



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KIN.410.001.06.2015
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 39/2015
z dnia 3 czerwca 2015 roku

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Wojciech Tokarski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91352 z dnia 9 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Katarzyna Peikow-Mentlewich, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91353 z dnia 9 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Transportu Kolejowego; 02-305 Warszawa, Al. Jerozolimskie 134 (UTK).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Dyl, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Prezes UTK) ¹ .

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2014 roku w części 71 - Urząd Transportu Kolejowego.

Uzasadnienie oceny

Zaplanowane, w ustawie budżetowej na 2014 rok³, dochody w części 71 zostały zrealizowane w 194,5% i były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Dochody w 2014 r. były większe o 52,1% od dochodów zrealizowanych w roku poprzednim.

Wydatki budżetu państwa w części 71 zostały zaplanowane rzetelnie oraz zrealizowane w sposób celowy i gospodarny w wysokości 26.975,8 tys. zł, co stanowiło 99,9% limitu wydatków po zmianach⁴. Ocena sformułowana została na podstawie wyników kontroli 14,4% wydatków zrealizowanych w części 71. Stwierdzono, m.in. że dodatkowy limit wydatków przyznanych dla części 71 w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków na współfinansowanie tych wydatków, wykorzystany został zgodnie przeznaczeniem w sposób celowy i gospodarny.

W 2014 r. w UTK nastąpił wzrost, w porównaniu z 2013 r., efektów rzeczowych w realizacji zadań, m.in. w zakresie wydanych certyfikatów i autoryzacji bezpieczeństwa, świadectw bezpieczeństwa, świadectw dopuszczenia do eksploatacji, licencji maszynisty, a także w zakresie rozpatrzonych skarg pasażerów dotyczących komunikacji kolejowej, które wpłynęły do UTK.

Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach sporządzonych przez dysponenta części 71 – Urząd Transportu Kolejowego:

- 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),

¹ Pan Krzysztof Dyl powołany został na stanowisko Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w dniu 18 czerwca 2012 r.

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.

³ Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

⁴ Części 71 nie wymieniono w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na 2014 r., jako części klasyfikacji budżetowej, w ramach której realizowano wydatki budżetu środków europejskich.

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii europejskiej (UE) oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Ewidencja ta prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

W toku kontroli stwierdzono przypadki braku prawidłowych działań w UTK, w okresie od połowy września 2014 r., w zakresie procedury windykacji niezapłaconych terminowo należności (zaległości). Dotyczyło to niestosowania trybu egzekucji administracyjnej niezwłocznie po dopełnieniu warunków w zakresie przesłania upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Ustalono, że na brak powyższych działań częściowy wpływ miała przebiegająca w tym okresie zmiana siedziby Urzędu oraz wzrost ilości spraw w pionie księgowości. W toku niniejszej kontroli, tytuły wykonawcze dotyczące wszczęcia egzekucji administracyjnej w odniesieniu do tych przypadków zaległości zostały wystawione lub były przygotowywane. W ocenie NIK kilkumiesięczne przesunięcie prac, dotyczących wystawiania tytułów wykonawczych, w wymienionych przypadkach, nie miało skutków finansowych, a żadna z tych spraw nie uległa przedawnieniu.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe⁵

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2014 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i z wynikami roku ubiegłego⁶.

W ustawie budżetowej na rok 2014 dochody budżetu państwa w części 71 zostały zaplanowane w kwocie 3.271,0 tys. zł.

Zrealizowane w części 71 dochody wyniosły 6.361,6 tys. zł stanowiąc 194,5% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i były większe od dochodów zrealizowanych w roku poprzednim o 52,1%.

⁵ Dochody w części 71 były planowane i realizowane w zakresie jednego działu 750 – Administracja publiczna i jednego rozdziału 75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej.

⁶ Ograniczenie kontroli dochodów budżetowych do przeprowadzenia analizy porównawczej miało zastosowanie do części budżetu państwa, dla których na 2014 r. zaplanowano dochody w kwocie niższej niż 250 mln zł.

Największy udział w zrealizowanych dochodach (72,8% dochodów ogółem) stanowiły dochody w § 0690 – Wpływy z różnych opłat⁷, które wyniosły 4.629,8 tys. zł, tj. 156,3% dochodów planowanych w tym paragrafie (2.963,0 tys. zł) i były większe od dochodów zrealizowanych w ww. paragrafie w roku poprzednim o 35,6%.

Wyższe, o 1.664,0 tys. zł, wykonanie dochodów w § 0690 w stosunku do dochodów planowanych, wynikało głównie z realizacji wpływów w dwóch pozycjach (z 13 planowanych) pozyskiwania dochodów z realizowanych zadań, w których osiągnięto dochody znacznie większe od planowanych, tj.:

- z tytułu opłat za wydawanie świadectw dopuszczenia do eksploatacji typów budowli, typów urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i typów pojazdów kolejowych – o 1.022,2 tys. zł (o 411,1%),
- z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji podsystemów – o 795,7 tys. zł (o 133%).

Dochody w § 0580 – Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, nieobejmowane planem dochodów ze względu na trudności w precyzyjnym zaplanowaniu dochodów, wyniosły 1.340,0 tys. zł, co stanowiło 40,9% kwoty planowanych dochodów ogółem. Dochody w tym paragrafie były większe od dochodów zrealizowanych w roku poprzednim o 121,5%.

(dowód: akta kontroli str. 21, 95-97, 101)

W części 71, na koniec 2014 r., wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 586,0 tys. zł, w całości stanowiące zaległości. W porównaniu do 2013 r., należności ogółem były wyższe o 277,4 tys. zł (tj. o 89,9%), natomiast zaległości były wyższe o 485,5 tys. zł (tj. o 483,1%).

Należności i zaległości w części 71 (86,8%) dotyczyły głównie § 0690 – Wpływy z różnych opłat i wyniosły 508,7 tys. zł, a ich poziom był wyższy w porównaniu do 2013 r. o 431,6 tys. zł (tj. o 559,8%).

W związku ze wzrostem zaległości przeprowadzono szczegółowe badania odnośnie stosowania procedury windykacji na wybranej próbie.

Zasadniczą część zaległości na koniec 2014 r., w ww. § 0690 (468,6 tys. zł, tj. 92,1%) stanowiły nieuiszczone opłaty końcowe z tytułu wydawanych przez UTK świadectw dopuszczenia do eksploatacji. Główne pozycje tych zaległości stanowiły niewniesione opłaty za cztery świadectwa dopuszczenia do eksploatacji na łączną w kwotę 416,0 tys. zł, wystawione przez UTK w lipcu 2014 r. UTK wysłało upomnienia w sprawie uiszczenia należnej opłaty. W 2014 r. nie wystawiono tytułów wykonawczych w celu dochodzenia zaległych należności.

(dowód: akta kontroli str. 101, 782-785, 1003-1018)

Wśród zaległości paragrafu 0690 znajdowała się również przeterminowana należność na kwotę 28,0 tys. zł za świadectwa dopuszczenia do eksploatacji, wystawione przez UTK w sierpniu 2013 r. W świetle przedstawionej dokumentacji, ta należność, po rozpatrzeniu wątpliwości, co do interpretacji przepisów dotyczących naliczania opłat w tym przypadku, została anulowana w 2014 r. przez komórkę organizacyjną UTK, tj. Departament Zezwoleń Technicznych i Interoperacyjności (DZTI). Pozostawanie tej zaległości w ewidencji księgowej

⁷ W paragrafie § 0690 realizowane były dochody z tytułu 11 rodzajów zadań UTK, dla których określone zostały opłaty stanowiące dochód budżetu państwa. W ujęciu wartościowym, zasadnicze dochody w tym paragrafie realizowane były z tytułu:

- opłat za wydawanie świadectw dopuszczenia do eksploatacji typów budowli, typów urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i typów pojazdów kolejowych,
- opłat za wydawanie certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa przewoźnikom kolejowym, autoryzacji i świadectw bezpieczeństwa zarządcom infrastruktury i świadectw bezpieczeństwa użytkownikom bocznic kolejowych,
- opłat za nadanie i zmianę europejskiego numeru dla pojazdu kolejowego oraz za wyrejestrowanie pojazdu,
- opłat za wydawanie certyfikatu podmiotowi odpowiedzialnemu za utrzymanie pojazdu kolejowego,
- opłat za wydawanie zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji podsystemów.

UTK wynikało z niedokonania przez DZTI jednoznacznego, formalnego powiadomienia o tym fakcie właściwej w sprawie księgowości komórki organizacyjnej UTK, tj. Biura Administracyjno-Budżetowego (BAF).

Według wyjaśnień dyrektora DZTI, m.in.: *W okresie wrzesień – grudzień 2013 r., Departament Zezwoleń Technicznych i Interoperacyjności przeszedł gruntowną zmianę, włącznie ze zmianą kierownictwa. W wyniku przeprowadzenia przez nowe kierownictwo DZTI wewnętrznego audytu prowadzonych w Departamencie spraw, wyjaśniono wątpliwości interpretacyjne w zakresie przepisów dotyczących opłat za wydanie zezwolenia dla pojazdów zgodnych z TS⁸ i stwierdzono m.in. że bezzasadnie informowano wnioskodawcy o opłatach za wydanie zezwoleń w takich przypadkach, co dotyczyło powyższych opłat łącznie na kwotę 28 tys. zł określonych w piśmie DZTI-WZTC-620-149/BC/13 z dnia 13 sierpnia 2013 r. Nie wystosowano do wnioskodawcy pisma formalnie informującego o anulowaniu naliczonej opłaty, co spowodowane było ogromną liczbą spraw realizowanych przez DZTI w 2014 r., niewystarczającą liczbą personelu, a także dodatkowymi utrudnieniami w realizacji spraw w związku z przeprowadzką UTK do nowej siedziby w drugiej połowie 2014 r. Informacja w tym zakresie przekazana została wnioskodawcy przez DZTI na spotkaniu w 2014 roku, a jednoznaczna informacja o nieaktualności ww. należności (zaległości) przekazana została do BAF w piśmie DZTI z dnia 4 marca 2015 r.*

Ponadto, w ww. wyjaśnieniu, dyrektor DZTI podał, że: *w związku z przekazanymi do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MliR) informacjami odnośnie sytuacji braku podstaw (wg obowiązujących przepisów) do naliczania opłat za wydanie zezwolenia dla pojazdów zgodnych z TS¹, w MliR prowadzone są prace nad zmianą rozporządzenia w sprawie czynności wykonywanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, za które pobierane są opłaty, oraz wysokości tych opłat i trybu ich pobierania.*

(dowód: akta kontroli str. 1019-1030, 1146-1147)

NIK przyjmuje do wiadomości, że w MliR prowadzone są prace nad zmianą rozporządzenia w sprawie czynności wykorzystanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, za które pobierane są opłaty, oraz wysokości tych opłat i trybu ich pobierania, co jednoznacznie unormuje ww. zagadnienie.

Zaległości na koniec 2014 r. wystąpiły ponadto w paragrafach:

- 0580 – Grzywny i inne kary pieniężne (łącznie 35,7 tys. zł – wzrost o 121,7% w porównaniu z 2013 r.),
- 0590 – Wpływy z opłat za koncesje i licencje (10,2 tys. zł - wzrost o 121,7% w porównaniu z 2013 r.),
- 0910 – Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat, łącznie 31,5 tys. zł, w większość stanowiły odsetki ewidencjonowane według stanu na koniec roku od niepłaconych należności.

(dowód: akta kontroli str. 101, 786-793)

W wyniku przeglądu dokumentacji największych wartościowo zaległości w § 0580 – Grzywny i inne kary pieniężne, stwierdzono, że w 4 przypadkach nie zastosowano trybu egzekucji administracyjnej przy wynikającym z przepisów oraz stanu faktycznego tych spraw możliwości jego wszczęcia w ciągu roku budżetowego 2014. Dotyczyło to należności od czterech podmiotów na łączną kwotę 28.420,09 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1031-1038)

W przypadku zaległości na koniec 2014 r. z tytułu kary pieniężnej w wysokości 4.270,00 zł, nałożonej przez Prezesa UTK decyzją z dnia 24 lutego 2014 r., postępowanie windykacyjne uległo wstrzymaniu do czasu formalnego zakończenia postępowania odwoławczego od decyzji nakładającej karę, tj. do czasu zwrotu z Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do UTK akt sprawy, tj. do dnia 9 stycznia 2015 r. Prowadzące ww. sprawę, w części dotyczącej odwołania, Wieloosobowe Stanowisko ds. Obsługi Prawnej (WSOP) w UTK, w dniu 12 stycznia 2015 r., udostępniło Departamentowi Nadzoru (DN) odpis postanowienia sądu o odrzuceniu odwołania. Żadna z komórek organizacyjnych UTK, tj. WSOP i DN nie przekazała, z własnej inicjatywy, informacji w tym zakresie do komórki organizacyjnej UTK

⁸ Techniczne Specyfikacje Interoperacyjności.

właściwej ds. windykacji należności, tj. do BAF. Informacja ta przekazana została dopiero dnia 2 lutego 2015 r., w związku z zapytaniem pracownika BAF w tej sprawie. Po ustaleniu w dniu 23 lutego 2015 r. przez WSOP (w związku z zapytaniem BAF z tego samego dnia) terminu uprawomocnienia się postanowienia sądu, wystosowane zostało wezwanie do zapłaty w dniu 24 lutego 2015 r. Należność ta została zapłacona w dniu 9 marca 2015 r.

Wg informacji przedstawionych w wyjaśnieniach WSOP oraz Głównego Księgowego UTK odnośnie ww. sprawy, m.in.: *regulamin organizacyjny UTK, jak i obowiązujące wewnętrzne zarządzenia i procedury nie definiowały bezpośrednio szczegółowego procesu wymiany informacji w sprawach jak wyżej opisana. WSOP opracował i przedstawił do akceptacji projekt zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu Transportu Kolejowego w sprawie wprowadzenia wewnętrznych zasad udostępniania i wymiany informacji na temat kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Ujednolicenie tej procedury w znaczny sposób usprawni wymianę informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi UTK, terminowość przekazywania dokumentacji, a co za tym idzie również prowadzenie windykacji należności w Urzędzie.*

(dowód: akta kontroli str. 1039-1065, 1082, 1085-1086)

Zasadniczą wartościowo zaległość na koniec 2014 r. w § 0590 – Wpływy z opłat za koncesje i licencje (7.339,33 zł), stanowiła należność za wydaną przez UTK licencję dla jednego z podmiotów. W toku prowadzonych działań windykacyjnych tych należności (wystawiony został przez UTK tytuł wykonawczy), ogłoszona została upadłość tej spółki. UTK poinformowany został w piśmie Syndyka Masy Upadłościowej⁹, że jeśli Urząd chce uczestniczyć w postępowaniu upadłościowym, to powinien dokonać zgłoszenia swojej wierzytelności w terminie 7 dni od daty otrzymania tego pisma. UTK dokonał zgłoszenia według wskazań w tym piśmie, które zarejestrowane zostało pod nr ZW 37 w niezakończonym jeszcze według stanu z niniejszej kontroli postępowaniu upadłościowym tego podmiotu.

(dowód: akta kontroli str. 1066-1076, 1229-1234)

Główny księgowy w UTK wyjaśnił, że w ww. przypadkach działania windykacyjne, dotyczące należności uległy przesunięciu w czasie z uwagi, m.in.:

- znaczny wzrost realizowanych dochodów (w 2014 r. – 6.361,5 tys. zł, tj. o 52,1% więcej niż 2013 r. i o 94% więcej od wielkości planowanej na 2014 r. tys. zł), co miało przełożenie na wzrost ilość spraw, a co za tym idzie, na obciążenie zadaniami pracownika Wydziału Finansowego zajmującego się księgowaniem wszystkich dowodów z tego zakresu, windykacją należności, sprawami dotyczącymi dochodów (księgowanie, uzgadnianie, windykacja, zwroty nadpłat) zajmował się tylko jeden pracownik Wydziału Finansowego. Dopiero w drugiej połowie 2014 r. nastąpiła możliwość przesunięcia drugiego pracownika do sekcji dochodów i powierzenie mu części obowiązków,
- we wrześniu 2014 r. Urząd zmienił swoją siedzibę. Wiązało się to z koniecznością wcześniejszej archiwizacji dokumentów finansowo-księgowych i przekazaniu ich do archiwum. Pracownik, który jako jedyny zajmował się, od wielu lat, dowodami księgowymi z zakresu dochodów budżetowych, został dodatkowo obciążony obowiązkiem przygotowania dokumentacji finansowo-księgowej do przeprowadzki, pracami archiwizacyjnymi, w tym również uczestniczył w pracach komisji ds. niszczenia dokumentów niepodlegających archiwizacji UTK.
- na przesunięcie działań w zakresie wystawienia tytułów wykonawczych wpłynęła także zmiana wzoru tytułu wykonawczego i przyjęty przez BAF tryb uzgadniania wystawianych tytułów wykonawczych oraz podawanych w nich podstaw prawnych z WSOP.

W wyjaśnieniu z dnia 19 marca 2015 r. Główny Księgowy w UTK poinformował, że: żadna ze wskazanych przez kontrolę NIK sprawa – wskazane przypadki przesunięcia prac dotyczących kolejnych faz postępowania administracyjnego – nie uległa przedawnieniu, oraz że w trakcie trwania niniejszej kontroli na niewpłacone w terminie należności wraz z odsetkami zostały wystawione i przesłane tytuły wykonawcze (np. dla dwóch podmiotów na łączną kwotę 360.7 tys. zł), a następne są w trakcie wystawiania.

(dowód: akta kontroli str. 1080-1082)

⁹ Sygn. Akt VI GUp 12/12 L.dz. 73/3S/2013 z 11.03.2013 r.

W 2014 r., w części 71 – UTK nie występowały przypadki przedawnienia należności, odroczenia ich płatności lub rozłożenia płatności na raty. Wystąpił jeden przypadek umorzenia należności z tytułu kary nałożonej przez Prezesa UTK, na kwotę 4.400 zł oraz 8,8 zł z tytułu kosztów upomnienia. Umorzenie to zostało dokonane w związku z postanowieniem Naczelnika Urzędu Skarbowego w Olkuszu z dnia 30 czerwca 2014 r. o umorzeniu postępowania egzekucyjnego na powyższe kwoty. W uzasadnieniu do powyższego postanowienia wskazano, m.in. na bezskuteczność przeprowadzonych działań organu egzekucyjnego oraz niecelowość kontynuowania postępowania egzekucyjnego, gdyż nie doprowadzi ono do uzyskania jakichkolwiek kwot pozwalających na zaspokojenie należności.

(dowód: akta kontroli str. 1235-1238)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów stwierdzono niewystawienie, w 2014 r., tytułów wykonawczych w odniesieniu do zaległości z tytułu:

1. opłat za cztery świadectwa dopuszczenia do eksploatacji w łącznej kwocie 416,4 tys. zł¹⁰,
2. kar pieniężnych nałożonych przez Prezesa UTK na cztery podmioty na łączną kwotę 28.420,09 zł¹¹.

Zdaniem NIK planowanie dochodów na 2014 r. nastąpiło z zachowaniem nadmiernej ostrożności. Świadczą o tym osiągnięte dochody z tytułu opłat za wydawanie świadectw oraz zezwoleń w wysokości 411,1% i 133% w stosunku do planowanych.

NIK zwraca także uwagę na występujące przypadki braku właściwej organizacji i nadzoru w zakresie wymiany informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi UTK.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich¹²

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2014, wydatki budżetu państwa w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego – zostały zaplanowane w kwocie 26.869,0 tys. zł.

Przekazując do MF projekt planu wydatków, dostosowany do wstępnego limitu, UTK wnioskował przy tym o zwiększenie go o 2.000,0 tys. zł na wydatki majątkowe w celu opracowania, wykonania i wdrożenia systemu teleinformatycznego dla prowadzenia krajowego rejestru infrastruktury kolejowej oraz zakupu sprzętu do jego obsługi. Wniosek ten nie został uwzględniony.

(dowód: akta kontroli str. 11-32)

Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- założenia do projektu ustawy budżetowej na 2014 r., zawarte w piśmie Ministra Finansów nr BP6/411/16/DOM/2013/ z dnia 26 lipca 2013 r.,
- potrzeby UTK w zakresie zakupów inwestycyjnych dla modernizacji i rozbudowy środowiska informatycznego UTK, m.in. w celu usprawnienia i wspomagania realizacji zadań Urzędu, zwiększenia pojemności i dostępu do prowadzonych w UTK baz danych, oraz wymiany wyeksploatowanej części sprzętu i oprogramowania informatycznego,
- strukturę (według paragrafów) wydatków wykonywanych w toku realizacji zadań UTK.

(dowód: akta kontroli str. 7-11, 17-18, 98-101)

Zaplanowany w ustawie budżetowej z dnia 24 stycznia 2014 r. na rok 2014, limit wydatków budżetu państwa w części 71 (26.869,0 tys. zł.) był większy o 346,3 tys. zł (o 1,3%) od limitu wydatków planowanych na 2013 r. (26.522,7 tys. zł), a o 363,4 tys. zł (o 1,4%) od wydatków zrealizowanych w 2013 r. (26.505,6 tys. zł). Planowane zwiększenie limitu wydatków

¹⁰ Potwierdzenie otrzymania przez zobowiązanych upomnień datowane były na okres 1 - 24 października 2014 r., opłaty pozostawały niezapłacone we wskazanych 7 dniowych terminach, a następnie do końca 2014 r.

¹¹ Potwierdzenie otrzymania upomnień przez zobowiązanych datowane były na okres 5 - 8 września 2014 r., a opłaty pozostawały niezapłacone we wskazanych 7 dniowych terminach, a następnie do końca 2014 r.

¹² Część 71 nie została do wymieniona w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na 2014 r. jako część realizująca wydatki budżetu środków europejskich.

w 2014 r., w odniesieniu do 2013 r., dotyczyło grupy wydatków bieżących, a w tym wydatków w zakresie wynagrodzeń (łącznie wydatki w §§: 4010, 4020 i 4040) i pochodnych od wynagrodzeń oraz wydatków w § 4400 opłaty za administrowanie i czynsze.

(dowód: akta kontroli str. 56, 92-93, 418)

Zaplanowany w ustawie budżetowej na rok 2014 limit wydatków w części 71, w trakcie roku został zwiększony o kwotę 123,2 tys. zł środkami przeniesionymi przez Ministra Finansów z części 34 – Rozwój regionalny, w związku z wnioskiem Ministra Infrastruktury i Rozwoju, z przeznaczeniem na szkolenie członków korpusu służby cywilnej UTK, w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 (zgodnie z § 3 ust. 4 Porozumienia nr DPT/BDG-II/POPT/95/14, zawartego dnia 25 lipca 2014 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a Prezesem Urzędu Kolejowego).

W wyniku ww. zwiększenia, limit wydatków dla części 71 w 2014 r., ustalony został na kwotę 26.992,2 tys. zł, tj. na poziomie wyższym o 486,6 tys. zł (o 1,8%) od wydatków zrealizowanych w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 83-86)

Zrealizowane w części 71 wydatki ogółem¹³ w 2014 r. wyniosły 26.975,8 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 470,2 tys. zł (o 1,8%), tj. odpowiednio do omówionego wyżej, większego w porównaniu z 2013 r. limitu wydatków dla części 71 na 2014 r.

Wydatki według grup ekonomicznych i wielkości ich udziału w wydatkach ogółem w części 71, w 2014 r., przedstawiały się następująco:

- wydatki bieżące – 25.420,1 tys. zł (94,2% wydatków ogółem),
- wydatki majątkowe – 1.555,7 tys. zł (5,8%).

Wydatki według grup ekonomicznych w części 71, w porównaniu do 2013 r. były: wyższe

o 3,6%, w zakresie wydatków bieżących, a niższe o 20,1% w zakresie wydatków majątkowych i o 24,1% w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych.

(dowód: akta kontroli str. 92, 93)

Z grupy wydatków bieżących, największy udział miały następujące pozycje, według klasyfikacji budżetowej:

- wynagrodzenia pracowników UTK obejmujące: § 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników, § 4020 – wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej i § 4040 dodatkowe wynagrodzenie roczne, stanowiły 54,9% wydatków ogółem w części 71 i wyniosły 14804,0 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach w tych pozycjach,
- pochodne od wynagrodzeń obejmujące: § 4110 – składki na ubezpieczenia społeczne i § 4120 – składki na Fundusz Pracy, stanowiły 9,8% wydatków ogółem w części 71 i wyniosły 2.640,8 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach w tych pozycjach,
- opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe klasyfikowane w § 4400, stanowiły 7,4% wydatków ogółem w części 71 i wyniosły 1.986,0 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach w tej pozycji,
- zakup materiałów i wyposażenia klasyfikowanych w § 4210 – stanowiły 6,5% wydatków ogółem w części 71 i wyniosły 1.744,3 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach w tej pozycji,
- zakupu usług pozostałych klasyfikowanych w § 4300¹⁴ – stanowiły 5,5% wydatków ogółem w części 71 i wyniosły 1.485,6 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach w tej pozycji.

W porównaniu do 2013 r., w największym stopniu wzrosły wydatki w §§: 4400, 4210 i 4300 (odpowiednio o: 43%, 26,6% i 23,1%) w związku z koniecznością zmiany w 2014 r. siedziby

¹³ Wszystkie zrealizowane w części 71 wydatki poniesione zostały w jednym dziale 750 - Administracja publiczna i jednym rozdziale 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej.

¹⁴ Paragraf ten obejmuje wydatki na m.in.: zakup usług pocztowych i telegraficznych, opłaty radiofoniczne i telewizyjne, usługi transportowe związane z przewozem rzeczy, usługi naukowo-badawcze, usługi dotyczące ogłoszeń, wydatki związane z zakwaterowaniem uczestników kursów szkoleniowych, usługi w zakresie badania technicznego pojazdów, koszty i prowizje bankowe.

centrali UTK oraz wzrostem średniego zatrudnienia (o 9,4%). Wydatki na wynagrodzenia w porównaniu do 2013 r. wzrosły o 2,1%, a w zakresie pochodnych o 1%.

(dowód: akta kontroli str. 87, 92, 93, 102)

Dodatkowy limit wydatków przyznanych dla części 71 z części 34 budżetu państwa w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz ze środków na współfinansowanie tych wydatków, wykorzystywany był zgodnie z przeznaczeniem, tj. na szkolenie członków korpusu służby cywilnej UTK. Łącznie UTK otrzymał na ten cel kwotę 123,2 tys. zł, tj. 104,8 tys. zł w ramach środków programów UE (kwota przeniesiona do § 4558¹⁵ w cz. 71) oraz 18,5 tys. zł na współfinansowanie (kwota przeniesiona do § 4559 w cz. 71). W ramach tego limitu, w zakresie zagadnień analizy ryzyka w transporcie kolejowym przeszkolonych zostało 37 członków korpusu służby cywilnej UTK, a 36 w zakresie zagadnień interoperacyjności kolei.

Na powyższe szkolenia wydatkowana została łącznie kwota 116,0 tys. zł (w tym 98,6 tys. zł w § 4558 i 17,4 tys. zł w § 4559). Cel został zrealizowany przy wykorzystaniu 94,2% przyznanego limitu.

(dowód: akta kontroli str. 419-430)

Szczegółowym badaniem objęto 37 wydatków w wysokości 3.347,1 tys. zł, wylosowanych statystyczną metodą monetarną¹⁶ (obejmujących m.in. wydatki w ramach dodatkowego limitu przyznanego dla części 71 w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 na szkolenie członków korpusu służby cywilnej UTK) oraz cztery, dobrane celowo, wydatki na kwotę 536,6 tys. zł związane z wynajmem powierzchni biurowej na zmianę siedziby Urzędu Transportu Kolejowego. Łącznie badaniem objęto wydatki na kwotę 3.883,6 tys. zł, stanowiące 14,4% wydatków ogółem części 71.

W wyniku przeprowadzonego badania wszystkich wybranych wydatków stwierdzono, że UTK dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na działania Urzędu związane z realizacją ustawowych zadań Prezesa UTK – centralnego organu administracji rządowej będącego krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 217-238, 1090-1112)

Skontrolowano cztery postępowania o zamówienie publiczne, na które wydatkowana została łącznie kwota 433,1 tys. zł. Trzy postępowania przeprowadzono w trybie art. 39 pzp – przetarg nieograniczony. Przetargi te dotyczyły zakupu foteli i krzeseł, mebli do sal konferencyjnych oraz regałów magazynowych i związane były z koniecznością wyposażenia powierzchni biurowej w nowej siedzibie UTK. Czwarte postępowanie dotyczyło zakupu i dostawy mebli biurowych, a przeprowadzono je w trybie negocjacji bez ogłoszenia (art. 62 ust. 1 pkt. 1 pzp). Wybór trybu podyktowany był unieważnieniem wcześniejszych dwóch postępowań prowadzonych w tej sprawie. Powodem unieważnienia wcześniejszych przetargów, zorganizowanych w trybie art. 39 pzp był brak ofert zgodnych z treścią SIWZ oraz złożenie ofert przewyższających kwotę, jaką zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych powyżej zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w pzp. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, prawidłowo dokonywano wyboru trybu wyłonienia wykonawcy, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi. Całość postępowań przetargowych prawidłowo dokumentowano, a wymagane pzp dokumenty informujące o przebiegu postępowania zamieszczano na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 821-959)

¹⁵ Paragraf 455 oznacza wydatki na szkolenia członków korpusu służby cywilnej.

¹⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

¹⁷ Art. 10 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U z 2013, poz. 1594 ze zm.).

Wydatki na wynagrodzenia ogółem (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosły 14.804,0 tys. zł i były równe określone w ustawie budżetowej na 2014 r. (w załączniku nr 6) limitowi wydatków na wynagrodzenia ogółem dla tej części. W porównaniu do 2013 r., limit i wydatki na wynagrodzenia ogółem w 2014 r. wzrosły o 309,0 tys. zł (o 2,1%).

Na podstawie uprawnień dysponenta części budżetowej, określonych w art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (ufp)¹⁸, Prezes UTK dokonywał w ramach ww. limitu na wynagrodzenia ogółem dla części 71 przesunięć pomiędzy składowymi tych wydatków (przesunięcia pomiędzy paragrafami). W rezultacie, wydatki na wynagrodzenia, w grupach zatrudnienia występujących w UTK, przedstawiały się następująco:

- w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wyniosły 860,9 tys. zł i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 95,3 tys. zł, tj. o 4,9%,
- w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wyniosły 415,2 tys. zł i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 16,6 tys. zł, tj. o 4,2%,
- w grupie członków korpusu służby cywilnej wyniosły 13.527,0 tys. zł i w porównaniu do 2013 r. były niższe o 196,1 tys. zł, tj. o 7,5%.

(dowód: akta kontroli, str. 87, 94, 102)

Przeciętne zatrudnienie, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, w 2014 r. w części 71 wyniosło 222 osoby i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. o 19 osób (o 9,4%). Wynikało to ze wzrostu o 18 osób w grupie członków korpusu służby cywilnej oraz wzrostu o jedną osobę w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. W grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe przeciętne zatrudnienie wyniosło trzy osoby.

Zatrudnienie na koniec IV kwartału 2014 r.¹⁹ wyniosło 225 osób i było niższe od stanu na koniec IV kwartału 2013 r. o cztery osoby (o 1,7%), w tym niższe: o jedną osobę, tj. o 0,5% w grupie członków korpusu służby cywilnej, o jedną osobę, tj. o 33,3% w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o dwie osoby (o 8,3%) w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Przeciętne wynagrodzenie²⁰ w 2014 r. wynosiło 5.557,1 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2013 r. było niższe o 393,2 zł, tj. o 6,6%. Obniżenie przeciętnego wynagrodzenia – o 7,5% – dotyczyło statusu zatrudnienia 03 – członkowie korpusu służby cywilnej. W pozostałych z tych grup zatrudnienia wystąpił wzrost przeciętnego wynagrodzenia: o 4,2% w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i o 4,9% w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli, str. 87, 94, 988-997)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe²¹ zrealizowano w 2014 r. w wysokości 492,3 tys. zł, tj. 98,5% planu. Wielkość tych wydatków była zgodna z wymogiem ich ograniczenia w 2014 r., określonym w art. 14 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej²², tj. była niższa o 7,7 tys. zł (o 1,5%) w odniesieniu do wielkości planowanej przez UTK w tym paragrafie na 2013 r. (500 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 99)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych (ewidencjonowane w § 3020) wyniosły 60,6 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach i były niższe o 24,1% niż w 2013 r.

Najwyższe wydatki w ww. paragrafie poniesiono na: ekwiwalenty pieniężne za odzież i obuwie robocze (25,7 tys. zł, tj. nieznacznie więcej niż w 2013 r.: o 0,1 tys. zł – o 0,47%), na zasądzone odszkodowanie i zwroty kosztów zastępstwa procesowego (14,4 tys. zł – więcej niż w 2013 r. o 1,3 tys. zł, tj. o 9%) oraz odprawy z tytułu likwidacji miejsc pracy (12,1 tys. zł – mniej niż w 2013 r. o 22,1 tys. zł, tj. o 64,6%).

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁹ Liczba zatrudnionych w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego w przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

²⁰ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²¹ Ewidencjonowane w § 417 klasyfikacji wydatków budżetowych i obejmujące wynagrodzenia z tytułu umów zlecenia lub umów o dzieło, z wyjątkiem honorariów zaliczanych do paragrafu 409.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 1645.

Odprawy z tytułu likwidacji miejsc pracy dotyczyły dwóch osób i dokonane zostały na podstawie przepisu art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników²³, w związku z rozwiązaniem stosunku pracy na podstawie przepisów tej ustawy (art. 5 i 10 ust. 1).

Poza powyższymi pozycjami, w § 3020 w 2014 r. poniesiono wydatki: na świadczenia wynikające z przepisów BHP (zwrot kosztów zakupu okularów) 7,6 tys. zł (tj. więcej niż w 2013 r. o 4,2 tys. zł – o 123,5%) oraz z tytułu umów o wykorzystanie przy wykonywaniu pracy w formie telepracy sprzętu komputerowego, stanowiącego własność pracownika²⁴ 0,7 tys. zł (mniej niż w 2013 r. o 0,3 tys. zł, tj. o 30,0%)

Wypłacone w 2014 r. odszkodowanie było konsekwencją niezgodnego z prawem rozwiązania w 2012 r. umowy o pracę z pracownikiem UTK i nastąpiło w związku z oddaleniem przez sąd w kwietniu 2014 r., apelacji UTK od wyroku sądowego w tej sprawie, wydanego przez sąd I instancji w marcu 2013 r. Rozwiązanie umowy o pracę dokonane zostało przez ówczesnego Dyrektora Generalnego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 91, 464-470, 475-477)

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 1.555,7 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2013 r. o 390,9 tys. zł (o 20,1%).

Planowana w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej na 2014 r. wielkość wydatków majątkowych w części 71, została w ciągu roku obniżona o 300,3 tys. zł (o 16,2%) w wyniku dwóch decyzji Prezesa UTK, podjętych na podstawie uprawnień określonych dla dysponenta części budżetowej. Zmiany te dokonane zostały zgodnie z przepisem ust. 3 ww. art. 171 ust. 3 ufp, tj. odpowiednio do kwoty zmiany, po uzyskaniu zgody Ministra Finansów lub poinformowaniu go o zmianie.

Powyższa kwota zmniejszenia wydatków majątkowych przeniesiona została do wydatków bieżących w celu pokrycia zwiększonych wydatków wynikających ze zmiany w ciągu roku siedziby Centrali UTK. Rozwiązanie takie zastosowane zostało zgodnie z zaleceniem Ministra Finansów, w związku z brakiem możliwości uzyskania przez UTK dodatkowego limitu na wydatki bieżące ze środków rezerwy celowej budżetu państwa.

Zrealizowane wydatki majątkowe dotyczyły zakupów inwestycyjnych. Były one zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2014 r. oraz uzasadnione z punktu widzenia realizowanych przez Urząd zadań. W związku ze zmniejszeniem limitu, realizacja 3 planowanych w 2014 r. zakupów przesunięta została do planu na 2015 r. (część systemu informatycznego Exchange, rozbudowa systemu wirtualizacji serwerów oraz zakup samochodu dla usprawnienia kontroli przeprowadzanych przez pracowników Departamentu Nadzoru). Powyższe. przesunięcia nie miały bezpośredniego wpływu na realizację zadań UTK w 2014 r.

Zrealizowane wydatki majątkowe w 2014 r. dotyczyły głównie (w 94,3%) zakupów dotyczących modernizacji i rozbudowy środowiska informatycznego UTK (technologii informacyjnej²⁵ stosowanej w UTK), mających na celu m.in. zwiększenia stopnia zabezpieczeń sieciowych oraz dostępu do prowadzonych w UTK baz danych, zwiększenia ich pojemności oraz wymiany wyeksploatowanej części sprzętu i oprogramowania informatycznego. Zakupiono m.in.:

- nowy system zabezpieczeń sieciowych za kwotę 230,4 tys. zł (poprzedni system użytkowany był w UTK od 2007 r.), co pozwoliło na zwiększenie ochrony sieci komputerowej a także na uruchomienie usługi dla pracowników wykonujących obowiązki

²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 192.

²⁴ Umowy w tym zakresie zawierane są na podstawie przepisów Działu II – Rozdział IIb ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. 2014 r., poz. 1502 ze zm.).

²⁵ Technologia informacyjna (ang. *information technology*, IT) – całokształt zagadnień, metod, środków i działań związanych z przetwarzaniem informacji. Stanowi połączenie zastosowań informatyki i telekomunikacji, obejmuje również sprzęt komputerowy oraz oprogramowanie, a także narzędzia i inne technologie związane ze zbieraniem, przetwarzaniem, przesyłaniem, przechowywaniem, zabezpieczaniem i prezentowaniem informacji – definicja ze strony internetowej Wikipedia- Wolna encyklopedia.

służbowe poza siedzibą Urzędu, dającej dostęp do zasobów informatycznych (rejestrów i aplikacji) podczas kontroli podmiotów kolejowych,

- licencje na nowe oprogramowanie biurowe i serwerowe za kwotę 221,9 tys. zł, co wpłynęło, m.in. na zwiększenie stopnia zabezpieczenia danych gromadzonych dla realizacji zadań Urzędu,
- nowe komputery przenośne, monitory i stacje dokujące za kwotę 269,1 tys. zł, co pozwoliło na wymianę wyeksploatowanego sprzętu, który użytkowany był w Oddziałach Terenowych od 2008 roku oraz wyłączenie z eksploatacji niewspieranego już przez producenta systemu Microsoft Windows XP,
- sprzęt w obszarze IT za kwotę 261,7 tys. zł, co pozwoliło na optymalizację działania systemów i rejestrów użytkowanych w Urzędzie, zwiększenie odporności infrastruktury serwerowej na awarie oraz zapewnienie odpowiedniej przestrzeni na dane wytwarzane w Urzędzie,
- urządzenia wielofunkcyjne i skanery za kwotę 242,9 tys. zł w celu usprawnienia pracy oraz obsługi interesantów w Centrali UTK i wymiany wyeksploatowanych urządzeń w Oddziałach UTK,

W ramach pozostałych 5,7% wydatków majątkowych zakupiono: specjalistyczne suwmiarki do badania, w toku prowadzonych przez UTK kontroli, zużycia kół taboru kolejowego (62,0 tys. zł) oraz wyposażenie biurowo-socjalne łącznie na kwotę 26,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 6, 17-18, 77-82, 102, 998-1002)

Zobowiązania w części 71 budżetu państwa na koniec 2014 r. wyniosły 1.085,2 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2013 r. (1.016,7 tys. zł) o 6,7%. Główną pozycję (1.040,2 tys. zł, tj. 95,9% tych zobowiązań) stanowiły podobnie jak w roku poprzednim zobowiązania z tytułu dodatkowych wynagrodzeń rocznych i pochodnych od tych wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2013 wzrosły o 7,4%. Na wzrost zobowiązań w tym zakresie wpłynął wzrost (o 9,4%) w porównaniu z rokiem 2013, przeciętnego zatrudnienia w UTK. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 102, 445, 471--474)

Prezes UTK sprawował nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej w części 71, według zasad określonych w art. 175 ufp. Działania w tym zakresie realizowane były w formie:

- stałych i okresowych kontroli, w trybie określonym przez Prezesa UTK w procedurach wewnętrznych, dotyczących: kontroli zarządczej, kontroli zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli finansowo-księgowej dokumentów,
- audytów wewnętrznych przeprowadzanych w zakresie tematyki określanej przez Kierownictwo UTK.

W 2014 r. przeprowadzono 6 audytów, w tym m.in. w zakresie: stosowania instrukcji, dotyczących zasad pracy w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD) przez użytkowników oraz gromadzenia w teczach aktowych dokumentacji odzwierciedlającej przebieg załatwienia sprawy, oceny procesu wyboru nowej siedziby dla UTK (centrala i Oddział Terenowy w Warszawie) czy czynności sprawdzających w związku z zadaniem audytowym, dotyczącym delegowania pracowników i rozliczania służbowych podróży zagranicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 407-416)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej wydatków, nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2014 r. w ramach części 71 przeznaczone zostały w większości, w 68,9% (18.598,6 tys. zł) na działania w ramach funkcji 19 Infrastruktura transportowa, na realizację zadania 19.2. Transport kolejowy, w którym największe środki skierowane zostały na podzadanie 19.2.5. Nadzór nad bezpieczeństwem transportu

kolejowego (9.040,8 tys. zł). Cel dla zadania 19.2. Transport kolejowy, dotyczący zwiększenia dostępności i poprawy jakości transportu kolejowego, określony został przez ministra właściwego ds. transportu. Do zwymiarowania stopnia rzeczowej realizacji ww. celu w zakresie statutowych zadań UTK, przyjęty został miernik wyliczany jako średnia arytmetyczna z mierników dotyczących 4 aspektów działalności UTK, ujętych w budżecie zadaniowym dla części 71 na poziomie podzadań i działań (tj.: nadzoru nad spełnianiem przez podmioty działające na rynku kolejowym wymagań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa – kontrole, audyty, itp.: spójność i interoperacyjność systemu kolejowego; wspieranie i regulacja rynku transportu kolejowego; ochrona praw pasażerów w transporcie kolejowym).

W zakresie miernika dla zadania 19.2. Transport kolejowy określającego poziom dostosowania podmiotów funkcjonujących na rynku kolejowym do obowiązujących wymagań w obszarze infrastruktury i pojazdów kolejowych oraz innych wymagań formalnych, w 2014 r. uzyskano wynik lepszy od planowanego (wartość miernika wyniosła 81% przy planowanym 75%).

Wpłynęło na to uzyskanie mierników lepszych od planowanych w zakresie trzech z powyższych 4 aspektów działalności UTK, a w jednym aspekcie miernika w wymiarze zbliżonym do planowanego. W ramach ww. działalności w 2014 r., w porównaniu z 2013 r., UTK m.in.:

- wydał więcej: certyfikatów i autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatów ECM (certyfikaty wydawane podmiotom odpowiedzialnym za utrzymanie pojazdów), świadectw bezpieczeństwa, świadectw dopuszczenia do eksploatacji, licencji maszynisty,
- rozpatrzył więcej: dokumentacji systemu utrzymania (DSU), tj. przepisów wewnętrznych i zasad obowiązujących w danej firmie odnośnie konstrukcji pojazdu, badań, eksploatacji i utrzymania a także skarg pasażerów dotyczących komunikacji kolejowej, które wpłynęły do Urzędu.

Pozostałe 31,1% (8.317,4 tys. zł) wydatków budżetu państwa w części 71 w 2014 r. przeznaczone zostały na realizację zadań w ramach funkcji 22 Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna, w ramach której większość środków wydatkowano na zadanie 22.2. Obsługa administracyjna 3.783,8 tys. zł i zadanie 22.3. Obsługa techniczna (3.927,1 tys. zł).

(Dowód, akta kontroli, str. 794, 1244-1260)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej efektów rzeczowych prowadzonej działalności, nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych za rok 2014:

- jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2014 w części 71: z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy) oraz o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb – 23),
- jednostkowych, kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2014 r. (zawierających dane wg stanu na koniec 2014 r.): o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) oraz o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- rocznego, jednostkowego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym Rb-BZ1.

Powyższe sprawozdania sporządzone zostały w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁶, z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁷ i z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁸.

Sprawozdania te sporządzone zostały na podstawie danych prawidłowo przeniesionych z prowadzonych w formie komputerowej ksiąg rachunkowych UTK i przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 100-106, 111-112, 794)

Zasady funkcjonowania systemowej kontroli zarządczej w UTK określone zostały w *Instrukcji kontroli zarządczej* w Urzędzie Transportu Kolejowego, wprowadzonej w życie zarządzeniem Nr 21 Prezesa UTK z dnia 23 października 2013 r. W powyższej *Instrukcji* ustalono zbiór istniejących 30 procedur wewnętrznych w zakresie kontroli zarządczej, w tym Regulamin Organizacyjny ustalający zakresy zadań (m.in. w zakresie sprawozdawczości budżetowej), zarządzenia dotyczące ustalonych w UTK zasad rachunkowości, kontroli operacji finansowej, obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz systemu finansowej kontroli wewnętrznej. Ponadto, zarządzeniem Nr 10 Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 15 września 2014 r.²⁹, powołany został Zespół ds. Kontroli Zarządczej jako organ pomocniczy Prezesa UTK. Do zadań Zespołu należało dokonanie weryfikacji kompletności list ryzyka i mechanizmów kontroli oraz adekwatności dokonywania ocen ryzyka, opiniowanie proponowanych metod postępowania z ryzykiem, opiniowanie wyników analiz i oceny oraz stosowanych mechanizmów kontrolnych i rekomendowanie poziomu akceptowalności ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 497-650)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdań budżetowych w zakresie danych finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Podany w RB-BZ1³⁰ za 2014 r. (kolumna 28) miernik dla podzadania 19.2.5. Nadzór nad bezpieczeństwem transportu kolejowego w liczbie 1.118,9 przedstawiony został bez miana informującego co oznacza ta liczba. W świetle wyjaśnienia Koordynatora Biura Prezesa UTK, liczba ta stanowi iloraz zabitych i ciężko rannych na 1 mld pociągokilometrów pracy eksploatacyjnej w transporcie kolejowym w Polsce³¹ w 2014 r. Stwierdzono, że miernik ten nie był adekwatny do podanego w kolumnie 25 RB-BZ1 opisu jego znaczenia, tj.: *Wskaźnik bezpieczeństwa rynku (liczba zabitych i ciężko rannych w danym roku do wartości roku poprzedniego)*.

²⁶ Dz. U. z 2014, poz. 119.

²⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

²⁸ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

²⁹ Zmienione Zarządzeniem Nr 23/2014 Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 21 listopada 2014 r., zmieniającym Zarządzenie Nr 10/2014 Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 15 września 2014 r. w sprawie powołania w Urzędzie Transportu Kolejowego Zespołu ds. Kontroli Zarządczej.

³⁰ Półroczne/roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

³¹ Wskaźnik obliczany jest jako iloraz liczby zabitych i ciężko rannych (po przeliczeniu współczynnikami: 1 dla osoby zabitej i 0,1 dla osoby ciężko rannej) do ilości pociągokilometrów w danym roku. Wskaźnik 1118,9 dla 2014 r. stanowi iloraz 233,2 osób (suma 225 osób zabitych i 82 osób ciężko rannych po przeliczeniu powyższymi wskaźnikami) do 0,208417 mld pociągokilometrów).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli³², wnosi o:

- 1) podjęcie starań mających na celu niezwłoczne wystawienie tytułów wykonawczych w sprawach nieuregulowanych należności wynikających z nieuiszczonych opłat z tytułu wydanych świadectw dopuszczenia do eksploatacji na łączną kwotę 416,4 tys. zł oraz kar w wysokości 28.420,09 zł.
- 2) poprawę przepływu w UTK informacji, istotnych dla aktualizacji stanu należności i prowadzenia przez Urząd działań windykacyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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.

Dyrektor
Departamentu Infrastruktury
Tomasz Emiljan

.....
podpis

**Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego z dnia 22 kwietnia 2015 roku
ujednolicony na podstawie Uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 39/2015
z dnia 3 czerwca 2015 roku**

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.