



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KIN.410.001.01.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001/KIN/01 - Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 39 – Transport.
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury (dalej: MI lub Ministerstwo) ¹ , ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury (dalej: Minister) ² .
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury.
Kontrolerzy	1) Mirosław Brzeziński, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/2/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. 2) Janusz Łęgowski, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/3/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. 3) Anna Kłopotek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/4/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. 4) Janusz Laube, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/27/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 39 - Transport w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności następujące obszary:

- wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,

¹ Kontrolę przeprowadzono w okresie od 8 stycznia do 4 kwietnia 2018 r.

Od 22 stycznia do 4 kwietnia 2018 r. kontrola prowadzona była w MI - utworzonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. z 2018 r. poz. 192) w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa. W okresie od 8 do 21 stycznia 2018 r. kontrola prowadzona była w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa (zwanym dalej: MliB).

² Pan Andrzej Adamczyk od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. pełnił funkcję Ministra Infrastruktury i Budownictwa, a następnie powołany został na funkcję Ministra Infrastruktury.

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w zakresie określonym w art. 175 ustawy o finansach publicznych⁴ (dalej: ufp), w tym:
 - a) nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w szczególności nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur;
 - b) wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa;
 - c) realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa;
 - d) efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego⁵.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 39 – Transport, w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 39 - Transport limitów wydatków, w tym - limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla dysponenta części 39 – Transport,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 39 - Transport.

Opis ustaleń kontroli wraz z odpowiednim sposobem ich dokonania przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 39 - Transport wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2017 r. dysponenta III

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).

⁵ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części budżetowej została przeprowadzona według uproszczonej tematyki, obejmującej analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

stopnia w MI (którym był Dyrektor Generalny Ministerstwa)⁶, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA), Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (dalej: GITD) oraz wykorzystania dotacji przez Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

W objętym kontrolą roku budżetowym 2017 dysponentem części 39 – Transport był Minister Infrastruktury i Budownictwa, do którego należało kierowanie m.in. działem administracji rządowej transport⁷.

Minister właściwy do spraw transportu zobowiązany był do sprawowania nadzoru nad Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego. Ministrowi właściwemu do spraw transportu podlegał także Transportowy Dozór Techniczny oraz Polska Agencja Żeglugi Powietrznej.

W ramach części 39, w 2017 r. finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – zadania m.in. z zakresu:

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

Zrealizowane w części 39 dochody w wysokości 188.976,7 tys. zł, stanowiły 132,8% kwoty zaplanowanej (142.308,0 tys. zł) w tej części i 3,1% dochodów budżetu państwa ogółem, a zrealizowane w części 39 wydatki wynosiły 10.935.706,5 tys. zł, tj. 99,1% kwoty planowanej (11.032.605,0 tys. zł)⁸ i 2,9% wydatków budżetu państwa ogółem.

Wydatki z budżetu środków europejskich w 2017 r. zaplanowane w kwocie 11.266.178,0 tys. zł⁹, zrealizowano w kwocie 11.265.429,0 tys. zł, tj. 99,9% kwoty planowanej, co stanowiło 15,3% wykonanych wydatków budżetu środków europejskich ogółem.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁰ wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 39 – Transport

Wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W wyniku wydatkowania środków osiągnięto cele założone na 2017 r. w układzie zadaniowym. Minister rzetelnie i w sposób skuteczny sprawował nadzór i kontrolę w zakresie określonym w art. 175 ufp.

⁶ Dz.Urz. MłB z 2016 r., poz.5.

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz.U. z 2015 r. poz. 1907, ze zm.).

⁸ 10.740.855,0 tys. zł - kwota zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 108 ze zm.).

⁹ W ustawie budżetowej na rok 2017 zaplanowano kwotę 7.256.794,0 tys. zł.

¹⁰ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania za 2017 r. sporządzone przez dysponenta części 39 – Transport oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta części i dysponenta III stopnia w MI.

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

Księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzania sprawozdań, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz należności i zobowiązań, w kontrolowanym zakresie prowadzone były prawidłowo.

Sprawozdania prezentują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2017 r. Zostały one sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹¹, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹², a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹³.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości, nie miały wpływu na realizację budżetu w tej części i polegały na:

- niezgodnym z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów¹⁴ w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (dalej: rmfws) ujmowaniu w § 302 - „Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń”, wypłat z tytułu refundacji za studia i kursy językowe, w łącznej kwocie 62,8 tys. zł,
- niezgodnym z przepisami ustawy prawo zamówień publicznych¹⁵ (dalej: upzp) – opóźnieniu o 16 dni - opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej „Planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych do przeprowadzenia przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa w 2017 roku”. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i nie powodowała skutków finansowych w realizacji budżetu państwa w części 39.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 j.t. ze zm.).

¹² 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.).

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1766 ze zm.).

¹⁴ 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.).

¹⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.).

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Dysponent części 39 - Transport

Zrealizowane w 2017 r. dochody dla tej części wyniosły 188.976,7 tys. zł i były wyższe o 46.668,7 tys. zł (32,8%) od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2017 (142.308,0 tys. zł) oraz o 8,7% niższe od dochodów uzyskanych w 2016 r. (205.445,9 tys. zł).

Wyższa od prognozowanej realizacja dochodów w części 39 wynikała głównie z przekroczenia o 33.001,5 tys. zł planu dochodów przez GDDKiA oraz z uzyskania dochodów nieplanowanych w kwocie 3.582,5 tys. zł z tytułu kar umownych nałożonych na przewoźników kolejowych, a także zwrotu dotacji celowej z lat ubiegłych.

Zrealizowane przez GDDKiA w 2017 r. dochody ogółem w kwocie 73.827,5 tys. zł były wyższe o 33.001,5 tys. zł (tj. o 80,8%) od kwoty planowanej i o 5.998,3 tys. zł (tj. o 8,8%) wyższe od dochodów zrealizowanych w 2016 roku. Głównymi źródłami dochodów uzyskanych w 2017 roku były wpływy z tytułów:

- kar i odszkodowań wynikających z umów w kwocie 41.528,3 tys. zł (o 63,6% większe od kwoty planowanej 25.380,0 tys. zł);
- rozliczeń, zwrotów z lat ubiegłych w kwocie 10.050,5 tys. zł (o 498,2% większe od kwoty planowanej 1.680,0 tys. zł);
- ze sprzedaży składników majątkowych w kwocie 6.697,4 tys. zł (o 161,7% większe od kwoty planowanej 2.559,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 49-55, 1930-1932, 2129, 2692-2760)

Na koniec 2017 r. w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 39 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 94.268,0 tys. zł, które stanowiły 99,0% należności wykazanych na koniec 2016 r. (95.195,4 tys. zł). Największe kwoty należności pozostałych do zapłaty wystąpiły w rozdziale 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego (57.959,4 tys. zł) oraz w rozdziale 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (32.541,3 tys. zł).

Należności w GITD dotyczyły w szczególności kwoty 51.854,8 tys. zł z tytułu kar nałożonych w drodze decyzji administracyjnych przez Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego (dalej: WITD) oraz kwoty 5.648,0 tys. zł z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych.

Należności w GDDKiA wynikały głównie z naliczonych kar umownych za odstąpienie od umowy oraz za przekroczenie terminu jej realizacji, z roszczeń odszkodowawczych z powodu nienależytego wykonania umów, z tytułu kosztów robót naprawczych, z tytułu dostawy energii elektrycznej od gmin, z tytułu odsetek od należności zasądzonych wyrokiem sądowym, z tytułu kosztów upomnień oraz z tytułu czynszu za najem pomieszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 50-55, 2692-2760)

Zaległości netto w części 39 - Transport na koniec 2017 r. wyniosły łącznie 76.038,1 tys. zł, tj. 112,6% zaległości wykazanych na koniec 2016 r. (w kwocie 67.505,9 tys. zł). Największe zaległości w 2017 r. wystąpiły:

- w rozdziale 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego w kwocie 42.555,9 tys. zł, tj. o 25,6% większej od zaległości na koniec 2016 r. (33.884,2 tys. zł). Zaległości dotyczyły głównie grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (zaległości dotyczące należności z tytułu kar nałożonych w drodze decyzji administracyjnych przez

Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego). Główną przyczyną występowania zaległości i ich wzrostu w 2017 r. w porównaniu do roku ubiegłego było zwiększenie liczby decyzji administracyjnych o nałożeniu kar pieniężnych wydanych przez 16 wojewódzkich inspektorów transportu drogowego (podległych wojewodom), którzy prowadzili egzekucję w tym zakresie¹⁶. W 2017 r. w GITD podjęto szereg działań (zwłaszcza optymalizację systemów informatycznych), w efekcie których m.in. doprowadzono do obniżenia, w stosunku do 2016 r. (6 236,1 tys. zł) o 588,1 tys. zł, tj. o 9,4 % zaległości z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych - § 0570. Powyższymi działaniami nie mogły być objęte WITD wchodzące w skład wojewódzkiej administracji zespolonej;

- w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 30.479,6 tys. zł, były o 1,6% mniejsze od zaległości na koniec 2016 r. (30.982,8 tys. zł). Zaległości te dotyczyły głównie grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz wpływów z różnych dochodów. Główną przyczyną wskazanych zaległości było zgłoszenie wierzytelności w postępowaniu upadłościowym.

(dowód: akta kontroli str. 50-55, 2692-2732)

Dysponent III stopnia

Dochody osiągnięte w 2017 r. przez dysponenta III stopnia wyniosły 1.852,7 tys. zł i były wyższe o 26,7% od dochodów uzyskanych w 2016 r. (1.461,9 tys. zł) oraz o 25,6 % wyższe od dochodów prognozowanych (w kwocie 1.475,0 tys. zł).

Różnice między dochodami uzyskanymi w 2017 i w 2016 r. wynikały głównie z uzyskania w 2017 r. wpływów z dywidendy w kwocie 504,8 tys. zł, wynikającej z podziału zysku Spółki „POLBUS – PKS” Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu.

Istotna różnica pomiędzy prognozą, a realizacją wystąpiła również między wpływami z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (§ 0750). Zrealizowane w tym paragrafie dochody w kwocie 496,9 tys. zł stanowiły 155,3% dochodów prognozowanych (320,0 tys. zł) i 136,4% dochodów zrealizowanych w 2016 r. (364,4 tys. zł). Główną przyczyną (powodującą wzrost dochodów o 62,8 tys. zł) była zmiana rozliczania udziału najemców w kosztach utrzymania nieruchomości przy ul. Chałubińskiego 4/6.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2017 r. wyniosły 648,9 tys. zł i stanowiły 88,6% należności wykazanych na koniec 2016 r. (732,5 tys. zł). Dotyczyły one głównie należności u byłego najemcy, które wynosiły łącznie 639,5 tys. zł, a w 2016 r. 611,7 tys. zł. Zaległości na koniec 2017 r. wyniosły 636,7 tys. zł i stanowiły 90,7% zaległości wykazanych na koniec 2016 r. (702,2 tys. zł). Zastępstwo przed sądem w zakresie egzekwowania powyższych zaległości wykonywała Prokuratura Generalna RP.

(dowód: akta kontroli str. 187, 2409-2635)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁶ Od dnia 1 lipca 2018 r. zgodnie z przepisami art. 4 pkt. 7 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 12) będą przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy odpowiedniej jednostki organizacyjnej Inspekcji.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017, wydatki budżetu państwa w części 39, zostały zaplanowane w kwocie 10.740.855,0 tys. zł, w tym w dziale – Transport i łączność w wysokości 10.569.532,0 tys. zł.

W trakcie roku, plan wydatków w części 39 został zwiększony łącznie o kwotę 291.750,7 tys. zł, w tym: z części 83 – Rezerwy celowe, głównie na dotacje i subwencje – 235.190,0 tys. zł. Ponadto został zwiększony poprzez przeniesienie z części 18¹⁷ do części 39 kwoty 80,0 tys. zł¹⁸.

Wydatki budżetu państwa w części 39 - Transport zostały zrealizowane w kwocie 10.935.706,5 tys. zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach (11.032.605,7 tys. zł). W porównaniu do 2016 r., w 2017 r. nastąpił wzrost wydatków o 2.279.206,9 tys. zł, tj. o 26,0%. Główną przyczyną wzrostu wydatków w 2017 r., w stosunku do 2016 r., było zwiększenie finansowania dróg publicznych krajowych o 1.297.744,3 tys. zł, tj. o 54,6% (dla których wykonanie w 2016 r. wyniosło 2.374.636,4 tys. zł, a w 2017 r. - 3.672.380,7 tys. zł). W 2017 r. zwiększono również kwotę wydatków na infrastrukturę kolejową o 911.947,3 tys. zł, tj. o 21,0% (dla których wykonanie 2016 r. wyniosło 4.335.973,6 tys. zł, a w 2017 r. - 5.247.920,9 tys. zł).

W 2017 r., wydatki budżetu państwa poniesione zostały również na dotacje na krajowe pasażerskie przewozy kolejowe w kwocie 1.080,6 tys. zł oraz wydatki organów podległych i nadzorowanych, w tym m.in.: wydatki GDDKiA w kwocie 582,2 tys. zł, wydatki ITD. W kwocie 115,9 tys. zł.

Z rezerwy celowej wykorzystano kwotę 279.578,0 tys. zł, tj. 95,8%, a kwotę 12.092,7 tys. zł zwrócono do budżetu, w tym kwotę 8.861,1 tys. zł z powodu niższego niż zaplanowano przez przewoźników zapotrzebowania na dotację przedmiotową, a kwotę 1.978,6 tys. zł z powodu niższego wydatkowania w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego środków na wynagrodzenia osobowe i niezrealizowania zakupu sprzętu komputerowego.

(dowód: akta kontroli str. 56-67, 867-1178, 1222-1235, 2692-2732)

Wydatki w części 39 dotyczyły głównie (38,0% ogółu wydatków) udzielonych dotacji i subwencji w łącznej kwocie 4.160.665,9 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach i 105,9% w stosunku do wykonania w 2016 r., w tym w ramach rozdziału 60002 - Infrastruktura kolejowa w kwocie 3.048.927,7 tys. zł (73,3% wszystkich dotacji). Dotacje przekazano zgodnie z zawartymi umowami oraz planem rzeczowo-finansowym.

Dotację przedmiotową na dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania 13 przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów wykorzystano w kwocie łącznej 523.975,6 tys. zł, tj. w 98,1% planu. Niepełne wykorzystanie środków wynikało z niższego niż zaplanowano przez przewoźników faktycznego zapotrzebowania na dotację przedmiotową. Niewykorzystana kwota dotacji w wysokości 1.980,0 tys. zł, została zwrócona do budżetu państwa.

W przypadku dotacji celowych, w najniższym stopniu wykorzystana została dotacja przeznaczona na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów

¹⁷ Część 18 - Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

¹⁸ Dla zapewnienia środków w programie wieloletnim „Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku”, realizowanym przez PKP PLK S.A. w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

inwestycyjnych dla ULC. Dotację w wysokości 500,0 tys. zł wykorzystano w kwocie 416,9 tys. zł, tj. w 83,4%. Niepełne wykorzystanie środków zaplanowanych na ten cel związane było z tańszą ofertą, niepełną realizacją, jak też całkowitym brakiem realizacji niektórych zakupów sprzętów i urządzeń objętych dofinansowaniem.

Środki przeznaczone na świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz na wydatki bieżące jednostek budżetowych zostały wydatkowane zgodnie z planem rzeczowym i finansowym.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 7.540,5 tys. zł, tj. 94,5% planu po zmianach i 126,1% w stosunku do wykonania w 2016 r.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowano w kwocie 3.193.283,2 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach i 122,9% w stosunku do wykonania w 2016 r.

Wydatki majątkowe wykonano w wysokości 2.850.699,3 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach i 196,8% w stosunku do wykonania w 2016 r.

Wydatki majątkowe realizowane były głównie w dwóch rozdziałach:

- 1) 60002 – Infrastruktura kolejowa, na realizację której poniesiono w 2017 r. wydatki w kwocie 1.615.515,6 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach;
- 2) 60011 – Drogi publiczne krajowe, na realizację których poniesiono wydatki w kwocie 1.192.353,0 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach.

Zaplanowane środki inwestycyjne zostały wydatkowane na zadania wynikające z planu rzeczowego i finansowego.

Na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wydatkowano 723.517,6 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach i 107,5% w stosunku do wykonania w 2016 r. Najwyższe kwotowo środki, tj. 583.477,7 tys. zł (80,6%) przekazano na infrastrukturę kolejową, w tym m.in. na realizację projektów UE.

(dowód: akta kontroli str. 1480-1688, 1690-1713)

Zgodnie z art. 140 ust. 3 uofp została utworzona w ustawie budżetowej na 2017 rok rezerwa celowa na realizację projektów UE.

W trakcie roku budżetowego po wykorzystaniu środków zaplanowanych w części 39 - Transport środki były sukcesywnie uruchamiane z rezerwy celowej, w miarę pojawiających się potrzeb. Środki z rezerwy celowej zaplanowano w kwocie 48.646,5 tys. zł i wykorzystano w łącznej wysokości 48.589,2 tys. zł, tj. w 99,9%. Środki te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na projekty kolejowe realizowane przez PKP PLK S.A.

U dysponenta części 39 kontrolą objęto 26% ogólnej kwoty wszystkich dotacji wynoszących 4.160.665,9 tys. zł (przedmiotowych i celowych) udzielonych w 2017 roku, dobranych w sposób celowy:

- 1) przedmiotową udzieloną na dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów, wykorzystaną w łącznej kwocie 523.975,6 tys. zł;
- 2) celowe z budżetu państwa udzielone na dofinansowanie przewozów międzywojewódzkich¹⁹ oraz międzynarodowych²⁰, wykorzystane w łącznej kwocie 556.593,0 tys. zł.

¹⁹ Umowa roczna o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w okresie 01.01.2017 r.- 31.12.2017 r. zawarta w dniu 30 maja 2017 r., zmieniona Aneksem nr 1 podpisanym 19 grudnia 2017 r., oraz Umowa ramowa o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich zawarta 25 lutego 2011 r.

Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych i obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 1690-1815)

Ponadto szczegółową kontrolą objęto trzy decyzje o przyznaniu dotacji z rezerw celowych, na łączną kwotę 168.590,0 tys. zł, tj. 57,8% zwiększonych wydatków z rezerw celowych:

- 1) decyzję z dnia 3 października 2017 r., na podstawie której przeniesiono kwotę 150.590,0 tys. zł z cz. 83 – Rezerwy celowe (poz. rezerwy 8) do cz. 39 – Transport z przeznaczeniem na dotację przedmiotową dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. na dofinansowanie kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony, w tym remontów i utrzymania infrastruktury;
- 2) decyzję z dnia 13 października 2017 r., na podstawie której przeniesiono kwotę 13.900,0 tys. zł z cz. 83 – Rezerwy celowe (poz. rezerwy 15) do cz. 39 – Transport z przeznaczeniem na dotacje przedmiotowe w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu honorowania uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego dla rodziców i małżonków rodziców posiadających ważną Kartę Dużej Rodziny;
- 3) decyzję z dnia 14 grudnia 2017 r., na podstawie której przeniesiono kwotę 4.100,0 tys. zł z cz. 83 – Rezerwy celowe (poz. rezerwy 89) do cz. 39 – Transport z przeznaczeniem na dotacje przedmiotowe w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu honorowania uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego dla rodziców i małżonków rodziców posiadających ważną Kartę Dużej Rodziny.

Decyzje te odpowiadały zakresowi rzeczowemu planu wydatków na 2017 rok i były uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 867-1178, 1541-1543)

W 2017 r. podjęto 12 decyzji w sprawie blokowania w cz. 39 – Transport planowanych na 2017 rok wydatków na łączną kwotę 30.540,7 tys. zł. Decyzje te były uzasadnione. Nie stwierdzono też istotnej zwłoki w podjęciu przez dysponenta części decyzji o blokowaniu wydatków. W 10 z 12 decyzji podjęto je maksymalnie w terminie do 13 dni od daty wpłynięcia wniosku, a w dwóch przypadkach odpowiednio po 18 i 25 dniach – po wymianie korespondencji w sprawie powtórnej analizy zasadności wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 1179-1221)

Wydatki dysponenta III stopnia w 2017 r. w części 39 – Transport, zostały zrealizowane w kwocie 73.385,0 tys. zł, co stanowiło 89,9 % planu po zmianach (81.594,7 tys. zł). W porównaniu do wykonania w 2016 r. nastąpił wzrost wydatków o 8.317,3 tys. zł, tj. o 12,8%. Głównymi przyczynami wzrostu wydatków w 2017 r., w stosunku do 2016 r., było:

- w rozdziale 60095 – zakup usług w związku z realizacją przez Sekretariat Krajowej Rady zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz wydatkowaniem środków na działalność Komisji egzaminacyjnej dla instruktorów techniki jazdy oraz Komisji Weryfikacyjnej do sprawdzania

²⁰ Umowa roczna o świadczenie usług publicznych w zakresie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich w okresie 01.01.2017 r. – 31.12.2017 r. zawarta w dniu 15 kwietnia 2016 r., zmieniona Aneksen Nr 1 podpisanym w dniu 30 maja 2017 r. oraz Aneksen Nr 2 podpisanym w dniu 19 grudnia 2017 r.

kwalifikacji kandydatów na egzaminatorów i egzaminatorów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym,

- w rozdziale 75001 – zakup usług i wykonanie analiz na potrzeby komórek organizacyjnych Ministerstwa, zapłata składek do organizacji międzynarodowych, podróże służbowe pracowników w związku z realizacją zadań, a także działalność obsługowo-administracyjna.

W strukturze wydatków największy udział (60,7%) stanowiły płace w kwocie 44.543,1 tys. zł.

Szczegółowym badaniem²¹ objęto realizację wydatków w kwocie 18.178,5 tys. zł, tj. 22,9% wydatków ogółem dysponenta III stopnia, w tym 2.961,7 tys. zł wydatków majątkowych. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²²) spośród 2.533²³ zapisów księgowych odzwierciedlających operacje gospodarcze o łącznej kwocie 73.385,0 tys. zł.

Z budżetu środków UE w badanej próbie przeanalizowano 9 wydatków na łączną kwotę 1.726,8 tys. zł.

Stwierdzono, że wydatki dokonywane były na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki w zakresie części 39 oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 9, 189-192, 306-350)

Na koniec 2017 r. zobowiązania ogółem w części 39 – Transport wyniosły 149.289,2 tys. zł i stanowiły 80,1% zobowiązań z 2016 r. (na koniec 2016 r. wynosiły one 186.433,8 tys. zł), z czego wymagalne w kwocie 37,9 tys. zł, w tym: 3,6 tys. zł powstały w latach ubiegłych, a w kwocie 34,3 tys. zł w 2017 roku. Wszystkie zobowiązania wymagalne dotyczyły rozdziału 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego i stanowiły zasądzone od Głównego Inspektora Transportu Drogowego na rzecz skarżących zwroty kosztów postępowania sądowego.

Najwyższe kwotowo zobowiązania na koniec 2017 r. wystąpiły w: rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe (46.817,3 tys. zł - między innymi z powodu zakupu dodatkowych usług takich jak zimowe i bieżące utrzymanie dróg), rozdziale 60002 - Infrastruktura kolejowa (26.256,6 tys. zł - spowodowane wstrzymaniem płatności końcowych na rzecz PKP PLK S.A. przez CUPT) i rozdziale 60012 - GDDKiA (25.416,9 tys. zł - między innymi z powodu zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego).

(dowód: akta kontroli str. 36-48, 1690-1713, 2704-2715)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. zobowiązania dysponenta III stopnia w 2017 r. w części 39 – Transport, wyniosły 3.685,1 tys. zł (na koniec 2016 r. wynosiły 3.233,1 tys. zł). Zobowiązania ogółem dotyczyły:

- a) dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2017 r., wraz ze składkami w zakresie ubezpieczeń społecznych i Funduszu Pracy w łącznej wysokości 3.320,1 tys. zł;
- b) faktur za prenumeratę czasopism i publikacji, utrzymania samochodów służbowych, w tym zakupu paliwa, energię elektryczną, usługi remontowe i inne związane z utrzymaniem urzędu, m.in. telekomunikacyjne i informatyczne, w łącznej kwocie 249,9 tys. zł;

²¹ Zbadano, czy poszczególne wydatki były: rzetelnie skalkulowane, dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki, czy płatności dokonywano w przewidzianych terminach. W przypadku wydatków majątkowych zbadano czy zostały one zrealizowane zgodnie z prawem oraz czy były wydatkowane optymalnie i celowo.

²² Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²³ Liczba zapisów z konta 130 po wyłączeniu wydatków placowych oraz wydatków poniżej 500 zł.

- c) faktur wystawianych w związku z realizacją umowy nr BAF-U-163/17 dotyczącej zadania inwestycyjnego „Przebudowa budynku dwukondygnacyjnego przybudówka do budynku A od strony północnej w siedzibie przy ul. Chałubińskiego 4/6 w Warszawie, w łącznej kwocie 115,1 tys. zł.

Na koniec okresu sprawozdawczego u dysponenta III stopnia w 2017 r., w części 39 – Transport nie występowały zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 9, 177-240, 276-306)

Szczegółowe badanie pięciu zadań²⁴ w ramach funkcji 17 - Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju oraz 19 – Transport i infrastruktura transportowa (w układzie zadaniowym) pod względem prawidłowości określenia celów i mierników realizacji zadań oraz ich monitoringu wykazało, że przyjęte dla tych zadań cele i mierniki wynikające z budżetu zadaniowego zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej. Wartości mierników realizacji celów dla tych zadań osiągnęły założony poziom z wyjątkiem mierników dotyczących:

- podzadania 19.1.2 - Bezpieczeństwo użytkowników sieci drogowej, gdzie miernik „Liczba przeprowadzonych kontroli drogowych w zakresie transportu drogowego (szt.)” wyniósł 192.693 przy planowanym 195.000 (a po aktualizacji 180.818)²⁵. Na wykonanie podzadania poniesiono wydatki w kwocie 111.675,3 tys. zł, tj. 93,0% planu po zmianach (80,9% planu z ustawy budżetowej na 2017 r.). Wartości mierników realizacji celów dla zadań i podzadań realizowanych przez Głównego Inspektora TD osiągnęły założony poziom, jednakże wartości te były determinowane szeregiem zmiennych niezależnych od jednostki;
- podzadania 19.1.4 - Budowa, przebudowa, utrzymanie i remonty sieci dróg publicznych, gdzie miernik „Długość oddanych do użytkowania dróg krajowych (w km)” wyniósł 353,43 km, przy planowanym w wysokości 377,86 km. Na wykonanie podzadania poniesiono wydatki w kwocie 11.530.678,2 tys. zł, tj. 130,3% planu z ustawy budżetowej na 2017 r. i 99,65% planu po zmianach. Na niższe od planowanej wykonanie wartości miernika wpłynęło: późniejsze niż przewidywano oddanie do ruchu części odcinka klasy S (Ostróda północ – Ostróda południe o długości 1,5 km) wydłużenie terminu ukończenia realizacji odc. S7 i nieuzyskanie w 2017 r. pozwolenia na użytkowanie części odcinka jezdni prawej S51.

Monitoring wartości mierników prowadzony był systematycznie na podstawie rzetelnych źródeł danych.

(dowód: akta kontroli str. 160-162, 1243-1377, 1848, 1850-1852)

Analiza dokumentacji wybranych celowo postępowań o udzielenie zamówienia publicznego²⁶ wykazała, że zostały one przeprowadzone prawidłowo pod względem

²⁴ Zadania: 17.2 Koordynacja realizacji, zarządzanie i wdrażanie programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, 19.1 Transport drogowy i infrastruktura drogowa, 19.2 Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa, 19.4 Transport lotniczy i infrastruktura lotnicza, 19.5 Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu.

²⁵ Aktualizacji niektórych wartości mierników dokonano z dniem 10 lutego 2017 r.

²⁶ Zadania:

– udzielone w trybie przetargu nieograniczonego i finansowane z budżetu środków europejskich – „Zaplanowanie, przygotowanie i przeprowadzenie działań promocyjnych w ramach realizowanej przez Zamawiającego kampanii dotyczącej działań edukacyjnych na rzecz niechronionych uczestników ruchu drogowego”; wartość szacunkowa (netto) – 603,1 tys. zł (144.466,7 EURO), wysokość poniesionych środków finansowych (całość finansowana z części 39) – 717,7 tys. zł (brutto),

przygotowania i przeprowadzenia postępowania oraz udzielenia zamówienia i realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań. Minister Infrastruktury i Budownictwa posiadał również regulacje wewnętrzne w zakresie postępowań z wydatkami na cele publiczne²⁷ zgodne z przepisami upz i stosował ich zapisy przy zbadanych postępowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 9 i 674-866)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- wypłaty z tytułu refundacji za studia i kursy językowe, w łącznej kwocie 62,8 tys. zł zaewidencjonowane były w § 302 - „Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń”, podczas gdy - zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych – paragraf ten nie obejmuje takich refundacji. Zgodnie z przepisami rmfws, wydatki na szkolenia powinny być ewidencjonowane w paragrafie: 455 - „Szkolenia członków korpusu służby cywilnej”; 470 - „Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej” lub w 430 - „Zakup usług pozostałych”. NIK nie podziela argumentów przedstawionych w wyjaśnieniach złożonych na tę okoliczność przez Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego, jakoby taką klasyfikację, uzasadniał fakt, że były to wydatki ponoszone bezpośrednio przez pracowników, którzy we własnym zakresie dokonywali opłat za naukę i podnosili swoje kwalifikacje, realizując kursy językowe i studia, m.in. w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego, i na podstawie złożonego wniosku otrzymywali, bądź nie, akceptację na częściową refundację poniesionych przez siebie wydatków. Od dnia 1 stycznia 2016 r. obowiązuje nowa treść objaśnień do paragrafów: 455 i 470, zgodnie z którymi ww. paragrafy służą do ewidencjonowania wydatków na szkolenia, ewentualnie, zgodnie z interpretacją Ministerstwa Finansów, szkolenia mogą być ujmowane w paragrafie 430.
- Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2017 r. został opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa w dniu 22 marca 2017 r., tj. 16 dni później w stosunku do terminu wynikającego z art. 13a ust. 1 upzp, (nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ). Opóźnienie opublikowania planu o udzielenie zamówień publicznych spowodowane było wydłużonym okresem zatwierdzania w Ministerstwie ostatecznej wersji tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 9, 189-192, 306-350, 2430-2431, 2486-2609)

-
- udzielone w trybie z wolnej ręki – „Dostęp do codziennego internetowego serwisu informacyjnego wraz z archiwum depeesz”, wartość szacunkowa (netto) – 134,4 tys. zł, (32.192,4 EURO), wysokość poniesionych środków finansowych w 2017 r. – 151.536,0 tys. zł (brutto), z czego w części 39 – 54,5 tys. zł (brutto),
 - udzielone na zamówienie o wartości nieprzekraczającej 30 tys. EURO - art. 4 pkt 8 upzp – wykonanie ekspertyzy „Wpływ korytarza transportowego Via Carpatia na rozwój społeczno-gospodarczy Polski ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej (w kontekście ewentualnego wsparcia Via Carpatii ze środków UE)”, wartość szacunkowa (netto) – 119,0 tys. zł (28.503,7 EURO), wysokość poniesionych środków finansowych (całość finansowana z części 39) – 146,4 tys. zł (brutto).

²⁷ Zarządzenie Nr 24 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w procesie wykonywania wydatków ze środków publicznych.

NIK zwraca uwagę, że w sprawozdaniu RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich na 2017 rok w części 39 – Transport, w czterech przypadkach, Ministerstwo wykazało niezaktualizowane planowane wartości mierników, mimo że jednostki podległe w swoich sprawozdaniach jednostkowych RB-BZ1, wykazały wartości zaktualizowane (zostały one w lutym 2017 r. zaakceptowane przez MliB). Dotyczyło to wartości czterech mierników w ramach dwóch zadań:

W zadaniu 19.1 - Transport drogowy i infrastruktura drogowa, mierniki:

- Stopień realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu – pierwotna wartość wynosiła 44,68%, a zaktualizowana 45,88% (przy wykonaniu 44,48%),
- Liczba przeprowadzonych kontroli drogowych w zakresie transportu drogowego – pierwotna wartość wynosiła 195.000 szt., a zaktualizowana 180.818 szt. (przy wykonaniu 192.693 szt.),
- Liczba ofiar śmiertelnych w wyniku zdarzeń drogowych – pierwotna wartość wynosiła 2.567 szt., a zaktualizowana 2.762 szt. (przy wykonaniu 2.818 szt.).

W zadaniu 19.2 - Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa, miernik:

- Udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych – pierwotna wartość wynosiła 87,3%, a zaktualizowana 82,5% (przy wykonaniu 84,4%).

Zdaniem NIK, dokonanie aktualizacji mierników w trakcie realizacji w 2017 r. zadań było niecelowe.

(dowód: akta kontroli str. 160-163, 1300-1324, 1848)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Na dzień 31 grudnia 2017 r. plan wydatków budżetu środków europejskich w ramach części 39 – Transport wyniósł łącznie 11.266.178,0 tys. zł. Realizacja budżetu środków europejskich na koniec grudnia 2017 r. zamknęła się kwotą 11.265.429,0 tys. zł²⁸, co stanowiło niemal 100% wykonania planu.

Powyższe środki zostały przeznaczone na finansowanie projektów²⁹ w ramach:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (9.751.832,1 tys. zł),
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (221.457,7 tys. zł),
- Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 (41.575,5 tys. zł),
- Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) (1.250.563,7 tys. zł).

W 2017 roku dysponent części 39 - Transport nie udzielał dotacji z budżetu środków europejskich. Płatności z budżetu środków europejskich były realizowane w ramach planów finansowych jednostek funkcjonujących w części 39 – Transport. Tym samym w 2017 r. nie były planowane i realizowane bezpośrednio przez dysponenta części budżetowej płatności ze środków europejskich jak też nie były dokonywane

²⁸ Minister Infrastruktury i Budownictwa jako dysponent główny nie ponosił wydatków z budżetu środków europejskich natomiast dysponent III stopnia w 2017 r. poniósł wydatki w wysokości 11.601,0 tys. zł.

²⁹ Płatności z budżetu środków europejskich były realizowane w ramach planów finansowych jednostek funkcjonujących w części 39 – Transport (dysponenti niższego stopnia), tj.:

- Centrum Unijnych Projektów Transportowych przekazało ogółem kwotę 3.542.603,3 tys. zł,
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zrealizowała wydatki w ogólnej kwocie 7.711.065,7 tys. zł,
- Główny Inspektorat Transportu Drogowego wydatkował 158,5 tys. zł.

blokadę wydatków budżetu środków europejskich. Dysponent części nie realizował z budżetu środków europejskich zamówień publicznych.

Szczegółowa analiza sześciu ostatnich decyzji Ministra Rozwoju i Finansów o uruchomieniu środków z rezerwy celowej budżetu środków europejskich w części 39 na 2017 rok oraz sześciu ostatnich decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie zmian w budżecie środków europejskich na 2017 rok, jak też decyzji w sprawie zmiany planu budżetu środków europejskich u dysponenta III stopnia MliB³⁰ wykazała, iż były one poprawne pod względem merytorycznym i formalnym oraz zgodne z obowiązującą procedurą³¹. Przyznane w ramach tych decyzji środki zostały wykorzystane prawidłowo, zgodnie z przeznaczeniem, celowo i z zachowaniem zasad kwalifikowalności dla poszczególnych programów operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 9, 356-389)

W 2017 r. w części 39 - Transport dysponent III stopnia zaplanowane wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 11.900,0 tys. zł zrealizował w wysokości 11.601,0 tys. zł. Wszystkie wydatki były realizowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 i zawartej Umowy³² o dofinansowanie projektu „Działania edukacyjne na rzecz niechronionych uczestników ruchu drogowego” w obszarze działania 3.1 - Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T, oś priorytetowa III: Rozwój Sieci Drogowej TEN-T i Transportu Multimodalnego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020. Działania te miały na celu wychowanie świadomego i kulturalnego uczestnika ruchu drogowego, respektującego i szanującego prawa innych. Wszelkie działania w ramach projektu zostały realizowane zgodnie z harmonogramem. W ramach projektu zabezpieczono środki w wysokości 14.000,0 tys. zł w podziale na: § 4009 (współfinansowanie przedsięwzięć finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, stanowiących krajowy wkład publiczny w realizację programu lub projektu) – 2.100,0 tys. zł oraz § 4007 (wydatki dokonywane w ramach płatności budżetu środków europejskich) – 11.900,0 tys. zł, z czego wydatkowano, na podstawie zawartych umów łącznie 13.648,2 tys. zł. Niewykorzystana kwota 351,8 tys. zł (w tym 299,0 tys. zł z budżetu środków europejskich), wynikała z podpisania z Wykonawcami umów, których wydatki w efekcie okazały się niższe niż zakładane szacunkowe wartości zamówień publicznych, określonych na podstawie wartości rynkowych.

(dowód: akta kontroli str. 574-639 i 649-668)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Minister Infrastruktury i Budownictwa w 2017 r. w ramach funkcji 19. – Transport i infrastruktura transportowa, w zakresie właściwości merytorycznej, realizował pięć zadań finansowanych ze środków publicznych, z których główne efekty rzeczowe osiągnięto w ramach zadania 19.1 - Transport drogowy i infrastruktura drogowa oraz 19.2 - Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa.

³⁰ Decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie zmian w budżecie środków europejskich na 2017 r. nr DBI.4.3110.59.7.2017.TB z dnia 21 listopada 2017 r.

³¹ Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (...), była zatwierdzona dnia 12 grudnia 2016 r. przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju.

³² Nr POIS.03.01.00-00-022/16

W zakresie kształtowania warunków funkcjonowania i rozwoju transportu drogowego (19.1.1) wydano 12.304 decyzje i mandaty za naruszenia w zakresie masy, nacisków osi, wymiarów, a także braku zezwoleń na przejazd pojazdów ponadnormatywnych, co oznacza, że osiągnięto 129,5% liczby decyzji zaplanowanych na okres 2017 roku.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników sieci drogowej (19.1.2) przeprowadzono 192.693 kontrole drogowe w zakresie transportu drogowego, co oznacza że nie osiągnięto w 2017 roku założonych celów.

Przy zarządzaniu siecią dróg krajowych (19.1.3) miernik stopnia satysfakcji klienta wewnętrznego³³ osiągnięto w wysokości planowanej, tj. w 75,0%.

W zakresie budowy, przebudowy, utrzymania i remontów sieci dróg publicznych (19.1.4) oddano do użytkowania 353,43 km dróg krajowych (93,5% długości zaplanowanej – 377,86 km), w tym 286,94 km autostrad i dróg ekspresowych (89,0% długości zaplanowanej – 322,39 km) i cztery obwodnice (w liczbie planowanej).

Ponadto poprzez działania związane z utrzymaniem standardów istniejącej sieci dróg krajowych osiągnięto procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych w wysokości 58,1% przy planowanym mierniku 53,4%. W stosunku do 2016 r. uzyskano wzrost o 6,3 punkty procentowe. Jednocześnie poprzez działania związane z przywracaniem i poprawą parametrów techniczno-eksploatacyjnych dróg nastąpił spadek procentowy dróg w stanie złym i niezadowolającym do 40,5%³⁴ (przy 46,6% planowanych) – o 7,7 punkty procentowe w stosunku do 2016 r.

W zakresie efektywnego wykorzystania infrastruktury kolejowej (19.2.3) uzyskano 15.552 km eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy, co stanowi 84,0% łącznej długości eksploatowanych linii kolejowych (18.515 km). Ponadto zwiększono dopuszczalną prędkość o co najmniej 30 km/h na odcinku 548,4 km toru, tj. 149,4% planu – 367,1 km toru oraz przebudowano trzy dworce kolejowe, przy planowanych dwóch. Jednocześnie przebudowano w 2017 r. 827,6 km toru linii kolejowych, tj. 125,9% planowanych.

(dowód: akta kontroli, str. 160-162)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie (efekty rzeczowe prowadzonej działalności) nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, dotyczące sposobu ewidencjonowania w księgach rachunkowych oraz publikowania w BIP planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych nie spowodowały negatywnych następstw, w związku z czym nie wpłynęły na zmniejszenie oceny.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 39 – Transport i sprawozdań jednostkowych dysponenta części i dysponenta III stopnia:

³³ Pracownik otrzymujący efekty pracy wykonanej przez współpracownika.

³⁴ Ponadto 1,4% dróg krajowych w 2017 r. była remontowana lub przebudowywana.

- 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) oraz
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 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 - Transport 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. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzonych sprawozdań, z wyjątkiem ujęcia w sprawozdaniu RB-BZ1 wartości planowanych do osiągnięcia czterech mierników.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli, str. 9-259, 2361)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa księgi rachunkowe prowadzone były w 2017 r. przez Departament Budżetu (dalej: DB) obsługujący dysponenta części budżetowych 18, 26 i 39 oraz Biuro Administracyjno-Finansowe (dalej: BAF), które prowadziło ewidencję księgową dotyczącą dysponenta III stopnia. Księgi rachunkowe prowadzone były w oparciu o:

- 1) zarządzenie nr 32 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 18 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości dysponenta części 18, 26 i 39 w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa (dalej: Zasady rachunkowości dysponenta części);
- 2) zarządzenie nr 47 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont dysponenta środków budżetu państwa III stopnia w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa (dalej: Zasady rachunkowości dysponenta III stopnia).

Dokumentacja ta spełniała wymogi określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁵. W Zasadach rachunkowości dysponenta części i dysponenta III stopnia podano m.in.: metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Opisano system informatyczny podając wykaz

³⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.

programów, procedur lub funkcji. W dokumentacji opisano również przyjęty w jednostce system służący ochronie danych i ich zbiorów.

(dowód: akta kontroli str. 9, 2161-2323, 2361)

W 2017 r. w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, księgi rachunkowe były prowadzone w systemie Quorum 2016/2/PS7 w programie qmFK w jednej bazie danych, w której wyodrębniono rejestry księgowe dotyczące odrębnych dysponentów oraz grup operacji gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 260)

Dane bilansu zamknięcia za 2016 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych, jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2017 r.

Zapisy kont księgowych i dziennika były zgodne z zestawieniem obrotów i sald za 2017 r.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 39 - Transport przeprowadzono na próbie 15 zapisów księgowych na łączną kwotę 54.893,6 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną³⁶, (która została uzupełniona 9 zapisami o łącznej kwocie 266.475,4 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych). Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, 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 głównego części 39 - Transport obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 9, 1862-1896, 2126-2160, 2361)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych w zakresie dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

- 1) ewidencjonowanie w księgach rachunkowych Ministerstwa wypłat z tytułu refundacji za studia i kursy językowe zgodnie z przepisami stosownego rozporządzenia Ministra Finansów,

³⁶ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

- 2) podjęcie działań dla zapewnienia dotrzymywania, określonego przepisami art. 13a ust. 1 upzp, terminu publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 17. IV. 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



Podpis

