



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

KIN.410.001.04.2016
P/16/001/KIN/04

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001/KIN/01 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 39 – Transport.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury.
Kontrolerzy	1. Marcin Chmielewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97196 z dnia 11 stycznia 2016 r. 2. Anna Kłopotek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97202 z dnia 11 stycznia 2016 r. 3. Kazimierz Cymerys, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97199 z dnia 11 stycznia 2016 r. 4. Jerzy Bazylewicz, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97197 z dnia 11 stycznia 2016 r. 5. Mirosław Brzeziński, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97198 z dnia 11 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-10)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (dalej także MliB lub Ministerstwo), ul. Chałubińskiego 2/4, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa (od dnia 16 listopada 2015 r.) ¹ (dalej także Minister liB lub Minister).

II. Wprowadzenie

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa utworzono na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa², które weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 16 listopada 2015 roku³. W § 1. ust. 2. pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa⁴ postanowiono, że minister ten kieruje działem administracji rządowej transport⁵, a w § 2, że jest on dysponentem części 39 budżetu państwa⁶. Przepisy tego rozporządzenia stanowią również, że organami podległymi Ministrowi lub przez niego nadzorowanymi są m.in. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, Główny Inspektor Transportu Drogowego, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

Zgodnie z Porozumieniem zawartym w dniu 15 grudnia 2015 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju i Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, któremu nadano moc obowiązującą od dnia 16 listopada 2015 r., prowadzenie ksiąg rachunkowych do

¹ W okresie od dnia 22 września 2014 r. do dnia 15 listopada 2015 r. Ministrem Infrastruktury i Rozwoju oraz dysponentem części 39 budżetu państwa była pani Maria Wasiak.

² Dz.U. poz. 2080.

³ Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia, z dniem 27 listopada 2015 r. z MliB wyłączono komórki organizacyjne obsługujące sprawy z zakresu działu żegluga śródlądowa oraz pracowników obsługujących ten dział.

⁴ Dz.U. poz. 1907 ze zm.

⁵ Minister kieruje ponadto działami administracji rządowej: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, a także łączność.

⁶ Minister jest również dysponentem części 18 - Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, a także części 26 - Łączność.

dnia 31 grudnia 2015 r. było kontynuowane w systemie finansowo-księgowym Ministerstwa Rozwoju (MR).

W zakresie dysponenta części 39, rachunkowość prowadziły osoby będące pracownikami MliB, którym na podstawie Porozumienia nadano stosowne uprawnienia w informatycznym systemie finansowo-księgowym. Sprawozdania budżetowe dysponenta części (jednostkowe i łączne) od dnia utworzenia MliB podpisywali upoważnieni przez Ministra pracownicy MliB.

W odniesieniu do dysponenta trzeciego stopnia, na podstawie § 1 ust 1 Porozumienia z dnia 15 grudnia 2015 r., Minister Infrastruktury i Budownictwa udzielił Ministrowi Rozwoju upoważnienia do realizacji budżetu w zakresie zaciągniętych przez b. MliR zobowiązań, prowadzenia rachunkowości, sporządzania, podpisywania i przekazywania sprawozdań budżetowych, finansowych i innych wymaganych przepisami prawa, a także administrowania środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych – po uprzedniej akceptacji wydatków przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Minister Rozwoju został również upoważniony do udzielania dalszych uprawnień pracownikom MR. W związku z realizacją postanowień Porozumienia, do dnia 31 grudnia 2015 r. MR zapewniało m.in. realizację płatności, prowadzenie ewidencji księgowej realizacji budżetu w zakresie dochodów i wydatków budżetowych, sporządzania, podpisywania i przekazywania sprawozdań budżetowych, finansowych, kadrowych i statystycznych, rozliczania podróży służbowych, obsługi systemu Trezor, wnioskowania o zmiany w planie wydatków, obsługi płacowej oraz rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych za 2015 rok. W konsekwencji, zawarte Porozumienie zapewniło zachowanie ciągłości w zakresie bieżącej realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz wydatków budżetu środków europejskich w 2015 r. w części 39 budżetu państwa.

Wszystkie decyzje w zakresie zmian w planie finansowym dotyczących przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków w części 39 były od dnia 16 listopada 2015 r. dokonywane - na podstawie art. 171. ust. 1. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ (dalej ufp) - przez Ministra liB. Powierzenie MR prowadzenia ksiąg rachunkowych MliB w zakresie części 39, choć nie mające umocowania w odrębnych przepisach, nie miało wpływu na rzetelność ksiąg rachunkowych i prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 2050-2051)

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 39 - Transport.

W ramach tej części finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi, zadania z zakresu:

- funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad, oraz kolei, lotnisk i portów lotniczych;
- ruchu drogowego, kolejowego oraz lotniczego;
- przewozu osób i rzeczy środkami transportu samochodowego, kolejowego i lotniczego;
- komunikacji publicznej.

⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. Przy uwzględnieniu ustępów 2-9 art. 171 ufp.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych⁸,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty rzeczowe uzyskane w wyniku ich realizacji,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowaną przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ (dalej ufp).

Dochody zrealizowane w 2015 r. w części 39 wyniosły 214.995,5 tys. zł, w tym 33.093,9 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę (29.911,4 tys. zł przez dysponenta części w MliB oraz 3.182,5 tys. zł przez dysponenta trzeciego stopnia w MliB)¹⁰.

W 2015 r. w części 39 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 7.642.258,3 tys. zł, w tym 3.789.145,2 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę (3.725.138,1 tys. zł przez dysponenta części w MliB oraz 64.007,1 tys. zł przez dysponenta III stopnia w MliB)¹¹. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 9.041.138,1 tys. zł, w tym 14.572,9 tys. zł przez dysponenta III stopnia w MliB.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 39, odrębne wystąpienie pokontrolne zostało skierowane do GDDKiA, której zrealizowane w 2015 r. dochody budżetu państwa wyniosły 71.889,3 tys. zł, tj. 33,4% dochodów ogółem w tej części, a wydatki budżetu państwa wyniosły 2.867.261,9 tys. zł, tj. 37,5% wydatków ogółem w tej części. Ponadto z budżetu środków europejskich GDDKiA wydatkowała w 2015 r. kwotę 2.741.929,6 tys. zł, tj. 30,3% wydatków środków europejskich w części 39.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wydatki z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich zaplanowane (po zmianach) na 2015 r. zostały zrealizowane przez Ministerstwo zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie finansowym Ministerstwa na ten rok.

Ocena i jej
uzasadnienie

⁸ 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 budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 j.t. ze zm.

¹⁰ Wg sprawozdań jednostkowych Rb -27 – w MliB w ramach części 39 sporządzane są dwa jednostkowe sprawozdania Rb -27 (przez dysponenta trzeciego stopnia oraz dysponenta części)

¹¹ Wg sprawozdań jednostkowych Rb -28 – w MliB w ramach części 39 sporządzane są dwa jednostkowe sprawozdania Rb -28 (przez dysponenta trzeciego stopnia oraz dysponenta części)

W wyniku kontroli 6,0%¹² zrealizowanych wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Minister Infrastruktury i Rozwoju, a po zmianach wprowadzonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Minister Infrastruktury i Budownictwa, rzetelnie, tj. zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 39.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 39 – Transport oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta części i dysponenta trzeciego stopnia w MliB.

Sprawozdania łączne dysponenta części 39 – Transport zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe dysponenta tej części zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Mechanizmy systemu kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

W trakcie przeprowadzanej kontroli ksiąg rachunkowych, stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań, nie stwierdzono nieprawidłowości, wskazujących na to, że księgi obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2015 roku. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁵.

W wyniku wydatkowania środków osiągnięto cele określone w układzie zadaniowym wydatków przeznaczonych przez dysponenta części na dotacje dla przewoźników kolejowych, w przypadku których założenia zarówno finansowe, jak i rzeczowe niemal w pełni zostały zrealizowane. Wykorzystująca środki budżetowe na infrastrukturę kolejową PKP PLK SA nie osiągnęła zakładanych wskaźników przyjętych dla zadania 19.2.1.2. „Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do 2015”. Natomiast w przypadku środków, których dysponentem był Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad stwierdzono nieznacznie mniejsze wykonanie wskaźników, dotyczące zadań: 19.1.1.2. „Budowa i przebudowa dróg ekspresowych” oraz 19.1.2.2. „Remonty dróg krajowych”¹⁶.

¹² Łączne zbadane wydatki u dysponenta części i dysponenta trzeciego stopnia.

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 ze zm.).

¹⁴ 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 j.t.).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

¹⁶ Wykonanie dochodów i wydatków (w tym w układzie zadaniowym) w 2015 r. przez GDDKiA było objęte odrębną kontrolą.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

1.1. Część 39 – Transport

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015¹⁷ dochody budżetowe dla tej części zaplanowano w kwocie 123.509,9 tys. zł, tj. o 68.271,1 tys. zł (36,0%) niższej niż uzyskano w 2014 r, a po zmianach¹⁸ 185.988 tys. zł, tj. o 5.792,1 tys. zł (o 3,0%) niższej niż uzyskano w 2014 roku. Zrealizowane w 2015 r. dochody wyniosły 214.995,5 tys. zł i były wyższe o 16,0% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o 12,0%.

(dowód: akta kontroli str. 2813–2816, 2056)

Największe kwoty dochodów uzyskano w rozdziałach:

- 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego (80.926,0 tys. zł),
- 60012- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (71.889,3 tys. zł),
- 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego (20.529,1 tys. zł),
- 60001 - Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe (17.129,2 tys. zł).

Wyższa niż w 2014 r. realizacja planu dochodów w części 39 wynikała głównie ze wzrostu dochodów w rozdziałach: 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad z (o 45 686,8 tys. zł)¹⁹, 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe (o 7.128,1 tys. zł) i 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego (o 6.222,7 tys. zł). Natomiast niższe niż w 2014 r. dochody uzyskano głównie w rozdziałach: 60093 - Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych (o 27.885,6 tys. zł) i 60002 – Infrastruktura kolejowa (o 11.726,5 tys. zł).

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 39 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 96.580,1 tys. zł²⁰. Największe należności w części 39 wystąpiły w rozdziałach: 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego (57.184,6 tys. zł) i 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (31.265,6 tys. zł)²¹.

Należności pozostałe do zapłaty u dysponenta części MliB, w kwocie 4.878,5 tys. zł dotyczyły głównie kar naliczonych PKP Intercity SA przez MliB za niedotrzymanie warunków umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w kwocie 4.730,7 tys. zł oraz odsetek od dotacji dla Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (PAŻP) w kwocie 147,8 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 11.587,8 tys. zł (13,6%)²².

(dowód: akta kontroli str. 2813–2816, 2056, 2624-2635, 1378-1451)

¹⁷ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 (Dz.U. poz. 153)

¹⁸ Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz.U. poz. 2195)

¹⁹ Wykonanie dochodów i wydatków w 2015 r. przez GDDKiA było objęte odrębną kontrolą

²⁰ Po zakończeniu czynności kontrolnych Ministerstwo liB przesłało korektę sprawozdania Rb-27, w którym wykazano należności w kwocie 96.818,5 tys. zł.

²¹ Po zakończeniu czynności kontrolnych Ministerstwo liB przesłało korektę sprawozdania Rb-27, w którym wykazano należności w rozdziałach: 60055 Inspekcja Transportu Drogowego 57.184,2 tys. zł i 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad 31.375,3 tys. zł.

²² W 2014 r. należności ogółem pozostałe do zapłaty wyniosły 84.992,3 tys. zł

Łączne zaległości w części 39, według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 65.261,7 tys. zł²³ i były wyższe o 12.736,70 tys. zł, tj. o 24,0% od zaległości na koniec 2014 roku.

Najwyższe kwoty zaległości w 2015 r. wystąpiły w rozdziałach:

- 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego w wysokości 32.738,1 tys. zł (wobec 32.426 tys. zł w 2014 r.). Dotyczyły one głównie grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych przez Inspekcję Transportu Drogowego oraz kar nałożonych w drodze decyzji administracyjnych przez Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego;
- 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w wysokości 29.936,2 tys. zł (wobec 7.283,4 tys. zł w 2014 r.)²⁴;
- 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego w wysokości 1.754,6 tys. zł. Dotyczyły one niezapłaconych w terminie kar pieniężnych nałożonych decyzjami Prezesa ULC z tytułu nieprzestrzegania praw pasażerów przez przewoźników lotniczych, odsetek podatkowych i cywilnoprawnych naliczanych na koniec każdego kwartału oraz roszczeń cywilnoprawnych.

U dysponenta części 39 w MliB zaległości wyniosły 147,8 tys. zł i dotyczyły odsetek, w tej samej wysokości, od dotacji dla Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. W sprawie ww. zaległości PAŻP w dniu 16 lutego 2016 r. za pośrednictwem Ministra Infrastruktury i Budownictwa skierowała przedmiotową sprawę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 1458-1461, 2805-2806)

1.2. Dysponent trzeciego stopnia

W ustawie budżetowej na rok 2015 dla Ministerstwa - dysponenta III stopnia zaplanowano dochody budżetowe w kwocie 3.530,0 tys. zł²⁵, tj. o 2.135,3 tys. zł (o 128,2%) wyższej niż dochody osiągnięte 2014 roku. Zrealizowane dochody wyniosły 3.182,5 tys. zł i były niższe o 9,8% od kwoty planowanej.

Wzrost dochodów uzyskanych w 2015 r., w stosunku do 2014 r., wynikał ze zwrotu środków w kwocie 1.482,0 tys. zł z tytułu rozliczenia Projektu TEN-T 2010-PL-70206-P „Pilotażowe Wdrożenie RIS Dolnej Odry” oraz z nowelizacji przepisów ustawy o kierujących pojazdami²⁶, w myśl których, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego zaczęły przekazywać na rachunek dochodów Ministerstwa 1,5% opłaty za przeprowadzenie części teoretycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy. Natomiast niepełna realizacja planu dochodów wynikała z mniejszej liczby kandydatów przystępujących do egzaminów, co skutkowało niższymi niż planowano wpływami z tytułu opłat oraz mniejszymi niż szacowano wpływami z tytułu najmu.

(dowód: akta kontroli str. 962, 787-790, 1027-1029, 1044-1053, 1066-1096)

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych Ministerstwa – dysponenta III stopnia, w części 39 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 753,7 tys. zł. Dotyczyły one głównie

²³ Po zakończeniu czynności kontrolnych Ministerstwo LiB przesłało korektę sprawozdania Rb-27, w którym wykazano zaległości w kwocie 67.671,0 tys. zł.

²⁴ Szczegóły dotyczące przedmiotowych zaległości zamieszczono w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do GDDKiA w ramach odrębnej kontroli wykonania budżetu państwa w części 39.

²⁵ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. poz. 970 ze zm.).

należności u byłego najemcy wynoszące łącznie 586,4 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 367,5 tys. zł. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 685,1 tys. zł i były wyższe o 298,9 tys. zł, tj. o 77,4% od zaległości na koniec 2014 roku. Wzrost ten wynikał z naliczenia odsetek byłemu najemcy oraz obciążenie Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej notami z tytułu użytkowania budynku Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 962, 787-790, 1027-1029, 1044-1053, 1066-1096)

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

Dysponent części

Opis stanu
faktycznego

Limit wydatków z budżetu państwa na 2015 r. w zakresie części 39 – Transport został określony w ustawie budżetowej na rok 2015 w wysokości 7.388.423,0 tys. zł.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa dla tej części w trakcie 2015 r. zostały:

1) zwiększone o:

- a) 396.073,1 tys. zł ze środków części 83 - Rezerwy celowe (dziesięcioma decyzjami Ministra Finansów), w tym m.in.: 209.588,7 tys. zł na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich i 130.000,0 tys. zł na dotację dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. na wypłatę rekompensaty z tytułu normalizacji rachunkowości w związku z kosztami utrzymania Straży Ochrony Kolei za 2012 r. – zgodnie z opinią nr 182 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Finansów w sprawie zmiany przeznaczenia rezerw celowych uchwaloną na posiedzeniu w dniu 24 września 2015 r.;
- b) 26.877,7 tys. zł ze środków części 81 - Rezerwa ogólna (decyzją Ministra Finansów);
- c) 153,0 tys. zł decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju w związku z przeniesieniem środków z części 34 – Rozwój regionalny;

2) zmniejszone o:

- a) 55.182,9 tys. zł decyzją Ministra Finansów w związku z utworzeniem nowej pozycji (91) w części 83 - Rezerwy celowe;
- b) 666,2 tys. zł rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetu państwa, w tym kwot wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2015²⁷ (środki przeniesiono do części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej);
- c) 120,7 tys. zł dwiema decyzjami Ministra Finansów w związku z przeniesieniem środków do części 18 – Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

²⁷ Dz.U. poz. 153.

Zmiany limitów wydatków w ramach części 39 dokonywane były zgodnie z przepisami art. 171 ufp. W wyniku tych zmian, limit wydatków dla części 39 w 2015 r. ustalony został na kwotę 7.755.556,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2723, 2667-2673)

Minister Infrastruktury i Budownictwa wydał 9 decyzji w sprawie zablokowania planowanych na 2015 r. wydatków w części 39 na łączną kwotę 83.124,2 tys. zł. Ponadto Minister Finansów – z zablokowanych wydatków – decyzją z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2015 r. zmniejszył wydatki w części 39 o kwotę 55.182,9 tys. zł (zmniejszenie dotyczyło Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w kwocie 3.000,0 tys. zł oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 52.182,9 tys. zł). Powyższe blokady wynikały:

- w GDDKiA m.in. z niższych niż planowano kosztów usług (m.in. remontowych, najmu, telekomunikacyjnych, niższego zużycia energii elektrycznej), korzystnymi rozstrzygnięciami przetargowymi i sądowymi, przedłużającymi się procesami odszkodowawczymi oraz niższymi niż przewidywano wydatkami na koszty odśnieżania dróg;
- w GITD niższych niż planowano kosztów usług pocztowych.

W związku z tą decyzją Ministra Finansów, faktyczna kwota zablokowanych w 2015 r. środków w części 39 wyniosła 27.941,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2691-2714)

Z planu wydatków po zmianach w wysokości 7.755.556,9 tys. zł wykorzystano 7.642.258,3 tys. zł, tj. 98,6%. Niemal całość środków w kwocie 7.550.571,5 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach, wykorzystano w dziale 600 – Transport i łączność, w tym:

- 1.716.559,1 tys. zł (tj. 99,0% planu po zmianach) w rozdziale 60001 - Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe;
- 2.791.247,6 tys. zł (100%) w rozdziale 60002 - Infrastruktura kolejowa;
- 2.279.213,4 tys. zł (98,0%) w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe;
- 573.003,9 tys. zł (95,0%) w rozdziale 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad;
- 107.980,1 tys. zł (89,0%) w rozdziale 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego.

Ponadto plan finansowy wydatków w części 39 został wykorzystany: w kwocie 55.021,9 tys. zł w dziale 750 – Administracja publiczna (94,0% planu po zmianach), w kwocie 18.943,9 tys. zł (100%) w dziale 752 – Obrona narodowa oraz w kwocie 17.721,0 tys. zł (100%) w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe.

(dowód: akta kontroli str. 2814-2827)

Zobowiązania

Na dzień 31 grudnia 2015 roku zobowiązania w części 39 wyniosły 93.060,9 tys. zł²⁸ (w 2014 r. 105.045,7 tys. zł). Większość zobowiązań (85%) wystąpiło w trzech rozdziałach:

- 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (36.317.6 tys. zł);
- 60011 - Drogi publiczne krajowe (31.686.2 tys. zł);
- 60041 - Infrastruktura portowa (11.110.4 tys. zł).

Według sprawozdania Rb-28, w części 39, wystąpiły na koniec 2015 r. zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 12,0 tys. zł, z czego 2,7 tys. zł powstało w latach ubiegłych, a 9,3 tys. zł - w 2015 roku. Wszystkie zobowiązania wymagalne dotyczyły rozdziału 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego. Przedmiotowe kwoty stanowiły zasądzone od Głównego Inspektora Transportu Drogowego na rzecz skarżących zwroty kosztów postępowania sądowego. Uregulowanie tych zobowiązań następuje po uzyskaniu od strony postępowania numeru rachunku bankowego. W tym celu Główny Inspektorat Transportu Drogowego (GITD) wystosował pisma z prośbą o ich podanie. GITD nie ma możliwości całkowicie wyeliminować zobowiązań wymagalnych ponieważ dokumentacja (wyroki sądowe) nie zawierają numerów rachunków bankowych stron postępowania. Ponadto zobowiązania wynikające z wyroków sądowych oraz postanowień o obciążeniu wierzyciela kosztami w momencie wpływu do GITD, są już zobowiązaniami wymagalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 2814-2827)

Grupy ekonomiczne wydatków

W podziale na grupy ekonomiczne (bez uwzględnienia 4 cyfry paragrafu²⁹) środki budżetowe w 2015 roku zostały wydatkowane na:

- dotacje i subwencje: 3.432.765,62 tys. zł (tj. 99,7% planu po zmianach i 120%) z czego 59.490,95 tys. zł w ramach finansowania i współfinansowania³⁰,
- wydatki bieżące: 2.592.984,93 tys. zł (tj. 97,6% planu po zmianach i 103% środków wydatkowanych na ten cel w 2014 r) z czego 78.068,17 tys. zł w ramach finansowania i współfinansowania,
- wydatki majątkowe: 1.610.521,6 tys. zł (tj. 97,7% planu po zmianach i 235 % środków wydatkowanych na ten cel w 2014 r) z czego 846.955,31 tys. zł w ramach finansowania i współfinansowania. Wyższe (o kwotę 926.599,0 tys. zł) wykonanie wydatków majątkowych w 2015 r., w porównaniu do wykonania w 2014 r., wynikało głównie z większego zaangażowania środków budżetowych w finansowaniu inwestycji kolejowych, które realizowane były przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA w ramach programu pn. Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015. Zwiększone środki pochodziły

²⁸ Po zakończeniu czynności kontrolnych Ministerstwo LiB przesłało korektę sprawozdania Rb-28, w którym wykazano zobowiązania w kwocie 102.149,8 tys. zł.

²⁹ Wydatki dotyczące określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1053) grupy ekonomicznej „Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, w tym wydatki budżetu środków europejskich”, która obejmuje wydatki klasyfikowane w paragrafach z odpowiednią czwartą cyfrą, stosowaną dla środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. odpowiednio: „1”, „2”, „5”, „6”, „7” (w zakresie budżetu środków europejskich), „8”, „9” zostały dodane do pozostałych grup wymienionych w przedmiotowym rozporządzeniu.

³⁰ Paragrafy z czwartą cyfrą 8 lub 9.

głównie z rezerw celowych na zadania realizowane z udziałem środków UE oraz z tzw. podatku akcyzowego.

- Świadczenia na rzecz osób fizycznych: 5.986,1 tys. zł (tj. 88,5% planu po zmianach i 94% środków wydatkowanych na ten cel w 2014 r.) z czego 108,10 tys. zł w ramach finansowania i współfinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 2918, 2052)

Wykorzystanie środków z rezerw

W 2015 r. w części 39 środki z rezerw celowych w kwocie 186.484,4 tys. zł³¹ wykorzystano niemal w całości, tj. w kwocie 186.053,6 tys. zł. Wykorzystano też całość środków przyznanych z rezerwy ogólnej w wysokości 26.877,7 tys. zł na pokrycie pomniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń.

(dowód: akta kontroli str. 2721-2722)

Wydatki na dotacje budżetowe

W 2015 r. w części 39 – Transport największych płatności dotacji budżetowych dokonywano na podstawie:

- 1) ustawy budżetowej na 2015 r. w celu realizacji postanowień ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³² i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³³, w tym:

- a) art. 38 a) ustawy o transporcie kolejowym – 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 Polskie Linie Kolejowe SA.

W 2015 r. dotacja na powyższy cel została wykorzystana w kwocie 1.385.120,6 tys. zł, tj. w 99,9% kwoty określonej w ustawie budżetowej po zmianach;

- b) 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 01.01.2015 r. – 31.12.2015 r.”, zawartej w dniu 17 kwietnia 2015 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a PKP „Intercity” SA.

W 2015 r. dotacja na powyższy cel została wykorzystana w całości w kwocie 484.428,5 tys. zł;

- c) art. 55 ust. 2 oraz 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym - na podstawie „Umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w okresie 01.01.2015 r. – 31.12.2015 r.”, zawartej w dniu 24 czerwca 2015 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a PKP „Intercity” SA.

W 2015 r. dotacja na powyższy cel została wykorzystana w całości w kwocie 10.238,7 tys. zł;

³¹ Z wyłączeniem pozycji 08 – Projekty UE, WPR

³² Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 j.t., ze zm.

³³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1440 j.t., ze zm.

- d) art. 55 ust. 2 oraz art. 22 ust. 7 w związku z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – na podstawie „Umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w okresie 01.01.2015 r. – 31.12.2015 r.”, zawartej w dniu 8 września 2015 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a spółką z o.o. „Przewozy Regionalne”.

W 2015 r. dotacja na powyższy cel została wykorzystana w całości w kwocie 3.588,8 tys. zł.

- e) 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 zbiorowego³⁴.

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 2015 r., wykorzystano kwotę 447.999,6 tys. zł, tj. 97,5% kwoty określonej w ustawie budżetowej po zmianach oraz 98,1% kwoty dotacji po uwzględnieniu kwoty wydatków zablockowanych decyzją MliB.

- 2) ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej³⁵ oraz rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1192/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawach wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych³⁶. Ogółem na wypłatę dotacji z wymienionych tytułów w części 39 wykorzystano środki w wysokości 983.792,5 tys. zł, z tego:

- 707.303,5 tys. zł na dotację dla Agencji Rozwoju Przemysłu SA z przeznaczeniem na wsparcie restrukturyzacji segmentu rynku przewozów regionalnych;
- 213.489,0 tys. zł na wypłatę rekompensaty dla Spółki PKP Polskie Linie Kolejowe SA z tytułu normalizacji rachunkowości.

Ponadto w rozdziale 80306 - Działalność dydaktyczna wykorzystano 17.121,0 tys. zł (100% zaplanowanych środków) na dotacje podmiotową dla uczelni publicznych kształcących personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego.

U dysponenta części kontrolą objęto dobrane w sposób celowy dotacje podmiotowe i przedmiotowe na łączną kwotę 207.652,7 tys. zł, tj. 6% ogółu wypłaconych w tej części dotacji. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych i obowiązującymi przepisami oraz umowami zawartymi pomiędzy Ministrem a beneficjentami dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 2141-2184, 2376-2667)

³⁴ Dz.U z 2012 r. poz. 1138, ze zm.

³⁵ Dz.U. poz. 1877 ze zm.

³⁶ Dz. Urz. UE L 156 z 28.06.1969, s.8, ze zm.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

W 2015 r. przeciętne zatrudnienie w części 39 wyniosło 5.969 osób, tj. o 216 osób mniej niż w 2014 roku. Spadek zatrudnienia wystąpił głównie wśród osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (łącznie o 118 osób) oraz wśród członków korpusu służby cywilnej (łącznie o 95 osób). Zmniejszenie przeciętnego zatrudnienia w 2015 r. w stosunku do roku 2014 było wynikiem:

- zmiany statutu Centrum Unijnych Projektów Transportowych skutkującej przeniesieniem wszystkich etatów tej jednostki dotyczących osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń z części 39 - Transport do części 34 - Rozwój regionalny;
- zmian organizacyjnych w ramach struktur MliR;
- tj. fluktuacji kadr.

W roku 2015 wykonanie wydatków na wynagrodzenia nie przekroczyło limitu kwot określonych w planie po zmianach.

Łączny plan wynagrodzeń bezosobowych (§ 4170) w części 39 – Transport, według ustawy budżetowej na rok 2015, wynosił 8.861 tys. zł. Na koniec 2015 r. plan po zmianach w tym paragrafie wynosił 8.632,7 tys. zł. Wykonanie wydatków w tym paragrafie, według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosło 7.324,0 tys. zł. Łączny plan wynagrodzeń bezosobowych na 2015 r., w stosunku do 2014 r., nie uległ zwiększeniu.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 6.037 zł i było o 123 zł wyższe niż w 2014 roku. Łączna kwota wynagrodzeń wyniosła 432.398 tys. zł i była o 6.521 tys. złotych mniejsza od kwoty w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 83-87 i 91-94)

Nadzór dysponenta części nad prawidłowością wykonania budżetu

Dysponent części w trakcie roku podejmował działania nadzorcze polegające głównie na:

- prowadzeniu bieżących analiz prawidłowości wykorzystania dotacji przez beneficjentów środków (pod kątem zarówno poziomu wykorzystania środków, jak również zgodności sposobu wykorzystania dotacji z warunkami określonymi w umowach zawartych przez beneficjentów z Ministrem);
- bieżącej weryfikacji sprawozdań pod względem formalno-rachunkowym, zgodnie z § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁷. W 2015 r. wystąpiły nieliczne przypadki korekt sprawozdań;
- analizie sprawozdań Rb BZ-1 dotyczących wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁸;
- bieżącej kontroli wykonania planów finansowych dysponentów niższego stopnia i wydawaniu decyzji w zakresie zmian kwot określonych w planach finansowych jednostek budżetowych działających w ramach części 39.

(dowód: akta kontroli str. 2376-2666, 1458-1461)

³⁷ Dz.U. poz. 119.

³⁸ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

Dysponent trzeciego stopnia

W planie wydatków Ministerstwa – dysponenta III stopnia na 2015 r. przewidziano wydatki w kwocie 68.253,1 tys. zł, tj. o 8.842,5 tys. zł (o 14,9%) wyższej niż wydatki wykonane w 2014 roku. Zrealizowane wydatki wyniosły 64.007,1 tys. zł i były niższe o 6,2% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2014 r. wykonane wydatki były wyższe o 7,7%. Wzrost wydatków w porównaniu do 2014 r., wynikał głównie z realizacji zadań planowanych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (wzrost o 2.158,5 tys. zł) oraz z prowadzonego postępowania arbitrażowego w Hadze (wzrost o 1.165,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 733-760, 942-946, 1045-1055)

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa Ministerstwa – dysponenta III stopnia, w części 39 wystąpiły zobowiązania w kwocie 2.933,0 tys. zł dotyczące główne zobowiązań płacowych. Zobowiązania te były niższe o 438,9 tys. zł, tj. o 13,0% od zobowiązań wykazanych na koniec 2014 r.³⁹ Na koniec 2015 r. nie wykazano zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 968-978)

W 2015 r. plan wydatków Ministerstwa – dysponenta III stopnia został zwiększony z rezerw celowych⁴⁰ o kwotę 33,6 tys. zł, z przeznaczeniem na wydatki bieżące, z której wykorzystano 29,3 tys. zł. Niepełne wykorzystanie środków wynikało z absencji chorobowej pracowników oraz oszczędności w organizacji konferencji.

(dowód: akta kontroli str. 733-747, 754-786, 813, 823, 838)

W odniesieniu do planu wydatków Ministerstwa – dysponenta III stopnia zostały wydane dwie decyzje w sprawie blokowania planowanych na 2015 r. wydatków, na łączną kwotę 625,8 tys. zł, w tym na kwotę 623,0 tys. zł, przeznaczonych na zadanie inwestycyjne pn. „Modernizacja oświetlenia ewakuacyjnego w budynkach „A”, „B” i „C” w siedzibie MliB. Blokada środków wynikała z przedłużającej się procedury wyłonienia wykonawcy robót w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 733-747, 754-760, 1899-1910, 1935-1943, 2691-2705)

Wydatki majątkowe Ministerstwa – dysponenta III stopnia zostały zrealizowane w kwocie 1.283,9 tys. zł, tj. 59,6% wartości planowanej (2.153,0 tys. zł) oraz 290,7% wydatków zrealizowanych w 2014 r. (441,6 tys. zł), z tego:

- a) 100,0 tys. zł, tj. 33,3% planowanej kwoty (300,0 tys. zł) zrealizowano w rozdziale 60095 – Pozostała działalność. Przewidywano zakup autorskich praw majątkowych w ramach postępowań o udzielanie zamówienia publicznego na zakup spotów reklamowych do kampanii społecznych realizowanych przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Z powodu przedłużającego się postępowania przetargowego nie dokonano zakupu spotu reklamowego dotyczącego niechronionych uczestników ruchu drogowego. Ponadto niższe wykonanie wydatków wynikało z rozstrzygnięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których uzyskano kwoty niższe niż planowano;

³⁹ W sprawozdaniu Rb-28 za 2014 r. dysponenta III stopnia ujęto rozdział 60042 - Urzędy żeglugi śródlądowej, w którym wykazano zobowiązania w kwocie 233,9 tys. zł.

⁴⁰ Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z 2014 r. oraz zwiększenie wynagrodzeń nowo powołanych ekspertów w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 20), a także środki na realizację przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji, ograniczaniem przestępczości gospodarczej oraz przeciwdziałaniem zagrożeniom terrorystycznym (poz. 74).

- b) 1.183,9 tys. zł, tj. 63,9% planowanej kwoty (1.853,0 tys. zł) w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, z tego:
- 651,4 tys. zł, tj. 50,4% planowanych wydatków (1.293,0 tys. zł) oraz 97,2% planu wydatków po uwzględnieniu blokady wydatków (623,0 tys. zł), wydatkowano na wykonanie trzech⁴¹ z czterech planowanych zadań. Z powodu przedłużającej się procedury wyłonienia wykonawcy prac, nie zrealizowano zadania pn. „Modernizacja Systemów Ochrony Przeciwpożarowej w budynkach „A”, „B” i „C” w siedzibie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju”.
 - 532,5 tys. zł, tj. 95,1% planowanych wydatków (560,0 tys. zł) wykorzystano na realizację trzech zadań.
- (dowód: akta kontroli str. 733-747, 754-760, 802-805, 829-831, 1045-1059)

Szczegółowe badanie wydatków

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 11.553,6 tys. zł, tj. 18,1% wydatków Ministerstwa – dysponenta III stopnia. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym Ministerstwa - dysponenta III stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS⁴²) spośród 3.407 zapisów księgowych odzwierciedlających operacje gospodarcze o łącznej wartości 26.987,6 tys. zł. Badaniem objęto 75 zapisów księgowych dotyczących wydatków na łączną kwotę 11.553,6 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 4 zapisów dotyczących wydatków na łączną kwotę 582,1 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 71 zapisów dotyczących wydatków na łączną kwotę 10.971,5 tys. zł.

Stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 5.789,7 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴³ nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 942-945, 1500-2032)

Zamówienia publiczne

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które dotyczyły:

- 1) postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki na wykonanie profesjonalnej opinii eksperckiej na potrzeby postępowania arbitrażowego z powództwa firmy zagranicznej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej – Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju, toczącego się w Hadze. Cena przedmiotu zamówienia brutto została określona na kwotę 553,5 tys. zł;
- 2) postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem były usługi komputerowego składu i łamania, korekty językowej oraz przygotowania do druku, oprawy dostarczania do Zamawiającego oraz dystrybucji materiałów informacyjnych i promocyjnych dotyczących Funduszy Europejskich i innych

⁴¹ „Rozbudowa kontroli dostępu” za 472,1 tys. zł, „Rozbudowa CCTV...” za 19,5 tys. zł oraz „Modernizacja oświetlenia ewakuacyjnego...”, na którą wydatkowano 159,7 tys. zł.

⁴² Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁴³ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 j.t.

obszarów działalności Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Cena przedmiotu zamówienia (usługi) brutto została określona na kwotę 4.039,4 tys. zł;

- 3) postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem było opracowanie wytycznych zarządzania prędkością na drogach samorządowych. Cena przedmiotu zamówienia (usługi) brutto – 484,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 59-70)

W wyniku analizy powyższych postępowań o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 5.076,9 tys. zł nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Kontrola wykazała, iż w 5 z 14 umów najmu realizowanych przez Ministerstwo⁴⁴ w 2015 r. zawarto postanowienia o stawce czynszu rewaloryzowanej jedynie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług, ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego⁴⁵. W stawce czynszu tych umów ujęte były natomiast m.in. koszty gromadzenia i wywozu nieczystości stałych, sprzątnięcia powierzchni wspólnej i terenu zewnętrznego, ochrony fizycznej budynku i terenu zewnętrznego, ubezpieczenia nieruchomości, podatku od nieruchomości, zużytej energii elektrycznej i ciepłej oraz wody i odprowadzania ścieków.

Ponadto w 10 z 14 umów najmu zamieszczono postanowienia dotyczące zawarcia w stawce czynszu wyżej wymienionych kosztów utrzymania i użytkowania w odniesieniu do części wspólnych budynków Ministerstwa. W umowach tych nie przewidziano możliwości podniesienia stawek czynszu w związku ze wzrostem cen.

W 2015 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrosły wydatki Ministerstwa za energię ciepłą, wodę, odprowadzenie ścieków i ubezpieczenie, w tym w wyniku wzrostu cen kosztów energii cieplnej (wydatki w § 4260 - Zakup energii były wyższe o 22,8% od wydatków w 2014 r. oraz wyższe o 4,8% od wydatków przewidzianych w pierwotnym planie finansowym). Niższe niż w 2014 r. były natomiast wydatki związane z opłatami za energię elektryczną i podatki.

(dowód: akta kontroli str. 1027-1042, 1097-1201, 1935-1939)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie u dysponenta III stopnia w 2015 r. wynosiło 433 osoby i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o 25 etatów. Największe zmniejszenie poziomu przeciętnego zatrudnienia, tj. o 21 osób, wystąpiło w grupie członków korpusu służby cywilnej. O dwie osoby zmniejszyło się przeciętne zatrudnienie w grupie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania.

Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. było niższe niż w 2014 r. głównie na skutek zmian organizacyjnych wynikających ze zniesienia jednostek organizacyjnych i zastąpienia ich nowoutworzonymi (pracownicy byłej instytucji pośredniczącej POLiŚ zostali przeniesieni do Departamentu Programów Infrastrukturalnych i Departamentu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych) oraz przeniesienia Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) z części 39 - Transport do części 34 – Rozwój

⁴⁴ Umowa z Poczta Polska S.A. nr BDG/VIII/002/2014 z 23.06.2014 r., umowa z Powszechną Kasą Oszczędności Bankiem Polskim Spółką Akcyjną nr BDG/VIII/004/2014 z 30.04.2014 r., umowa z Transportowym Dozorem Technicznym nr BDG/VIII/005/2014 z 17.04.2014 r. (umowa została rozwiązana z dniem 31.01.2015 r.) oraz umowa z RWE Stoen Operator Sp. z o.o. nr BDG/VIII/007/2014 z 18.06.2014 r.

⁴⁵ Według Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2014 r. wskaźnik ten w stosunku do 2013 r. wyniósł 100,0, tj. ceny pozostały na takim samym poziomie.

regionalny. Poza tym, dwa etaty członków korpusu służby zagranicznej przeniesiono do Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Kwota wydatków na wynagrodzenia określona w planie finansowym na 2015 r. nie została przekroczona. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) w dziale 750 – Administracja publiczna zmniejszyły się w porównaniu do 2014 r. o 5.277,3 tys. zł. Środki na wynagrodzenia bezosobowe w 2014 r. w i 2015 r. wynosiły odpowiednio 3.792,0 tys. zł i 3.713,0 tys. zł.

Plan po zmianach na wynagrodzenia osobowe i bezosobowe, pochodne od wynagrodzeń (składki ZUS, FP) oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne wyniósł 45.708,0 tys. zł, a jego wykonanie na dzień 31 grudnia 2015 r. - 44.601 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach.

Przeciętne wynagrodzenie brutto w 2015 r. wynosiło 7.122,32 zł i było wyższe o 112,01 zł (1,6%) w porównaniu do 2014 r.

Dane zawarte w sprawozdaniu o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 były zgodne z danymi źródłowymi, w szczególności z danymi podanymi w listach płac, w tym w zakresie zgodności wykazywania danych w kolumnach 14 i 15 z postanowieniami § 21 ust.1 instrukcji do sporządzenia tego sprawozdania⁴⁶. Wykazane w kolumnach 14 i 15 kwoty wynagrodzeń były ujmowane w wysokości zgodnej z kwotami brutto listy płac, a dane liczbowe wykazane w „wykonaniu” według list płac brutto nie przekroczyły planu wynagrodzeń po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 133-135, 137-138, 142-144, 150 i 188-189)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

NIK zwraca uwagę, iż postanowienia 10 umów najmu realizowanych w 2015 r. spowodowały, że Skarb Państwa przyjął na siebie ryzyko wzrostu cen występujące co najmniej w okresie przewidzianym na wypowiedzenia umowy. Postanowienia te uniemożliwiają bowiem podwyższenie stawek czynszu w przypadku wzrostu cen utrzymania i eksploatacji budynków.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Część 39 - Transport

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. z budżetu środków europejskich wykorzystano w dziale 600 – Transport i łączność 9.041.138,0 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach (9.057.774,0 tys. zł). W ramach poszczególnych programów operacyjnych wydatkowano:

- 7.378.767,0 tys. zł ze środków POIiŚ 2007-2013;
- 1.596.845,0 tys. zł ze środków POIiŚ 2014-2020;
- 65.526 tys. zł ze środków Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PORPW).

Niepełne wykonanie budżetu środków europejskich wynikało z możliwości udzielania beneficjentom zaliczek w ramach realizacji projektów POIiŚ na podstawie postanowień umów o dofinansowanie. W związku z tym w dniu 31 grudnia 2015 r.

⁴⁶ Rozdział 12 załącznika nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 ze zm.)

wystąpił zwrot niewykorzystanej zaliczki na kwotę 13.142 tys. zł i brak już było możliwości innego wykorzystania tych środków.

(dowód: akta kontroli str. 79-80, 82 i 320-333)

W trakcie roku budżetowego 2015 r. budżet środków europejskich w części 39 został zwiększony o środki z rezerwy celowej w łącznej wysokości 3.343.982,0 tys. zł z przeznaczeniem na:

- refundację wydatków poniesionych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad na realizację projektów POIiŚ 2007-2013 i 2014-2020 oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 i zasilili rachunek Krajowego Funduszu Drogowego. W ramach projektów GDDKiA realizowano inwestycje drogowe polegające na budowie autostrad, dróg ekspresowych, dróg krajowych oraz obwodnic miast. Zwiększenie wydatków wynikało z ujęcia, na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2015, części wydatków GDDKiA w rezerwie celowej;
- pokrycie wydatków związanych z realizacją przez Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie projektu pn. „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry – prace przygotowawcze” w ramach POIiŚ 2007-2013;
- realizację przez PKP Intercity SA projektów POIiŚ 2007-2013 pn. „Zakup taboru dla PKP Intercity SA do realizacji kolejowych przewozów pasażerskich – zakup 20 elektrycznych zespołów trakcyjnych” oraz pn. „Zakup elektrycznych zespołów trakcyjnych dla PKP Intercity S.A. – Etap II” – (środki przekazane przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych w formie płatności z budżetu środków europejskich).

Wydatki z budżetu środków europejskich zostały zmniejszone o łączną kwotę 647,0 tys. zł i przeniesione do części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. Zmniejszenie wydatków związane było z koniecznością zabezpieczenia środków na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 oraz Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.

Dokonywane w trakcie roku zmiany planu finansowego wynikały z faktycznych potrzeb, a po otrzymaniu decyzji wprowadzono zmiany w planie. Otrzymane środki z rezerw budżetowych zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

W ramach budżetu środków europejskich w 2015 roku nie wystąpiły dotacje celowe, jak też nie były planowane i realizowane bezpośrednio przez dysponenta części budżetowej środki w zakresie przeprowadzanych zamówień publicznych. Środki europejskie na realizację zamówień publicznych planowane były przez dysponentów niższego stopnia, tj. jednostki podległe i nadzorowane oraz dysponenta III stopnia w byłym MliR.

(dowód: akta kontroli str. 79-81, 88-126 i 320-333)

Dysponent trzeciego stopnia

Dysponent III stopnia w MliB wykorzystał w 2015 r. z budżetu środków europejskich kwotę 14.572,9 tys. zł, co stanowiło 94,5% planu po zmianach (15.419,5 tys. zł), z czego głównie na następujące projekty:

- Kampanię społeczną dotyczącą prowadzenia pojazdów po spożyciu alkoholu. Na ten cel zaplanowano kwotę 8.500,0 tys. zł, a wydatkowano 8.471,1 tys. zł;
- Kampanie społeczne promujące bezpieczne zachowania wśród uczestników ruchu drogowego. Zaplanowana kwota w wysokości 2.474,5 tys. zł została w całości wydatkowana;
- Kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego. Zaplanowano 2.585,9 tys. zł, a wydatkowano 2.453,2 tys. zł;
- Opracowanie warunków technicznych elementów infrastruktury drogowej stosowanych w organizacji ruchu na drogach. Zaplanowana kwota w wysokości 1.174,1 tys. zł została w całości wydatkowana;
- Prace analityczne związane z przygotowaniem nowego lotniska centralnego dla Polski jako elementu systemu transportowego. Zaplanowana kwota w wysokości 685,0 tys. zł nie została wydatkowana. Przyczyną niewydatkowania środków europejskich było podjęcie przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju decyzji o realizacji tego zadania siłami własnymi resortu.

(dowód: akta kontroli str. 132-134, 136 i 185-186)

W 2015 r. nie wystąpiły przypadki przyznawania rezerw budżetowych na wydatki budżetu środków europejskich, jak również nie wystąpiły wydatki na dotacje w zakresie dysponenta III-go stopnia. Plan w zakresie budżetu środków europejskich na poziomie dysponenta III stopnia był zmieniany w ciągu 2015 roku. Dokonywane w trakcie roku zmiany planu finansowego tego dysponenta wynikały z faktycznych potrzeb, a zmiany w planie wprowadzono na podstawie decyzji Ministra w oparciu o wnioski właściwych komórek organizacyjnych MliB.

Wydatki budżetu środków europejskich przez dysponenta III stopnia przeznaczono na zakup „usług pozostałych”⁴⁷. MliB realizowało w 2015 r. z zaangażowaniem wydatków pochodzących z budżetu środków europejskich siedem zamówień publicznych. Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego w oparciu o art. 39 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. realizowane: z Telewizją Polską SA (umowa o wartości 3.847,0 tys. zł) oraz z Instytutem Badawczym Dróg i Mostów (umowa o wartości 1.381 tys. zł), dobrane wg kryterium najwyższej wartości przedmiotu zamówienia.

Wydatki poniesione z budżetu środków europejskich były dokonywane do wysokości kwot ujętych w planie finansowanym na 2015 r. i zgodnie z decyzjami Ministra. Odpowiednie środki zostały przeznaczone na cele lub zadania ujęte w umowach o dofinansowanie. Projekty zostały zrealizowane zgodnie z założonymi celami oraz osiągnięto wymagane wskaźniki produktu i rezultatu.

Dokumenty finansowe były przekazywane w terminie umożliwiającym ich realizację, tj. przed upływem terminu płatności, umożliwiając tym samym terminowe dokonanie zlecenia płatności. Realizując umowy wykonawcy nie naliczyli odsetek karnych

47 Paragraf 4307 klasyfikacji budżetowej - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).

z tytułu opóźnień płatności faktur. Środki finansowe poniesione na realizację zadań zostały wykorzystane zgodnie z obowiązującymi regulacjami oraz rozliczone terminowo i na zasadach określonych w wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków POLiŚ.

(dowód: akta kontroli str. 132-134, 139-141, 145-186, 197-268 i 313-314)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W ramach części 39 środki skierowane były głównie na realizację dwóch programów wieloletnich, tj.: Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015⁴⁸ oraz Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015⁴⁹.

Celem Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020 (WPIK) było zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego a stosowanym miernikiem - długość przebudowanych linii kolejowych (w km toru). Na realizację programu planowano przeznaczyć z budżetu państwa 1.850.364 tys. zł, a po zmianach w trakcie roku plan zmniejszono do kwoty 1.027.605 tys. zł, z której ostatecznie wykorzystano 1.022.583 tys. zł. Miernik został określony w ustawie budżetowej na poziomie 775,2 km, a po zmianach tej ustawy – na poziomie 829,1 km. Przedmiotowy miernik został wykonany na poziomie 693,1 km⁵⁰.

Zwiększenie planowanej na 2015 rok wartości miernika pn. Długość przebudowanych linii kolejowych (w km toru) w trakcie 2015 r. (z 775,2 km do 829,1 km) wynikało z korekty programu wieloletniego, ponieważ wartość tego miernika przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 13 marca 2015 r. wynosiła 829,1 km toru. Do przyczyn niewykonania w 2015 r. planowanej wartości miernika należały:

- rozwiązanie niektórych umów lub unieważnienie przetargów z wykonawcami robót;
- opóźnienia w procesie wydania decyzji administracyjnych;
- opóźnienia w postępowaniach przetargowych.

Ponadto uzyskanie niższej od planowanej wartości miernika długości przebudowanych linii kolejowych było m.in. konsekwencją zmniejszonych środków finansowych (o kwotę 707.303,5 tys. zł), przeznaczonych na realizację WPIK (w związku z decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 29 września 2015 r., zmniejszającą kwotę środków przeznaczonych pierwotnie na dotację podmiotową zaplanowaną dla PKP PLK SA na dofinansowanie kosztów zarządzania

⁴⁸ Ustanowiony na podstawie uchwały nr 196/2013 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r.; zmieniony uchwałami Rady Ministrów: nr 124/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r., nr 149/2014 z dnia 29 lipca 2014 r. i nr 30/2015 z dnia 13 marca 2015 r., na podstawie: art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) i art. 38c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594 ze zm.), obowiązujący w latach: 2013 -2015

⁴⁹ Program wieloletni pn. Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 przyjęty został uchwałą nr 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 roku, zmieniony 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 r., uchwałą nr 26/2014 Rady Ministrów z dnia 4 marca 2014 r. oraz uchwałą nr 158/2014 Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2014 r. (obowiązywał do dnia 8 września 2015 r.). Program wieloletni pn. Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 - z perspektywą do 2025 r. przyjęty został uchwałą nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r.

⁵⁰ Wartość miernika dotyczy całego WPIK w zakresie projektów związanych z robotami budowlanymi (bez prac przygotowawczych) i obejmował wszystkie źródła finansowania, w tym środki budżetowe.

infrastrukturą kolejową i jej ochronę oraz jednocześnie zwiększenie środków przeznaczonych na dotację dla Agencji Rozwoju Przemysłu SA na wsparcie procesu restrukturyzacji „Przewozów Regionalnych” sp. z o.o.).

(dowód: akta kontroli str. 2138-2140, 2738)

Celem Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 była poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie jej z głównymi korytarzami transportowymi (zgodnie z programem obowiązującym do dnia 8 września 2015 r.). Celem przyjętego w dniu 8 września 2015 r. Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 - z perspektywą do 2025 r. jest natomiast budowa spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych zapewniającego efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego. Do monitorowania realizacji przedmiotowego programu używane były następujące mierniki:

- 1) stopień realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu (w %), dla którego na 2015 r. zaplanowano wartość 41,93%, natomiast wykonanie wyniosło 41,77%;
- 2) długość wybudowanych dróg ekspresowych i autostrad (w km), dla którego na 2015 r. zaplanowano wartość 36,018 km, natomiast wykonanie wyniosło 24,671 km;
- 3) długość przebudowanych dróg krajowych (w km), dla którego na 2015 r. zaplanowano wartość 66,317 km, natomiast wykonanie wyniosło 61,720 km⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 2128-2140, 2206-2213)

Bardzo istotnymi programami z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb społecznych były dwa działania dotyczące:

- 1) wspierania przewoźników kolejowych z tytułu obowiązujących ustawowo ulg taryfowych, na które wydatkowano 447.999,6 tys. zł. Celem zadania było zapewnienie rekompensat w przewozie osobowym liczoną liczbą pasażerokilometrów uprawnionych do rekompensat (w mln). Uzyskano wartość wskaźnika 5.282 (planowano 5.150);
- 2) dofinansowania kolejowych pasażerskich przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych, na które wydatkowano 498.256,0 tys. zł. Celem zadania było zapewnienie finansowania usług transportu kolejowego mierzonych liczbą pasażerokilometrów finansowanych w ramach przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych (w mln). Uzyskano wartość wskaźnika 5.205 (planowano 5.100).

(dowód: akta kontroli str. 2141-2184, 2206-2213)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej badania efektów rzeczowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 39 – Transport i sprawozdań jednostkowych dysponenta części:

- 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),

⁵¹ Przyczyny niższego od planowanego wykonania rzeczowego Programu było przedmiotem kontroli wykonania budżetu państwa w części 39 w GDDKiA.

- 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).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 39 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 1349-1359, 1458-1464, 2746-2896)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Minister liB w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia, zawarł porozumienie z Ministrem Rozwoju, na mocy którego upoważnił MR do prowadzenia od dnia 16 listopada 2015 r. ewidencji części 39. Powierzenie MR prowadzenia ksiąg rachunkowych MliB w zakresie części 39, choć nie mające umocowania w odrębnych przepisach nie miało wpływu na rzetelność ksiąg rachunkowych i prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 39 przeprowadzono na próbie 38 zapisów księgowych odzwierciedlających operacje gospodarcze o łącznej wartości 4.098.151,55 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁵², (która została uzupełniona czterema wydatkami o łącznej wartości 4.987,2 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 25.277 zapisów księgowych). Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 39 obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 334-541, 1347-1348, 1360-1372, 1452-1454, 1496-1497)

⁵² Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

W procedurach dotyczących rachunkowości Ministerstwa nie opisano zasad prowadzenia dziennika, księgi głównej, ksiąg pomocniczych, zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej i sald kont pomocniczych (np., że dziennik w 2015 r. prowadzony był dla wszystkich części, których dysponentem był Minister Infrastruktury i Rozwoju, a następnie Minister IiB). Prowadzenie ksiąg rachunkowych dla wszystkich części budżetowych uniemożliwiało porównanie obrotów dziennika do obrotów zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej w ramach jednej części budżetowej w MliB;

(Dowód: akta kontroli str. 1347, 1360-1362)

W Ministerstwie, w 2015 r. ewidencja księgowa prowadzona była przy zastosowaniu rejestrów księgowych⁵³. W procedurach dotyczących rachunkowości nie określono procedur zawierających wykaz stosowanych przez Ministerstwo rejestrów księgowych, zasad tworzenia i usuwania rejestrów oraz osób do tego upoważnionych. Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił, że „podstawową cechą systemu jest definiowany przez użytkownika wykaz rejestrów księgowych” – zgodnie z załącznikiem nr 3, § 1 ust. 3 pkt 2 Polityki rachunkowości MliB – rejestry księgowe dodawane były w sposób elastyczny w zależności od potrzeb w zakresie grupowania operacji”.

(Dowód: akta kontroli str. 1360-1362)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej badania ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast NIK zwraca uwagę, że:

- 1) w zarządzeniu Ministra IiR w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont w Ministerstwie⁵⁴, nie ma odwołania do Zarządzenia nr 43 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie zasad dokonywania odpisów aktualizujących wartości należności oraz tworzenia rezerw na zobowiązania w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (analogicznie jak w przypadku wcześniej wymienionych Zarządzeń Dyrektora Generalnego MliB);
- 2) procedury dotyczące zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych powinny uwzględniać opis sposobu prowadzenia dziennika;
- 3) analogicznie jak w przypadku planu kont w Ministerstwie zasadnym jest (choćby dla celów sprawowania kontroli) uregulowanie zasad tworzenia i usuwania rejestrów księgowych oraz wprowadzenie wykazu rejestrów stosowanych przez Ministerstwo;

V. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 39 - Transport w 2015 roku Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

⁵³ Przez rejestr księgowy należy rozumieć zbiór dokumentów posiadających wspólne cechy, pochodzących z tego samego źródła, np. raporty kasowe, wyciągi bankowe, dokumenty związane z ewidencją środków trwałych. System umożliwia wprowadzenie dowolnej liczby rejestrów księgowych - odpowiadających poszczególnym typom dokumentów, w których zapisy pozycji księgowych wynikają z różnych dokumentów księgowych. Możliwe jest tworzenie osobnych rejestrów dla każdego Płatnika. W zależności od potrzeb użytkownika można zdefiniować wiele rejestrów księgowych, w których ewidencjonowane będą dokumenty księgowe. Każdy rejestr posiada odrębną numerację.

⁵⁴ Zarządzenia nr 5 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont w Ministerstwie ze zm.

VI. 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

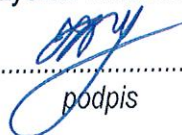
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 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 21.04.2016r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



.....
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677) w powyższym tekście dokonano sprostowania niżej wymienionych oczywistych omyłek pisarskich/rachunkowych:

1. Na stronie 4 w zdaniu „W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 39, odrębne wystąpienie pokontrolne zostało skierowane do GDDKiA, której zrealizowane w 2015 r. dochody budżetu państwa wyniosły 71.889,3 tys. zł, tj. 33,4% dochodów ogółem w tej części, a wydatki budżetu państwa wyniosły 2.867.261,9 tys. zł, tj. 37,5% wydatków ogółem w tej części. Ponadto z budżetu środków europejskich GDDKiA wydatkowała w 2015 r. kwotę 2.741.929,6 tys. zł, tj. 30,3% wydatków środków europejskich w części 39.” - kwotę 2.867.261,9 tys. zł zastąpiono kwotą 2.852.622,6 tys. zł a liczbę 37,5% zastąpiono liczbą 37,3%.
2. Na stronie 6 w zdaniu „W ustawie budżetowej na rok 2015¹ dochody budżetowe dla tej części zaplanowano w kwocie 123.509,9 tys. zł” - kwotę „123.509,9 tys. zł” zastąpiono kwotą „123.509,0 tys. zł”
3. Na stronie 8 w zdaniu „396.073,1 tys. zł ze środków część 83 - Rezerwy celowe (dziesięcioma decyzjami Ministra Finansów), w tym m.in.: 209.588,7 tys. zł” - skreślono ustalenie w nawiasie „(dziesięcioma decyzjami Ministra Finansów)”
4. W przypisie 27 na stronie 8 wyrażenie „Dz.U. poz. 153.” Zostało zastąpione wyrażeniem „Dz.U. poz. 1882.”
5. Na stronie 12 w zdaniu „Ponadto w rozdziale 80306 - Działalność dydaktyczna wykorzystano 17.121,0 tys. zł (100% zaplanowanych środków) na dotacje podmiotową dla uczelni publicznych kształcących personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego.” - kwotę „17.121,0” zastąpiono kwotą „17.721,0”.
6. Na stronie 20 kwotę w nawiasie „(o kwotę 707.303,5 tys. zł)” zmieniono na „(770.303,5)”.
7. Na stronie 21 w zdaniu „długość przebudowanych dróg krajowych (w km), dla którego na 2015 r. zaplanowano wartość 66,317 km, natomiast wykonanie wyniosło 61,720 km².” - liczbę „66,317 km” zastąpiono liczbą „66,38 km” a liczbę „61,720 km” zastąpiono liczbą „61,78”.

29.04.2016r

Data



podpis kontrolera

¹ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 (Dz.U. poz. 153)

² Przyczyną niższego od planowanego wykonania rzeczowego Programu było przedmiotem kontroli wykonania budżetu państwa w części 39 w GDDKiA.

THE
LIBRARY
OF THE
MUSEUM OF
ART AND
ARCHITECTURE
OF THE
UNIVERSITY OF
CHICAGO
1100 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILL. 60637

THE
LIBRARY
OF THE
MUSEUM OF
ART AND
ARCHITECTURE
OF THE
UNIVERSITY OF
CHICAGO
1100 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILL. 60637

THE
LIBRARY
OF THE
MUSEUM OF
ART AND
ARCHITECTURE
OF THE
UNIVERSITY OF
CHICAGO
1100 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILL. 60637

THE
LIBRARY
OF THE
MUSEUM OF
ART AND
ARCHITECTURE
OF THE
UNIVERSITY OF
CHICAGO
1100 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILL. 60637

THE
LIBRARY
OF THE
MUSEUM OF
ART AND
ARCHITECTURE
OF THE
UNIVERSITY OF
CHICAGO
1100 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILL. 60637

THE
LIBRARY
OF THE
MUSEUM OF
ART AND
ARCHITECTURE
OF THE
UNIVERSITY OF
CHICAGO
1100 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILL. 60637