



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KIN.410.001.02.2016
P/16/001/KIN/02

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001/KIN/02 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 21 – Gospodarka morską
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Leszek Korczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97190 z dnia 08.01.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Witold Olczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97191 z dnia 08.01.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Marek Gróbarczyk Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej ² .

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 21 – Gospodarka morską.

Dysponentem głównym części 21 – Gospodarka morską był do dnia 15 listopada 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju, a od dnia 16 listopada 2015 r. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej³.

W ramach części 21 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania z zakresu: transportu morskiego i żeglugi morskiej; obszarów morskich; portów i przystani morskich; przemysłu stocznioowego; ochrony środowiska morskiego oraz zadania z zakresu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa funkcjonujących w obszarze gospodarki morskiej, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, komercjalizacji i prywatyzacji, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa.

Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej podlegały urzędy morskie. Minister sprawował nadzór nad Akademią Morską w Gdyni, Akademią Morską

¹ Zwane w dalszej części również „MGMiŻS”.

² Zwany w dalszej części również „Ministrem”. Pan Marek Gróbarczyk został powołany na stanowisko Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dniem 16 listopada 2015 r. Upřednio – od 22 września 2014 r. do 15 listopada 2015 r. - ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej była p. Maria Wasiak Minister Infrastruktury i Rozwoju.

³ Zgodnie z przepisami § 1 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Dz. U. poz. 1257) oraz § 1 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 1909 ze zm.), z mocą obowiązującą od dnia 16 listopada 2015 r.

w Szczecinie oraz izbami morskimi i Odwoławczą Izbą Morską w Gdańsku z siedzibą w Gdyni.

W Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju⁴ (uprzedni dysponent główny części 21 – Gospodarka morska) nie sporządzono na dzień 15 listopada 2015 r. sprawozdań, o których mowa w § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przekształcone zostało m.in. w Ministerstwo Rozwoju⁶, które zachowało dotychczasowy REGON i NIP, należący przed przekształceniem do MIR.

(dowód: akta kontroli str. 987, 1344-1345, 1360-1361)

Minister podpisał w dniu 23 i 31 grudnia 2015 r. porozumienia dotyczące prowadzenia w jego imieniu spraw związanych z realizacją zadań ujętych w planie finansowym budżetu państwa część 21 – Gospodarka morska w 2015 r., odpowiednio przez Ministra Rozwoju oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Zgodnie z treścią tych porozumień podpisane one zostały w związku z rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania:

- Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁷,
- Ministra Rozwoju⁸,
- Ministra Infrastruktury i Budownictwa⁹,

w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2015 r., w tym zadań dysponenta środków trzeciego stopnia, ujętych w planie finansowym budżetu państwa część 21 – Gospodarka morska.

1) Porozumienie z dnia 23 grudnia 2015 r. zawarte pomiędzy Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej a Ministrem Rozwoju, miało zapewnić ciągłość realizacji zadań dysponenta środków trzeciego stopnia w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2015 roku¹⁰.

Na mocy tego porozumienia Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zobowiązał się, że udzieli Ministrowi Rozwoju stosownych upoważnień do prowadzenia w jego imieniu spraw będących w zakresie działania dysponenta trzeciego stopnia, ujętych w planie finansowym budżetu państwa część 21 – Gospodarka morska. Porozumienie ustalało, że wskazane zadania będą realizowane przez pracowników, którzy dotychczas prowadzili sprawy części 21 – Gospodarka morska, zgodnie z procedurami obowiązującymi w byłym Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, po uprzedniej akceptacji wydatków przez

⁴ Zwany dalej również MIR.

⁵ Dz. U. poz. 119.

⁶ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. poz. 2076), które wchodziło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 16 listopada 2015 r.

⁷ Dz. U. poz. 1909 ze zm.

⁸ Dz. U. poz. 1895.

⁹ Dz. U. poz. 1907 ze zm.

¹⁰ Porozumienie obejmowało również zapewnienie ciągłości realizacji zadań związanych z obsługą finansowo-księgową Urzędów Żeglugi Śródlądowej.

Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej lub osoby przez niego upoważnione. Na mocy „Porozumienia”, Ministerstwo Rozwoju umożliwilo MGMIŻŚ korzystanie z systemu Quorum¹¹, w celu prowadzenia rachunkowości w roku 2015 oraz sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych za rok 2015.

(dowód: akta kontroli str. 13-15)

- 2) Porozumienie z dnia 31 grudnia 2015 r., zawarte pomiędzy Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej a Ministrem Infrastruktury i Budownictwa¹², miało zapewnić ciągłość realizacji zadań w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2015 roku, w dziale żegluga śródlądowa¹³ oraz ujętych w planie finansowym budżetu państwa część 21 – Gospodarka morska.

Na mocy tego porozumienia Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zobowiązał się, że udzieli stosownych pełnomocnictw i upoważnień do prowadzenia w jego imieniu spraw m.in. w zakresie: realizacji budżetu, w tym zaciągniętych zobowiązań przez byłe Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju; prowadzenia rachunkowości; sporządzenia, podpisywania i przekazywania sprawozdań budżetowych, finansowych i innych wymaganych przepisami prawa. Porozumienie ustalało, że ww. zadania będą realizowane przez pracowników dotychczas prowadzących sprawy w zakresie gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej, zgodnie z procedurami obowiązującymi w byłym Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, po uprzedniej akceptacji wydatków przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej lub osoby przez niego upoważnione. Porozumienie, w zakresie dotyczącym zadań ujętych w planie finansowym budżetu państwa część 21 – Gospodarka morska, wchodziło w życie z dniem podpisania, z mocą od dnia 16 listopada 2015 r. i obowiązywało do dnia 31 grudnia 2015 r., przy czym dla spraw związanych ze sprawozdawczością budżetową i finansową za rok 2015 – do czasu zakończenia tych spraw¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 13-181, 1362-1364)

Zakres kontroli NIK obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych¹⁵,

¹¹ Ewidencja księgowa była prowadzona elektronicznie przy użyciu systemu informatycznego Quorum firmy QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o. wersja – 7.10 moduł F_K i wersja 7.10 moduł Fundusze.

¹² Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, zwane dalej również „MliB”, powstało na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 2080). Rozporządzenie wchodziło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą obowiązującą od dnia 16 listopada 2015 r. w części dotyczącej włączenia do tego ministerstwa komórek organizacyjnych byłego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

¹³ Części budżetu państwa 69, z zachowaniem do 31 grudnia 2015 r. poprzedniej kwalifikacji części budżetowej, tj. 39 – Transport.

¹⁴ W zakresie dot. działu administracji rządowej żegluga śródlądowa, porozumienie obowiązywało z mocą od 27 listopada 2015 r. oraz ustalało, że wszelkie czynności dokonane w zakresie tego działu od 27 listopada 2015 r. pozostają w mocy i zostaną rozliczone w ramach części 39 – Transport.

¹⁵ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich¹⁶, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków¹⁷,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowaną przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych¹⁸.

Dochody budżetu państwa zrealizowane w 2015 r. w części 21 wyniosły 18.838,3 tys. zł, w tym 1.235,0 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez jednostkę kontrolowaną.

W 2015 r. w części 21 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 463.246,0 tys. zł, w tym 26.872,0 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez jednostkę kontrolowaną. Z budżetu środków europejskich wydatkowano w 2015 r. kwotę 400.674,8 tys. zł (kontrolowana jednostka nie wydatkowała żadnej kwoty).

(dowód: akta kontroli str. 544-546, 574-663, 665-674, 1164-1172)

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹⁹ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 21 – Gospodarka morską.

W wyniku kontroli 3,6% ogólnej kwoty zrealizowanych wydatków budżetu państwa i 3,8% ogólnej kwoty wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Stwierdzono, że objęte badaniem wydatki spełniały kryteria celowości i gospodarności.

Formułując pozytywną ocenę, NIK wzięła pod uwagę, że osiągnięte zostały cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Dysponent części 21 rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 21.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 21 – Gospodarka morską oraz sprawozdania jednostkowe MGMIŻŚ (a uprzednio MIR).

Sprawozdania łączne dysponenta części 21 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych sporządzonych przez podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe MGMIŻŚ (a uprzednio MIR) na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości

¹⁶ Zwanych dalej również środkami UE.

¹⁷ Z uwzględnieniem kontroli wydatków poniesionych w wybranych najważniejszych obszarach działalności państwa.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwanej dalej również ufp.

¹⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Sprawozdania zostały sporządzone: terminowo, rzetelnie i stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej²⁰, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²¹, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²².

Pomimo zmiany, w ciągu roku budżetowego, organu dysponującego częścią 21 – Gospodarka morską i powołania od 16 listopada 2015 r. Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, jako nowego dysponenta tej części, zapewniona została ciągłość realizacji zadań ujętych w tej części budżetu państwa na 2015 r., w drodze podpisania przez dysponenta porozumień z Ministrem Rozwoju oraz Ministrem Infrastruktury i Budownictwa²³. Działania te jakkolwiek niekorzystnie wpłynęły na przejrzystość finansów publicznych, to były konieczne z punktu widzenia kontynuacji działalności dysponenta części 21 – Gospodarka morską w 2015 r.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w części 21 – Gospodarka morską, została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów, z wynikami roku ubiegłego.

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetowe dla tej części zaplanowano w kwocie 17.278,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 18.838,3 tys. zł i były wyższe o 9% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2014 r. wykonane dochody były niższe o 8,5%, co wynikało przede wszystkim z wysokości zrealizowanych dochodów z tytułu nałożonych kar umownych. Aż 91,5% wszystkich dochodów, tj. 17.233,9 tys. zł uzyskano w dziale 600 – Transport i łączność. Należały do nich w szczególności: wpłaty części kary umownej za zwłokę w realizacji robót budowlanych w ramach inwestycji „Modernizacja Toru Wodnego Świnoujście - Szczecin” (3.665,2 tys. zł), opłaty z tytułu różnych opłat, tj. opłaty za wydanie dokumentów żeglarskich, certyfikatów, kart bezpieczeństwa, rejestracji jednostek pływających, za przeprowadzenie inspekcji, egzaminów i legalizacji dokumentów,

²⁰ Przywołanym powyżej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

²¹ 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).

²² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

²³ W związku z powołaniem Ministra Rozwoju oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa, do urzędów wypełniających zadania tych ministrów (odpowiednio Ministerstwa Rozwoju oraz Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa) włączone zostały komórki organizacyjne byłego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, realizujące zadania finansowo-księgowe w zakresie realizacji budżetu państwa w części 21 - Gospodarka morską. Komórki te od 16 listopada 2016 r. wykonywały wskazane zadania zgodnie z treścią ww. porozumień, omówionych powyżej na str. 3-6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych (5.785,9 tys. zł) oraz wpłaty z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (2.697,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1082-1083, 1164-1165, 1184-1191, 1203-1266)

Dochody dysponenta III stopnia wyniosły 1.235,0 tys. zł, tj. 111,8% kwoty zaplanowanej na rok 2015 po zmianach. Najwyższą pozycję – 753,0 tys. zł, stanowiły dochody uzyskane z tytułu opłaty za wydanie pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich oraz pierwsza rata dodatkowej opłaty m.in. za zajęcie wyłącznej strefy ekonomicznej pod sztuczną wyspę, na podstawie art. 27b ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 544, 665-667)

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 21 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 22.932,0 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 22.419,3 tys. zł. W porównaniu do roku 2014 należności ogółem były niższe o 3.490,5 tys. zł, tj. o 13,2%, a zaległości były 9-krotnie wyższe (o 19.732,0 tys. zł). Zaległości budżetowe powstały przy realizacji dochodów przez urzędy morskie z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych, grzywien i innych kar pieniężnych, a przede wszystkim kar umownych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych. Największa zaległość wystąpiła w Urzędzie Morskim w Szczecinie z tytułu kary umownej w kwocie 20.493,1 tys. zł nałożonej na wykonawcę za zwłokę przy realizacji prac w ramach inwestycji pn. „Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) - etap II, strona wschodnia i zachodnia”. Wskazana zaległość powstała po przekształceniu należności, wykazanej na koniec roku 2014 z tytułu naliczenia tej kary umownej. Do czasu zakończenia kontroli w ww. sprawie toczyło się postępowanie sądowe, wdrożone z powództwa wykonawcy, którego przedmiotem było m.in. zmiarkowanie kary umownej, z tytułu której powstały zaległości na rzecz Skarbu Państwa.

We wszystkich skontrolowanych przypadkach, dysponenti III stopnia w celu odzyskania należności wysyłali upomnienia do dłużników oraz kierowali sprawy do postępowań sądowych lub egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1164-1165, 1175-1176, 1203-1263, 1331-1335, 1527-1539)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015, wydatki budżetu państwa w części 21, zostały zaplanowane w wysokości 395.567,0 tys. zł. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.

państwa²⁵. Przy planowaniu uwzględniono przede wszystkim realizację programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”²⁶.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki, w trakcie roku zostały zwiększone decyzjami Ministra Finansów, z zachowaniem zasad legalności, środkami z rezerw celowych o kwotę 85.414,0 tys. zł. Z przyznanych środków wykorzystano kwotę 69.707,9 tys. zł, tj. 93%. Pozostałe środki zwrócono do budżetu państwa.

Planowane wydatki zostały także zmniejszone decyzją Prezesa Rady Ministrów o kwotę 1.037 tys. zł z tytułu rozliczeń kosztów utrzymania stanowisk pracy w placówkach zagranicznych, na których realizowane były zadania organów administracji rządowej innych niż minister do spraw zagranicznych. Ponadto w związku z ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015, plan wydatków tej części został zmniejszony o kwotę 407,0 tys. zł.

W wyniku powyższych zmian planowane wydatki wyniosły 479.537,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1184-1191, 1266)

W trakcie 2015 roku minister właściwy ds. gospodarki morskiej wprowadził blokady wydatków na łączną kwotę 894,5 tys. zł, przeznaczonych w budżecie na zadania:

- przebudowa Nabrzeża Gdyńskiego w Porcie Łeba – kwota 0,5 tys. zł,
- umocnienia brzegowe – Kąty Rybackie, Krynica Morska – kwota 450,0 tys. zł (zaplanowanej w ramach programu wieloletniego pn. „Program Ochrony Brzegów Morskich”. Według wyjaśnień, środki te nie zostały wydatkowane w pełnej wysokości z uwagi na przedłużające się procedury dotyczące uzyskania niezbędnych decyzji środowiskowych Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku),
- tor wodny na Wiśle Śmiałej – kwota 431,0 tys. zł (według wyjaśnień, środki te nie zostały wykorzystane z uwagi na opóźnienia spowodowane m.in. zbyt wysokim stanem wody),
- realizacja zadań obronnych: Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. – kwota 10,0 tys. zł i Energopol-Szczeci S.A. – kwota 3,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 97-105, 108-500, 1001-1008, 1166-1172, 1184-1270)

Zrealizowane w części 21 wydatki wyniosły 463.246,0 tys. zł, tj. 96,6% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2014 były one niższe o 80.843,5 tys. zł, tj. o 14,9%. Najwyższe wydatki w kwocie 283.290,0 tys. zł (61,2% wydatków ogółem) poniesiono w dziale 600 – Transport i łączność. Zrealizowano je w 96,3% planu po zmianach. Zrealizowane wydatki dotyczyły głównie: rozdziału 60043 – Urzędy morskie (233.786,0 tys. zł), rozdziału 60044 – Ratownictwo morskie (33.742,0 tys. zł), działu 900 – Gospodarka komunalna (30.716,0 tys. zł) i działu 803 – Szkolnictwo wyższe (136.234,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 1166-1172, 1203-1263)

²⁵ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 825).

²⁶ Wprowadzony ustawą z dnia 28 marca 2003 r. (Dz. U. Nr 67, poz. 621).

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 16.447,3 tys. zł, tj. 61,2% globalnej kwoty wydatków Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a wcześniej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²⁷) spośród 3.602 zapisów księgowych, które dotyczyły wydatków o łącznej wartości 26.872 tys. zł. Badaniem objęto 36 zapisów księgowych dot. wydatków na kwotę ogółem 16.447,3 tys. zł. Próba wydatków dokonana metodą celową dotyczyła dowodów księgowych o łącznej wartości 15.800,2 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Na każdym dowodzie dotyczącym realizacji zamówienia 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 zamieszczano adnotacje o sprawdzeniu pod względem formalno-rachunkowym ze wskazaniem daty oraz osoby, która je podpisała. Wszystkie dowody były akceptowane przez Głównego Księgowego oraz Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego lub przez osoby działające z ich upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 740-970)

Ponadto szczegółowemu badaniu, w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁸, poddano trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁹, o łącznej wartości 1.395,98 tys. zł. Zbadane postępowania (wszystkie w trybie przetargu nieograniczonego) stanowiły 2,1% wartości ogłoszonych i zrealizowanych w 2015 roku z budżetu państwa postępowań o udzielenie zamówienia publicznego według wartości brutto zawartych umów przez MIR (3,4% wartości zamówień i umów w których partycypowały środki z części 21 – Gospodarka morską). Doboru postępowań do kontroli dokonano w sposób celowy. Nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 676-723, 974-983, 991)

Na dotacje podmiotowe zaplanowano kwotę 122.770,0 tys. zł, którą zwiększono z rezerwy celowej o kwotę 9.332 tys. zł, tj. do kwoty 132.102,0 tys. zł. Wydatki zrealizowano w 100%. W porównaniu do roku 2014, kwota dotacji była wyższa o 11.898,0 tys. zł (10%). Dotacje przeznaczono na działalność dydaktyczną (rozdział 80306) i pomoc materialną dla studentów i doktorantów (rozdział 80309). Były one przekazywane do Akademii Morskich w Szczecinie i Gdyni – wskazanych w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na rok 2015 – na podstawie miesięcznych zapotrzebowań na środki, składanych przez obie uczelnie. Podziału dotacji

²⁷ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

²⁹ W Ministerstwie obowiązywało Zarządzenie Nr 5 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 31 grudnia 2013 roku w sprawie zasad i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w procesie dokonywania wydatków publicznych.

dokonano zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych³⁰, a następnie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych³¹, w którym określono sposób podziału dotacji na realizację zadań określonych w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym³².

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 226.230,8 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2014 r. o 4.990,0 tys. zł (2,2%). Istotną pozycję w tej grupie wydatków (41,5%), stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, które wyniosły 93.805,0 tys. zł.

W strukturze wykonanych wydatków budżetowych części 21 – według grup ekonomicznych – wydatki bieżące jednostek budżetowych stanowiły 48,8% wydatków ogółem (226.230,8 tys. zł), wydatki majątkowe 5,8% (26.903,0 tys. zł), dotacje i subwencje 28,5% (132.102,0 tys. zł), świadczenia na rzecz osób fizycznych 1% (4.931,0 tys. zł) i wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE 15,8% (73.079,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1166-1172, 1199-1202)

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 99.982,3 tys. zł³³, tj. 89,9% planu po zmianach. Wydatki majątkowe były niższe od wykonanych wydatków majątkowych w roku 2014 o 87.264,5 tys. zł (46,6%). Dysproporcja w wydatkowaniu powyższych środków w roku 2014 i 2015 związana była z faktem, iż w roku 2014 w ramach części 21 realizowany był i został zakończony program wieloletni pn. „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”, w ramach którego w 2014 roku wydatkowano środki w wysokości 106.909,0 tys. zł. Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 9.572,2 tys. zł (98,5% planu po zmianach), a na inwestycje budowlane 85.601,4 tys. zł (88,7% planu po zmianach). Wydatki były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2015 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki w 2015 roku wykorzystano głównie na realizację programu wieloletniego pn. „Program ochrony brzegów morskich” (30.716,0 tys. zł, tj. 90,4% planu po zmianach i 91,6% po uwzględnieniu blokady wydatków, z czego na wydatki majątkowe poniesiono kwotę 10.968,0 tys. zł, a na wydatki bieżące 19.748,0 tys. zł). Poza wymienionymi wydatkami inwestycyjnymi, środki przeznaczone zostały m.in. na Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa (SAR) w kwocie 3.070,1 tys. zł (99,9% planu po zmianach) oraz na inne wydatki w kwocie 1.738,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 545-546, 674-675, 998, 1166-1172, 1192-1202, 1266-1274)

³⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 789.

³¹ Dz. U. poz. 463.

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 572.

³³ W tym 73.079,3 tys. zł wydatki współfinansowane ze środków UE.

Zobowiązania budżetu państwa w części 21 na koniec 2015 r. wyniosły 13.495,2 tys. zł i były niższe o 1.033,7 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec roku 2014 (14.528,9 tys. zł) i dotyczyły głównie wynagrodzeń w urzędach morskich.

(dowód: akta kontroli str. 1166-1172)

W roku 2015 Ministerstwo realizowało jeden program wieloletni pn. „Program ochrony brzegów morskich”, na który wydano łącznie 30.716,0 tys. zł, tj. 90,4% planu po zmianach i 91,6% po uwzględnieniu blokady wydatków, z czego na wydatki majątkowe poniesiono kwotę 10.968,0 tys. zł. Program wdrożony został do realizacji na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”³⁴. Na 2015 r. zaplanowano zabezpieczenie 7,7 km brzegu, według planu po zmianach – 6,3 km, a wykonano 6,6 km. Główną przyczyną niewykonania wydatków w planowanej wysokości była konieczność zmiany zakresu robót budowlanych dotyczących opaski brzegowej przebudowywanej w Ustroniu Morskim. W związku z koniecznością dokonania niezbędnych korekt w planie inwestycji, część prac przeniesiono na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1192-1202, 1266-1274, 1293-1297, 1346-1349, 1540-1542)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015, wydatki finansowane w części 21 z budżetu środków europejskich, zaplanowane zostały w wysokości 28.726,0 tys. zł. W wyniku wprowadzonych zmian, wydatki te zwiększone zostały środkami z rezerwy celowej o kwotę 409.814,2 tys. zł do łącznej kwoty 438.540,2 tys. zł, z przeznaczeniem na finansowanie nw. projektów POLiŚ:

- a) modernizacji toru wodnego Świnoujście – Szczecin,
- b) ochrony brzegów morskich,
- c) Krajowego Systemu Bezpieczeństwa Morskiego,
- d) modernizacji wejścia do portu w Gdańsku,
- e) modernizację infrastruktury zapewniającej dostęp do portów w Świnoujściu i Szczecinie – oznakowania nawigacyjnego,
- f) modernizacji toru wodnego do Portu Północnego – prace przygotowawcze;
- g) modernizacji układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym – prac przygotowawczych,
- h) zintegrowanego systemu oznakowania nawigacyjnego elementami e-Navigation – prac przygotowawczych,
- i) wymiany taboru pływającego i lotniczego Urzędu Morskiego w Gdyni – prac przygotowawczych.

Na realizację ww. projektów wydatkowano w 2015 r. łącznie 400.675,0 tys. zł, co stanowiło 91,4% planu budżetu środków europejskich po zmianach.

³⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 621.

Badaniem objęto wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 15.262,5 tys. zł, tj. 3,8% ogółu wydatków budżetu środków europejskich, z przeznaczeniem na:

- modernizację infrastruktury zapewniającej dostęp do portów w Świnoujściu i Szczecinie – oznakowanie nawigacyjne, w ramach POLiŚ – 4.593,6 tys. zł;
- „Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego – etap I i IIA, w ramach POLiŚ – 10.334,5 tys. zł;
- modernizację toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 m – prace przygotowawcze, w ramach POLiŚ – 334,4 tys. zł.

Doboru próby dokonano w sposób celowy. Skontrolowane wydatki zrealizowane zostały prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele lub zadania określone w umowach o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 148-205, 237-475)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W ramach realizacji zadań ujętych w planie finansowym budżetu państwa część 21 w 2015 r., uzyskane zostały m.in. następujące efekty rzeczowe:

- *„Podłączenie obiektów Bazy Oznakowania Nawigacyjnego Urzędu Morskiego w Szczecinie do kolektora ściekowego w ul. Światowida w Szczecinie”* – środki zaplanowane w wysokości 688 tys. zł (w tym 618 tys. zł z rezerwy celowej) wykorzystano w kwocie 686 tys. zł (tj. 99,7% planu);
- *„Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni”* – środki zaplanowane w wysokości 2.378 tys. zł (w tym z rezerwy celowej 2327 tys. zł) wykorzystano w całości. W ramach projektu realizowano 5 zadań, które zostały zakończone (zadania: *Westerplatte, Cypel Helski, Ostrowo, Rozewie oraz Remont i odbudowa umocnienia brzegowego w rejonie Oksywie*);
- *„Ochrona brzegów morskich w granicach Centralnego Poligonu Sił Powietrznych Wicko Morskie”* – środki zaplanowane w wysokości 1.014 tys. zł, (w tym z rezerwy celowej 1.006 tys. zł) wydatkowane w kwocie 1.013 tys. zł (tj. 99,9% planu). Środki wydatkowane na roboty budowlane oraz z tytułu pełnienia nadzoru inwestorskiego;
- *„Ochrona brzegów morskich na wschód od Portu Darłowo”* – zaplanowane na zadanie środki w wysokości 338 tys. zł (rezerwa celowa) wykorzystano w całości. W 2015 r. wykonywane były prace refulacyjne-czerpalne;
- *„Ochrona brzegów morskich na wysokości Łeby, Rowów i Ustki”* – zaplanowane na zadanie środki w wysokości 19.181 tys. zł (rezerwa celowa) wykorzystano w kwocie 13.154 tys. zł (tj. 68,58% planu). W 2015 r. wykonano dokumentację projektową, zapłacono za usługi pełnienia nadzoru inwestorskiego oraz roboty budowlane;

- „Ochrona brzegów morskich Pobrzeża Koszalińskiego” – zaplanowane na zadanie środki w wysokości 23.207 tys. zł (w tym z rezerwy celowej 23.178 tys. zł) wykorzystano w kwocie 23.200 tys. zł (tj. 99,97% planu). W 2015 r. inwestycja polegała na budowie zespołu ostróg brzegowych w miejscowości Sianożęty, Dźwirzynie i Jarosławcu, budowie opaski brzegowej w Chłopach, budowie opaski brzegowej na wysokości przetoki jeziora Jamno w Unieściu wraz z budową ażurowego falochronu osłonowego oraz budowie falochronów brzegowych w Jarosławcu wraz z drenażem klifu.
- „Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) – etap II, strona wschodnia i zachodnia” – zaplanowane na zadanie środki w wysokości 15.326 tys. zł, (z tego z rezerwy celowej 12.536 tys. zł) wykorzystano w kwocie 14.040 tys. zł (tj. 91,61% planu). Środki wydatkowano m.in. na zakończenie prac przy budowie umocnień Kanału Piastowskiego i Mielińskiego oraz nabrzeża technicznego, zakończenie robót czerpalnych, odtworzenie nabrzeża nr 91 na zachodnim brzegu Kanału Mielińskiego, drogę techniczną wzdłuż zachodniego brzegu Kanału Piastowskiego, wykonanie oświetlenia brzegowego, zakończenie układania kabla światłowodowego;

Trwała realizacja Programu Ochrony Brzegów Morskich, w ramach którego wykonano m.in. następujące zadania:

- „Budowa palisady w rejonie Piasków (km 95,6-96,3)” – 894 tys. zł (tj. 91,2% planu) – zadanie realizowane jest zgodnie z harmonogramem,
- „Umocnienie brzegowe Kąty Rybackie, Krynica Morska” – 97 tys. zł (tj. 17,7% planu). Pozostałe środki na realizację zadania w wysokości 450 tys. zł zostały zablokowane z uwagi na przedłużające się procedury dotyczące uzyskania niezbędnych decyzji środowiskowych Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku. Uwzględniając przedmiotową blokadę środków wykonanie wyniosło 100%.
- „Umocnienie brzegowe w rejonie Karwi (km 140,6-142,0)” – 3.922 tys. zł (tj. 98,7% planu);
- „Przebudowa opaski brzegowej (Ustronie Morskie km 320,184-320,414)” – 2.974 tys. zł (tj. 90,1% planu) – zadanie realizowane przez UM w Słupsku;
- „Przebudowa opaski brzegowej (Ustronie Morskie km 319,814-320,184)” – 3.081 tys. zł (tj. 58,7% planu) – zadanie realizowane przez UM w Słupsku;

Na realizację zadania „Szkolnictwo Wyższe” wydatkowano kwotę 136.234,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Środki przeznaczono na działalność dydaktyczną i pomoc materialną dla studentów i doktorantów. Były one przekazywane do Akademii Morskich w Szczecinie i Gdyni, na realizację celu w postaci zapewnienia dostępu do edukacji na poziomie wyższym, a miernikiem był procentowy udział studentów kształconych zgodnie z Konwencją STCW³⁵ w ogólnej liczbie studentów

³⁵ Międzynarodowa konwencja o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania świadectw i pełnienie wacht, przyjęta w dniu 7 lipca 1978 r. w Londynie (Dz. U. z 1984 r., nr 39, poz. 201 ze zm.).

uczelni morskich. W ustawie budżetowej przyjęto miernik na poziomie 47%, a uzyskano 54%.

(dowód: akta kontroli str. 1271-1274, 1298-1318, 1346-1349, 1391-1403, 1540-1542)

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. przez dysponenta części 21 – Gospodarka morską:

- 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 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 środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Pomimo utworzenia MG MiŻŚ i powołania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, będącego dysponentem głównym części 21 – Gospodarka morską, księgi rachunkowe tej części budżetowej prowadzone były do 31 grudnia 2015 r. nadal w tym samym systemie księgowym i zamknięte na ten dzień w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa. Fakt prowadzenia ksiąg rachunkowych przez inną jednostkę niż sprawozdająca, wynikał z konieczności zapewnienia ciągłości realizacji zadań dysponenta części 21 – Gospodarka morską.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 21 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Ww. sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, tj. zgodnie z przepisami ujętymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 543-573, 724-738, 1360-1364)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 21 – Gospodarka morska w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

VI. 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 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 20.04.16 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski


.....
podpis