora, a wydruki dziennika kont księgi głównej zestawienia obrotów i sald pozwalały jednoznacznie stwierdzić, że dotyczą zamkniętego okresu. Salda kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2013 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych 2014 r. jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2014 r., a obroty dziennika za 2014 r. były zgodne z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej.

(Dowód: akta kontroli str. 224-225)

Oceny ksiąg rachunkowych dokonano w odniesieniu do zgodności z przepisami prawa i do wiarygodności. Podczas kontroli i analizy dokumentów, zwracano uwagę czy:

- podlegające księgowaniu zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, prawidłowo były udokumentowane, tj. w sposób kompletny i przejrzysty;
- dowody księgowe, stanowiące podstawę zapisów księgowych, odpowiadały wymogom określonym w uor, w tym czy przeprowadzono ich formalną i merytoryczną kontrolę, czy zawierały wskazanie okresu, którego dotyczyły, podpis stwierdzający ich zakwalifikowanie do ujęcia w księgach oraz dekretację, z zastrzeżeniem postanowień art. 21 ust.1a uor;
- zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, poprawnie ujęto w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach księgi głównej i kontach pomocniczych, zgodnie z ich treścią ekonomiczną;
- zdarzenia gospodarcze ujęto we właściwym okresie sprawozdawczym, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności.

W księgach rachunkowych za okres od 1 stycznia do 28 lutego 2015 r. wystąpiło 86 księgowień operacji za 2014 r. i z lat wcześniejszych. Były to m.in. zwroty dotacji za lata ubiegłe wraz z odsetkami, noty obciążeniowe PKP Intercity SA, wystawione w dniu 19 lutego 2015 r. oraz przeksięgowania kwot dla PAŻP.

(Dowód: akta kontroli str. 222 oraz CD - plik excel)

Do badania pozyskano bazę (dziennik obrotów dla cz. 39) za okres wrzesień - grudzień 2014 roku. Wyniki przeglądu analitycznego FC scan wskazały następujące przypadki możliwych nieprawidłowości, tj.: brak zapisów nazwy paragrafów w 3.254 pozycjach, księgowanie w niedziele (70 pozycji) oraz wykazanie we wszystkich pozycjach jednej osoby. Badaniem szczegółowym (jako próbę celową) objęto po 10 zapisów o największej wartości z ww. grup. Ustalenia kontroli potwierdziły wystąpienie takich przypadków.

(Dowód: akta kontroli str. 222-223)

NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia głównej księgowej w DBI, która podała, że:

- brak zapisów nazwy paragrafów dotyczy operacji przekazania środków budżetowych do dysponentów podległych; środki te przekazywane były w ogólnych kwotach bez wskazania ich przeznaczenia, co oznacza, że przy ewidencji księgowej przepływów finansowych pomiędzy dysponentem części a podległymi dysponentami środków budżetowych oraz Ministerstwem Finansów nie stosuje się klasyfikacji budżetowej (w tym paragrafów);

- księgowanie w niedziele nie oznacza fizycznego księgowania operacji w tym dniu, lecz ujęcia ich pod datą ostatniego dnia miesiąca, którym w listopadzie była niedziela, dotyczy to np. zaksięgowania naliczonych na koniec miesiąca odsetek;
- nieokreślenie osoby, która dokonała księgowania (we wszystkich pozycjach) związane jest z konstrukcją zestawienia, które wskazuje osobę ostatecznie zatwierdzającą operację w systemie (bez wskazywania osoby wprowadzającej dowód księgowy, czy też osoby dokonującej akceptacji dokumentu); w systemie księgowym każda operacja gospodarcza księgowana jest przez pracownika, sprawdzana i akceptowana przez naczelnika wydziału lub osobę zastępującą, a następnie akceptowana i zatwierdzana przez głównego księgowego, dyrektora departamentu lub zastępcę dyrektora departamentu; potwierdzają to dokumenty „papierowe” opatrzone podpisami osób odpowiedzialnych za dany etap księgowania.

(Dowód: akta kontroli str. 300)

Minister wykonał wnioski pokontrolne sformułowane po kontroli nr P/14/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2013 roku” w ten sposób, że:

- 1) w wyniku rozliczenia sum depozytowych na rachunku bankowym prowadzonym w NBP pozostały środki wynikające z czynnych rozliczeń z tytułu wadów, zabezpieczeń należytego wykonania umów oraz sumy obce zdeponowane na koncie bankowym wraz z odsetkami; środki te zostały przekazane na rachunek depozytowy MliR prowadzony w BGK, a konto depozytowe w NBP zostało zamknięte; w MliR funkcjonuje jeden rachunek bankowy sum depozytowych wspólny dla wszystkich części budżetowych, a środki tam zgromadzone były ewidencjonowane z podziałem na poszczególne części budżetowe;
- 2) na koniec 2011 r. sporządzono bilans zamknięcia części 26 – Łączność. Od 2012 r. nie ewidencjonowano zdarzeń gospodarczych na kontach części 26 i konta te nie były aktywne, ani też nie stanowiły bazy do sporządzania sprawozdań finansowych; w 2014 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji potwierdziło wprowadzenie do ksiąg rachunkowych w 2012 r. bilansu otwarcia dla działu Łączność;
- 3) wykorzystywany w MliR system księgowo-finansowy QNT umożliwia sporządzanie zestawień obrotów i sald księgi głównej w terminach określonych w ustawie o rachunkowości;
- 4) wszystkie dowody księgowe posiadały zapis o numerze pozycji dziennika;
- 5) w MliR nie stosuje się już kont zespołu 5.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Efekty wydatków w obszarze transportu

Wskaźniki dotyczące transportu w latach 2010-2014

Opis stanu
faktycznego

Rada Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 roku przyjęła dokument pn. Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku). Zgodnie z zapisami zawartymi w tym dokumencie wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej w 2010 r. osiągnął poziom 0,3281, a plan do roku 2020 zakłada poprawę wartości tego wskaźnika o 15,7%. W Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku nie określono wartości planowanych ani wykonanych przedmiotowego wskaźnika w latach 2011-2014, przyjmując jedynie stopień jego zakładanej poprawy w 2020 r. w stosunku do wartości bazowej z 2010 roku.

W dokumencie programowym POIiŚ 2007-2013 podano wartość mierników dotyczących udziału transportu przyjaznego środowisku w transporcie osobowym (w %) oraz w transporcie towarowym (w %) z 2005 roku. Wskaźnik udziału transportu przyjaznego środowisku w transporcie osobowym, bez uwzględnienia przewozów komunikacją miejską, w 2005 r. osiągnął wartość 24,9%, natomiast wskaźnik udziału transportu przyjaznego środowisku w transporcie towarowym za 2005 r. wynosił 20,3%. Brak było wartości tych wskaźników z lat 2010-2014.

Wskaźnik pn. średni czas dojazdu do pracy ogółem nie został zamieszczony w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), ani w POIiŚ. Wskaźnik ten nie był również stosowany jako miernik realizacji celów (zadań), finansowanych z części budżetowej 39 Transport.

(dowód: akta kontroli str. 533-537)

Wybrane wskaźniki w zakresie dróg krajowych w zarządzie GDDKiA

W wyniku realizacji zadań infrastrukturalnych z zakresu budowy i przebudowy dróg, które dofinansowane były ze środków UE, w ramach POIiŚ, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, Funduszu Spójności 2004-2006 oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Transport - oddano do ruchu 2.388,15 km dróg w tym 731,2 km autostrad, 1.084,1 km dróg ekspresowych, 140,4 km obwodnic w ciągu dróg krajowych (klasy GP) oraz 432,4 km dróg przebudowanych i wzmocnionych.

Udział środków europejskich dla każdego zadania ustalany był indywidualnie w zawieranych umowach o dofinansowanie. Natomiast ostateczny poziom udziału środków UE ustalany był po zakończeniu i rozliczeniu zadania. Do czasu zakończenia kontroli zmieniane były umowy o dofinansowanie dla poszczególnych zadań, finansowanych z perspektywy finansowej UE 2007-2013, bądź były zawierane umowy dla zadań dotychczas niefinansowanych z budżetu środków europejskich. W związku z tym nie było możliwe określenie ostatecznego udziału środków UE w wydatkach ogółem na budowę dróg krajowych.

Zadania na drogach krajowych finansowane były z dwóch źródeł, tj. z budżetu państwa oraz z Krajowego Funduszu Drogowego (KFD). Źródła te wskazano w przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 25 stycznia 2011 r. Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015. Należy jednakże wskazać, że poziom wydatków na poszczególne lata był jedynie ich prognozą. Faktycznie zabezpieczone środki wynikały natomiast z corocznie uchwalanych ustaw budżetowych i zatwierdzanych planów finansowych KFD. Jedyną stałą wielkością zapisaną w ww. programie był limit środków finansowych na poziomie 82,8 mld zł, które - licząc od 1 stycznia 2010 r.- GDDKiA mogła wydać na realizację zadań, ujętych w załączniku nr 1 oraz wybranych zadań z załącznika nr 1a programu, do czasu zakończenia rozliczenia ostatniego zadania. Zgodnie z harmonogramem rozliczania zadań, rozliczenie limitu planuje się po 2018 roku. Założono, że z dostępnego limitu wykorzystana zostanie kwota ok. 80,2 mld zł. Niewykorzystana kwota stanowić natomiast będzie uzyskane przez GDDKiA oszczędności.

Departament Dróg i Autostrad MliR monitorował stan zaawansowania realizacji zadań oraz ich terminowość w oparciu o sprawozdania dotyczące stanu realizacji budowy dróg krajowych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych, przekazywane przez GDDKiA

do MliR. W sprawozdaniach zawarte były informacje dotyczące stanu realizacji poszczególnych zadań, w tym informacje dotyczące terminów zakończenia realizacji, z uwzględnieniem ewentualnych aneksów do umów. Spośród 21 odcinków oddanych do ruchu w 2014 r. opóźnienia wystąpiły w przypadku dwóch kontraktów, które dotyczyły:

- 1) budowy drogi S-17 Kurów-Lublin-Piaski, odc. Dąbrowica-Lubartów – długość 10,2 km; termin zakończenia wynikający z umowy z wykonawcą oraz aneksów do niej przypadał na 27.03.2014 r., zaś droga została oddana do ruchu 31.10.2014 r. (świadczenia przejęcia zostały wydane 31.10.2014 r. i 31.12.2014 r.); opóźnienie wyniosło 9 miesięcy;
- 2) budowy drogi S-17 Kurów-Lublin-Piaski, odc. Lubartów-Witosa – długość 12,8 km; termin zakończenia robót wynikający z umowy z wykonawcą oraz aneksu do tej umowy przypadał na 29.01.2014 r., a droga została oddana do ruchu 15.10.2014 r. (świadczenie przejęcia zostało wydane 10.09.2014 r.); opóźnienie wyniosło 7,5 miesiąca.

W 2014 r. nie zakończono realizacji 3 zadań inwestycyjnych, tj.:

- 1) budowy autostrady A1 Stryków-Tuszyn (40 km); termin zakończenia realizacji, zgodnie z umową i zawartymi aneksami, przypadał na 16.10.2014 r.; w dniu 14.01.2014 r. zamawiający (GDDKiA) wypowiedział umowę z winy wykonawcy; przyczyną zerwania umowy były opóźnienia w realizacji oraz kłopoty z płynnością finansową wykonawcy; w dniu 6.02.2014 r. ogłoszony został przetarg na wybór wykonawcy, który dokończy realizację zadania w podziale na 3 odcinki: zadanie I w. Stryków – km 310, zadanie II km 310 – km 320, zadanie III km 320 – km 335 (w. Tuszyn); w dniu 30.09.2014 r. podpisana została umowa na realizację zadania III na kwotę 327 mln zł; w dniu 03.10.2014 r. podpisano umowę na realizację zadania I na kwotę 339,6 mln zł; w dniu 06.10.2014 r. podpisano umowę na realizację zadania II na kwotę 360,7 mln zł; zgodnie z podpisanymi umowami realizacja wszystkich 3 odcinków powinna zakończyć się w III kwartale 2016 r.;
- 2) budowy obwodnicy Bargłowa w ciągu drogi krajowej nr 61 – długość 11,8 km; zgodnie z umową termin zakończenia realizacji zadania przypadał na 28.11.2014 r.; wykonawca zadania wystąpił do GDDKiA o przedłużenie terminu realizacji, uzasadniając to nieprzewidzianymi warunkami fizycznymi w podłożu, które wymagały wykonania dodatkowych działań w postaci kolumn piaskowych; do czasu zakończenia kontroli analizowano dokumentację przedstawioną przez wykonawcę w przedmiocie zasadności jego roszczeń; jednocześnie wykonawca kontynuował roboty w miarę możliwości pogodowych; przewidywany termin zakończenia to maj 2015 r.;
- 3) budowy obwodnicy Hrubieszowa w ciągu drogi krajowej nr 74 – długość 9,3 km; termin realizacji określony w kontrakcie z wykonawcą (kwiecień 2013 r.) aneksowany został do czerwca 2014 r.; prace prowadzone były przez jednego z członków konsorcjum, tj. firmę Dromet Sp. z o.o.; pozostali konsorcjanci, tj. firmy HAK Construction sp. z o.o. oraz Cardo-Mosty sp. z o.o. w sierpniu 2012 r. odstąpiły od umowy; Firma HAK Construction Sp. z o.o. w listopadzie 2012 r. ogłosiła upadłość.

W 2014 r. realizowano kilka projektów, które pierwotnie umieszczone były w załączniku nr 1a do Programu, a mianowicie:

- budowę drogi S-8 Salomea-Wolica wraz z powiązaniem z drogą krajową nr 7 o długości 13,8 km; z wykonawcą przedmiotowego zadania zawarto umowę w dniu 12.04.2013 r.; w 2014 r. trwały roboty budowlane; przewidywany termin zakończenia i oddania do ruchu to IV kwartał 2015 r.;
- przebudowę drogi S-8 Powązkowska-Marki w Warszawie, odc. Powązkowska-Modlińska o długości 4,6 km; z wykonawcą przedmiotowego zadania zawarto umowę w dniu 18.07.2013 r.; w 2014 r. trwały roboty budowlane; przewidywany termin zakończenia i oddania do ruchu to IV kwartał 2015 r.;
- budowę zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu drogi S5/S-11 etap IIb o długości 5,3 km; droga została oddana do ruchu w dniu 19.12.2014 r.;

- budowę drogi S-8 Radzymin–Marki o długości 15,3 km; zadanie zostało podzielone na dwa odcinki realizacyjne: Marki – Kobyłka (8,1 km) i Kobyłka – Radzymin (7,2 km); na przełomie 2013 i 2014 r. przeprowadzona została procedura przetargowa na wybór wykonawcy robót dla obydwóch odcinków realizacyjnych, w wyniku których w dnia 28.11.2014 r. podpisane zostały umowy z wykonawcami robót; przewidywany termin zakończenia ich realizacji to odpowiednio: 28.07.2017 r. oraz 28.11.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 540-550)

Koszt 1 km wybudowanej i oddanej do eksploatacji autostrady wynosił w 2013 roku 49,3 mln zł, a w 2014 roku – 45,8 mln zł. Na wybudowanie 1 km drogi ekspresowej oddanej do użytkowania w 2010 r. wydatkowano 28,1 mln zł, w 2013 r. – 35,8 mln zł i w 2014 r. 32,0 mln zł. Według danych GDDKiA, w ostatnich latach średni koszt budowy 1 km autostrady wynosił ok. 9,6 mln € i jest porównywalny ze średnią w Europie szacowaną na 9,4 mln € za 1 km autostrady. Należy jednak podkreślić, że wartość przedmiotowego wskaźnika zależy od wielu czynników, w tym od rodzaju budowanej drogi, jej kategorii, parametrów technicznych, zakresu rzeczowego planowanych prac, a także ilości obiektów inżynierskich koniecznych do wybudowania.

W przypadku kosztu przebudowy 1 km drogi krajowej, ze względu na bardzo zróżnicowany charakter zadań realizowanych w ramach przebudów i wzmocnień, określenie średniej wielkości tego wskaźnika byłoby obarczone dużym stopniem uogólnienia zwłaszcza, że w tej kategorii realizowane były także punktowe zadania o długości poniżej 1 km (np. przebudowa mostu, skrzyżowania czy węzła). Z tych też powodów GDDKiA nie była w stanie odnieść się do wskaźnika dotyczącego cen produkcji budowlano-montażowej³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2506-2507)

Wybrane wskaźniki w zakresie budowy i przebudowy dróg krajowych w miastach na prawach powiatu w latach 2010-2014

Środki budżetowe na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego, ujęte były w ustawie budżetowej w części 82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego³⁵. W latach 2010-2014 preferowane były zadania inwestycyjne obejmujące budowę lub przebudowę obiektów inżynierskich, którym nadane zostały jednolite numery inwentarzowe (JNI), posiadające decyzję o pozwoleniu na budowę. Wszystkie zadania inwestycyjne na drogach krajowych w miastach na prawach powiatu zostały zakończone pod względem rzeczowym i finansowym w zakresie robót budowlanych. Wydatki majątkowe budżetu państwa wykazane w rozdziale 60015, tj. Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu, nie były ujęte w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015. Stwierdzono, że na te zadania z rezerwy subwencji ogólnej przeznaczono w 2010 r. kwotę 57.830,0 tys. zł, w 2011 r. kwotę 63.168,3 tys. zł, w 2012 r. kwotę 41.351,2 tys. zł, w 2013 r. kwotę 13.038,3 tys. zł, a w 2014 r. kwotę 25.288,4 tys. zł. Ogółem w latach 2010-2014 na dofinansowanie z rezerwy subwencji ogólnej przeznaczono kwotę 200.676,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 565-717, 731-734)

Wybrane wskaźniki finansowe i wskaźniki wykonania zadań w zakresie transportu kolejowego w latach 2010-2014

³⁴ Należy wskazać, że na podstawie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 65 poz. 545) dane w zakresie zmian cen produkcji montażowo-budowlanej, obliczane w oparciu o miesięczne badania cen reprezentantów robót, w cyklach kwartalnych, publikowane są w formie komunikatów Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym GUS w terminie do 50 dni po kwartale, którego dotyczą.

³⁵ Rezerwa subwencji ogólnej w 2010 r. wynosiła 325.506 tys. zł, a od 2011 r. pozostaje na niezmiennym poziomie w kwocie 335.999 tys. zł. Środki rezerwy subwencji ogólnej są do wykorzystania w danym roku budżetowym. Wymagane jest pełne wykorzystanie środków rezerwy i środków własnych.

Środki publiczne ogółem na inwestycje w dziedzinie infrastruktury kolejowej w latach 2010-2014 systematycznie wzrastały. I tak, w 2010 r. wyniosły one 2.709,0 mln zł, w 2011 r. – 3.347,2 mln zł, w 2012 r. – 4.048,1 mln zł, w 2013 r. – 3.198,8 mln zł i w 2014 r. – 5.758,9 mln zł.

Długość eksploatowanych linii kolejowych w 2010 r. wynosiła 19.276,0 km, w 2011 r. – 19.299,0 km, w 2012 r. – 19.191,0 km, w 2013 r. – 18.533,0 km, a w 2014 r. – 18.515 km. Średnie opóźnienie pociągów pasażerskich na stacji końcowej w przeliczeniu na 100 km trasy w okresie 2004/2005 wynosiło 0,7 min, w okresie 2013/2014 – 2,4 min, a w okresie 2014/2015 – 2,2 min. Wskazuje to na pogorszenie sytuacji w tym zakresie.

Zgodnie z informacją PKP Polskie Linie Kolejowe SA³⁶, przyjęcie mieszanego (budżetowego i pozabudżetowego) modelu finansowania inwestycji w infrastrukturę kolejową skutkowało m.in.:

- zmniejszeniem dotacji budżetowej dla Spółki o 1.000 mln zł z powodu nowelizacji *ustawy budżetowej na rok 2013*;
- *niezabezpieczeniem* środków w ustawie budżetowej na rok 2014 na finansowanie inwestycji kolejowych ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015, poza dotacją z MON w kwocie 14,1 mln zł;
- zabezpieczeniem środków w ustawie na rok 2015 na cele inwestycyjne tylko w kwocie 230,3 mln zł oraz 14,1 mln na inwestycje obronne, nie licząc środków możliwych do pozyskania z rezerwy celowej budżetu państwa na pokrycie niezbędnego wkładu krajowego na projekty UE.

W ocenie NIK, przyjęty model finansowania inwestycji w infrastrukturę kolejową może mieć negatywny wpływ na sytuację ekonomiczno-finansową Spółki, m.in. na skutek obciążeń z tytułu emisji obligacji. W celu zapewnienia płynności finansowej i kontynuowania realizacji projektów kolejowych niezbędne było pozyskanie przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA finansowania zewnętrznego w postaci emisji obligacji, które zostały przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych (WPIK). Pierwsza emisja obligacji nastąpiła w dniu 23.12.2013 r. w wysokości 1.500 mln zł, a druga – w dniu 18.08.2014 r. w wysokości 1.500 mln zł. Na 2015 r. zaplanowane zostały kolejne emisje obligacji w łącznej wysokości 700 mln zł. Przyjęte proporcje finansowania inwestycji kolejowych z różnych źródeł wynikały z ograniczonych możliwości ich pokrycia w poszczególnych latach wyłącznie ze środków budżetowych. Spłata wyemitowanych obligacji PKP Polskie Linie Kolejowe SA wraz z odsetkami nastąpi w latach 2016-2019 ze środków Funduszu Kolejowego i nie powinna spowodować konieczności zwiększenia dotacji z budżetu państwa w poszczególnych latach spłaty tych zobowiązań.

Monitorowanie postępu realizacji projektów inwestycyjnych prowadzone było w sposób ciągły. Jednym z elementów monitorowania były wskaźniki rzeczowe, które wynikały wprost z zakresu rzeczowego projektu, planowanego do realizacji w poszczególnych latach. Zakres rzeczowy był powiązany bezpośrednio z planowanymi nakładami finansowymi na jego realizację. Monitoring wskaźników rzeczowych był prowadzony w cyklicznych okresach, automatycznie przy comiesięcznej aktualizacji harmonogramu nakładów. Ponadto, raz w roku do końca kwietnia Spółka zobowiązana była do sporządzenia i przedłożenia ministrowi właściwemu do spraw transportu sprawozdania z realizacji WPIK-u za rok poprzedni, gdzie wskazany był poziom zaawansowania realizacji wskaźników rzeczowych w danym roku i w całym dotychczas realizowanym okresie. Oprócz tego, dwa razy w roku (w styczniu i lipcu), Spółka przedkładała ministrowi właściwemu do spraw transportu sprawozdanie z wykonania zadań z budżetu zadaniowego. Jednym z elementów przedmiotowego sprawozdania było wykonanie miernika rzeczowego, w tym przypadku – długość zmodernizowanych torów głównych zasadniczych i szlakowych objętych projektem. Według stanu na dzień 30.01.2015 r. poziom zaawansowania poszczególnych wskaźników wynosił od 71% do 91%. Harmonogram realizacji wskaźników rzeczowych wynika bezpośrednio z harmonogramu robót w danym projekcie, który jest dostępny w systemie EPM w Spółce.

³⁶ Uzyskaną w trybie art. 29 ust 1 lit. f ustawy o NIK.

W PKP Polskie Linie Kolejowe SA prowadzone były działania służące efektywniejszemu wykorzystaniu środków finansowych przewidzianych na modernizację linii kolejowych oraz terminowej realizacji projektów. W celu usprawnienia procesu planowania, skutecznego monitorowania prowadzonych inwestycji, zminimalizowania ryzyka niezrealizowania celów wyznaczonych w WPIK-u, w 2014 r. kontynuowano lub podjęto następujące działania:

- kontynuowano monitoring i zarządzanie ryzykiem (kontynuacja wdrożonej w 2013 r. polityki zarządzania ryzykiem inwestycji). Nadzorowanie wdrożonych i monitorowanych przez Zarząd Spółki, w cyklu tygodniowym, planów działań zmierzających do zminimalizowania ryzyka w realizacji projektów należy do zakresu działania Biura Zarządzania Projektami (PMO), które usytuowane jest w strukturach Centrali Spółki;
- wdrożono Metodę Projekt Management. Jej głównym zadaniem jest realizacja inwestycji zgodnie z: wyznaczonym zakresem, oszacowanym budżetem, opracowanym harmonogramem oraz zakładaną jakością. Od czerwca 2013 r. w PKP Polskie Linie Kolejowe SA wdrażane są nowoczesne narzędzia IT/EMP;
- opracowano Podręcznik Project Management, jako wsparcie w realizacji projektów inwestycyjnych oraz udoskonalenie stosowanych praktyk w zakresie zarządzania projektami;
- wdrożono system wspierający Zarządzanie Projektami (EPM 2013), jako źródło informacji o projektach, portfelach i programach (blisko 200 aktywnych projektów, ponad 100 wdrożonych funkcjonalności, ponad 80 raportów; przeszkolenie i wzrost kompetencji ponad 300 pracowników);
- wdrożono platformę <http://wnioski-inwestycyjne/>. W 2014 r. wprowadzono nowy sposób procedowania wniosków inwestycyjnych, połączony z elektronicznym sposobem przedkładania wniosków na tej platformie.

Procesem planowania inwestycji zostały objęte wszystkie inicjatywy projektowe, dotyczące inwestycji infrastrukturalnych, które mają zostać umieszczone w długoterminowym oraz rocznym planie inwestycji kolejowych. Segregacja wniosków odbywała się na podstawie inicjatyw, które były związane z określonym działaniem w ramach realizacji zadań inwestycyjnych oraz priorytetów wyznaczanych przez Zarząd Spółki. Przeprowadzono ocenę ryzyka wszystkich projektów realizowanych przez Spółkę.

Od 1 czerwca 2014 r. wdrożono nową strukturę organizacyjną w PKP Polskie Linie Kolejowe SA, tj. Centrum Realizacji Inwestycji. W miejsce dotychczasowych oddziałów regionalnych powołano samodzielne regiony inwestycyjne: Północny, Centralny, Południowy, Śląski, Zachodni, oraz Region Technologiczny. Regionom przekazano większe kompetencje w podejmowaniu decyzji, co przyspieszyło tempo załatwiania spraw oraz pozwoliło na dotrzymanie terminów realizacji inwestycji.

Aktualizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 wprowadziła niezbędne korekty, wynikające ze zmian w trakcie realizacji poszczególnych zadań³⁷. W programie uwzględniono projekty do realizacji w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej. Aktualizacja programu wynikała również z potrzeby uproszczenia procedury wprowadzania zmian w trakcie jego realizacji. Celem podejmowanych działań usprawniających procesy inwestycyjne było uproszczenie procedur, zminimalizowanie ryzyka nieterminowego ukończenia prowadzonych inwestycji infrastrukturalnych oraz dążenie do maksymalnego wykorzystania dostępnych krajowych i unijnych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 521-532)

³⁷ W WPIK uwzględniono również lokalne i regionalne inwestycje kolejowe określone m.in. w Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO), które uzupełniają działania inwestycyjne na głównych ciągach transportowych i służą rozwojowi poszczególnych regionów, a także zapewniają spójność całego krajowego systemu transportu kolejowego. W przypadku projektów realizowanych w ramach POIiŚ, analiza ekonomiczna potwierdzająca opłacalność realizacji inwestycji zawarta jest każdorazowo we wniosku o dofinansowanie projektu. Zastosowana metodyka analizy była zgodna z wytycznymi Komisji Europejskiej. W przypadku projektów realizowanych w ramach RPO planowane do osiągnięcia efekty ekonomiczno-społeczne ujmowano także we wniosku o dofinansowanie.

Wybrane wskaźniki w zakresie lokalnego transportu zbiorowego w latach 2010-2014

Środkami komunikacji miejskiej w 2010 r. przewieziono 3.904,9 mln pasażerów, w 2011 r. – 3.890,0 mln pasażerów, w 2012 r. – 3.867,5 mln pasażerów, a w 2013 r. – 3620,9 mln pasażerów (brak danych za 2014 r.).

Wydatki na realizację działania 7.3 POIiŚ „Transport miejski w obszarach metropolitalnych” wyniosły w 2011 r. 311.851,3 tys. zł, w 2012 r. – 2.427.870,7 tys. zł, w 2013 r. – 4.211.736,9 tys. zł, a w 2014 r. – 6.798.414,4 tys. zł (brak danych za 2010 r.). Środki Unii Europejskiej w ramach tego działania wyniosły zaś w 2010 r. 12.189,3 tys. zł, w 2011 r. – 619.743,2 tys. zł, w 2012 r. – 2.087.052,9 tys. zł, w 2013 r. – 1.781.001,7 tys. zł i w 2014 r. – 460.517,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 551-564)

Wybrane wskaźniki w zakresie krajowych przewozów kolejowych i autobusowych w latach 2010-2014

Minister właściwy do spraw transportu odpowiada za planowanie i realizację środków budżetowych na wsparcie kolejowych przewozów pasażerskich w zakresie dotacji przedmiotowych i dotacji celowych. Dotacje przedmiotowe planowane są w budżecie państwa zgodnie ze składanymi przez przewoźników kolejowych, na etapie tworzenia ustawy budżetowej na dany rok, potrzebami w tym zakresie (z uwzględnieniem przewidywanego wykonania oraz mobilności podróży).

Rozliczanie dotacji przedmiotowych dokonywane było na podstawie miesięcznych rozliczeń składanych przez przewoźników kolejowych sporządzanych na formularzu, którego wzór określono w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich. Rozliczenia dotacji sporządzane były przez przewoźników kolejowych na podstawie prowadzonej przez nich ewidencji księgowej, w sposób umożliwiający określenie wartości i ilości sprzedanych biletów. Podstawę obliczenia należnej dotacji stanowiła wartość utraconych wpływów taryfowych z tytułu stosowania ulg przejazdowych, przy zrealizowanej, udokumentowanej i zaewidencjonowanej sprzedaży biletów.

Środki z budżetu państwa na wsparcie krajowych pasażerskich przewozów kolejowych³⁸ w 2010 r. wyniosły 665.475,4 tys. zł, w 2011 r. – 714.687,9 tys. zł, w 2012 r. – 801.959,0 tys. zł, w 2013 r. – 846.323,1 tys. zł i w 2014 r. – 888.358,8 tys. zł. W latach 2010–2014 zrefundowano pełną kwotę udzielonych przez przewoźników kolejowych ulg ustawowych wynikających ze złożonych przez przewoźników kolejowych rozliczeń.

Płatności w ramach dotacji celowej dokonywane były, stosownie do postanowień zawartych umów o międzywojewódzkie i międzynarodowe kolejowe przewozy pasażerskie w ramach usług publicznych, na podstawie składanych przez „PKP Intercity” SA oraz „Przewozy Regionalne” sp. z o.o. miesięcznych rozliczeń.

W ustawach budżetowych na lata 2010-2014 na wsparcie krajowych pasażerskich przewozów autobusowych zaplanowano środki budżetowe w wysokości: 560.000 tys. zł w 2010 r., 573.994 tys. zł w 2011 r., 591.709 tys. zł w 2012 r., 590.717 tys. zł w 2013 r. i 666.231 tys. zł w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 721-727)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

W działalności MliR w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono brak niektórych danych potrzebnych do monitorowania i oceny realizacji celów oraz skuteczności ponoszonych wydatków w obszarze transportu. Ponadto występowały opóźnienia w realizacji przez GDDKiA niektórych projektów drogowych.

³⁸ Środki z budżetu państwa na wsparcie krajowych pasażerskich przewozów autobusowych planowane są i przekazywane marszałkom województw przez Ministra Finansów. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju nie gromadzi danych statystycznych dotyczących przewozów pasażerów z podziałem na bilety normalne i ulgowe oraz dotyczące pracy przewozowej wykonanej przy tych przewozach. Formularze TK-3 są sporządzane przez przewoźników kolejowych i przekazywane raz w roku (do 18 kwietnia danego roku) do Głównego Urzędu Statystycznego.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

- 1) wzmocnienie nadzoru nad działalnością Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie terminowości realizacji projektów drogowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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 22 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan

.....
Podpis

**Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego z dnia 22 kwietnia 2015 roku
ujednolicony na podstawie Uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 41/2015
z dnia 3 czerwca 2015 roku**

³⁹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.