



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KIN.410.001.08.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 69 – Żegluga Śródlądowa”.
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: MGMiŻŚ), ul. Nowy Świat 6/12, 00-400 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: Minister) od dnia 16 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 822-824)
Podstawa prawna	Art. 2. ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ (dalej ustawa o NIK).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury.
Kontroler/Kontrolerzy	1. Robert Mecha, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KIN/14/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Paweł Zambrzycki, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KIN/17/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Witold Olczyk, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KIN/15/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Maria Rainczuk, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KIN/16/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017², pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej nr 69 – Żegluga śródlądowa, w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa, w tym dysponenta III stopnia. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,

¹ Dz.U. 2017 poz. 524.

² Ustawa budżetowa na rok 2017 z dn. 16.12.2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm.).

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych³ (dalej: ufp).

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

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności ustalenia kontroli dotyczące:

- realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontroli efektów rzeczowych prowadzonej działalności,
- stanu zobowiązań,
- prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Szerszy opis ustaleń kontroli przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Dysponentem części 69 – Żegluga śródlądowa był w roku 2017 przez Minister GMiŻŚ, któremu podlegało dziesięciu kierowników jednostek budżetowych: ministerstwo obsługujące Ministra (czynności dysponenta III stopnia wykonywało Biuro Dyrektora Generalnego GMiŻŚ), osiem urzędów żeglugi śródlądowej oraz Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu. W ramach części 69 finansowane były zadania z zakresu:

- funkcjonowania oraz rozwoju śródlądowych dróg wodnych,
- bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej,
- przewozu osób i rzeczy środkami żeglugi śródlądowej,
- budowy oraz modernizacji śródlądowych dróg wodnych,
- współpracy międzynarodowej na wodach granicznych oraz ujętych w systemie międzynarodowych dróg wodnych,
- kształcenia i kwalifikacji kadry dla żeglugi śródlądowej,
- koordynacji działalności oraz obsługi administracyjnej i technicznej.

Zrealizowane w części 69 dochody w wysokości 850,7 tys. zł, stanowiły 132,3% kwoty (643 tys. zł) planowanej w ustawie budżetowej na rok 2017. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 14.527,8 tys. zł, co stanowiło 87,7% planu po zmianach (16.568,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 109, 220-288, 294-296, 311-314)

IV. Ocena

Roczne sprawozdania za 2017 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa zostały sporządzone prawidłowo – sprawozdania łączne dysponenta części 69, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe GMiŻŚ na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej w obszarze sprawozdań zapewniały (poza jednym przypadkiem nierzetelnie podanej wartości miernika w sprawozdaniu Rb-BZ1) prawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017r. poz. 2077, ze zm.).

zostały sporządzone terminowo, 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 zadaniowym⁴.

W skontrolowanej próbie wydatków budżetu państwa o kwocie 1.669,4 tys. zł, stanowiących 28,8% wydatków jednostki kontrolowanej oraz 11,5% wydatków części 69 – Żegluga śródlądowa, w ponad 79% badanych wydatków, stwierdzono uchybienia związane z potwierdzaniem weryfikacji dowodów księgowych kierowanych do zapłaty. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Ujawnione w toku kontroli NIK uchybienia i nieprawidłowości wystąpiły przy błędnej klasyfikacji wydatków na zakupy wartości niematerialnych i prawnych, które poniesione zostały z niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej. Stanowiło to naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*⁵, a także przepisu § 3 ust. 21 Polityki Rachunkowości w MGMIŻŚ⁶.

Ponadto, w ramach realizacji budżetu zadaniowego nierzetelnie podano wartość jednego z mierników opisujących realizację zakładanych do osiągnięcia celów.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane dochody w części 69 wyniosły 850,7 tys. zł i stanowiły 132,3% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2017. W porównaniu do 2016 r. wykonane dochody były niższe o 269 tys. zł. Wyższa realizacja dochodów wynikała przede wszystkim z wyższych niż planowano wpływów z opłat egzaminacyjnych, opłat za wydanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń oraz przeprowadzonych inspekcji technicznych statków żegluga śródlądowej, pomiarów statków, a także opłat wynikających z konieczności dokonania stosownych zmian w dokumentach tych statków, w zakresie działalności Urzędów Żegluga Śródlądowej⁷.

(dowód: akta kontroli str. 30-45, 110, 220-236, 307-309)

Na koniec roku 2017 w cz. 69 wystąpiły należności (w całości zaległe) w kwocie 97,1 tys. zł, wynikające z niezapłacenia nałożonej kary na osobę fizyczną w związku z wypłatą odszkodowania przez Skarb Państwa osobie poszkodowanej w wypadku w ruchu wodnym. Bezskuteczność egzekucji wynikała z niemożności ustalenia miejsca pobytu sprawcy (dłużnika) w kraju. Na koniec 2016 r. należności i zaległości nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 307-309, 411-412, 514-515)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. 2014 poz. 1773), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298 poz. 1766 ze zm.).

⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

⁶ Zarządzenie Dyrektora Generalnego MGMIŻŚ, Warszawa, grudzień 2016 r.

⁷ W dalszej części – UŻŚ.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2017 r. w części 69 wyniosły 14.527,8 tys. zł, co stanowiło 87,7% planu po zmianach (16.568,6 tys. zł) oraz 127,5% wydatków wykonanych w 2016 r. (11.396,0 tys. zł). Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 189,4 tys. zł, co stanowiło 37,0% planu po zmianach (511,4 tys. zł) i 136,6% wydatków roku 2016 (138,7 tys. zł).

Wydatki zostały poniesione w szczególności na:

- wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej oraz bezosobowe w kwocie 5.403,7 tys. zł (118,6% wydatków roku 2016);
- wynagrodzenia osobowe pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej w kwocie 1.232,0 tys. zł (96,1% wydatków roku 2016);
- składki na ubezpieczenie społeczne w kwocie 1.083,4 tys. zł (113,2% wydatków roku 2016);
- wydatki na inwestycje oraz zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w kwocie 1.048,3 tys. zł (755,9% wydatków roku 2016);
- opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe w kwocie 836,1 tys. zł (105,4% wydatków roku 2016);
- podróże służbowe (krajowe i zagraniczne) w kwocie 298,8 tys. zł (99,2% wydatków roku 2016).

Wzrost wydatków na wynagrodzenia i ubezpieczenia wynikał ze wzrostu zatrudnienia w MGMIŻŚ. Wzrost wydatków na inwestycje oraz zakupy inwestycyjne wynikał przede wszystkim z przygotowań do uruchomienia TŻŚ oraz realizacji projektu „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry”.

(dowód: akta kontroli str. 284-294)

Niepełne wykorzystanie limitu wydatków wynikało głównie z:

- przedłużającej się procedury uzyskania korekty decyzji Ministra Rozwoju i Finansów nr 193/POLiŚ2020/2016 z 29 grudnia 2016 r. w sprawie finansowania projektu „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry”⁸ – na kwotę 322,0 tys. zł;
- opóźnienia w sporządzeniu dokumentacji technicznej statku szkoleniowego przeznaczonego dla tworzonego Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu (dalej: TŻŚ), przesunięcie terminu realizacji kampanii promującej nabór uczniów do TŻŚ oraz oszczędności na wydatkach remontowych i na wyposażenie TŻŚ – na kwotę 236,6 tys. zł;
- niższej niż planowana kwoty wydatkowanej na infrastrukturę teleinformatyczną w siedzibie MGMIŻŚ – o kwotę 234,6 tys. zł.

Wskazane niepełne wydatkowanie środków spowodowane było wystąpieniem obiektywnych przesłanek skutkujących opóźnieniami: pozyskaniem nowej siedziby systemu RIS Dolnej Odry, koniecznością dokonania oceny stanu poszycia statku poprzedzającej sporządzenie jego dokumentacji technicznej oraz dostosowaniem czasu wdrożenia kampanii promocyjnej TŻŚ do okresu bezpośrednio poprzedzającego nabór uczniów (planowanej wiosną i latem 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 236, 250-288, 294-303, 310-314, 327-394)

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w cz. 69 przez jednostkę kontrolowaną wyniosły 5.797,5 tys. zł, co stanowiło 84,0% planu po zmianach na 2017 r. (6.900,0 tys. zł), oraz 180,6% wydatków wykonanych w 2016 r. (3.209,9 tys. zł). Niepełne wykorzystanie limitu środków na wydatki wynikało głównie

⁸ RIS – system informacji rzecznej.

z niewykorzystania kwot przeznaczonych na wydatki inwestycyjne infrastruktury teleinformatycznej w siedzibie MGMIŻS oraz na utworzenie TŻŚ.

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 106-109)

Zobowiązania na koniec 2017 r. w części 69 wyniosły 571,3 tys. zł (były wyższe niż w roku 2016 o 90,8 tys. zł), natomiast zobowiązania MGMIŻS, jako dysponenta III stopnia 269,2 tys. zł. (były wyższe niż w roku 2016 o 98,7 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowych rocznych wynagrodzeń pracowników. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 104-105, 311-314)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 1.669,4 tys. zł, tj. 28,8% wydatków dysponenta III stopnia oraz 11,5% wydatków części 69 – Żegluga śródlądowa. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS) uzupełnioną celowym doбором. Badaniem objęto 29 zapisów księgowych na kwotę ogółem 1.669,4 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 7 zapisów na kwotę 738,2 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 13 zapisów na kwotę 787 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 145,5 tys. zł. 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.

W przypadku 23, na 29 zbadanych dowodów księgowych (79,3% zbadanych), opis merytoryczny nie zawierał elementów wymaganych na podstawie §10 ust. 2 pkt 1 lit. i Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w MGMIŻS⁹ (dalej: instrukcja o obiegu dokumentów). W szczególności brakowało informacji potwierdzającej prawidłowe zastosowanie prawa zamówień publicznych. Główna Księgowa wyjaśniła, że opisy merytoryczne zawierają informacje wskazujące, że zakup zrealizowany był zgodnie z wnioskiem, w którym Dyrektor Generalny MGMIŻS zatwierdził między innymi tryb dokonania wydatku pod kątem zgodności z ustawą o zamówieniach publicznych. Jednakże, zgodnie z §10 ust. 2 pkt 1 instrukcji o obiegu dokumentów określał wymóg umieszczenia w opisie dowodu księgowego zarówno numeru wniosku, zlecenia, umowy na podstawie którego wykonano zadanie (lit. c-d), jak i informacji określającej zgodnie z którym artykułem ustawy Prawo zamówień publicznych wydatek zrealizowano¹⁰ (lit. i).

(dowód: akta kontroli str. 516-519, 617-618, 625-791, 838-839, 930-931)

W opisie faktury¹¹ dotyczącej zakupu dwóch fabrycznie nowych silników przeznaczonych do montażu na statku szkoleniowym stanowiącym wyposażenie TŻŚ¹², jako źródło finansowania mylnie wskazano rezerwę ogólną, pomimo że rezerwa ta nie była przeznaczona na ten cel oraz wydatek nie mieścił się w określonym w niej limicie wydatków na zakupy inwestycyjne. Sprawdzenia faktury pod względem merytorycznym dokonał Dyrektor Departamentu Edukacji Morskiej (dalej: DEM), odpowiedzialny za tę czynność¹³. Na etapie przyjęcia dyspozycji do ujęcia w księgach rachunkowych/wypłaty środków¹⁴ w Biurze Dyrektora Generalnego (dalej: BDG) wybrano prawidłowe źródło finansowania, tj. budżet

⁹ Zarządzenie Nr 1/2016 Dyrektora Generalnego MGMIŻS z dnia 24 marca 2016 r.

¹⁰ Lub zwolniono ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

¹¹ Faktura nr FA/2562/2017/CZG z 20.12.2017 r.

¹² Nr dec. MF/FG5.4143.3.35.2017.MF.2262.

¹³ Zgodnie z §10 ust. 2 pkt 1 oraz §12 ust. 10 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych MGMIŻS.

¹⁴ Zgodnie z Dekretem księgowym dokumentu źródłowego nr 3_ZOB/2017/12/00244.

państwa, zgodnie z brzmieniem ustawy budżetowej na rok 2017¹⁵. Pomimo stwierdzenia nieprawidłowego określenia źródła finansowania w opisie faktury Główna Księgowa nie zwróciła jej do właściwej komórki organizacyjnej celem wyjaśnień¹⁶. W efekcie opis merytoryczny faktury pozostał niezgodny z faktycznym przebiegiem operacji. Dyrektor DEM wyjaśnił, że błędny opis faktury wynikał z omyłki pisarskiej spowodowanej wpływem kilkunastu faktur dotyczących zakupów w ramach uruchamiania działalności TŻŚ w okresie końca 2017 r. Według wyjaśnień Głównej Księgowej MGMIŻŚ zmiana źródła finansowania w opisie merytorycznym faktury została skorygowana przez Dyrektora DEM w dniu realizacji płatności. Kontrola NIK nie wykazała jednak udokumentowania tej korekty oraz wezwania przez Głównego Księgowego do wyjaśnienia nieprawidłowego opisu.

(dowód: akta kontroli str. 516-523, 617-618, 650-654, 838-839, 930-931)

W wyniku przeprowadzonych badań próby dowodów księgowych stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, poza wydatkiem poniesionym w kwocie 14,4 tys. zł. na majątkowe prawa autorskie (wartości niematerialne i prawne) z niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 219, 323-326, 516-523, 623-791, 838-839)

Plan zamówień publicznych i umów ramowych przewidywanych w roku 2017 został przyjęty przed upływem 30 dni od zatwierdzenia planu finansowego wydatków budżetu państwa na rok 2017 w części 69. Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2017 r. zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 22 lutego 2017 roku, tj. zgodnie z art. 98 ust. 2 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 9-25, 414)

W wyniku analizy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 232,5 tys. zł dotyczącego zakupu dwóch fabrycznie nowych silników przeznaczonych do montażu na statku szkoleniowym przeznaczonym do wyposażenia TŻŚ, w umowie¹⁷ na dostawę silników postanowiono o przechowywaniu tych silników u dostawcy do dnia wydania. Umowa nie określała sposobu przechowywania przedmiotu zamówienia, w szczególności wymogów w zakresie jego zabezpieczenia oraz nie określała sposobu udokumentowania jego wydania zamawiającemu. Ponadto warunkami gwarancji, które zostały określone przez zamawiającego¹⁸ nie objęto (również w okresie przechowywania przez wykonawcę) wad i usterek będących konsekwencją zdarzeń losowych i innych okoliczności, za które gwarant nie ponosi odpowiedzialności¹⁹. W protokole zdawczo-odbiorczym²⁰ nie zawarto cech charakterystycznych zakupionych egzemplarzy silników (numerów fabrycznych). W warunkach gwarancji określono, że mimo niewydania przedmiotu zamówienia zamawiającemu okres gwarancji biegł od podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego²¹. W ocenie NIK nie zabezpieczono w wystarczającym stopniu interesu Skarbu Państwa w zakresie odbioru przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 395-399, 405-410, 516-519, 526-583, 617-618, 650-654)

¹⁵ Po zmianach z dn. 9.11.2017 r. (nr dec. MF/BP6.4143.18.2.2017.ZUB).

¹⁶ Co było niezgodne z § 8 ust. 10 Zarządzenia Nr 1/2016 Dyrektora Generalnego MGMIŻŚ w sprawie Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych MGMIŻŚ.

¹⁷ Umowa nr BDG.V.320.U.146.2017 z 12.12.2017 r.

¹⁸ Stanowiąc załącznik do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

¹⁹ Zgodnie z pkt. 2.3 załącznika nr 3 do ww. umowy.

²⁰ Z dnia 20.12.2017 r.

²¹ Zgodnie z §5 ust. 2 ww. umowy.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W ramach realizacji umowy²², której przedmiotem było zaprojektowanie kompleksowej kampanii reklamowo-promocyjnej, stworzenie strony internetowej TŻŚ, nakręcenie filmu promocyjnego, pozycjonowanie i reklama w wyszukiwarce internetowej Google oraz stworzenie oficjalnego logo TŻŚ²³ określono zapłatę wykonawcy bez wyszczególnienia wartości wynagrodzenia autorskiego przysługującego z tytułu przeniesienia autorskich praw majątkowych wskazując, że prawa te przeniesiono w ramach łącznej kwoty wynagrodzenia za realizację przedmiotu umowy.

Dyrektor Departamentu Edukacji Morskiej wyjaśnił, że wynagrodzenie autorskie zostało zawarte w łącznej kwocie wynagrodzenia i nie zachodziła konieczność dodatkowego wyodrębniania tych kwot. Skutkiem tego było zaklasyfikowanie przez Główną Księgową całej wartości faktury²⁴ z tytułu realizacji umowy, jako wydatków bieżących, pomimo że w szczegółowym opisie przedmiotu usługi stanowiącym załącznik nr 2 do umowy wymieniono elementy zamówienia zawierające prawa autorskie, które zostały przekazane MGMIŻŚ, a zakres przeniesienia praw autorskich opisano w §6 umowy. Główna Księgową wyodrębniła z przedmiotu umowy jedynie wartości niematerialne i prawne (dalej: wnip) towarzyszące stworzonemu logo TŻŚ, nie wyodrębniając wnip do projektu strony internetowej będącego zgodnie z art. 1 ustawy o prawie autorskim przedmiotem prawa autorskiego oraz spełniających zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o rachunkowości²⁵ (dalej: uor) definicję wnip²⁶. Wartości te powinny zostać uznane, jako nabyte przez MGMIŻŚ i ujęte w księgach na koncie „020 - wartości niematerialne i prawne” lub „021 - Pozostałe wartości niematerialne i prawne” zależnie od wartości. Główna Księgową wyjaśniła, że poza projektem logo elementy przedmiotu zamówienia nie spełniały definicji wnip, mimo że Ministerstwo otrzymało do nich prawa autorskie. Przyjęła także, że zgodnie z wykazem określonym w art. 1 ustawy o prawach autorskich prawa te nie obejmują strony internetowej.

NIK nie podziela takiej opinii i zwraca uwagę, że umowa powinna jednoznacznie określać przedmiot zapłaty za jej wykonanie tak, aby było możliwe na tej podstawie określenie rodzaju poniesionego wydatku.

2. Zaklasyfikowanie z niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej wydatku w kwocie 14,4 tys. zł. na majątkowe prawa autorskie (wartości niematerialne i prawne). Wydatek na wartości niematerialne i prawne dotyczące logo TŻŚ w kwocie 14,4 tys. zł zaklasyfikowano jako poniesiony z paragrafu klasyfikacji budżetowej 430 - Zakup usług pozostałych (grupa wydatków bieżących jednostki). Kwota powyższa przekraczająca wartość 3,5 tys. zł²⁷ stanowiła wydatek majątkowy i powinna być zaklasyfikowana do paragrafu klasyfikacji budżetowej 606 - wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, zgodnie z załącznikiem nr 4 Klasyfikacji paragrafów wydatków i środków do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów

²² Nr BDG.V.320.U.150.2017 z 13.12.2007 r.

²³ W §6 umowy.

²⁴ Faktura nr 5/12/2017 z 22.12.2017 r.

²⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.).

²⁶ Zgodnie z którą stanowią je prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok.

²⁷ Wskazaną w art. 16f ustawy z dnia 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1932).

*i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*²⁸ (dalej: rozporządzenie o klasyfikacji paragrafów). Poniesienie przedmiotowego wydatku ze środków bieżących jednostki było niezgodne z § 3 ust. 21 Polityki Rachunkowości MGMIŻŚ²⁹, w którym wskazano, że „Wartości niematerialne i prawne finansowane są ze środków pieniężnych przewidzianych na finansowanie inwestycji, gdy ich wartość przekracza 3.500 zł brutto i okres użytkowania jest dłuższy niż rok”. Skutkiem poniesienia tego wydatku majątkowego w kwocie 14,4 tys. zł na nabycie wartości niematerialnych i prawnych w ramach zawartej umowy było przekroczenie planu finansowego jednostki o kwotę 7,69 tys. zł. Wydatki w ramach wskazanej umowy zrealizowano na podstawie decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2017 dotyczącej przyznania Ministrowi GMIŻŚ z rezerwy ogólnej środków z przeznaczeniem na utworzenie TŻŚ³⁰, w ramach której przewidziano limit środków inwestycyjnych w paragrafie 606 w wysokości 130,0 tys. zł. Całkowita suma wydatków rezerwy ogólnej poniesionych w 2017 r. w paragrafie 606 wyniosła 123,29 tys. zł, a kwota 14,4 tys. zł faktycznego wydatku majątkowego nie mieściła się w limicie. Działanie takie naruszało art. 44 ust. 1 pkt 3 upf, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Za nieprawidłowość była odpowiedzialna Główna Księgowa MGMIŻŚ, która zgodnie z art. 54 ust. 3 upf potwierdziła, że powyższy wydatek mieścił się w planie finansowym jednostki. Główna Księgowa wyjaśniła, że wydatek został sfinansowany prawidłowo, jako usługa z §430 – Zakup usług pozostałych wskazując, że ponoszone nakłady na zakup/wytworzenie wartości niematerialnych i prawnych mogą być klasyfikowane zarówno z paragrafów dotyczących wydatków bieżących jak i inwestycyjnych.

NIK nie podziela tego stanowiska, ponieważ zarówno rozporządzenie o klasyfikacji paragrafów, jak i Polityka rachunkowości (§3 ust. 21 – 23) jednoznacznie rozgraniczała grupę wydatków inwestycyjnych (600) od grupy wydatków bieżących jednostki (400), jako wyróżnik określając kwotę 3,5 tys. zł³¹. Nabyty przedmiot umowy nie może być jednocześnie usługą i składnikiem majątkowym.

(dowód: akta kontroli str. 585-616, 619-624, 636-644, 791-807, 826-836, 926-931)

Uwagi NIK zwraca uwagę, że przy dokonywaniu weryfikacji dowodów księgowych nie w pełni stosowano postanowienia Zarządzenia Nr 1/2016 Dyrektora Generalnego MGMIŻŚ z dnia 24 marca 2016 r. dotyczącego obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w MGMIŻŚ, w zakresie wymaganych elementów opisu merytorycznego potwierdzających dokonanie tej weryfikacji.

Ponadto zdaniem NIK, w wyniku rozstrzygnięcia przetargu na zakup dwóch fabrycznie nowych silników przeznaczonych do montażu na statku szkoleniowym stanowiącym wyposażenie TŻŚ nie dochowano należytej staranności przy zawieraniu umowy, określeniu gwarancji i sporządzaniu protokołu zdawczo-odbiorczego. Nieujęcie w protokole zdawczo-odbiorczym cech umożliwiających identyfikację zakupionych egzemplarzy silników, które następnie pozostawiono do przechowania wykonawcy bez określenia wymagań w zakresie warunków przechowywania może utrudnić ostateczny odbiór danych jednostek napędowych w stanie, w jakim je zakupiono.

²⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.

²⁹ Zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego MGMIŻŚ, Warszawa, grudzień 2016 r.

³⁰ Nr decyzji MF/FG5.4143.3.35.2017.MF.2262 z 16.08.2017 r.

³¹ Wskazana w art. 16f ustawy z dnia 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1932 ze zm.) wg. stanu prawnego do 31.12.2017 r.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 204,1 tys. zł, co stanowiło 19,5% planu po zmianach (1.046,3 tys. zł) i 312,5% wydatków roku 2016.

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 81 tys. zł, co stanowiło 9,9% planu po zmianach (818,4 tys. zł.). Wydatki majątkowe zostały przeznaczone na funkcjonowanie systemu RIS Dolnej Odry. Niski stopień realizacji wydatków budżetu środków europejskich wynikał głównie z przedłużającej się procedury uzyskania korekty decyzji Ministra Rozwoju i Finansów nr 193/POLIŚ2020/2016 z 29 grudnia 2016 r. w sprawie finansowania projektu, w związku ze zwiększeniem planu wydatków niekwalifikowanych. Wzrost wydatków niekwalifikowanych wynikał ze zmiany lokalizacji centrum systemu RIS Dolnej Odry, wskutek pozyskania nowej siedziby od Gminy Miasta Szczecin umożliwiającej lepszą realizację założeń projektu, niż w lokalizacji pierwotnie planowanej. Wniosek o korektę decyzji dotyczył zmian kosztów projektu w związku z modernizacją nowej siedziby. Ostatecznie korektę decyzji³² uzyskano 13 października 2017 r., w związku z czym nie było możliwe zrealizowanie wydatków przewidzianych na rok 2017. Wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 123,1 tys. zł, co stanowiło 53,9% planu po zmianach (228,3 tys. zł).

W Jednostce kontrolowanej nie planowano i nie realizowano wydatków budżetu środków europejskich w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 301-303, 318-322, 347-392, 393-394, 425-427, 524-525)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki części 69 w układzie zadaniowym były zaplanowane zgodnie ze strukturą układu zadaniowego określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017³³, w ramach trzech funkcji odnoszących się do poszczególnych obszarów działań państwa, tj. funkcji 3, 11 i 19³⁴ oraz funkcji o charakterze technicznym (funkcja 22 - *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*).

Największe wydatki w 2017 r. według rocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) poniesiono w funkcji 19 – Transport i infrastruktura transportowa w ramach zadania 19.3 Transport i żegluga śródlądowa, tj. łącznie 9 288,4 tys. zł (9 064,3 tys. zł budżet państwa i 204,1 tys. zł budżet środków europejskich).

W wyniku prowadzonej działalności uzyskano m.in. następujące efekty rzeczowe:

- zakupiono od Gminy Miasta Szczecin nieruchomość przy ul. K. Kolumba 79/80 w celu zapewnienia lokalizacji centrum systemu RIS Dolnej Odry;

³² Decyzja nr IP6.973.123.2016.193-193b.PBQ.

³³ Dz.U. poz. 735.

³⁴ Funkcja 3 Edukacja, wychowanie i opieka (zadanie – Oświata i wychowanie), Funkcja 11 Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic (zadanie – Gotowość struktur administracyjnych kraju do obrony państwa), Funkcja 19 Transport i infrastruktura transportowa (zadanie – Transport morski i żegluga śródlądowa).

- zakupiono urządzenia wielofunkcyjne, radiotelefony oraz rejestrator (serwer) z kamerą w celu nadzoru nad lokalizacją centrum systemu RIS Dolnej Odry;
- zakupiono wyposażenie biurowe dla Technikum Żeglugi Śródlądowej, pomoce dydaktyczne, sprzęt komputerowy oraz urządzenia wielofunkcyjne, oprogramowanie symulacyjne i symulator siłowni okrętowej, wyposażenie nawigacyjne, kamizelki ratunkowe oraz silniki przeznaczone do montażu na statku szkoleniowym;
- wdrożono system kontroli dostępu i rejestracji czasu pracy w MGMiŻŚ.

Dla zadania 19.3. został przyjęty miernik, zdefiniowany jako: „*Udział kontroli statków śródlądowych w ogólnej liczbie statków ujętych w rejestrze administracyjnym polskich statków żeglugi śródlądowej*” (w szt/szt). Planowana wysokość miernika według sprawozdania Rb-BZ1 za 2017 r. wynosiła 3 858/263, a zrealizowana 3 305/354. Przedmiotowy miernik był nieprawidłowo skonstruowany i zawierał nieprawdziwe dane według założonej definicji, ponieważ:

- rzeczywista liczba statków żeglugi śródlądowej zarejestrowanych w polskim rejestrze statków żeglugi śródlądowej wynosiła 4768³⁵;
- liczby użyte w mianowniku były w rzeczywistości liczbą inspekcji przeprowadzonych przez Techniczne Komisje Inspekcyjne, a liczby w liczniku wskazywały liczbę krótkich doraźnych kontroli przeprowadzanych na jednostkach pływających żeglugi śródlądowej (np. sprawdzenie ważności dokumentów uprawniających do żeglugi i eksploatacji danej jednostki).

W 2017 r. liczba zarejestrowanych statków w polskim rejestrze statków żeglugi śródlądowej wynosiła 4768 szt.

(dowód: akta kontroli str. 336, 426-427, 629-674, 769-779)

Ustalone
nieprawidłowości

W sprawozdaniu Rb-ZB1 podano wielkość planowaną i wykonaną miernika dla zadania 19.3 *Transport i żegluga śródlądowa* niezgodnie z przyjętą definicją miernika, tj. w liczniku podano liczbę przeprowadzonych kontroli, a w mianowniku liczbę przeprowadzonych inspekcji przez Techniczne Komisje Inspekcyjne, zamiast liczby statków ujętych w rejestrze administracyjnym polskich statków żeglugi śródlądowej.

Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej, że w Rb-BZ1 zamiast miernika zgodnego z zakładaną definicją, wstawiono inne niewłaściwe wartości. Ponadto wyjaśniła, że po dokonanej analizie i ocenie nazwy miernika i algorytmu jego wyliczenia została podjęta decyzja o zmianie nazwy miernika na 2018 rok, na „Liczba statków, w których stwierdzono uchybienia w stosunku do ogólnej liczby przeprowadzonych inspekcji statków (szt/szt)”. Przedmiotowa zmiana została przedstawiona do Ministerstwa Finansów w październiku 2017 r.

Zdaniem NIK prezentacja nieprawidłowych wartości miernika w sprawozdaniu Rb-BZ1 była działaniem nierzetelnym, a fakt zmiany miernika na rok 2018 nie zmienia oceny NIK w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 336, 932-935)

Ocena częściowa

Realizując wydatki budżetu państwa w 2017 r. Minister do spraw gospodarki morskiej wykonał wydatki na poziomie zbliżonym do kwot zaplanowanych. Stwierdzono niski poziom realizacji wydatków środków europejskich. Wykazano także, że naruszone zostały przepisy ufp i przepisy wewnętrznych regulacji

³⁵ Stan na koniec roku 2017.

MGMiŻŚ. Ponadto w ramach realizacji budżetu zadaniowego nierzetelnie sporządzono jeden z mierników opisujący realizację zakładanych do osiągnięcia celów.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 69 – Żegluga śródlądowa i sprawozdań jednostkowych MGMiŻŚ:

- 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
- sprawozdań 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 69 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 (poza jednym przypadkiem nierzetelnej prezentacji wartości miernika w sprawozdaniu Rb-BZ1) prawidłowe sporządzanie sprawozdań. Zasady kontroli zarządczej w tym obszarze wdrożono zgodnie z *instrukcją o obiegu dokumentów* i polegały na sprawdzaniu zgodności sprawozdań z planem finansowym i ewidencją finansowo-księgową. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 30-105, 109-302, 308-316, 856-919)

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 w zakresie operacji finansowych.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶, wnosi o:

- 1) zdefiniowanie miernika dla zadania 19.3. Transport i żegluga śródlądowa w sposób jednoznacznie pozwalający ocenić poziom wykonania zadania i osiągnięcia celu;

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

- 2) wzmocnienie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi MGMIŻŚ w zakresie należytego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w zawieranych umowach;
- 3) wzmocnienie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi MGMIŻŚ w zakresie rzetelnego potwierdzania weryfikacji dokumentów księgowych.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski


Podpis

