



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

KIN.410.001.01.2021

Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury

Ministerstwo Infrastruktury
ul. T. Chałubińskiego 4/6,
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 33/2021 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części: 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport
(i wykonanie planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych) oraz w części 69 – Żegluga
śródlądowa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury ul. T. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 9 stycznia 2018 r. Kontrolą objęto także działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (jako dysponenta części 21 – Gospodarka morska i 69 – Żegluga śródlądowa), którym był w okresie od 11 grudnia 2017 r. do 6 października 2020 r. Marek Gróbarczyk.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Kornel Drabarek – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/6/2021 z 12 stycznia 2021 r.; 2. Ryszard Ostaszewski – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/4/2021 z 12 stycznia 2021 r.; 3. Witold Olczyk – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/9/2021 z 15 stycznia 2021 r.; 4. Kazimierz Cymerys – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/12/2021 z 28 stycznia 2021 r.; 5. Iwona Zubrzycka – Wasil – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/5/2021 z 12 stycznia 2021 6. Adam Owsianik – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/13/2021 z 8 lutego 2021 r.; 7. Krzysztof Żydek – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/15/2021 z 9 lutego 2021 r. 8. Agnieszka Sej – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/17/2021 z 15 marca 2021 r. (akta kontroli str. cz. 21: 1-4, 713-714, cz. 39: 1-6, cz.69:1-7)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponentów części budżetowych 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa, ocena wykonania planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach ww. części budżetu państwa.
Zakres kontroli	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,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponentów części budżetu państwa na podstawie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ufp), w tym nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek.

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

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

- analizy wykonania planu dochodów,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w częściach objętych kontrolą w trakcie roku budżetowego,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części objętych kontrolą limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponentów III stopnia,
- analizy prawidłowości udzielenia i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analizy stanu zobowiązań,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części objętych kontrolą.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.

² Dz.U. z 2021 r. poz. 305.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

III. 1. Część 21 – Gospodarka morską

W 2020 r. w części 21 – Gospodarka morską zrealizowano wydatki budżetu państwa w kwocie 999 985,4 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 4751,2 tys. zł), tj. 99,5% planu po zmianach, co NIK ocenia pozytywnie.

Największa kwota wydatków (stanowiąca 32,4 % ogółu zrealizowanych wydatków) dotyczyła zadań inwestycyjnych. Wydatki te poniesiono w kwocie 323 954,4 tys. zł, w tym na realizację: programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” w kwocie 285 mln zł i programu wieloletniego pn. „Program ochrony brzegów morskich” w kwocie 33 919,5 tys. zł.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 21 zostały zrealizowane w kwocie 1 123 977,4 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na udzieleniu wsparcia właścicielom lub armatorom jachtów komercyjnych z tytułu braku możliwości wykonywania połowów rekreacyjnych (w łącznej kwocie 14 mln zł) pomimo tego, że nie zbadano, czy beneficjenci tej pomocy faktycznie ponieśli straty z tego tytułu, a jeśli tak, to w jakiej wysokości. Z informacji uzyskanych przez NIK z urzędów skarbowych wynika, że większość beneficjentów nie osiągało (w latach 2017-2019) rocznych przychodów w kwocie zbliżonej do wyliczonej przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: MGMIŻS) w wysokości 200 tys. zł na jeden jacht. Ponadto, pomimo tego, że uzasadnieniem przekazania ww. wsparcia było „utrzymanie zatrudnienia w gospodarce narodowej”, MGMIŻS nie przewidziało badania (w ramach ewaluacji) jaki wpływ miało to wsparcie na utrzymanie poziomu zatrudnienia, a także nie posiadało informacji, jaki był poziom zatrudnienia w ww. podmiotach przed otrzymaniem wsparcia oraz po jego uzyskaniu. W ocenie NIK wydatkowanie 14 mln zł na wsparcie armatorów było nierzetelne i niegospodarne.

Szczegółowe badanie próby 58 wydatków na łączną kwotę 13 931,3 tys. zł (zrealizowanych przez dysponenta III stopnia) wykazało, że zostały one dokonane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi. Analiza trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których w 2020 r. wydatkowano 387,1 tys. zł, wykazała, że przeprowadzone je zgodnie z obowiązującymi przepisami, a zrealizowane zamówienia służyły realizacji zadań i celów kontrolowanej jednostki.

III. 2. Część 39 – Transport

NIK pozytywnie ocenia realizację zadań finansowanych w 2020 r. w części 39 – Transport. Ustalony limit wydatków budżetu państwa w części 39 został wykorzystany w kwocie 26 133,4 mln zł, w tym wydatki niewygasające, które stanowiły 7314,1 mln zł, tj. 28 % zrealizowanych wydatków. Wydatki zrealizowane w 2020 r. stanowiły 99,9% planu po zmianach i 260,8 % wykonania wydatków w tej części, zrealizowanych w 2019 r. (10 022,1 mln zł.). Tak znaczny wzrost zrealizowanych wydatków (z których prawie jedną trzecią stanowiły wydatki niewygasające) wynikał m.in. z ujęcia w planie na 2020 r. (po zmianach) wydatków, które powinny znaleźć się w projekcie ustawy budżetowej na 2021 r. w kwocie 5842,7 mln zł (następnie zgłoszonych do wydatków niewygasających). Ujęcie ww. wydatków w planie na 2020 r. zaburzało roczność budżetu państwa uregulowaną w art. 109 ust. 1, 3 i 4 upr., miało wpływ na deficyt budżetu państwa w 2020 r. i deficyt zaplanowany w ustawie budżetowej na 2021 r.⁴ W rezultacie wydatki te w całości znalazły się w wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 r.

NIK zauważa podejmowane przez Ministra Infrastruktury działania, mające na celu zapewnienia realizacji i finansowania zadań w 2021 r., wskazując jednak, że środki na ten cel powinny znajdować się w budżecie państwa na rok 2021.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywną i negatywną. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴⁴ Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190).

W 2020 r. z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 13 623 500,1 tys. zł, co stanowiło niemal 100% wykonania planu po zmianach (13 672 814 tys. zł).

Szczegółowe badanie wydatków dysponenta III stopnia w łącznej kwocie 3796 tys. zł, wykazało, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych m.in. w ufp i aktach wykonawczych do tej ustawy. Nie stwierdzono wydatkowania środków publicznych w sposób niegospodarny.

Kontrola postępowań o udzielenie zamówień publicznych, przeprowadzona na próbie trzech postępowań w wyniku realizacji których wydatkowano 3692,6 tys. zł wykazała, że zostały przeprowadzone prawidłowo oraz służyły realizacji zadań MI.

Minister Infrastruktury monitorował wykonanie planu dochodów i wydatków przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych w części 39, m.in. poprzez analizę cyklicznych sprawozdań okresowych, a także dodatkowych informacji o dochodach i wydatkach.

III. 3. Fundusz Dróg Samorządowych

W wyniku kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: Fundusz lub FSD) w 2020 r. nie stwierdzono niecelowego ani niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, a koszty poniesiono na realizację zadań ustawowych.

NIK zwraca uwagę, że w planie finansowym Funduszu na 2020 r. ujęto (po stronie przychodów i kosztów) dodatkową kwotę 3,8 mld zł, przeznaczoną de facto na realizację zadań w 2021 r. Miało to wpływ na wykonanie w 2020 r. kosztów realizacji zadań wynikających z ustawy tworzącej⁵ Fundusz na poziomie 3362 mln zł, tj. jedynie 46,7% planu (7204 mln zł). Ujęcie ww. kwoty w planie finansowym Funduszu na 2020 r. zaburzało roczność budżetu państwa, o której mowa w art. 109 ust. 1, 3 i 4 ufp.

Ponadto, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku wystawienia (do dnia zakończenia kontroli) decyzji w sprawie wymierzenia należnych wpłat z zysku od sześciu spółek z branży radiofonii i telewizji.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych za 2020 r. z wyjątkiem sprawozdań Rb-33 i Rb-40, w których w kosztach okresu sprawozdawczego ujęto całkowitą wartość umów wieloletnich.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo, jednak nie odzwierciedlały w pełni faktycznego stanu realizacji zadań Funduszu.

III. 4. Część 69 – Żegluga śródlądowa

W części 69 – Żegluga śródlądowa wykonano budżet państwa w wielkościach zbliżonych do określonych w ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.⁶ Dochody budżetowe zostały zrealizowane w kwocie 784 tys. zł, co stanowiło 98% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej, a wydatki wyniosły 25 521,9 tys. zł, tj. 94,5% planu po zmianach i 112 % wydatków poniesionych w 2019 r. (22 792,4 tys. zł). Wydatki budżetu środków europejskich w zrealizowano w kwocie 4449,4 tys. zł, tj. 93 % planu po zmianach. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- dokonaniu zmiany w planie wydatków części 69 – Żegluga śródlądowa – zwiększeniu planu (poprzez przeniesienie z innych części budżetowych) o kwotę 2 mln zł, pomimo braku uzasadniania do takiego działania;
- niesporządzeniu wystąpień pokontrolnych lub sprawozdania z kontroli z dwóch przeprowadzonych kontroli w jednostce podległej – Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu (dysponent III stopnia), pomimo upływu ponad pół roku od ich zakończenia;

⁵ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1430 ze zm.).

⁶ Dz. U. poz. 571 ze zm. (dalej: ustawa budżetowa na rok 2020).

- nierzetelnym (określono termin jej obowiązywania, który uniemożliwiał pełną realizację umowy) zawarciu umowy dotyczącej nadzoru nad inwestycjami prowadzonymi przez Technikum Żegluga Śródlądowej we Wrocławiu i w efekcie nieosiągnięciu części celów, jakie ustalono w umowie.

Ww. nieprawidłowości świadczą o braku rzetelnego i skutecznego nadzoru dysponenta części nad gospodarką finansową i inwestycjami prowadzonymi przez podległą jednostkę. Szczegółowe badanie wydatków budżetu państwa w kwocie 929,1 tys. zł, tj. 16,5% wydatków dysponenta III stopnia części 69 – Żegluga śródlądowa nie wykazało nieprawidłowości w zakresie celowości dokonanych wydatków oraz opisu dowodów księgowych i ich ujęcia w księgach rachunkowych.

Badanie trzech postępowań dotyczących udzielenia zamówień publicznych, w wyniku których w 2020 r. wydatkowano 453 tys. zł wykazało, że zostały przeprowadzone prawidłowo oraz służyły realizacji zadań MG MiŚS/MI.

III. 5. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje łączne sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych za 2020 r. sporządzone przez dysponenta części 21, 39 i 69⁷ oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia w MI.

Sprawozdania łączne dysponenta ww. części budżetowych zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów. Objęte kontrolą sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia, zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z prowadzonej 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.

Poddane badaniu księgi rachunkowe dysponenta części 39 oraz dysponenta III stopnia (MI) w części 69 stanowiące podstawę sporządzania sprawozdań, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz należności i zobowiązań prowadzone były prawidłowo.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

Dochody budżetowe

1.1. Część 21 – Gospodarka morska

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2020 r. dochody w części 21 wyniosły 12 152,7 tys. zł i były wyższe o 8 % od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na 2020 r. (11 244 tys. zł). W porównaniu do wykonania dochodów per saldo⁹ w 2019 r. dochody w tej części były wyższe o 243,6% (3536,6 tys. zł). Najwyższe dochody – 10 809,8 tys. zł, tj. 88,9% ogółu dochodów w tej części, uzyskano w dziale 600 – Transport i łączność. Dochody uzyskano m.in. z tytułu:

- najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa – 3676,4 tys. zł;
- opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów – 2516 tys. zł;

⁷ Łącznie 24 sprawozdania.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Rzeczywiste dochody osiągnięte w 2019 r. wyniosły 17 608,2 tys. zł, ale zostały pomniejszone o kwotę 14 071,6 tys. zł, przeznaczoną na zwrot nadpłaconego dochodu z lat poprzednich i objętej ugodą sądową. W porównaniu dochodów osiągniętych w 2020 r. do dochodów osiągniętych w roku 2019 r. (bez pomniejszenia o kwotę objętą ugodą), dochody osiągnięte w roku 2020 były mniejsze od dochodów w 2019 r. o 5455,5 tys. zł, tj. o 31%.

- opłat za inspekcje statków, rejestracje jednostek pływających, wydanie kart bezpieczeństwa, zezwoleń na wejście/wyjście statków do/z portów – 1231,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 267-269, 289-292, 462)

Na koniec 2020 r. w części 21 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 2324,4 tys. zł, w tym zaległości netto w wysokości 2201 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2019 r. należności zwiększyły się o 400,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 994-996)

Dochody zrealizowane przez dysponenta III stopnia wyniosły 763,5 tys. zł, co stanowiło 99,3% planu (769 tys. zł).

(akta kontroli str. 58-94, 196-197, 205, 464-475, 495-502)

1.2. Część 39 – Transport

Zrealizowane w 2020 r. dochody wyniosły 123 541,3 tys. zł i były wyższe o 22 629,3 tys. zł (22,4%) od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2020 (100 912 tys. zł) oraz niższe o 25,6% od dochodów uzyskanych w 2019 r. (166 098,2 tys. zł).

Niemal całość dochodów - 122 329 tys. zł, tj. 99% dochodów ogółem, uzyskano w dziale 600 Transport i łączność, w tym najwyższe, w rozdziałach:

- 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA), w kwocie 78 756,6 tys. zł. Głównymi źródłami dochodów były wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów w kwocie 46 679,5 tys. zł;
- 60056 Urząd Lotnictwa Cywilnego (dalej: ULC), w kwocie 25 367,3 tys. zł; głównymi źródłami dochodów były wpływy z tytułu:
 - opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów, w wysokości 5915,6 tys. zł (co stanowiło 23,3% łącznej kwoty dochodów ULC);
 - opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne, w tym opłaty za częstotliwości w wysokości 2929,1 tys. zł (co stanowiło 11,5% łącznej kwoty dochodów ULC).
- 60055 Inspekcja Transportu Drogowego (dalej: ITD), w kwocie 4575,2 tys. zł; Dochody pochodziły z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłat ewidencyjnych w tym opłaty za częstotliwości w kwocie 2334 tys. zł (co stanowiło 51% łącznej kwoty dochodów ITD),

(akta kontroli str. 7-9, 959-972)

Na koniec 2020 r. w części 39 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 163 134,5 tys. zł, które były wyższe o 13 995,6 tys. zł (o 9,4%) od należności wykazanych na koniec 2019 r. (149 138,9 tys. zł).

Największe kwoty należności pozostałych do zapłaty wystąpiły w GDDKiA w wysokości 153 674,6 tys. zł i były wyższe o 7,3% od należności wykazanych w 2019 r. (143 263,5 tys. zł).

Zaległości na koniec 2020 r. wyniosły 41 781,8 tys. zł i były wyższe o ponad 36,6% od zaległości wykazanych na koniec 2019 r. (30 583,4 tys. zł). Największe zaległości w 2020 r. wystąpiły w GDDKiA w kwocie 36 240,4 tys. zł i były o 40,3% wyższe od zaległości na koniec 2019 r. (25 827,6 tys. zł)¹⁰.

(akta kontroli str. 963-964, 635-637, 1402-1403)

Dochody zrealizowane w 2020 r. przez dysponenta trzeciego stopnia (w MI) wyniosły 1554,9 tys. zł i były wyższe o 15,9% od dochodów prognozowanych (1342 tys. zł), a niższe o 18,8% od dochodów uzyskanych w 2019 r. (1916,1 tys. zł).

¹⁰ Wzrost zaległości wynikał m.in. z naliczenia kar za niedotrzymanie warunków umowy, naliczenia odsetek ustawowych z tytułu nieuregulowanych należności, naliczenia odsetek od należności spornych.

Dochody te uzyskano m.in. z tytułu:

- opłat egzaminacyjnych w związku z funkcjonowaniem komisji weryfikacyjnych kandydatów na egzaminatorów i egzaminatorów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz kandydatów na instruktorów techniki jazdy i instruktorów, a także z wpływów z tytułu funkcjonowania komisji weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych, tj. z wpłat od Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego 1,5% opłat za przeprowadzenie części teoretycznej egzaminu państwowego oraz z opłat za wydanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów (562,9 tys. zł);
- rozliczeń z lat ubiegłych, obejmujących: zwrot nadpłaty podatku od nieruchomości, rozliczenie kaucji w związku z zakończeniem umowy PKBWK/PKBWL o najem powierzchni i miejsc parkingowych i refundacje z Komisji Europejskiej za bilety lotnicze (384,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 2001-2030)

1.3. Część 69 – Żegluga śródlądowa

Dochody budżetowe w części 69 w 2020 r. zostały zrealizowane w kwocie 784 tys. zł, co stanowiło 98 % kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2020 r. (po zm.) - 800 tys. zł i 93,8 % dochodów zrealizowanych w tej części w 2019 r. (835,8 tys. zł).

Dochody uzyskano głównie (691 tys. zł, tj. 88,1% zrealizowanych dochodów) z opłat pobieranych przez urzędy żeglugi śródlądowej m.in. za przeprowadzone inspekcje techniczne, pomiary statków żeglugi śródlądowej, zmiany w dokumentach kontrolowanych statków, wydawanie książeczek żeglarskich, świadectw kwalifikacji i patentów. W 2020 r. uzyskano nieplanowane dochody, w kwocie 65 tys. zł (tj. 8,3% ogółu dochodów zrealizowanych w części 69) z tytułu wpłaty kary umownej za nieterminową realizację remontu pchacza Bizon III, będącego własnością Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu (dalej: TŻŚ we Wrocławiu). Wpłata ta była efektem realizacji wniosku pokontrolnego NIK, skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. przeprowadzonej w TŻŚ we Wrocławiu¹¹.

Należności (w całości zaległe) na koniec 2020 r. wyniosły 109,8 tys. zł, co oznaczało wzrost w stosunku do 2019 r. o 3,6%.

(akta kontroli str. 204-205, 952-955, 970-981)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wydatki w części 21 – Gospodarka morska

OBSZAR

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Wydatki budżetu państwa w części 21 (łącznie)

W ustawie budżetowej na 2020 r. wydatki budżetu państwa w części 21 zostały zaplanowane w kwocie 808 641 tys. zł. W trakcie 2020 r. plan został zwiększony (na podstawie 46 decyzji) o kwotę 209 329,9 tys. zł, w tym:

- 44 decyzjami Ministra Finansów o kwotę 208 962,9 tys. zł;
- dwoma decyzjami Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (przesunięcie środków z innych części budżetowych w łącznej kwocie 367 tys. zł).

Ponadto w trakcie 2020 r., na podstawie siedmiu decyzji Ministra Finansów, planowane wydatki zostały zmniejszone o kwotę 795,1 tys. zł. Podjęto¹² także decyzję o zablokowaniu kwoty 2865,8 tys. zł. z przeznaczeniem na rezerwę celową poz. 74 pn. „Przeciwdziałanie

¹¹ Wniosek dotyczył naliczenia kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji umowy nr 14/TŻŚ/2019 z dnia 27 listopada 2019 r.

¹² Decyzja Ministra Finansów nr MF/BP2.4143.19.53.2020.BLOK wydana w związku z decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków budżetu państwa.

COVID-19". W 2020 r. nie zwiększano planu wydatków środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa. W efekcie tych zmian plan wydatków po zmianach wynosił 1 005 193,9 tys. zł.

Zrealizowane w części 21 wydatki wyniosły 999 985,4 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 4751,2 tys. zł), tj. 99,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2019 r. wydatki były wyższe o 387 623,7 tys. zł, tj. o 63,3%¹³. Wydatki w kwocie 758 517 tys. zł (75,8% wydatków ogółem) poniesiono w dziale 600 – Transport i łączność, przede wszystkim w:

- rozdziale 60043 – Urzędy morskie (696 104 tys. zł, w tym wydatki niewygasające 3851,2 tys. zł);
 - rozdziale 60044 – Ratownictwo morskie (42 033 tys. zł)
- (akta kontroli str. 975-993, 1070-1077)

Ze środków przyznanych z rezerwy celowej (188 584,6 tys. zł), wykorzystano kwotę 188 576,8 tys. zł (tj. 99,9 % przyznanych środków), m.in. na:

- modernizację toru wodnego Świnoujście - Szczecin do głębokości 12,5 m w kwocie 85 124,9 tys. zł;
- budowę drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską w kwocie 50 420 tys. zł (środki z rezerwy celowej poz. 10 Uzupełnienie środków na realizację programu wieloletniego pn. Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską);
- modernizację układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku w kwocie 38 191,1 tys. zł;
- budowę dwóch wielozadaniowych jednostek pływających w kwocie 6241,5 tys. zł;
- podwyższenie wynagrodzeń pracowników uczelni morskich w związku z art. 368 ust. 9 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁴ w kwocie 1734 tys. zł;
- zabezpieczenie przeciwpowodziowe Krynicy Morskiej w kwocie 1122,9 tys. zł,
- budowę dwóch wielozadaniowych jednostek pływających dla Urzędu Morskiego w Szczecinie – w kwocie 880,7 tys. zł.

W 2020 r. z rezerwy celowej na zadanie „Wypłata jednorazowego dofinansowania zakupu sprzętu lub oprogramowania dla nauczycieli zatrudnionych w Zespole Szkół Morskich w Świnoujściu” planowano wydatkować kwotę 24,5 tys. zł, a wykorzystano 17,6 tys. zł. Środki te nie zostały w pełni wykorzystane, ponieważ nie wszyscy uprawnieni nauczyciele złożyli wnioski o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 100-172, 224-235, 255-262, 267, 270-284, 462, 610-616, 975-993, 1070-1077)

Wydatki wg grup ekonomicznych poniesiono na:

- wydatki majątkowe - 323 954,4 tys. zł, tj. 32,4% ogółu wydatków;
- wydatki bieżące - 310 719,9 tys. zł, tj. 31,1% ogółu wydatków;
- wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE –199 119,3 tys. zł, tj. 19,9% ogółu wydatków;
- wydatki na dotacje i subwencje –160 188,6 tys. zł, tj. 16% ogółu wydatków.
- wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 6003,2 tys. zł, 0,6% wydatków części 21.

Wydatki bieżące w 2020 r. były niższe od wydatków w 2019 r. o 15 098,1 tys. zł (4,6%). Istotną pozycję w tej grupie wydatków (46,2%), stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, które wyniosły 143 660,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 710-711, 975-993)

Wydatki majątkowe w 2020 r. przeznaczono głównie na realizację:

1. Programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. W 2020 r. na realizację programu wydatkowano 285 000 tys. zł, tj.

¹³ Wzrost wydatków wynikał ze zrealizowania większej liczby zadań przez urzędy morskie, w tym na wydatki majątkowe. Ogółem zrealizowane wydatki majątkowe w części 21 w 2020 r. wzrosły w porównaniu do 2019 r. o ponad 153%.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 478 ze zm. (dalej: ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce).

100% planu. W związku z realizacją powyższego przedsięwzięcia wykonano m.in: przeniesienie roślin chronionych na stanowiska zastępcze; wycinkę/wykoszenie trzciny na terenie inwestycji; opracowanie opinii dotyczącej projektu wykonawczego zamiennego budowy sztucznej wyspy; inwentaryzację ornitologiczną łąk; projekt budowlany wieży strunobetonowej na terenie Bazy Oznakowania Nawigacyjnego w Elblągu; powierzchniowe badania archeologiczne wraz z opracowaniem ich wyników w pasie rozgraniczenia inwestycji budowlanej; oczyszczenie dna z materiałów ferromagnetycznych w tym wybuchowych na obszarze Zalewu Wiślanego w granicach Toru Wodnego i na obszarze rzeki Elbląg (2 część zamówienia); roboty budowlane.

2. Programu wieloletniego pn. „Program ochrony brzegów morskich”. W 2020 r. na realizację programu wydatkowano 33 919,5 tys. zł, tj. 99,8% planu, m.in. na: umocnienie brzegowe Kąty Rybackie - Krynica Morska - mur przeciwpowodziowy o długości około 110 m, posadowiony na ścianie szczelnej; przebudowę umocnienia brzegowego w Jastrzębiej Górze (km 134,232-134,465) - zrealizowano dostawy materiałów konstrukcyjnych; sztuczne zasilanie w rejonie Władysławowo - Jurata - wykonano prace czepalno-refulacyjne związane ze sztucznym zasilaniem brzegu Półwyspu Helskiego o kubaturze 190 177 m³.

Ponadto, ze środków wydatków majątkowych zrealizowano m.in. następujące zadania:

- budowa konstrukcji tłumiącej nadmierne falowanie w basenie jachtowym przy kanale Płonie w Gdańsku;
- budowa umocnienia dna wzdłuż Falochronu zachodniego w porcie Łeba,
- modernizacja zespołu obiektów dydaktycznych przy ul. Willowej 2-4 w Szczecinie na potrzeby Akademii Morskiej w Szczecinie;
- rozbudowa budynku internatu wraz z termomodernizacją w Zespole Szkół Morskich w Świnoujściu;
- budowa i modernizacja umocnień brzegowych w Kątach Rybackich, Krynicy Morskiej, Rewie, Jastrzębiej Górze;
- odbudowa zespołu ostróg drewnianych zlokalizowanych na wschód od portu Darłowo.

(akta kontroli str. 38-41, 224-235, 710-711, 975-993)

Dotacje i subwencje.

Łącznie kwota dotacji i subwencji dla wyższych uczelni morskich została zaplanowana w wysokości 156 390 tys. zł. Uczelnie wykorzystały kwotę 156 388,6 tys. zł, tj. blisko 100% planu. W porównaniu do 2019 r. (156 115,2 tys. zł), kwota wykorzystanych dotacji i subwencji była wyższa o 273,4 tys. zł, tj. o 0,2%.

Zaplanowane środki na dotacje podmiotowe¹⁵ dla uczelni morskich w kwocie 45 072 tys. zł wykorzystano w całości. Dotacje przeznaczono na utrzymanie statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr morskich oraz na zadania dotyczące zapewnienia osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej.

Podziału dotacji dokonano zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie sposobu podziału dla uczelni środków finansowych na świadczenia dla studentów oraz na zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej¹⁶.

Na subwencje¹⁷ dla uczelni morskich zaplanowano kwotę 111 318 tys. zł. Wydatki te zrealizowano w wysokości 111 316,6 tys. zł, tj. 99,9%. Środki te przeznaczono na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego, zwiększenie wynagrodzeń

¹⁵ Dotacje udzielone na podstawie przepisów art. 365 pkt. 3 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1-4 oraz art. 365 pkt 6 i art. 459 pkt 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 384.

¹⁷ Subwencje udzielone na podstawie przepisów art. 365 pkt 1 i 2 oraz art. 368 ust. 9 i art. 369 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

pracowników uczelni morskich¹⁸ oraz realizację programu edukacji wojskowej - Legia Akademicka.

Na dotacje celowe, udzielone w oparciu o zawarte umowy¹⁹ przeznaczono łącznie 7800 tys. zł, z tego dla Akademii Morskiej w Szczecinie 4000 tys. zł i Morskiej Stoczni Remontowej „Gryfia” S.A. 3800 tys. zł. Dotacje dla Akademii Morskiej w Szczecinie udzielono na modernizację zespołu obiektów dydaktycznych i przystosowanie obiektów do obowiązujących przepisów przeciw pożarowych.

Umowa dotacji z Morską Stoczną Remontową „Gryfia S.A.” została zawarta na podstawie art. 150 ufp oraz art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców²⁰ w związku z § 2 pkt. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.²¹

Środki przeznaczone na ww. subwencje i dotacje były przekazywane uczelniom zgodnie z harmonogramem (subwencje i dotacje podmiotowe) oraz zgodnie z zawartymi umowami (dotacje celowe), po otrzymaniu wniosku o płatność.

Badaniu poddano sprawozdania beneficjentów dotacji celowych, wnioski o płatność kierowane, zlecenia uruchomienia środków finansowych, a także dokumenty dotyczące potwierdzenia wykonania prac inwestycyjnych (faktury, dokumentacja przetargowa). Badanie 14,2% wykorzystanych dotacji (kwota dotacji, bez subwencji, wynosiła 54 872 tys. zł), w wysokości 7800 tys. zł nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 6, 14-27, 329-457, 683-686, 718-719, 981-993, 997-1007)

Przeciętne zatrudnienie w części 21 w 2020 r. wynosiło 1981 osób i zmniejszyło się w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2019 r. o 13 osób. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) zwiększyły się w porównaniu do 2019 r. o 10 967,2 tys. zł.

Przeciętne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2020 r. wynosiło 6043,3 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2019 r. było wyższe o 0,5 tys. zł, tj. o 9%.

(akta kontroli str. 253-254)

Zobowiązania budżetu państwa w części 21 na koniec 2020 r. wyniosły 184 459,5 tys. zł i były wyższe o 72 798 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2019 r. (111 661,5 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły głównie wydatków inwestycyjnych urzędów morskich (164 571,8 tys. zł) oraz dodatkowych wynagrodzeń rocznych (10 185,9 tys. zł). Przedmiotowe zobowiązania wynikały głównie z realizacji wydatków inwestycyjnych Urzędu Morskiego w Gdyni dotyczących „Budowy umocnienia dna wzdłuż falochronu zachodniego w Łebie” oraz „Budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską – Część I” – w kwocie 136 255,7 tys. zł. Ponadto na zobowiązania złożyły się wydatki na współfinansowanie projektów ze środków UE, w kwocie 28 316,1 tys. zł, dotyczące:

- projektu Urzędu Morskiego w Szczecinie pn. „Modernizacja toru wodnego Świnoujście-Szczecin do głębokości 12,5 m” – w kwocie 25 368,7 tys. zł,
- zadań Urzędu Morskiego w Gdyni dotyczących „Modernizacji układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku”, „Pogłębienia toru podejściowego i akwenów wewnętrznych Portu Gdynia. Etap II – pogłębienie toru podejściowego”, „Ochrony Brzegów morskich w rejonie Półwyspu Helskiego”, „Modernizacji wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap III A” oraz „Zintegrowanego systemu oznakowania nawigacyjnego z elementami e-Navigation” – w kwocie 2947,4 tys. zł. W części 21 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

¹⁸ Środki uruchomione z rezerwy celowej poz. 73 w związku z art. 368 ust. 9 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

¹⁹ Umowa nr 1/DTM-III/14 z dnia 5 grudnia 2014 r. i umowa nr BBF.WR.II.3113.5.12.2019 z dnia 29 maja 2019 r. zawarte Akademią Morską w Szczecinie oraz umowa nr BBF.WR.II.3113.8.1.2020 z dnia 18 sierpnia 2020 r. zawarta ze Stoczną Gryfia.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1669.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1647.

(akta kontroli str. 321-323, 457, 492-493)

W wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 r. ujęto wydatki w kwocie 4751,2 tys. zł, dotyczące:

- pięciu zadań Urzędu Morskiego w Szczecinie w kwocie 3851,2 tys. zł. Środki na cztery z tych zadań zostały przyznane w ustawie z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (dalej: nowelizacja ustawy budżetowej), która weszła w życie z dniem 1 listopada 2020 r. Niezgłoszenie tych zadań na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na 2020 r. było spowodowane tym, że zostały one przejęte od zniesionego z dniem 1 kwietnia 2020 r. Urzędu Morskiego w Słupsku i nie mogły zostać zaplanowane i zgłoszone do projektu ustawy budżetowej przez Urząd Morski w Szczecinie;
- dwóch zadań Ministerstwa Infrastruktury (500 tys. zł);
- jednego zadania Zespołu Szkół Morskich w Świnoujściu (400 tys. zł).

(akta kontroli str. 290-293, 610-611, 718-719, 981-993, 1070-1077)

Wydatki dysponenta III stopnia (w MG MiŻŚ, a od 6 października 2020 r. w MI)

Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 51 087,4 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 500 tys. zł), co stanowiło 95,4% planu finansowego po zmianach (53 557,6 tys. zł). W porównaniu do 2019 r. wydatki te były większe o 213,4 tys. zł. Wydatki poniesiono głównie w dziale 750 – Administracja publiczna, w kwocie 30 702,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 45-48, 58-94, 196, 198-200, 207, 464-475, 495, 603-614, 700)

Wydatki majątkowe dysponenta III stopnia w 2020 r. zrealizowano w kwocie 295,5 tys. zł, tj. 88,1 % planu po zmianach. W porównaniu do 2019 r. wydatki były wyższe o 48,1 tys. zł (o 19,4%).

(akta kontroli str. 50, 58-97, 198-200, 207, 564-575)

Środki z rezerw celowych zostały przeznaczone na wydatki bieżące w kwocie 95 tys. zł i na wydatki majątkowe w kwocie 143,4 tys. zł. Środki z rezerw celowych wykorzystano w 99,6%. Zwiększenie wydatków bieżących związane było ze sfinansowaniem w 2020 r. dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) 5 urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2019 r. w MG MiŻŚ. Wydatki majątkowe przeznaczono na realizację projektu pn.: „System Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej (SIPAM)” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014 – 2020, dla jednostki realizującej tj. MG MiŻŚ.

(akta kontroli str. 51-97, 198-201, 207, 564-575)

Szczegółowym badaniem objęto 39 dowodów księgowych na łączną kwotę 12 817,3 tys. zł wylosowanych metodą monetarną (MUS²²), oraz 19 dowodów księgowych dobranych w sposób celowy na kwotę 1114 tys. zł, w tym 5 wydatków majątkowych na kwotę 1033,2 tys. zł²³. Zbadane wydatki majątkowe dotyczyły realizacji zadania objętego projektem dofinansowanym z UE „Zaprojektowanie, budowa i wdrożenie Systemu Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej (SIPAM)”, w którym środki budżetu państwa wyniosły 143,4 tys. zł, a z budżetu środków europejskich 789,4 tys. zł. Zbadane wydatki budżetu państwa stanowiły 26% wydatków dysponenta III stopnia. Nie stwierdzono nieprawidłowości pod względem danych identyfikacyjnych dowodów, opisu i wartości operacji, daty operacji, akceptacji pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, dekretacji, okresu księgowania oraz wskazania odpowiednich kont.

(akta kontroli str. 815-817)

²² Losowanie ze zbioru dowodów/zapisów stanowiących populację wydatków pozapłacowym kontrolowanej jednostki tj. z wyłączeniem wydatków w paragrafach 401-408, 411-414, 418, 420 i 444 klasyfikacji budżetowej oraz wydatków poniżej 500 zł, z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²³ Badaniem objęto też odpowiadające tym dowodom zapisy księgowe.

W 2020 r. udzielono wsparcia finansowego²⁴ 58 właścicielom lub armatorom 70 jachtów komercyjnych, z których prowadzone są połowy rekreacyjne w łącznej kwocie 14 000 tys. zł (po 200 tys. zł na jeden jacht). Ww. wydatki zostały poniesione przez dysponenta III stopnia. Szczegółowe warunki otrzymania ww. wsparcia finansowego określone zostały w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków wsparcia finansowego właścicieli albo armatorów jachtów komercyjnych, z których są prowadzone połowy rekreacyjne²⁵.

W przypadku 66 jednostek ich właściciele lub armatorzy zobowiązali się do przystosowania jachtów do wykonywania innej działalności²⁶, a cztery jednostki zostały przekazane do złomowania.

(akta kontroli str. 192-194, 294-328, 580, 701-709, 722-724, 1034-1067, 1078-1087)

Kontrolą objęto dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Łączna wartość umów zawartych w wyniku rozstrzygnięcia przedmiotowych postępowań wyniosła 368,8 tys. zł. Przedmiotem postępowań były:

- zakup, sukcesywna dostawa oraz montaż mebli biurowych, foteli biurowych obrotowych, metalowych szaf aktowych z drzwiami żaluzjowymi oraz regałów metalowych do pomieszczeń służbowych i magazynowych MGMiŻŚ – na realizację tego zadania wydatkowano kwotę 332,4 tys. zł,
- zakup dostępu do prasy krajowej i zagranicznej w formie elektronicznej oraz zakup i sukcesywna dostawa prasy drukowanej zagranicznej na potrzeby MGMiŻŚ - na realizację tego zadania wydatkowano kwotę 36,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 12-13, 182-185, 820-948)

Analizie poddano także udzielenie zamówienia publicznego na dostawę terminala do wideokonferencji z gwarancją na okres 36 miesięcy na kwotę 18,3 tys. zł, w przypadku którego nie zastosowano ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁷ (dalej: ustawa Pzp) na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy. Postępowanie o udzielenie tego zamówienia publicznego przeprowadzono w oparciu o regulację zawartą w Zarządzeniu Nr 14 Dyrektora Generalnego z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie zasad i trybu postępowania w procesie dokonywania wydatków publicznych w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. W badanych postępowaniach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 184-185, 957-974)

MGMiŻŚ ogłosiło plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych w ustawowym terminie (art. 13a ust. 1 ustawy Pzp) i sporządziło sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2020 r., które zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych dnia 26 lutego 2021 r., tj. z zachowaniem terminu wymaganego przepisem art. 98 ust. 2 Upzp.

(akta kontroli str. 687-690, 820-827)

²⁴ Zgodnie z art. 15ma ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 ze zm.): „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie 12 miesięcy po ich odwołaniu, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej może przeznaczać środki budżetu państwa z części, której jest dysponentem na wsparcie właścicieli albo armatorów jachtów komercyjnych, o których mowa w art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 680), w przypadku gdy wykonywana przez nich działalność, o której mowa w art. 5 pkt 9 lit. c tej ustawy, nie może być kontynuowana w następstwie wystąpienia COVID-19.”

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1167.

²⁶ Zgodnie z definicją zawartą w ww. rozporządzeniu, oznacza to przystosowanie przez przedsiębiorcę jachtu komercyjnego do wykonywania działalności innej niż wskazana w art. 5 pkt 9 lit. c ustawy o bezpieczeństwie morskim, potwierdzone oświadczeniem przedsiębiorcy, złożonym pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o zaprzestaniu prowadzenia działalności, o której mowa w art. 5 pkt 9 lit. c ustawy o bezpieczeństwie morskim, na okres 1 roku oraz złożonym wnioskiem do Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego o uchylenie pozwolenia na wykonywanie połowów rekreacyjnych.

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

Przeciętne zatrudnienie w Ministerstwie Infrastruktury w części 21 w 2020 r. wyniosło 179 osób. Przeciętne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7918,5 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2019 r. było wyższe o 71,6 zł. W 2020 r. w MGMIŻŚ (a następnie w MI) nie dokonywano wypłat nagród w części 69, natomiast na rzecz pracowników MGMIŻŚ dokonano tzw. „wypłat z oszczędności”²⁸ w łącznej kwocie 1120,7 tys. zł.

W MGMIŻŚ wprowadzono (zaakceptowaną²⁹ przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa) „Procedurę funkcjonowania Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w czasie epidemii COVID-19”, w której przewidziana została możliwość wykonywania pracy zdalnej. W MI również obowiązywały zasady wykonywania pracy zdalnej, określone przez Dyrektora Generalnego MI. W MGMIŻŚ w okresie marzec – wrzesień nie ewidencjonowano czasu przepracowanego przez pracowników w ramach pracy zdalnej. W okresie październik – grudzień udział procentowy osób pracujących zdalnie (w MI) wyniósł: październik – 31%, listopad 38%, grudzień – 38%.

(akta kontroli str. 49, 98-99, 198-200, 207-208)

Zobowiązania budżetu państwa na koniec 2020 r. wyniosły 1420,2 tys. zł i były niższe o 4,5 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2019 r. (1424,7 tys. zł), a dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi.

(akta kontroli str. 494)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wsparcia dla właścicieli lub armatorów jachtów komercyjnych udzielono pomimo tego, że MGMIŻŚ nie posiadało żadnych danych dotyczących sytuacji finansowej tych podmiotów, w tym faktycznych strat związanych z brakiem możliwości wykonywania działalności w związku z wystąpieniem COVID-19. MGMIŻŚ nie posiadało i nie zażądało informacji o poniesionych stratach z tytułu braku możliwości wykonywania połowów rekreacyjnych w związku z COVID-19 ww. właścicieli lub armatorów (jak również, wbrew uwagom Ministra Finansów do projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie *szczegółowych warunków wsparcia finansowego właścicieli albo armatorów jachtów komercyjnych, z których prowadzone są połowy rekreacyjne* nie zróżnicowało kwoty wsparcia w zależności od poniesionej straty, ustalając je na maksymalnym poziomie 200 tys. zł). W związku z tym brak jest możliwości określenia, czy ww. podmioty faktycznie poniosły straty, a także czy rzeczywiście konieczne było przekazywanie wsparcia (a jeśli tak, to, w jakiej wysokości) z tytułu braku możliwości wykonywania połowów rekreacyjnych w związku z COVID-19.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury (do dnia 6 października 2020 r. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej) wyjaśnił, że pomoc ta miała charakter interwencyjny mający na celu wsparcie przedsiębiorców, którzy nie mogli kontynuować działalności w następstwie wystąpienia COVID-19. Wg składającego wyjaśnienia, pełne dane (w zakresie strat poniesionych w 2020 r. przez armatorów lub właścicieli jachtów, którzy otrzymali pomoc finansową na podstawie rozporządzenia w sprawie *szczegółowych warunków wsparcia finansowego właścicieli albo armatorów jachtów komercyjnych, z których prowadzone są połowy rekreacyjne*) można byłoby uzyskać w wyniku analizy rozliczenia podatkowego za 2020 r. w porównaniu do lat ubiegłych. Tak późne przekazanie pomocy mogłoby, wg ww. wyjaśnień, prowadzić do upadłości przedsiębiorców do roku 2021.

Ponadto Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił m.in., że uwzględnienie uwagi Ministra Finansów dotyczącej uelastycznienia kwoty pomocy, zróżnicowania jej i wprowadzenia w związku z tym zmian w projekcie spowodowałoby wydłużenie procesu legislacyjnego oraz procesu

²⁸ Wypłat tych dokonano na podstawie § 3 Regulaminu nagradzania i motywowania pracowników Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 8 listopada 2016 r.

²⁹ Na ww. dokumencie brak jest daty jego sporządzenia i daty akceptacji.

przyznawania pomocy. Głównym celem projektu było ujęcie jasnych zasad kierujących przyznawaniem pomocy wnioskodawcom oraz aby pomoc taka była przyznawana szybko i sprawnie, co mogłoby zostać zakłócone poprzez dodatkowe warunki lub kryteria różniące wysokość wsparcia.

(akta kontroli str. 192-194, 285-286, 294-328, 558-561, 581-590, 725-812)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, wskazując, że w przypadku niektórych właścicieli lub armatorów jachtów komercyjnych pomoc mogła zostać udzielona w kwocie wyższej niż faktycznie poniesione straty. Świadczą o tym pozyskane z urzędów skarbowych informacje o wysokości m.in. przychodów, kosztów i dochodów (w latach 2017-2019) wykazanych przez beneficjentów wsparcia. Pozyskano dane 40 z 58 (tj. 69%) beneficjentów ww. wsparcia. Dane te wykazały, że ponad połowa z nich (23 z 40) nie osiągnęła w 2019 r. przychodów na poziomie wsparci przysługującego na jeden jacht (200 tys. zł), a średnie roczne przychody³⁰ ww. beneficjentów w 2019 r. wyniosły 89,5 tys. zł (44,7% kwoty wsparcia na jeden jacht). Zatem brak informacji o rozmiarze dotychczas prowadzonej działalności przez właścicieli lub armatorów jachtów komercyjnych (w tym o faktycznie osiągniętych przychodach z tej działalności, a nie wyliczonych „teoretycznie” przez MGMIŻŚ) prowadził w ocenie NIK do przekazania przez MGMIŻŚ (a następnie MI) wyższych kwot wsparcia niż faktycznie poniesione przez właścicieli lub armatorów jachtów komercyjnych straty.

(akta kontroli str. 285-286, 558-561, 576-579, 720-721, 1029-1033, 1068-1069, 1088-1211)

2. Przy wyliczeniu kwoty wsparcia właścicieli lub armatorów jachtów komercyjnych, z których prowadzone są połowy rekreacyjne w kwocie 200 tys. zł na jeden jacht MGMIŻŚ przyjęło, że jednostka pływająca odbywa około 55 rejsów rocznie, jednakże w rozporządzeniu w § 2 pkt 1 zapisano warunek odbycia zaledwie „co najmniej 18 rejsów potwierdzonych zaświadczeniem Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego o złożonych raportach połowowych w ciągu każdego roku, poczynwszy od daty rozpoczęcia działalności”. Oznacza to, że wsparcie przysługiwało armatorom lub właścicielom jachtów, którzy mogli udowodnić odbycie w ciągu roku minimum 18 rejsów, ale kwotę wsparcia wyliczono, przyjmując, że wykonywali oni 55 rejsów rocznie.

Zgodnie z tym wyliczeniem, zawartym w uzasadnieniu projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie szczegółowych warunków wsparcia finansowego właścicieli albo armatorów jachtów komercyjnych, z których prowadzone są połowy rekreacyjne³¹ wsparcie będzie przyznawane w formie jednorazowej rekompensaty, która będzie wynosiła 100 tys. zł zarówno w przypadku złomowania jachtu, jak i w przypadku przekazania czy przystosowania do wykonywania innej działalności. Kwota ta będzie mogła zostać zwiększona o 50 tys. zł, w przypadkach wskazanych w § 5 ust. 2 i 4 projektu rozporządzenia. W uzasadnieniu projektu ww. rozporządzenia zapisano: „Z analizy rynkowej wynika, że średni koszt rejsu wynosi 300 zł za osobę, a jacht komercyjny jest przystosowany do zabierania na pokład nie więcej niż 12 osób na rejs. Przy założeniu, że rejsy odbywają się 7 miesięcy w roku, około 8 rejsów miesięcznie co daje ok. 55 rejsów rocznie.”

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił m.in., że Stowarzyszenie Armatorów Jachtów Komercyjno – Sportowych zgłosiło uwagę do doprecyzowania definicji podmiotów objętych wsparciem tak, by obejmowało właścicieli albo armatorów jachtów komercyjnych aktywnie wykonujących działalność, o której mowa w art. 5 pkt 9 lit. c ustawy o bezpieczeństwie morskim. Dostosowano zatem zakres projektowanego rozporządzenia, by obejmował podmioty, które rzeczywiście poniosły straty w następstwie COVID-19. Z uwagi tej wynikało, że strona społeczna domaga się aby pod uwagę w udzielonym wsparciu brane były jedynie jednostki które dokonały 90 rejsów w ostatnich 5 latach. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w czasie tworzenia rozporządzenia dokonano transpozycji ww. uwagi do tekstu poprzez wskazanie, że warunkiem uzyskania pomocy będzie odbycie co najmniej 18

³⁰ W części przychodów (ze względu na układ przekazanych danych) brak było możliwości wyodrębnienia przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej, co dodatkowo może zaważyć ww. dane.

³¹ Uzasadnienie do projektu z 19 czerwca 2020 r.

(90 rejsów/5 lat) rejsów potwierdzonych zaświadczeniem Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego o złożonych raportach połowowych w ciągu każdego roku, począwszy od daty rozpoczęcia działalności.

(akta kontroli str. 285-286, 558-561)

Zdaniem NIK, na wysokość należnego wsparcia powinna mieć wpływ liczba faktycznie wykonanych rejsów. Natomiast przyjęte przez MGMIŻS rozwiązanie doprowadziło do sytuacji, że wsparcie (wyliczone dla 55 rejsów rocznie) mogli otrzymać i otrzymali armatorzy, którzy wykonywali rocznie 18 lub niewiele więcej rejsów.

Ponadto, należy wskazać, że wyliczenie będące podstawą określenia kwoty wsparcia, nie uwzględniało zmniejszonych, w wyniku niewykonywania rejsów, kosztów ponoszonych przez armatorów.

3. MGMIŻS (a następnie MI) nie posiadało i nie zażądało informacji o poziomie zatrudniania w podmiotach wnioskujących o wsparcie finansowe oraz danych o faktycznie „utrzymanych” w wyniku otrzymania wsparcia miejscach pracy, chociaż w uzasadnieniu (z 19 czerwca 2020 r.) do projektu *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków wsparcia finansowego właścicieli albo armatorów jachtów komercyjnych, z których prowadzone są połowy rekreacyjne* podano m.in., że wsparcie finansowe dla właścicieli albo armatorów jachtów komercyjnych, z których są prowadzone połowy rekreacyjne, będzie miało wpływ na „utrzymanie zatrudnienia w gospodarce narodowej”. Zbierania ww. danych nie przewidziano także w ramach oceny ex post udzielonej pomocy i Ministerstwo nie posiadało takich danych.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że pomimo tego, że w rozporządzeniu wprost nie ma wskazanego takiego wymogu, planowane jest przeprowadzenie oceny ex post udzielonej pomocy. Dlatego też, do wszystkich wnioskodawców zostanie przekazana ankieta w celu wskazania ile miejsc pracy zostało utrzymanych dzięki otrzymanemu wsparciu. Dzięki takiej ankiecie będzie można oszacować również, jaki wpływ miała udzielona pomoc na działania przedsiębiorców nią zainteresowanych oraz oszacować ile przedsiębiorstw mogło zostać uratowanych przed upadłością dzięki działaniom resortu i udzielonej pomocy. Dane takie opracowane później przez MI jako informacje własne zostaną przekazane niezwłocznie do NIK.

Ponadto Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej w MI wyjaśniła, że w sytuacji braku pomocy finansowej dla właścicieli albo armatorów jachtów komercyjnych oczywistym jest, że istniałaby większa presja do redukcji zatrudnionych pracowników, niż po otrzymaniu takiego wsparcia.

(akta kontroli str. 285-286, 558-561, 576-579, 720-721, 1029-1033, 1068-1069, 1088-1093)

W ocenie NIK, kryteria pomiaru efektywności przekazanego wsparcia finansowego dla właścicieli albo armatorów jachtów komercyjnych nie były jasno i precyzyjnie określone przez MGMIŻS przed rozpoczęciem jego udzielania. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia zapisano jedynie, że ewaluacja efektu rozporządzenia będzie dokonywana w Departamencie Gospodarki Morskiej MGMIŻS, w okresie 3 lat od dnia wejścia rozporządzenia w życie na podstawie danych dotyczących udzielonego wsparcia – ilości jachtów złomowanych, przekazanych, przystosowanych do prowadzenia innej działalności. Dane te były znane już w 2020 r. i wynikały bezpośrednio z wniosków złożonych przez wnioskodawców w czasie naboru. Natomiast MGMIŻS nie określiło żadnych innych mierników na etapie udzielania pomocy, tak aby możliwy był faktyczny pomiar efektów przekazanego armatorom lub właścicielom jachtów wsparcia (np. liczba utrzymanych miejsc pracy).

Otrzymane przez NIK z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dane dotyczące poziomu zatrudnienia wykazywanego przez armatorów lub właścicieli jachtów komercyjnych wskazują, że założenie (wskazane w uzasadnieniu do projektu *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków wsparcia finansowego właścicieli albo armatorów jachtów komercyjnych, z których prowadzone są połowy rekreacyjne*), iż otrzymane wsparcie będzie miało wpływ na „utrzymanie zatrudnienia w gospodarce narodowej” nie spełniło się. Dotyczy to większości podmiotów, na temat których otrzymano informacje. Np. sześciu

beneficjentów wsparcia (którzy otrzymali go na przystosowanie jachtu komercyjnego do wykonywania działalności innej niż wskazana w art. 5 pkt 9 lit. c ustawy o bezpieczeństwie morskim) wyrejestrowali swoje konta w ZUS pod koniec 2019 r. lub w 2020 r.

(akta kontroli str. 1188-1193, 1123-1124, 1088-1211)

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatki budżetu państwa w 2020 r. w części 21 zostały poniesione do wysokości kwot ujętych w planie po zmianach.

W ocenie NIK działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w zakresie udzielania wsparcia dla właścicieli lub armatorów jachtów komercyjnych (w łącznej kwocie 14 mln zł) było nierzetelne i niegospodarne, bowiem nie zbadano czy podmioty faktycznie poniosły straty (a jeśli tak to w jakiej wysokości) z tytułu braku możliwości wykonywania połowów rekreacyjnych w związku z COVID-19 oraz nie określono mierników pozwalających na zbadanie efektywności udzielonego wsparcia (np. liczby utrzymanych miejsc pracy). W związku z tym, w ocenie NIK, istnieje duże ryzyko, że udzielone wsparcie w łącznej kwocie 14 mln zł nie zostało przekazane do podmiotów faktycznie poszkodowanych w związku z COVID-19.

Badanie próby wydatków wykazało, że były one wykonywane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i jej aktach wykonawczych.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 21 zostały zrealizowane w kwocie 1 123 977,4 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i 248,7% wydatków zrealizowanych w 2019 r. (451 942,9 tys. zł) Wydatki te zostały poniesione zgodnie z harmonogramami realizacji projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych (dalej: PO). Środki uruchomione z rezerwy celowej zostały wykorzystane w 99%. W trakcie 2020 r. dokonano 13 blokad wydatków na kwotę ogółem 542 tys. zł. Decyzje w sprawie blokowania środków europejskich dotyczyły m.in. zadań: „Zabezpieczenie przeciwpowodziowe Krynicy Morskiej” – kwota 135,4 tys. zł, „Modernizacja toru wodnego Świnoujście-Szczecin do głębokości 12,5 m.” – kwota 101 tys. zł oraz „Przebudowa wraz z rozbudową istniejącego systemu umocnień brzegowych na wysokości miejscowości Mielno” – kwota 68,3 tys. zł. Najwięcej środków wydatkowano na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POLiŚ) – 1 103 540,2 tys. zł (98,2% wszystkich wydatków budżetu środków europejskich).

W ramach tego programu Urząd Morski w Szczecinie realizował m.in.: modernizację toru wodnego Świnoujście - Szczecin do głębokości 12,5 m; budowę dwóch wielozadaniowych jednostek pływających; zabezpieczenie zagrożonych odcinków zachodniego wybrzeża.

Urząd Morski w Gdyni realizował zaś m.in.: modernizację układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku; modernizację wejścia do portu wewnętrznego w Gdańsku, etap IIIA; zabezpieczenie przeciwpowodziowe Krynicy Morskiej; ochronę brzegów morskich w rejonie Półwyspu Helskiego - wydatkowano 15 695,6 tys. zł, co stanowiło 100% planu.

(akta kontroli str. 5, 28-41, 236-244, 249-252, 717, 949-956)

Wydatki budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia wyniosły 1231,9 tys. zł, tj. 90,9% planu po zmianach (1355,7 tys. zł). Wydatki te były niższe niż w 2019 r. o 286,3 tys. zł (18,9%). Wydatki poniesiono przede wszystkim na realizację zadania pn. „System Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej (SIPAM)”.

(akta kontroli str. 69-97, 534-541)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w 2020 r. w części 21.

3.1. Wydatki budżetu państwa**3.1.1. Wydatki budżetu państwa w części 39 (łącznie)**

W ustawie budżetowej na rok 2020 wydatki budżetu państwa w części 39 - Transport, zostały zaplanowane w kwocie 12 440 683 tys. zł, w tym, w dziale 600 Transport i łączność w wysokości 12 218 500 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków został:

- zwiększony na podstawie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 o kwotę 12 142 700 tys. zł (z tego na: Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do roku 2025) o kwotę 2 800 000 tys. zł; zasilenie Funduszu Dróg Samorządowych – 3 800 000 tys. zł; program pn. Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku – 4 207 500 tys. zł; Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku – 1 175 200 tys. zł i na dotację celową na międzywojewódzkie i międzynarodowe kolejowe przewozy pasażerskie – 160 000 tys. zł);
- zwiększony środkami z części 83 – rezerwy celowe o łączną kwotę 1 609 638,5 tys. zł, w tym na: współfinansowanie projektów z udziałem UE 504 634,4 tys. zł. Środki z rezerw przeznaczono m.in. na: zasilenie Funduszu Dróg Samorządowych 1 100 000 tys. zł, na realizację zadań Głównego Inspektora Transportu w zakresie zmiany systemu poboru opłaty elektronicznej 4883,9 tys. zł oraz 79 tys. zł na termomodernizację budynku użyteczności publicznej oraz sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi);
- zwiększony środkami z części 81 Rezerwa Ogólna o łączną kwotę 1231,3 tys. zł na wydatki majątkowe;
- zmniejszony decyzją Prezesa Rady Ministrów o łączną kwotę 15 645,7 tys. zł w związku z przeniesieniem planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń z cz. 39 do cz. 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe;
- zmniejszony decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej o kwotę 17 104 tys. zł, w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (środki te zostały przeniesione do rezerwy celowej poz. 74 pn. „Przeciwdziałanie COVID-19”);
- zmniejszony decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej o kwotę 5232,7 tys. zł³² w związku z poleceniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2020 r. wydanym na podstawie art. 15z pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Prezes Rady Ministrów nie przekazał dysponentowi części 39 – Transport pisemnego polecenia wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Plan wydatków po zmianach w 2020 r. wyniósł 26 157 891,2 tys. zł. Wydatki budżetu państwa w części 39 zostały zrealizowane w kwocie 26 133 392,5 tys. zł tj. 99,9% planu po zmianach (w tym wydatki niewygasające stanowiły 7 314 141 tys. zł, tj. 28 % zrealizowanych wydatków). W porównaniu do wykonania w 2019 r. (10 022 059,2 tys. zł) w 2020 r. nastąpił wzrost wydatków o 16 111 333,3 tys. zł, tj. o 160,7%. Tak znaczny wzrost wydatków wynikał m.in. z ujęcia w planie wydatków na 2020 r. wydatków na 2021 r. (zamieszczonych następnie w wykazie wydatków niewygasających w kwocie 5842,7 mln zł, co stanowiło to 36,3% wzrostu wydatków w 2020 r. (ogółem, bez wydatków niewygasających wykonanie wydatków wyniosło w 2020 r. 18 819 251,5 tys. zł, tj. 187,8% wydatków wykonanych w 2019 r.).

(akta kontroli str. 19-22, 27, 32, 368-369, 846-938, 1021, 1276)

³² Kwotę ujętą w decyzji należy pomniejszyć o 1680,5 tys. zł, ponieważ została już uwzględniona w rezerwie celowej i rezerwie ogólnej.

Z uruchomionych środków rezerwy ogólnej i rezerw celowych w części 39:

- wydatki z rezerw celowych (z wyjątkiem poz. 8, 98 i 99) wyniosły 1 104 923,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach;
- wydatki ze środków rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 8) wyniosły 504 609,4 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach;
- wydatki z rezerwy ogólnej wyniosły 1231,3 tys. zł (100% planu po zmianach);
- wydatki rezerwy celowej (poz. 98 i 99) w zakresie budżetu środków europejskich zrealizowano w kwocie 1 053 522,7 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

Niewykorzystana kwota 80,8 tys. zł z rezerw celowych została zwrócona do budżetu państwa.

(akta kontroli str. 19-22, 1170-1171, 1023)

Szczegółowe badanie realizacji wydatków ze środków z rezerw celowych na kwotę 1 100 000 tys. zł, nie wykazało nieprawidłowości. Powyższe środki przeznaczone były na zasilenie Funduszu Dróg Samorządowych. Zgodnie z pismem Ministra Finansów z lipca 2019 r. przekazującym informację na temat wstępnych kwot wydatków na rok 2020, środki w kwocie 1 100 000 tys. zł przeznaczone na zasilenie Funduszu Dróg Samorządowych miały być uwzględnione w cz. 83 – rezerwy celowe.

(akta kontroli str. 355, 372-374, 1302)

Dysponent części w trakcie roku monitorował wydatkowanie środków z rezerw celowych poprzez analizę sprawozdań budżetowych, zleceń płatności składanych w trakcie 2020 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego oraz miesięcznych informacji w zakresie wykorzystania środków rezerwy celowej przedkładanych przez jednostki podległe i nadzorowane.

(akta kontroli str. 300)

Wydatki niewygasające

Minister Infrastruktury zgłosił wydatki niewygasające z końcem 2020 r. w wysokości 7 314 141 tys. zł. Dotyczyły one tzw. „nowych zadań” (na łączną kwotę 7 241 679,8 tys. zł, tj. 99% całości środków zgłoszonych do wydatków niewygasających), które nie były pierwotnie planowane do realizacji w 2020 r., a zostały wprowadzone do ustawy budżetowej na 2020 r. w wyniku jej nowelizacji.

Były to zadania obejmujące:

- pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 r. w kwocie 4 214 992 tys. zł;
- Krajowy Program Kolejowy do 2023 r. w kwocie 1 266 687,8 tys. zł;
- zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego w kwocie 1300 mln zł;
- Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025) w kwocie 300 mln zł
- dofinansowanie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich 160 mln zł.

Ponadto, do wykazu wydatków niewygasających w 2020 r. zgłoszono następujące zadania:

- wsparcie finansowe przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym – 55 mln zł.;
- budowa i przebudowa dworców kolejowych – 10,9 mln zł;
- zakup i instalacja urządzeń rejestrujących – 5 mln zł;
- zakup sprzętu teleinformatycznego, licencji oraz majątkowych praw autorskich przez Ministerstwo Infrastruktury – 400 tys. zł,
- prace remontowe powierzchni niezbędnej do funkcjonowania Ministerstwa po zmianach organizacyjnych – 400 tys. zł; inwestycje budowlane prowadzone w siedzibie Urzędu – 761 tys. zł;

W cz. 39 nie wystąpiły wydatki niewygasające z końcem 2019 r.

(akta kontroli str. 348-349, 1105)

Kwota ogółem zablokowanych środków decyzjami Ministra Infrastruktury i Ministra Finansów w części 39 – Transport wyniosła 71 500,8 tys. zł, z tego z budżetu państwa 22 336,7 tys. zł i budżetu środków europejskich 49 164,1 tys. zł.

Minister Infrastruktury podjął 15 decyzji w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 5232,7 tys. zł., w tym w okresie listopad-grudzień 2020 r. wydał 14 decyzji na łączną kwotę 4745,3 tys. zł. Szczegółowej analizie poddano 3 decyzje w sprawie blokowania o łącznej kwocie 1049 tys. zł, tj.

- blokady środków w kwocie 841 tys. zł ujętych w planie finansowym MI, które w roku 2020 nie mogły być wydatkowane w związku z rezygnacją z części zaplanowanych zadań;
- blokady środków w wysokości 182,4 tys. zł ujętych w planie finansowym Centrum Unijnych Projektów Transportowych, przeznaczonych na projekt Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 pn. „Pomoc Techniczna PKP PLK S.A. na lata 2019-2020” (blokady wynikała ze złożenia przez PKP PLK S.A. wniosku o płatności na niższą kwotę, niż pierwotnie planowano;
- blokady środków w wysokości 25,6 tys. zł ujętych w planie finansowym Ministerstwa Infrastruktury, na realizację zadań obronnych.

Stwierdzono, że dysponent części 39 wydawał decyzje o blokowaniu środków bez zbędnej zwłoki.

Minister Finansów wydał jedną decyzję w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 17 104 tys. zł. Została ona wydana na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, w celu przeciwdziałania COVID-19. Blokady została dokonana w związku ze stwierdzeniem niepełnej relacji planu wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz uposażenia, na podstawie analizy wykonania wydatków budżetu państwa w okresie styczeń-październik 2020 r.

(akta kontroli str. 26-97, 610)

W podziale na grupy ekonomiczne wydatków środki budżetu państwa w 2020 r., w części 39 zostały przeznaczone na:

- 1) dotacje i subwencje w łącznej kwocie 16 780 694,8 tys. zł (100% planu po zmianach i 346,4% wydatków w tej grupie w 2019 r.). Poniesienie w 2020 r. wydatków znacznie wyższych niż w 2019 r. wynikało m.in. z ujęcia wydatków niewygasających w kwocie 5 729 992 tys. zł;
- 2) wydatki bieżące jednostek budżetowych w kwocie 3 158 576,4 tys. zł (99,6% planu po zmianach i 104,4% wydatków w tej grupie w 2019 r.). Wydatki w tej grupie zostały w większości poniesione na bieżące utrzymanie i remonty sieci dróg krajowych w wysokości 2 349 370,5 tys. zł;
- 3) wydatki majątkowe w kwocie 4 693 307,8 tys. zł (99,8% planu po zmianach i 325,2% wydatków w tej grupie w 2019 r. Wyższe niż w 2019 r. wydatki poniesione w ramach tej grupy ekonomicznej wynikały m.in. z ujęcia wydatków niewygasających w kwocie 1 583 349 tys. zł;
- 4) wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w kwocie 1 495 538 tys. zł (99,9% planu po zmianach i 212,6% wydatków w tej grupie w 2019 r.). Tak jak w 2019 r., również w 2020 r. najwyższe środki w kwocie 1 317 212,4 tys. zł przekazano na infrastrukturę kolejową;
- 5) świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 5275,5 tys. zł (98,5% planu po zmianach i 92,8% wydatków w tej grupie w 2019 r.).

(akta kontroli str. 1110-1117)

Zobowiązania w części 39 na koniec 2020 r. wyniosły 286 751,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 1427-1439)

Szczegółowemu badaniu poddano dotację podmiotową przyznaną PKP PLK S.A. na podstawie umowy z dnia 21 grudnia 2018 r. zawartej pomiędzy Ministrem Infrastruktury, a PKP PLK SA na realizację programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”³³ (dalej: Umowa na realizację programu). Na dotację w 2020 r. przeznaczono kwotę 3 671 600 tys. zł, co stanowi 21,9% wydatków na dotacje i subwencje. Zgodnie z „Rocznym rozliczeniem dotacji 2020 r. – korekta” wykonanie planu kosztów kwalifikowanych wyniosło 99,9%.

Pełna kwota dotacji została wypłacona przez dysponenta cz. 39 dla PKP PLK S.A. (dalej: Zarządca) w 12 miesięcznych transzach, zgodnie z planem wpłat transz dotacji³⁴. Miesięczne zapotrzebowanie na środki z dotacji były oceniane głównie pod kątem ich zgodności z obowiązującym „Planem wpłat transz dotacji na rachunek Zarządcy w roku 2020”.

W 2020 r. ze względu na sytuację pandemiczną, pracownicy MI nie przeprowadzali kontroli w siedzibie PKP PLK S.A. Departament Kolejnictwa zastosował inną formę kontroli realizacji postanowień powyższej umowy, jaką była analiza i weryfikacja nadsyłanych przez Zarządcę raportów miesięcznych o przebiegu zarządzania oraz o zakłóceniach tego procesu. Zgodnie ze wzorem zamieszczonym w załączniku nr 15 do umowy zawierały one informacje w zakresie: zapewnianej przez Zarządcę niezawodności, punktualności oraz punktualności kwalifikowanej; przypadkach odmowy przydzielenia trasy pociągu przewoźnikowi kolejowemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi celem poprawy wraz z wyjaśnieniem powodu odmowy; przypadkach zwrotu wniosków o przydzielenie zdolności przepustowej do przewoźnika z propozycją zmian powodujących rezygnację z wnioskowanej trasy; zdarzeniach wpływających na bezpieczeństwo prowadzenia ruchu pociągów.

W wyniku przeprowadzonych analiz raportów stwierdzono, że były one nadsyłane w terminach wynikających z umowy, a punktualność kwalifikowana pociągów pasażerskich i towarowych przekraczała wartości oczekiwane wynikające z załącznika nr 14 pkt C do umowy: 90,2% dla pociągów pasażerskich i 87,5% dla pociągów towarowych.

(akta kontroli str. 1028-1045)

W 2020 r. przeciętne zatrudnienie w części 39 wyniosło 6581 osób i było niższe o 101 osób niż w 2019 r. (spadek o 1,5%).

Największe spadki w zatrudnieniu w 2020 r., w porównaniu do 2019 r. wystąpiły w:

- GDDKiA – przeciętne zatrudnienie w 2020 r. wyniosło 4444 osób, podczas gdy w 2019 r. było to 4520 osób, tj. nastąpił spadek o 1,7%³⁵;
- ITD – przeciętne zatrudnienie w 2020 r. wyniosło 946 osób, co stanowiło spadek o 6,6% w porównaniu do zatrudnienia w 2019 r. (1013 osób). Spadek ten wynikał z przeniesienia zadań i pracowników Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego do Krajowej Administracji Skarbowej. Zmiana ta miała na celu konsolidację zadań administracji w obszarze poboru danin i opłat.

W 2020 r. wydatki na wynagrodzenia w części 39 wyniosły 572 170,4 tys. zł i były o 3,4% wyższe od kwoty wydatkowanej w 2019 r. (553 148,9 tys. zł).

³³ Program ustanowiony uchwałą nr 7/2018 Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2018 r. (RM-111-5-18).

³⁴ Plan wpłat transz dotacji na rachunek Zarządcy w roku 2020 V.4, załącznik nr 5 do Umowy.

³⁵ Było to spowodowane dużą liczbą odejść pracowników z GDDKiA w 2020 r. (umowę o pracę rozwiązano z 389 pracownikami, w tym ze 175 w związku z przejściem na emeryturę). Ponadto pandemia COVID-19 wpłynęła negatywnie na liczbę publikowanych ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy i wydłużyła przebieg procesu rekrutacyjnego, co skutkowało mniejszą liczbą nowozatrudnionych.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego zatrudnionego wyniosło 7245,2 zł i było o 346,7 zł, tj. o 5,1% wyższe od średniego wynagrodzenia w 2019 r. (6892,5 zł).

Największe wzrost wynagrodzeń w 2020 r. wystąpiły w:

- GDDKiA – przeciętne wynagrodzenie w 2020 r. wyniosło 7033,6 zł i było o 423 zł, tj. o 6,4% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w tym rozdziale w 2019 r. (6610,6 zł);
- Urzędzie Lotnictwa Cywilnego - przeciętne wynagrodzenie w 2020 r. wyniosło 8667,9 zł i było o 660,4 zł, tj. o 8,2% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w tym rozdziale w 2019 r. (8007,5 zł).

(akta kontroli str. 102-104, 1491)

Wydatki dysponenta III stopnia

Plan wydatków dysponenta III stopnia na 2020 r. został określony na kwotę 95 872 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków dysponenta III stopnia został:

- zwiększony środkami z rezerw celowych budżetu państwa łącznie o 629,5 tys. zł, z tego z rezerwy poz. 8: o 464,4 tys. zł na szkolenia dla nauczycieli; o 123,9 tys. zł na szkolenia dla samorządowych zarządców dróg; o 13,6 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń z pochodnymi pracowników zaangażowanych w realizację projektu *Usługi cyfrowe bezzałogowych statków powietrznych*; oraz z rezerwy poz. 20 o 27,6 tys. zł na dodatki służby cywilnej z pochodnymi i dodatkowe wynagrodzenia roczne dla urzędników mianowanych z 1 grudnia 2019 r.

Plan wydatków dysponenta III stopnia został zmniejszony łącznie o 3787 tys. zł, z tego: 1847,2 tys. zł przeniesiono do nowej rezerwy celowej poz. 75 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania Covid-19*; 854,6 tys. zł przeniesiono do rezerwy celowej poz. 74 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania Covid-19*; 936,2 tys. zł przeznaczono na projekt Pomoc techniczna PKP PLK SA na lata 2019-2020 w ramach POIS 2014-2020; o 89,3 tys. zł zmniejszono środki na wydatki obronne oraz o 59,6 tys. zł z powodu przeniesienia zaplanowanych w cz. 39 wydatków, w tym wynagrodzeń do części 55 Aktywa państwowe³⁶.

W 2020 r. plan po zmianach dysponenta III stopnia cz. 39 wyniósł 92 846,5 tys. zł i został wykonany w 95,4%, wydatkowano 88 556,7 tys. zł (w tym wydatki niewygasające w kwocie 1561 tys. zł).

Środki z rezerw poz. 98 budżetu środków europejskich oraz rezerwy poz. 8 budżetu państwa na projekt *Ogólnopolskie szkolenia dla samorządowych zarządców dróg* zostały wykorzystane w całości. Ze środków z rezerwy poz. 98 BŚE i budżetu państwa poz. 8 przyznanych na projekt *Ogólnopolskie szkolenia dla nauczycieli* (2631,6 tys. zł) nie wykorzystano 36,7 tys. zł z powodu ograniczeń prowadzenia działalności szkoleniowej po wprowadzeniu stanu epidemii i konieczności organizacji szkoleń online zamiast stacjonarnie. Ze środków z rezerw poz. 99 budżetu środków europejskich oraz rezerwy poz. 8 budżetu państwa na wynagrodzenia w projekcie *Usługi cyfrowe dla bezzałogowych statków powietrznych* (łącznie 88,6 tys. zł) nie wykorzystano 70,1 tys. zł. Ustalono, że umowa projektu została podpisana w czerwcu 2020 r., a zadania finansowane ze środków z rezerwy były realizowane przez pracowników dopiero od 1 grudnia 2020 r. Wskutek trudności rekrutacji pracowników o odpowiednich kwalifikacjach zatrudnienie nastąpiło dopiero w grudniu 2020 r. Ze środków z rezerwy poz. 20 przeznaczonych na dodatki służby cywilnej z pochodnymi i dodatkowe wynagrodzenia roczne dla urzędników mianowanych z dniem 1 grudnia 2019 r. (27,6 tys. zł) wykorzystano 20,3 tys. zł, z powodu przeniesienia służbowego pracownika w trakcie roku absencji chorobowych. Środki niewykorzystane terminowo zwrócono do budżetu.

³⁶ Na podstawie art. 109 ustawy z 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 284).

Plan wydatków majątkowych na 2020 r. wynosił 4629 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków majątkowych został zmniejszony do 4304 tys. zł i został wykonany w wysokości 3607,5 tys. zł (83,8%). Największe wydatki dysponent III stopnia poniósł na budowę i rozwój systemów teleinformatycznych, zakup sprzętu teleinformatycznego, licencji oraz majątkowych praw autorskich, system automatycznego pobierania kluczy i wymianę centrali dźwiękowego systemu ostrzegania.

(akta kontroli, str. 2012-2036; 2053-2162; 2236-2332)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki o wartości 3796 tys. zł³⁷ i ustalono, że ich realizacja była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Wydatki zostały rzetelnie skalkulowane oraz dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności.

(akta kontroli, str. 2340-2639)

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. zobowiązania dysponenta III stopnia części 39 wyniosły 4881,4 tys. zł i wzrosły o 10% w porównaniu do zobowiązań na koniec 2019 r. (4438,3 tys. zł). Najwyższe zobowiązania dotyczyły:

- a) dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2020 r. wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy w łącznej kwocie 4392 tys. zł;
- b) usług pozostałych – w kwocie 298,1 tys. zł;
- c) zakupu energii i usług remontowych – w kwocie 160,8 tys. zł.

Wzrost zobowiązań wynikał ze wzrostu kosztów utrzymania, w tym m.in. kosztów energii i wynagrodzeń. Na koniec 2020 r. u dysponenta III stopnia nie występowały zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 2162-2211, 2228)

Przeciętne zatrudnienie³⁸ w MI (w części 39) wyniosło w 2019 r. 492 osoby, a w 2020 r. – 482 osoby. Zmniejszenie przeciętnego stanu zatrudnienia wynikało z przeniesienia pracowników Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych oraz pracownika zapewniającego obsługę Komisji z MI do MSWiA (od 1 listopada 2020 r.) oraz z fluktuacji kadr.

W Ministerstwie Infrastruktury obowiązywały zasady wykonywania pracy zdalnej, określone przez Dyrektora Generalnego MI w dniu 29 sierpnia 2019 r.³⁹ W MI ewidencjonowano liczbę pracowników wykonujących pracę zdalną (w okresie marzec – grudzień 2020 r.) i kształtowała się ona od 11% w sierpniu do 60 w kwietniu.

W 2020 r. wydatki na wynagrodzenia w części 39 wyniosły 50 430,4 tys. zł i były nieznacznie niższe (o 1,3%) od wydatków na wynagrodzenia zrealizowanych w 2019 r. (51 118,8 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 8718 zł i było o 63 zł (0,73%) wyższe od średniego wynagrodzenia w 2019 r. (8654,5 zł).

(akta kontroli str. 2038-2045)

Na rok 2021 przeniesiono wydatki dysponenta III stopnia⁴⁰ w MI zaplanowane do poniesienia na trzy zadania: zakup sprzętu teleinformatycznego, licencji oraz majątkowych praw autorskich (400 tys. zł), prace remontowe, dotyczące powierzchni

³⁷ Próba 41 wydatków została wylosowana metodą monetarną (MUS) z zapisów księgowych operacji od stycznia do końca października 2020 r. oraz uzupełniona doborom celowym.

³⁸ Wg Rb-70.

³⁹ Do zasad tych wprowadzono następnie (12 marca 2020 r.) dodatkowe rozwiązania. Rozwiązania w zakresie pracy zdalnej zamieszczone zostały w zarządzeniu nr 3 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań wprowadzonych w Ministerstwie Infrastruktury związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Następnie wprowadzone zostały zasady z dnia 3 sierpnia 2020 r. i dodatkowe rozwiązania z dnia 23 października 2020 r.

⁴⁰ Wydatki ujęte w załączniku do Rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2422, zał. nr 1 zadania nr 414- 416)

niezbędnej do funkcjonowania Urzędu po zmianach organizacyjnych⁴¹(400 tys. zł) oraz na inwestycje budowlane w siedzibie Urzędu, w tym: przebudowę węzła ciepłego, modernizację instalacji oświetlenia, przebudowę instalacji ciepłej wody użytkowej, adaptację patio w budynku od strony ul. Hożej (razem 761 tys. zł).

(akta kontroli str. 2171, 2227)

Zamówienia publiczne

Kontrolę postępowań o udzielenie zamówień publicznych, przeprowadzono na podstawie wybranych celowo⁴² trzech postępowań zrealizowanych w 2020 r. przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, dotyczących:

- Przygotowania, kreacji, produkcji i postprodukcji spotu telewizyjnego i radiowego, zwiastunu („trailera”), materiału z planu zdjęciowego oraz projektu graficznego plakatu reklamowego na potrzeby dwóch kampanii edukacyjnych: dotyczącej ograniczenia nadmiernej prędkości (część I) oraz kampanii na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych (część II). Zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, kwota wydatku cz. I: 242,3 tys. zł i cz. II: 244,8 tys. zł;
- Świadczenie usługi zorganizowania i przeprowadzenia szkoleń dla nauczycieli w zakresie edukacji dzieci i młodzieży w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, finansowanej z POIS 2014 – 2020, oś priorytetowa III Rozwój Sieci Drogowej TEN-T i Transportu Multimodalnego, Działanie 3.1 Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T⁴³; kwota wydatku 3058,5 tys. zł;
- Nowelizacji *Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 w perspektywie 2021-2030*. Zamówienie zostało udzielone na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego MI z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie dokonywania wydatków ze środków publicznych, w związku z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy na podstawie art. 4 pkt 8 Upzp. Kwota wydatku 147 tys. zł.

Analiza dokumentacji powyższych postępowań wykazała, że zostały przeprowadzone prawidłowo (badano przygotowanie i przeprowadzenie postępowania, udzielenie zamówienia i realizację zawartych umów) oraz służyły realizacji zadań Ministerstwa.

Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na rok 2020 został zatwierdzony przez Dyrektora Generalną MI w dniu 11 maja 2020 r., a roczne sprawozdanie o udzielonych w 2020 r. zamówieniach przekazano do Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 26 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 2500-2505)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wprowadzenie przez Ministra Infrastruktury, na etapie prac planistycznych związanych z nowelizacją ustawy budżetowej na 2020 r., zadań w kwocie 5842,7 mln zł wcześniej nieplanowanych, w przypadku których brak było możliwości ich zrealizowania oraz wydatkowania środków finansowych w 2020 r. W piśmie z 10 sierpnia 2020 r.⁴⁴, skierowanym przez Ministra Infrastruktury do Ministra Finansów wskazano m.in., że kwota wydatków do poniesienia w 2021 r. w zakresie wieloletnich programów krajowych (tj. Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku i programu pn. Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku zostanie przyznana dla resortu infrastruktury w wysokości 5382,7 mln zł. Ponadto, w ww. piśmie wystąpiono o zwiększenie wydatków na 2021 r. na dotacje celowe

⁴¹ Zmiany organizacyjne związane z przeniesieniem do MI zadań części 21 - Gospodarka morską, 22 Gospodarką wodną i 69 Żegluga śródlądową.

⁴² Wybór celowy dokonany na podstawie prowadzonych w jednostce rejestrów postępowań, przyjmując, jako kryterium doboru wartość oraz nie podstawowy tryb udzielenia zamówienia.

⁴³ Projekt nr POIS.03.01.00-00-0048/18 pn. „Ogólnopolskie szkolenie dla nauczycieli w zakresie edukacji dzieci i młodzieży w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

⁴⁴ Znak:DBI-1.3100.32.2020.

na międzywojewódzkie i międzynarodowe kolejowe przewozy pasażerskie w kwocie 160 mln zł i na Program Budowy Dróg Krajowych o kwotę 300 mln zł. Następnie, w piśmie z 11 sierpnia 2020 r.⁴⁵ skierowanym przez Ministra Infrastruktury do Ministra Finansów, Minister Infrastruktury zwrócił się z prośbą o wprowadzenie do nowelizacji budżetu na rok 2020 „wypracowanych na spotkaniu rozwiązań w zakresie wydatków budżetu państwa planowanych w części 39 – Transport” poprzez zwiększenie planu wydatków o łączną kwotę 12 142,7 mln zł⁴⁶ (z tego kwota 7 241,7 mln zł została następnie zgłoszona, jako wydatki niewygasające). W kwocie 12 142,7 mln zł znajdowały się wydatki planowane do poniesienia w 2021 r. (zgodnie z pismem z 10 sierpnia 2020 r.). Ujęcie ww. wydatków w budżecie na 2020 r. spowodowało zaburzenie roczności i przejrzystości budżetu, bowiem zgodnie z art. 109 ust. 1, 3 i 4 ufp: ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym i jest uchwalana na okres roku budżetowego, a rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy.

Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśnił: „Przekazany do dysponenta części 39 Transport wstępny limit wydatków na rok 2021 w trybie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej był niewystarczający - i nie obejmował finansowania powyższych zadań (głównie programów wieloletnich).

W celu zapewnienia finansowania powyższych zadań w roku 2021, Minister Infrastruktury podjął w tym kierunku stosowne działania. W ramach prac nad nowelizacją budżetu roku 2020 dysponent części 39 Transport wystąpił o uwzględnienie środków na realizację powyższych zadań (dla których nie otrzymano limitu wydatków w ramach budżetu roku 2021).

W wystąpieniu o przyznanie dodatkowych środków w ramach nowelizacji budżetu roku 2020 Minister Infrastruktury kilkakrotnie podkreślił, że z uwagi na specyfikę powyższych zadań warunkiem bezwzględnym dla zwiększenia powyższych wydatków w ramach planu na 2020 r. jest zapewnienie możliwości ich wydatkowania w roku 2021. W wyniku powyższego, Minister Infrastruktury otrzymał dodatkowe środki jeszcze w 2020 r. na realizację zadań o charakterze inwestycyjno - utrzymaniowym w roku 2021. Należy zauważyć, że równolegle do procedowanej zmiany ustawy budżetowej na rok 2020, prowadzone były prace legislacyjne nad umożliwianiem wykorzystania powyższych środków budżetowych w roku 2021. Efektem tych prac było uchwalenie ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, której przepisy wprowadziły do porządku prawnego rozwiązania w zakresie wydatków niewygasających w roku 2020 - z możliwością ich wykorzystania do końca listopada 2021 roku.”

(akta kontroli str. 348-349, 1105, 1350-1368, 1341-1349)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację zadań finansowanych w 2020 r. w części 39 – Transport. W planie po zmianach na 2020 r. (w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej) ujęto wydatki, które powinny znaleźć się w projekcie ustawy budżetowej na 2021 r. w kwocie 5842,7 mln zł, co zaburzało roczność budżetu państwa oraz miało wpływ na deficyt budżetu państwa w 2020 r. i deficyt zaplanowany w ustawie budżetowej na 2021 r.

NIK dostrzega podejmowane przez Ministra Infrastruktury działania, mające na celu zapewnienie realizacji i finansowania zadań w 2021 r., wskazując jednak, że środki na ten cel powinny znajdować się w budżecie państwa na rok 2021.

3.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Plan wydatków budżetu środków europejskich według ustawy budżetowej na rok 2020 wyniósł 12 619 173 tys. zł. W trakcie roku powyższy plan został zwiększony poprzez przeniesienie kwoty 1 053 641 024 tys. zł z części 83 – Rezerwy celowe (poz. 98 – Finansowanie programów z budżetu środków europejskich i poz. 99 – Finansowanie

⁴⁵ Znak: DBI-1.3100.36.2020.

⁴⁶ W przypadku następujących zadań: realizacja Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (300 mln zł), realizacja wieloletnich programów kolejowych (5382,7 mln zł) i dotacje celowe na międzywojewódzkie i międzynarodowe przewozy pasażerskie (160 mln zł) podano, że przyznanie tych środków umożliwi utrzymanie wydatków budżetowych w 2021 r. na poziomie 2020 r., oraz że środki te zostaną wykorzystane w 2021 r.

wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich) do cz. 39. Przeniesione środki zostały wykorzystane prawie w 100% (1 053 522,7 tys. zł). Dysponent części 39 wnioskował o uruchomienie środków z rezerwy celowej na podstawie otrzymanych wniosków od dysponentów niższego stopnia. Po zweryfikowaniu wniosków dysponent części występował do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

W 2020 r. z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 13 623 500,1 tys. zł, co stanowiło niemal 100% wykonania planu po zmianach (13 672 814 tys. zł). Powyższe środki zostały przeznaczone na finansowanie projektów, m.in. w ramach: Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Instrumentu „Łącząc Europę” – wydatki w kwocie 3 255 098,7 tys. zł; Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (dalej: POPC14-20), w kwocie 8821,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 109-297, 1120, 1057-1064, 1284)

W 2020 r. dysponent części 39 podjął dwie decyzje w sprawie blokowania planowanych wydatków na łączną kwotę 49 164,1 tys. Decyzja na kwotę 49 117,5 tys. zł dotyczyła wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA, przeznaczonych na projekt instrumentu „Łącząc Europę” pn.: „Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T Etap I”. Powyższa blokada była spowodowana zmianą harmonogramu realizacji projektu.

Druga decyzja w sprawie blokowania planowanych wydatków na kwotę 46,6 tys. zł dotyczyła wydatków ujętych w planie finansowym GITD, przeznaczonych na projekty⁴⁷ Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 i Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020⁴⁸. Powyższa blokada związana była z przesunięciem realizacji zleceń oraz płatności na kolejny rok budżetowy i podpisania umów na mniejsze niż planowano kwoty.

Stwierdzono, że dysponent części 39 wydawał ww. decyzje bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli str. 34-42)

W 2020 r. dysponent III stopnia w części 39 (MI) wydatkował z budżetu środków europejskich na dwa projekty finansowane z POIS 2014-2020 kwotę 5444 tys. zł (99% planu po zmianach) oraz na projekt finansowany z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (dalej: POPC) kwotę 16 tys. zł (20% planu po zmianach).

W 2020 r. wydatki w ramach POIS 2014-2020 poniesiono na realizację zadań dotyczących poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Na podstawie umowy o dofinansowanie projektu⁴⁹ przeprowadzono cykl *Ogólnopolskich szkoleń dla samorządowych zarządców dróg w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo użytkowników ruchu drogowego*. W 2020 r. poniesiono wydatek z BŚE w wysokości 2844 tys. zł⁵⁰, co stanowiło 100% planu.

W 2020 r. przeprowadzono także cykl *Ogólnopolskich szkoleń dla nauczycieli w zakresie edukacji dzieci i młodzieży w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego*.⁵¹ Kwota wydatku z BŚE w 2020 r. wyniosła 2600 tys. zł i była niższa niż zaplanowana (2632 tys. zł). Obniżenie wartości zamówienia wynikało ze zmiany formy organizacji szkoleń na online, z powodu ograniczeń prowadzenia działalności szkoleniowej w trakcie pandemii COVID-19.

Wydatki w ramach POPC dotyczyły projektu pod nazwą *Usługi cyfrowe dla bezzałogowych statków powietrznych*. Niskie wykonanie planu wynikało z rozpoczęcia

⁴⁷ Projekt: „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym” i „Wzmocnienie Potencjału Inspekcji Transportu Drogowego.”

⁴⁸ Projekt pn. „Utworzenie Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorców Transportu Drogowego.”

⁴⁹ Nr POIS 0.3.01.00-00-0041/18-00.

⁵⁰ Wartość zamówienia udzielonego w 2019 r. w trybie przetargu nieograniczonego wynosiła 4635 tys. zł.

⁵¹ Umowa dofinansowania nr POIS.03.01.00-00-0048/19-00.

realizacji od grudnia 2020 r. Ustalono, że z powodu trudności w pozyskaniu pracowników o odpowiednich kwalifikacjach - zatrudnienie nastąpiło w grudniu 2020 r.
(akta kontroli str. 2401)

Efekty rzeczowe prowadzonej działalności:

Minister Infrastruktury w 2020 r., zgodnie z właściwością merytoryczną, realizował zadania finansowane ze środków publicznych w ramach pięciu funkcji państwa. Największe efekty rzeczowe osiągnięto w obszarze funkcji 19 - Transport i infrastruktura transportowa, w ramach czterech zadań, tj.: 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.

W ramach zadania 19.1 – Transport drogowy i infrastruktura drogowa określono pierwszy cel: „Poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi”, gdzie miernikiem był „stopień realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu (w %)”. Planowany miernik w wysokości 53,2% został osiągnięty. Drugim celem było zapewnienie skutecznych działań kontrolnych, gdzie miernikiem była „liczba przeprowadzonych kontroli drogowych w zakresie transportu drogowego w (szt.)”. Planowany miernik został osiągnięty w wysokości 145 319.

W ramach zadania 19.2 – Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa określono cel: „Zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego” gdzie miernikiem był „udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych (w %)”. Planowany wartość miernika - 83,3%, wykonanie - 86,9%,

W ramach zadania 19.4 – Transport lotniczy i infrastruktura lotnicza określono cel: „Zapewnienie rozwoju transportu lotniczego” gdzie miernikiem była „dynamika zmian liczby obsługiwanych pasażerów w polskich portach lotniczych (w %)”. Planowany miernik, tj. wzrost o 4% w stosunku do 2019 r., nie został osiągnięty. Na wartość wykonania miernika miał wpływ czynnik zewnętrzny - nieprzewidywalna sytuacja w zakresie ogłoszenia przez WHO pandemii wirusa SARS-CoV- 2. Wskutek obostrzeń mających na celu powstrzymanie pandemii, od 15 marca 2020 r. ruch lotniczy w kraju został czasowo wstrzymany, co spowodowało spadek ruchu pasażerskiego o 70% w stosunku do 2019 roku.

W ramach zadania 19.5 – Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu określono cel: „Poprawa jakości połączeń kolejowych”, gdzie miernikiem była „liczba zakupionych / zmodernizowanych pojazdów kolejowych w ramach POIiŚ 2014-2020 (narastająco w szt.)”. Planowany miernik w liczbie 259 szt. został przekroczony o 22 szt.

(akta kontroli str. 1332-1337)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu środków europejskich w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

OBSZAR

Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego

4.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu
faktycznego

Plan przychodów Funduszu Dróg Samorządowych (dalej: FDS) na 2020 r. wynosił 3 253 991 tys. zł, a plan po zmianach 7 054 000 tys. zł⁵² (wzrost o 3,8 mld).

Zrealizowane w 2020 r. przychody FDS wyniosły 7 050 793,7 tys. zł, tj. 99,9% planu i pochodziły z:

⁵² Zwiększenie planu finansowego Funduszu na rok 2020 o 3,8 mld zł z dotacji budżetu państwa zostało dokonane na podstawie art. 42a ustawy z o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020.

- *dotacji celowej* w kwocie 5 400 000 tys. zł, w tym 500 000 tys. zł z części, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej;
- wpłat od jednostek na państwowy fundusz celowy w wysokości 1 640 216,6 tys. zł,.
- pozostałych wpływów w kwocie 10 577,1 tys. zł (w tym 9622,6 tys. zł z odsetek).

Wg stanu na 31 grudnia 2020 r. należności Funduszu wyniosły 7547 tys. zł, w tym 7187 tys. zł z tytułu braku należnych wpłat 7,5% zysku od spółek Skarbu Państwa za lata 2018-2019 oraz 359 tys. zł z tytułu odsetek od nieuiszczonych w terminie wpłat z zysku spółek za lata 2018 i 2019. Należności razem z odsetkami z tytułu braku wpłat 7,5% zysku za rok 2018 wynosiły 2099,4 tys. zł, a za rok 2019 - 5447,6 tys. zł. Wzrost należności wynikał głównie z braku wpłaty od jednej ze spółek Skarbu Państwa z branży radiofonii i telewizji 7,5% zysku za rok 2019, w kwocie 4427,6 tys. zł (z odsetkami).

Po kontroli NIK P/20/005 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych*⁵³ NIK sformułowała wniosek o niezwłoczne podejmowanie działań w celu wyegzekwowania zaległości Funduszu. W odpowiedzi z 25 lutego 2021 r.⁵⁴ Minister Infrastruktury poinformował, że *MI zintensyfikuje działania mające na celu jak najszybsze wyegzekwowanie zobowiązań spółek wobec RFRD i podejmowane będą niezwłocznie działania mające na celu maksymalne skrócenie czasu realizacji poszczególnych etapów egzekwowania należności.*

W trakcie badania realizacji ww. wniosku podczas niniejszej kontroli Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych (dalej: DDP) wyjaśnił, że *wobec spółek zobowiązanych do wpłat z zysku na Fundusz podejmowano w pierwszej kolejności działania informacyjne w celu polubownej spłaty należności. Z uwagi na brak wpłat z zysku za rok 2018 wobec części spółek zostały wszczęte postępowania wymiarowe. W przypadku zobowiązań spółek, wynikających z ich zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym za rok 2019, wobec spółek, które zalegały z zapłatą podjęto działania informujące o obowiązku zapłaty oraz o konsekwencjach wynikających z ich braku. Jedna ze spółek wniosła 30 września 2020 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na postanowienie Ministra Infrastruktury o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie określenia wysokości zobowiązania do dokonania wpłaty na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych za rok 2018. Ministerstwo wniosło o odrzucenie skargi w całości. Mając na uwadze, że jednocześnie nie mogą toczyć się postępowania wymiarowe (podatkowe) oraz sądowe, Minister Infrastruktury zawiesił prowadzone postępowanie wymiarowe. Do dnia sporządzenia pisma (24 marca 2021 r.) MI nie otrzymało informacji o postanowieniu sądu w przedmiotowej sprawie. Obecnie ustalany jest stan faktyczny w zakresie zobowiązań spółek tworzących radiofonię i telewizję publiczną. Mając jednak na uwadze toczące się postępowanie sądowe, w zakresie dalszych postępowań egzekucyjnych istotne będzie rozstrzygnięcie sądu.*

Ustalono, że w okresie od 5 lutego, tj. otrzymania wystąpienia pokontrolnego NIK do 9 kwietnia 2021 r., DDP w celu realizacji wniosku pokontrolnego NIK wystosował trzy zawiadomienia o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym oraz wydał dwie decyzje wymiarowe wobec dłużników Skarbu Państwa dotyczące wpłat z zysku za rok 2018.

W MI nie opracowano stałej listy spółek zobowiązanych do wpłat na FDS. Dyrektor DDP wyjaśnił, że *lista spółek jest ustalana na początku każdego roku, na podstawie aktualnych danych przekazywanych przez podmioty nadzorujące spółki i weryfikowana z listą spółek otrzymaną od Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, właściwej do ewidencji majątku państwowego. Mając na uwadze powyższe, nie ma uzasadnienia dla tworzenia list spółek na kolejne lata działania RFRD z uwagi na fakt, że spółki podlegają łączeniom, konsolidacjom, zmianom, wykreśleniom z KRS, zmianom form prawnych.*

⁵³ Data wystąpienia pokontrolnego: 1 lutego 2021 r.

⁵⁴ DK-3.0810.10.2020.

Dyrektor DDP nie wyjaśnił, w jaki sposób MI zamierza wyegzekwować należność 408,2 tys. zł z zysku za rok 2019 od spółki, która od 2011 r. jest w procesie likwidacji. Według wyjaśnień Dyrektora DDP po ustaleniu wysokości osiągniętego zysku do Spółki skierowano pismo⁵⁵ przypominające o obowiązku wpłaty na rzecz RFRD, wraz z podanym numerem konta i prośbą o udzielenie odpowiedzi na pismo w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania. W dniu 28 grudnia 2020 r. do MI wpłynęła odpowiedź od spółki, w której poinformowano, że majątek został sprzedany w końcowym etapie jej likwidacji, a z uzyskanych przychodów Komornik Sądowy w całości opłacił wierzycieli spółki. Z pisma wynika, że spółka nie posiada środków pieniężnych na pokrycie zobowiązań na rzecz Funduszu. Dyrektor DDP nie wyjaśnił czy należność zostanie umorzona, podkreślił natomiast brak możliwości wyegzekwowania jej przez MI.

W 2020 r. dysponent Funduszu nie podejmował decyzji o umarzaniu należności, odroczeniu ani rozłożeniu na raty należności z tytułu wpłat 7,5% zysku spółek po opodatkowaniu. W trakcie procedowania w MI był wniosek o umorzenie należności jednej ze spółek, w wysokości 28,2 tys. zł, która jako powód wskazała trudną sytuację finansową spowodowaną przez pandemię Covid-19.

(akta kontroli str.2682-2692, 2702, 2712-2714,2722-2813,2818-2829)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister wydał 27 sierpnia 2020 r. postanowienia o wszczęciu z urzędu postępowań w sprawie braku wpłat z zysku za rok 2018 wobec sześciu spółek z branży radiofonii i telewizji, z których jedna zaskarżyła decyzję do WSA 30 września 2020 r. W dniu 23 listopada 2020 r. Minister wszczął postępowania dotyczące braku wpłaty z zysku za rok 2019 wobec siedmiu spółek. W postanowieniach o wszczęciu postępowań wskazano, że jeśli zobowiązanie nie zostanie wpłacone dobrowolnie w terminie 7 dni od otrzymania pisma, to Minister zastosuje procedury wymiarowe, a wydane decyzje wymiarowe stanowiąc będą podstawę do przymusowego ściągnięcia należności wraz z odsetkami. Do dnia zakończenia kontroli (9 kwietnia 2021 r.) pomimo, że spółki nie wpłaciły należności Minister nie wydał decyzji wymiarowych.

Wobec powyższego, wniosek pokontrolny NIK dotyczący *niezwłocznego podejmowania działań w celu wyegzekwowania zaległości Funduszu* pozostaje niezrealizowany.

(akta kontroli str.2682-2692, 2702, 2712-2714,2722-2813,2818-2829)

4.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym FDS ujęto koszty realizacji zadań w wysokości 7 203 991 tys. zł, z tego: 6 663 225 tys. zł na wydatki inwestycyjne⁵⁶; 540 725 tys. zł środki na realizację zadań bieżących przekazane innym podmiotom i 41 tys. zł na wydatki bieżące własne.

Koszty realizacji zadań wynikających z ustawy poniesione w 2020 r. wyniosły 3 361 955,9 tys. zł, tj. 46,7% zaplanowanych (7 203 991 tys. zł.).

Koszty inwestycyjne zrealizowano w wysokości 3 140 883,7 tys. zł, a środki na realizację zadań bieżących – 221 071,3 tys. zł.

W uzgodnionym planie finansowym FDS na rok 2020 (w układzie kasowym) ujęto koszty w wysokości 3 253 991 tys. zł, z tego: 2 713 225 tys. na wydatki inwestycyjne; 540 725 tys. zł na realizację zadań bieżących przekazane innym podmiotom i 41 tys. na wydatki bieżące własne.

Na zadania wynikające z ustawy o FDS wg sprawozdania Rb-40 za IV kwartał 2020 r. wydano (w układzie kasowym) 2 622 480,7 tys. zł, w tym:

⁵⁵ Znak: DDP-5.4520.399.2020 z 30 września 2020 r.

⁵⁶ Środki przekazane innym podmiotom na inwestycje.

- 2 479 881,2 tys. zł przekazano na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych;
- 75 044,1 tys. zł na finansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych o znaczeniu obronnym;
- 67 554,4 tys. zł środków rezerwy przyznawanej przez Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 26 ust 2 ustawy na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych;
- koszty własne wyniosły 0,9 tys. zł.

Dyrektor DDP wyjaśnił, że środki z Funduszu dla zadań w danym województwie ustalane są jako górny limit do wykorzystania, który stanowi sumę środków przyznaczonych na realizację zadań (w oparciu o algorytm podziału środków FDS) oraz ewentualnej przyznanej dla zadań w danym województwie rezerwy Prezesa Rady Ministrów. Listy zadań rekomendowanych do dofinansowania z Funduszu przekazywane do MI zmieniają się w ciągu roku, uwzględniane są oszczędności lub rezygnacja z realizacji zadań, co bezpośrednio przekłada się na poziom wykonania planu finansowego FDS.

Niższe od zaplanowanego wykonanie zadań w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg o znaczeniu obronnym, wynika ze stopnia ich przygotowania w momencie wskazania do realizacji przez Ministra Obrony Narodowej. Dyrektor DDP wyjaśnił, że w 2020 r. podpisano 11 umów na finansowanie zadań obronnych ze środków FDS, większość ujętych w nich zadań jest na etapie przygotowania koncepcji projektowych, programów funkcjonalno-użytkowych lub projektów budowlanych. W związku z długotrwałym procesem uzgadniania założeń projektowych zadań obronnych między wykonawcą, MON a MI, płatności zostały przesunięte na 2021 r. oraz lata kolejne.

(akta kontroli str.2692, 2712-2714, 2818-2821)

Zobowiązania Funduszu wg stanu funduszu na koniec 2020 r. wynosiły 2 794 866,9 tys. zł⁵⁷, co stanowiło 56,9% planu funduszu na rok 2020 (5 000 000 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły zawartych przez wojewodów w 2020 r. umów na realizację zadań w wysokości 2 624 135,3 tys. zł, w tym 2 332 510,4 tys. na dofinansowanie zadań majątkowych i 224 059,5 tys. zł. na dofinansowanie zadań bieżących. Zobowiązania z tytułu zawartych w 2020 r. umów na realizację projektów wieloletnich wyniosły 1 969 349,6 tys. zł.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2020 r. nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 2702-2703, 2712-2714)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Plan finansowy FDS na rok 2020 po stronie kosztów zwiększono w 2020 r. o 3,8 mld (nowelizacją ustawy budżetowej) na zadania, które miały być realizowane w 2021 r., co naruszało zasady określone w art. 109 ust. 1, 3 i 4 ufp, zgodnie z którymi ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym i jest uchwalana na okres roku budżetowego, a rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy.

Dyrektor DDP wyjaśnił, że kwota dodatkowych środków w wysokości 3,8 mld zł jest przeznaczona na realizację zadań w 2021 r. Według wyjaśnień Dyrektora DDP uzasadnieniem zwiększenia planu przychodów było „dalsze pobudzanie rozwoju gospodarczego kraju (...) oraz ograniczona zdolność zarządców dróg samorządowych do poprawy sieci drogowej. W 2020 r. zwiększono wysokość środków z budżetu państwa zasilających Fundusz o 3,8 mld zł, z tego: 2,7 mld zł na realizację nowych zadań obwodnicowych i miejskich oraz 1,1 mld zł na realizację zadań gminnych i powiatowych. Kwota 1,1 mld zł była już kalkulowana na etapie tworzenia Funduszu i jest jedynie przyspieszeniem przekazywania środków do Funduszu. W miejsce wcześniej planowanego przekazania przedmiotowej kwoty w 2021 r. nastąpiło jej przekazanie w 2020 r. Do oszacowania skali dofinansowania zadań obwodnicowych oraz zadań miejskich wzięto pod uwagę sygnały z jednostek samorządu terytorialnego o istniejącej potrzebie dofinansowania tego rodzaju zadań.”

⁵⁷ Wg Rb-40.

(akta kontroli str. 1341-1368, 2685-2687, 2722-2726)

4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Stan środków pieniężnych na rachunku Funduszu na 1 stycznia 2020 r. wynosił 895 898,2 tys. zł, a na 31 grudnia 2020 wyniósł 5 409 926,8 tys. zł. Wzrost stanu środków pieniężnych wynikał z przyznania dodatkowych środków w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020.

(akta kontroli str. 2702-2703, 2814-2815)

Wolne środki FDS w 2020 r. przekazywane były w zarządzanie terminowe⁵⁸ oraz w zarządzanie overnight⁵⁹ Ministrowi Finansów (dalej:MF) na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. *w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie*⁶⁰.

W 2020 r. dysponent Funduszu 48 razy przekazał w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów wolne środki przeznaczone na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych oraz zadań mostowych, w łącznej wysokości 16 878 581 tys. zł. Średnio miesięcznie kwota ulokowanych środków wynosiła 1 406 548,4 tys. zł, a średnia pojedyncza kwota depozytu z 12 miesięcy wynosiła 351 637,1 tys. zł. Okres lokowania wynosił od 5 do 63 dni, średnio 27 dni.

Przekazanie wolnych środków w zarządzanie overnight odbywało się automatycznie zgodnie z umową rachunku bankowego zawartą z BGK i ww. rozporządzeniem Ministra Finansów.

Odsetki uzyskane w okresie od 1 stycznia do 3 grudnia 2020 r. z tytułu przekazania wolnych środków FDS w zarządzanie terminowe wyniosły 5191,7 tys. zł, z tytułu zarządzania overnight 294,6 tys. zł, a odsetki z tytułu przekazania przez wojewodów wolnych środków Funduszu w zarządzanie terminowe i overnight wyniosły 40,4 tys. zł. Łączne przychody uzyskane z przekazania wolnych środków w zarządzanie terminowe MF w 2020 r. były niższe w porównaniu do 2019 r. (10 829 tys. zł) z powodu niższego oprocentowania lokat, począwszy od przełomu marca i kwietnia 2020 r.

(akta kontroli str. 2814-2815)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.4 Realizacja zadań

Minister Infrastruktury przekazywał wojewodom środki FDS na dofinansowanie zadań powiatowych, gminnych i mostowych na podstawie zawartych porozumień, w których określił warunki dofinansowania zadań. Umowy z wnioskodawcami o udzielenie dofinansowania zadań powiatowych i gminnych zawierali wojewodowie, a umowy o dofinansowanie zadań obronnych z jednostkami samorządu terytorialnego zawierał Minister Infrastruktury. Umowy wojewodów z wnioskodawcami o udzielenie dofinansowania stanowią zapewnienie dofinansowania oraz zaciągnięcie przez wojewodę zobowiązań do wysokości wskazanej w umowie.

W 2020 r. z Funduszu zostało przyznane dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych oraz gminnych; budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich,

⁵⁸ Zarządzanie terminowe – zarządzanie wolnymi środkami przekazanymi na rachunek Ministra Finansów w BGK, inne niż zarządzanie overnight.

⁵⁹ Zarządzanie overnight – zarządzanie wolnymi środkami przekazywanymi na rachunek Ministra Finansów w BGK każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia dysponenta dla BGK i zwracany następnego dnia roboczego.

⁶⁰ Dz. U. poz. 1864.

powiatowych lub gminnych o znaczeniu obronnym, a także budowy jednego mostu wraz z przebudową drogi gminnej⁶¹.

Łączna wartość środków Funduszu przyznanych w 2020 r. na realizację zadań gminnych i powiatowych wyniosła 2 743 948,2 tys. zł. (dofinansowanie zadań gminnych: 1474,3 mln zł i powiatowych: 1269,6 mln zł), z tego 2 581 250 tys. zł. z limitu środków Funduszu na 2020 r. i 162 698,2 tys. zł. z rezerwy Prezesa Rady Ministrów⁶². Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystały środki w wysokości 2 540 175 tys. zł, tj. 92,6% przyznanych.

Prezes Rady Ministrów w ramach naboru w 2020 r. zatwierdził dofinansowanie łącznie na listach podstawowych i rezerwowych 3271 zadań, z których dofinansowano realizację 2297 zadań drogowych ujętych na listach podstawowych⁶³ (1647 gminnych i 623 powiatowych). Wśród zatwierdzonych do dofinansowania w 2020 r. zadań było 1478 zadań jednorocznych (387 powiatowych i 1091 gminnych) oraz 819 wieloletnich (583 gminnych i 236 powiatowych). W ramach naboru zadań do dofinansowania w 2020 r. na listach podstawowych zakwalifikowano 304 nowe zadania wieloletnie.

Dofinansowaniem objęto zadania: budowy, przebudowy lub remontu 3467 km dróg, w tym 1708 km dróg powiatowych oraz 1759 km dróg gminnych.

Spośród zadań zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów w 2020 r. dofinansowane zostało 3212 zadań, w tym 2393 zadań na drogach gminnych i 819 na drogach powiatowych o łącznej długości 4383 km (2295 km gminnych i 2088 powiatowych). Województwa, które otrzymały dofinansowanie do największej liczby zadań to: lubelskie (355 zadań; 625,9 km), podlaskie (319 zadań; 388,7 km) i małopolskie (294 zadania; 307 km); a najwyższe pod względem kilometrażu dofinansowanie otrzymały województwa: lubelskie (jw.), mazowieckie (395,4 km; 199 zadań), podlaskie (jw.) i kujawsko-pomorskie (368,1 km; 280 zadań).

Średni koszt dofinansowania z FDS budowy (rozbudowy) 1 km drogi wyniósł 1023 tys. zł, koszt przebudowy 1 km drogi wyniósł 544 tys. zł, a remontu 1 km drogi – 299 tys. zł.

W 2020 r. jednostki samorządu terytorialnego zakończyły i rozliczyły łącznie 961 zadań o wartości dofinansowania 627 476 tys. zł, z tego dofinansowana została budowa, przebudowa bądź remont około 1217,5 km dróg, w tym 700,3 km dróg gminnych i 517,2 km dróg powiatowych. Pozostałe zadania były w trakcie realizacji.

Dysponent Funduszu monitorował efekty uzyskiwane z dofinansowania zadań powiatowych i zadań gminnych poprzez analizę harmonogramów przesyłanych przez wojewodów, dotyczących przekazywania środków FDS na zadania powiatowe i gminne, kwartalnych informacji wojewodów dotyczących rozliczenia środków z FDS, informacji o zawartych przez wojewodów umowach o dofinansowanie z jednostkami samorządu terytorialnego oraz sprawozdań wojewodów z realizacji zadań powiatowych i gminnych wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku (przedkładanych do 31 stycznia).

(akta kontroli str. 2083-2856)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań FDS. Nie stwierdzono niecelowego ani niegospodarnego ponoszenia kosztów, które przeznaczono na realizację

⁶¹ Zadanie mostowe, na które zostało udzielone dofinansowanie w zakresie kosztów przygotowania inwestycji w ramach Rządowego Programu Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty dla Regionów.

⁶² Wg art. 26 ust 2 ustawy o FDS: Prezes Rady Ministrów może dokonać podziału wyodrębnionej w planie finansowym rezerwy stanowiącej 5% wydatków funduszu w danym roku.

⁶³ Wg art. 26 ust 6 ustawy o FDS zadania z list rezerwowych są przenoszone na listy podstawowe do wysokości środków na dane województwo w przypadkach rezygnacji wnioskodawcy z dofinansowania, zmniejszenia wartości dofinansowania lub gdy wykonawca nie podejmie prac w terminie 30 dni od daty zawarcia umowy. Po wyczerpaniu list rezerwowych ogłaszany był nabór uzupełniający.

zadań ustawowych. Ujęcie w planie finansowym Funduszu na 2020 r. dodatkowej kwoty 3,8 mld zł (przeznaczonej de facto na 2021 r.) miało wpływ na wykonanie w 2020 r. kosztów realizacji zadań wynikających z ustawy tworzącej Fundusz na poziomie 3362 mln zł, tj. jedynie 46,7% planu (7204 mln zł).

4.5 Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta FDS sprawozdań za IV kwartał 2020 r.:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33);
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2020 rok planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40);
- sprawozdań o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N);
- o stanie, zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z);
- rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (RB-BZ2).

Dysponent FDS sporządził za 2020 r. i przekazał Ministrowi Finansów: roczne sprawozdanie Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego oraz Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2020 rok planu finansowego państwowego funduszu celowego, których obowiązek sporządzania wynikał z rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości.

Po zakończonej w styczniu 2021 r. kontroli NIK nr P/20/005 *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych* w wyniku której ustalono, że w sprawozdaniach Rb-33 i Rb-40 za IV kwartał 2019 i III kwartał 2020 r., w kosztach danego okresu sprawozdawczego nieprawidłowo ujmowano całkowitą wartość umów, w tym wieloletnich bez względu na etapowość ich realizacji i czas ich zakończenia, sformułowano wniosek o sporządzanie sprawozdań w sposób zapewniający przedstawienie sytuacji finansowej FDS za dany okres sprawozdawczy rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Po kontroli NIK nr I/20/004 *Realizacja zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej dla Funduszu Dróg Samorządowych*, podczas której ustalono m.in., że w księgach rachunkowych Funduszu ewidencjonowano pełną wartość zawartych umów wieloletnich, pomimo że dla lat przyszłych nie zaistniało jeszcze zdarzenie rodzące obowiązek wypłaty po stronie dysponenta Funduszu, NIK sformułowała wniosek o dokonanie zmian w polityce rachunkowości oraz w planie kont FDS, które umożliwią sporządzanie sprawozdań budżetowych Rb-33 i Rb-40, przedstawiających rzetelne dane za okres sprawozdawczy, którego one dotyczą. W trakcie badania realizacji ww. wniosku podczas kontroli *Realizacji zadań finansowanych z FDS*, Dyrektor Departamentu Budżetu MI (dalej: DBI) poinformował, że rozważana jest możliwość dostosowania druku sprawozdania Rb-40 tak, by prezentowało dane w sposób bardziej szczegółowy, tj. w perspektywie wieloletniej oraz jednorocznej, oraz że celu ustalenia w sposób niebudzący żadnych wątpliwości metody ujmowania danych w zakresie FDS w księgach rachunkowych, a następnie prezentowania ich w sporządzanych sprawozdaniach budżetowych MI wystosowało w styczniu 2021 r. zapytanie do Ministerstwa Finansów⁶⁴.

W piśmie z 17 lutego 2021 r.⁶⁵ Zastępca Dyrektora Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości MF przekazała do MI stanowisko Departamentu Budżetu Państwa, w którym wskazano, że *kwartalne sprawozdania z wykonania planu finansowego funduszu celowego powinny być sporządzone w zakresie danych i szczegółowości nie mniejszej niż wynikająca z ustawy budżetowej, a dane wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Ostateczną decyzję co*

⁶⁴ Pismo nr DBI-2.030.3.2020 z dnia 4 stycznia 2021 r.

⁶⁵ Pismo nr DWR7.5101.3.2021 z 17 lutego 2021 r.

do ujmowania danych w sprawozdaniu powinien podejmować dysponent funduszu celowego, który dysponuje pełną wiedzą o stanie faktycznym zdarzenia i może dokonać szczegółowej analizy.

Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśnił, że w MI trwają prace nad wprowadzeniem zmian w zakresie sporządzania sprawozdań Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Wprowadzane zmiany są zgodne z zaleceniami NIK po kontroli Realizacji zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych oraz pismem Ministerstwa Finansów. Będą one miały odzwierciedlenie po raz pierwszy w sprawozdaniach sporządzanych za 2021 r. Ponadto 30 marca 2021 r. Dyrektor DBI wystosował pisma do Głównych Księgowych urzędów wojewódzkich, przy których przesłał wytyczne ujmowania w księgach na kontach pozabilansowych umów z jst w zależności od momentu poniesienia wydatku, a także podkreślił wymóg dołączania do sprawozdań oświadczeń, że przedstawione w nich dane wynikają z prowadzonej ewidencji finansowo księgowej. W załącznikach do ww. pism Dyrektor Departamentu Budżetu przekazał do stosowania zaktualizowane wzory formularzy rozliczania środków RFRD oraz formularz sprawozdania Rb-40.

(akta kontroli str. 2835-2838)

Sprawozdania budżetowe dysponenta FDS sporządzane były na podstawie zatwierdzonych wydruków z systemu finansowo księgowego MI oraz informacji i rozliczeń od wojewodów „ręcznie”, tj. bez wykorzystania systemu informatycznego. Nie było zdefiniowanych ani sparametryzowanych powiązań poszczególnych pozycji sprawozdań z poszczególnymi pozycjami z informacji i rozliczeń od wojewodów. Nie definiowano powiązań poszczególnych pozycji sprawozdań z księgami rachunkowymi.

(akta kontroli str. 2700-2720)

Minister Infrastruktury 30 marca 2021 r. przekazał do Prezesa Rady Ministrów *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (wcześniej: Funduszu Dróg Samorządowych) w 2020 r.* Według danych wykazanych w tym sprawozdaniu łączna wartość środków Funduszu przyznanych na realizację zadań gminnych i powiatowych wyniosła 2 743 948 tys. zł, z tego 2 581 250 tys. zł z limitu Funduszu i 162 698 tys. zł z rezerwy Prezesa Rady Ministrów. Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystały środki w wysokości 2 540 175 tys. zł. Do końca roku 2020 jst zakończyły i rozliczyły w naborze głównym zadania z łączną kwotą dofinansowania 627 476 tys. zł. (...) W ramach naboru głównego spośród zadań zatwierdzonych do dofinansowania realizowanych jest łącznie 2970 zadań z kwotą dofinansowania 2 422 886 tys., z tego 2051 zadań jednorocznych z kwotą dofinansowania 1 503 879 tys. zł oraz 919 zadań wieloletnich z kwotą dofinansowania 919 007 tys. zł. W ramach naboru uzupełniającego realizowane są 242 zadania jednoroczne z kwotą dofinansowania 117 289 tys. zł.

(akta kontroli str. 2839-2856)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Szczegółowa analiza sprawozdań Rb-33 i Rb-40 za 2020 r. wykazała, że w kosztach danego okresu sprawozdawczego ujmowano całkowitą wartość umów, w tym umowy wieloletnie. W sprawozdaniu Rb-33 za IV kwartał 2020 koszty umów wieloletnich (niezakończonych w roku sprawozdawczym) zawartych przez wojewodów oraz koszty umów zawartych przez Ministra na realizację wieloletnich zadań obronnych wykazano łącznie w części B w poz. 130 stan funduszu na koniec okresu sprawozdawczego; części C poz. W040 zobowiązania i w części D dane uzupełniające pkt 2 zobowiązania oraz w sprawozdaniu Rb 40 za IV kwartał 2020 r. koszty umów wieloletnich (niezakończonych w danym roku) wykazano w kolumnie „wykonanie” (w poz. III Koszty realizacji zadań i poz. IV Stan Funduszu na koniec roku, Zobowiązania) wykazano wartość podpisanych umów (w tym wieloletnich, pomimo że dla lat przyszłych nie zaistniało jeszcze zdarzenie rodzące obowiązek wypłaty po stronie dysponenta FDS), a nie faktycznie poniesione ostateczne wydatki (koszty) na realizację zadań wskazanych w ustawie o FDS. Poniesione w 2020 r.

koszty Funduszu wyniosły 3 361 955, 9 tys. zł, a wykazana w ww sprawozdaniach łączna kwota zobowiązań Funduszu na koniec roku 2 794 866,9 tys. zł (w tym 1 825 261,6 tys. zł z tytułu umów na realizację zadań obronnych). Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśnił, że informacje nt. wielkości kosztów z tytułu projektów wieloletnich realizowanych przez wojewodów odzwierciedla ewidencja księgowa prowadzona przez poszczególnych wojewodów. Wnioski pokontrolne zawarte w wystąpieniach pokontrolnych NIK w tym zakresie dotyczące: sporządzania sprawozdań w sposób zapewniający przedstawienie sytuacji finansowej FDS za dany okres sprawozdawczy rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz sporządzania sprawozdań budżetowych Rb-33 i Rb-40, przedstawiających rzetelne dane za okres sprawozdawczy, którego one dotyczą były w trakcie realizacji. DBI wystosował do wojewodów wytyczne w zakresie ewidencjonowania operacji gospodarczych związanych z Funduszem. Wg wyjaśnień Dyrektora DBI zmiana zasad sporządzania sprawozdań – zgodnie z wnioskiem NIK – będzie miała odzwierciedlenie w sprawozdaniach za I kwartał 2021 r.

(akta kontroli str. 2835-2838)

2. Dane wykazane w *Sprawozdaniu z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w 2020 r.*, nie były zgodne z danymi w sprawozdaniu Rb 40. Wg *Sprawozdania z realizacji zadań*: jednostki samorządu terytorialnego wykorzystwały środki w wysokości 2 540 175 tys. zł, podczas gdy w sprawozdaniu Rb 40 za IV kwartał 2020 r. ujęto wykonanie zadań wynikających z ustawy tworzącej Fundusz w kwocie 2 622 480,7 tys. zł. (w tym na dofinansowanie budowy przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych 2 479 881,2 tys. zł) Dyrektor DDP wyjaśnił, że *DDP jako komórka merytoryczna nie zajmuje się bezpośrednio obsługą sprawozdań budżetowych (...). Mając na uwadze powyższe, od kwoty wykonania z Rb-40 (2 622 480,7 tys. zł) należy odjąć środki wydatkowane na zadania obronne (75 044,1 tys. zł). Otrzymana kwota 2 547 437 tys. zł stanowi środki przekazane na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych. Dane wykazane w opracowanym przez DDP rocznym Sprawozdaniu z realizacji Funduszu zostały wykazane na 31 grudnia 2020 r. Różnica pomiędzy poziomem wykorzystania środków przez beneficjentów wynikającym ze sprawozdania rocznego RFRD a Rb-40 za IV kwartał 2020 może wynikać ze sposobu prezentacji i ujmowania danych.*

Złożone wyjaśnienia w ocenie NIK nie wpływają na stwierdzony brak rzetelności w sprawozdawczości z realizacji zadań Funduszu. Różnica pomiędzy danymi o wykorzystaniu środków na realizację zadań budowy przebudowy lub remontu dróg gminnych i powiatowych wg sprawozdania dla PRM (2 540 175 tys. zł) a Rb 40 (2 479 881,2 tys. zł) wyniosła 60 293,8 tys. zł.

Ponadto, zgodnie z art. 12 ustawy o RFRD: *dysponent Funduszu sporządza sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego RFRD, bez pomijania środków na zadania obronne.* W myśl art. 39 ust 7 ustawy o Funduszu informacje chronione z mocy ustawy o ochronie informacji niejawnych⁶⁶ to zawarte umowy pomiędzy ministrem właściwym ds. transportu a jst, które nie stanowią informacji publicznej. W ustawie o Funduszu nie ma regulacji przewidującej brak wykazania w sprawozdaniu z realizacji zadań Funduszu informacji o wydatkowaniu środków na realizację zadań polegających na budowie, przebudowie lub remoncie dróg o znaczeniu obronnym.

(akta kontroli str. 2831-2834)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych z wyjątkiem dotyczącym sprawozdań Rb-33 i Rb-40 za 2020 r., w których w kosztach ujmowano całkowitą wartość umów, w tym umowy wieloletnie.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo, jednak nie odzwierciedlały w pełni faktycznego stanu realizacji zadań Funduszu.

Wnioski pokontrolne NIK dotyczące sporządzania sprawozdań Funduszu w sposób zapewniający rzetelną i prawidłową prezentację danych pod względem merytorycznym

⁶⁶ Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 742)

i formalno-rachunkowym były w trakcie realizacji.

OBSZAR Wydatki w części 69 – Żegluga śródlądowa

5.1. Wydatki budżetu państwa

5.1.1. Wydatki budżetu państwa w części 69 (łącznie)

W ustawie budżetowej na 2020 r. wydatki części 69 zaplanowane zostały w kwocie 25 757 tys. zł, w trakcie roku plan finansowy został zwiększony o 2749,2 tys. zł (z tego środkami z rezerw celowych w kwocie 749,2 tys. zł i w wyniku przeniesienia z innych części budżetowych w kwocie 2000 tys. zł) i zmniejszony o łączną kwotę 1511,9 tys. zł (poprzez przeniesienie do innych części budżetowych kwoty 1032 tys. zł oraz blokadę wydatków w kwocie 479,9 tys. zł). Prezes Rady Ministrów nie wydawał dysponentowi części 69 w 2020 r. wiążących poleceń wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (tj. poleceń na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁶⁷). Natomiast na podstawie decyzji Ministra Finansów zmniejszono plan wydatków w części 69 o kwotę 377 tys. zł z przeznaczeniem na utworzoną rezerwę celową poz. 74 pn. „Przeciwdziałanie COVID-19” i o kwotę 102,9 tys. zł z przeznaczeniem na utworzoną rezerwę celową poz. 75 pn. „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19” (ww. kwoty zostały ujęte w kwocie zmian dokonanych poprzez przeniesienie do innych części budżetowych).

W 2020 r. dokonano blokad planowanych wydatków części 69 w łącznej kwocie 479,9 tys. zł, z tego na podstawie jednej decyzji Ministra Finansów w kwocie 377 tys. zł⁶⁸ i na podstawie trzech decyzji Ministra Infrastruktury⁶⁹ w łącznej kwocie 102,9 tys. zł.

Ostatecznie limit wydatków w części 69 został określony na kwotę 26 994,3 tys. zł (plan po zmianach).

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2020 r. w części 69 wyniosły 25 521,9 tys. zł (z tego wydatki niewygasające – 2200 tys. zł), co stanowiło 94,5 % planu po zmianach oraz 112 % wydatków wykonanych w 2019 r. (22 792,4 tys. zł).

Wydatki niewygasające w 2020 r. obejmowały kwotę 2000 tys. zł z przeznaczeniem na zadanie p.n. „Modernizacja zestawu pchanego „Westerplatte II” typu SSP-40 (koszarka) stanowiącego część socjalno-dydaktyczną statku szkolnego TŻŚ we Wrocławiu” (obejmujące część socjalno-dydaktyczną i prace wykończeniowe) i kwotę 200 tys. zł z przeznaczeniem na zakup sprzętu teleinformatycznego, licencji oraz majątkowych praw autorskich (Biuro Administracyjno-Finansowe MI)⁷⁰. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na modernizację zestawu pchanego „Westerplatte II” typu SSP-40 (koszarka) zostało ogłoszone przez TŻŚ we Wrocławiu dopiero w dniu 17 lutego 2021 r. Zdaniem NIK realne jest zagrożenie dotyczące prawidłowego i terminowego zrealizowania tego zadania, ponieważ termin jego realizacji i wydatkowania środków niewygasających w 2020 r. upływa 30 listopada 2021 r.⁷¹ NIK w kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. wskazywała na ustalenie przez Dyrektora TŻŚ nierealnego terminu wykonania zadania dotyczącego modernizacji zestawu pchanego „Westerplatte II” – pchacza Bizon III (zgodnie z umową nr 14/TŻŚ/2019 r. było to trzy tygodnie). W efekcie modernizacji tej nie wykonano w założonym

⁶⁷ Dz. U. poz. 568 ze zm.

⁶⁸ W uzasadnieniu podano, że kwoty blokad w poszczególnych częściach budżetowych zostały określone w związku ze stwierdzeniem niepełnej realizacji planu wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz uposażenia, na podstawie analizy wykonania planu wydatków budżetu państwa w okresie styczeń – październik 2020 r. oraz na podstawie złożonych zapotrzebowań na środki na wydatki na listopad i grudzień.

⁶⁹ Podjętych na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ufp.

⁷⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego.

⁷¹ Na podstawie art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747).

terminie, tj. do 18 grudnia 2019 r., a pomimo tego zapłacono wykonawcy całość należnej kwoty.

Podobnie, pierwszy etap modernizacji zestawu pchanego „Westerplatte II” typu SSP-40 (koszarka) obejmujący część kadłubową i prace przygotowawcze, realizowany w 2020 r. (wydatki poniesione na to zadanie w 2020 r. to 2 mln zł) nie został zrealizowany w terminie umownym (tj. do 30 listopada 2020 r.), a jego odbiór nastąpił 22 grudnia 2020 r. Ponadto, w prowadzonych w 2020 r. dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na „Modernizację zestawu pchanego Westerplatte II, typu SSP-40 (koszarka) – część socjalno-dydaktyczna oraz prace wykończeniowe” również określano mało realne terminy wykonania prac (wymagano ich wykonania w 2020 r. pomimo tego, że w tym czasie na ww. jednostce prowadzono dopiero prace kadłubowe i przygotowawcze⁷², w pierwszym postępowaniu (ogłoszonym 27 lipca 2020 r.) w terminie 12 tygodni od dnia podpisania umowy, a w drugim postępowaniu (ogłoszonym 11 września 2020 r.) – w terminie 5 tygodni do dnia podpisania umowy).⁷³ Obydwa ww. postępowania zostały unieważnione, ponieważ nie wpłynęła żadna oferta niepodlegająca odrzuceniu.

Dyrektor Departamentu Edukacji Morskiej (dalej: DEM), sprawujący nadzór nad TŻŚ we Wrocławiu wyjaśniając późne ogłoszenia przetargu na drugi etap remontu zestawu pchanego „Westerplatte II” typu SSP-40 (koszarka) przez Dyrektora TŻŚ podał, że Dyrektor TŻŚ oświadczył, iż w celu uniknięcia wcześniejszych błędów chce powierzyć przygotowanie i ogłoszenie procedury przetargowej podmiotowi zewnętrznemu.

(akta kontroli str. 30-72, 98-138, 331-332, 474-486, 611-736, 47-850)

Poddane analizie dwie decyzje dotyczące blokad wydatków (na łączną kwotę 75,4 tys. zł, tj. 73,3% wartości decyzji Ministra Infrastruktury w sprawie blokowania wydatków dysponenta części 69), zostały podjęte niezwłocznie po uzyskaniu informacji, że dany wydatek nie zostanie zrealizowany oraz zamieszczone w systemie Trezor.

Ze środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa otrzymano kwotę 749,2 tys. zł, którą wydatkowano w 100%. Ww. środki zostały przeznaczone głównie na realizację projektu pn. „Pełne wdrożenie RIS¹⁴ Dolnej Odry” dla Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie w kwocie 692,8 tys. zł (rezerwa celowa poz. 8 - Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej). Ponadto ze środków rezerw celowych wydatkowano 54,4 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie wynagrodzeń nauczycieli TŻŚ we Wrocławiu (rezerwa celowa poz. 29 „Podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej”) oraz 2 tys. zł na zakup sprzętu

⁷² Stan zaawansowania prac kadłubowych i przygotowawczych w 2020 r. przedstawiał się następująco (wybrane daty):

- 16 września 2020 r. – jednostka oczekuje na usunięcie odpadów z pokładu;
- 4 listopada 2020 r. – koszarka znajdowała się na pochylni i firma zewnętrzna rozpoczęła piaskowanie kadłuba;
- 12 listopada 2020 r. – „została dokonana weryfikacja wadliwie zaprojektowanych pomieszczeń uczniowskich i położenia szaf elektrycznych w pomieszczeniach łazienki i suszarni, oraz ostatecznego ustalenia położenia ścian szalunkowych magazynu żywności i aneksu kuchennego” (raport 6/12/2020 pana Waldemara Rybickiego);
- 1 grudnia 2020 r. – zaawansowane (trwające) malowanie kadłuba farbami okrętowymi; brak drzwi i okien;
- 3 grudnia 2020 r. – jednostka nie została zwodowana (planowany termin to 7.12.2020 r., plan pierwotny zakładał wodowanie jednostki 3 listopada 2020 r.), planowany termin dostawy drzwi 9-10.12.2020 r., dostawy okien 11.12.2020 r.

⁷³ O braku realności wykonania tych prac w 2020 r. świadczy również notatka Dyrektora DEM, sporządzona 2 czerwca 2020 r. dla Podsekretarza Stanu w MGMIŻŚ, w której podano m.in.: „dokonana analiza celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami wykazała, że całościowy zakres prac modernizacyjnych nie jest możliwy do zrealizowania w 2020 r. z uwagi na ilość wymaganych prac oraz niewystarczające środki finansowe na finansowanie inwestycji w całym okresie jej realizacji. W związku z tym zasadne jest wykonanie inwestycji etapami w oparciu o posiadane środki w roku 2020 oraz wnioskowane środki na rok 2021.”

⁷⁴ System informacji rzecznej.

i oprogramowania dla nauczycieli ww. Szkoły (rezerwa celowa poz. 73 – „Przeciwdziałanie COVID-19”).

W podziale na grupy ekonomiczne wydatków, środki budżetu państwa w części 69 zostały wykorzystane na: wydatki bieżące jednostek budżetowych w kwocie 19 364,4 tys. zł (75,9 % ogółu wydatków), wydatki majątkowe w kwocie 6030 tys. zł (23,6% ogółu wydatków) i świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 127,5 tys. zł (0,5% ogółu wydatków).

Wydatki bieżące zostały poniesione w szczególności na:

- wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej w kwocie 7572 tys. zł;
- wynagrodzenia osobowe pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej w kwocie 2298,1 tys. zł;
- składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy w kwocie 1879 tys. zł.

Wydatki na wynagrodzenia w 2020 r. wyniosły 10 539,3 tys. zł⁷⁵ i wzrosły w porównaniu do 2019 r. o 667,6 tys. zł, tj. o 6,8 %. Wynikało to głównie ze wzrostu poziomu zatrudniania – przeciętne zatrudnienie w części 69 wyniosło 133 osoby (109% przeciętnego zatrudnienia w 2019 r.) W 2020 r. zwiększono poziom zatrudnienia w urzędach żeglugi śródlądowej i w Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu. Średnie miesięczne wynagrodzenie w części 69 w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 6603,57 zł, co oznacza spadek o 2,1 % w stosunku do 2019 r.

(akta kontroli str. 264-266)

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 6030 tys. zł (z tego 2000 tys. zł wydatki niewygasające), co stanowiło 99,2 % planu po zmianach (6077,6 tys. zł) oraz 198,6 % wydatków majątkowych poniesionych w 2019 r. (3036 tys. zł). Wzrost wydatków majątkowych w porównaniu do 2019 r. wynikał ze zwiększenia środków przeznaczonych na modernizację zestawu pchanego „Westerplatte II” należącego do TŻŚ we Wrocławiu (plan pierwotny 2 mln, plan po zmianach – 4 mln zł) oraz z podjęcia realizacji nowego zadania, tj. zakupu jednostki patrolowej przez UŻŚ w Bydgoszczy.

Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie wydatkował kwotę 985,1 tys. zł m.in. na realizację projektu pn. „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry”, wdrożenie systemu wskazania bezpiecznego prześwitu pod mostami oraz na zestaw do produkcji kart identyfikacyjnych. Urząd Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy wydatkował 1044,9 tys. zł na zakup statku inspekcyjnego.

Wydatki inwestycyjne TŻŚ we Wrocławiu zostały poniesione w kwocie 4000 tys. zł (z tego 2000 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające) i zostały przeznaczone na modernizację zestawu pchanego „Westerplatte II” typu SSP-40 (koszarka) stanowiącego część socjalno-dydaktyczną statku szkolnego.

(akta kontroli str.1034-1167)

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 127,5 tys. zł, co stanowiło 98,5% wydatków poniesionych w 2019 r. (129,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 85-96)

Zobowiązania na koniec 2020 r. w części 69 wyniosły 1087,7 tys. zł (były wyższe niż w 2019 r. o 303 tys. zł). Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 6180-622, 809-812, 956-959)

Wydatki budżetu państwa, poniesione w 2020 r. przez dysponentów III stopnia w części 69 wyniosły: Ministerstwo Infrastruktury - 5636,6 tys. zł, Urząd Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy – 5034,3 tys. zł (w tym wydatki inwestycyjne – 1044,9 tys. zł) Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie 5740,5 (w tym wydatki inwestycyjne - 985,1 tys. zł, Urząd Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu – 3495,4 tys. zł, Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu – 5439,6 tys. zł (w tym wydatki inwestycyjne – 4000 tys. zł)

⁷⁵ Wg Rb-70.

Ponoszone w części 69 – Żegluga śródlądowa wydatki na funkcjonowanie Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu znacznie przewyższają wydatki jednostek samorządu terytorialnego, będących organami prowadzącymi dwóch szkół żeglugi śródlądowej w Polsce. Wydatki bieżące Zespołu Szkół Żeglugi Śródlądowej w Kędzierzynie-Koźlu⁷⁶ (454 uczniów wg stanu na koniec 2020 r., z tego 110 kształconych w zawodzie technik żeglugi śródlądowej) w przeliczeniu na jednego ucznia wyniosły w 2020 r. 13,6 tys. zł, a wydatki Zespołu Szkół Żeglugi Śródlądowej w Nakle n/ Notecią⁷⁷ (307 uczniów wg stanu na koniec 2020 r., z tego 135 kształconych w zawodzie technik żeglugi śródlądowej) wyniosły w 2020 r. 10,3 tys. zł w przeliczeniu na jednego ucznia (w przypadku szkoły w Nakle podano wydatki dotyczące kształcenia uczniów technik żeglugi śródlądowej).

Natomiast wydatki bieżące TŻŚ we Wrocławiu w 2020 r. w przeliczeniu na jednego ucznia (42 uczniów wg stanu na koniec 2020 r.) były ponad dwu i pół krotnie wyższe w stosunku do szkoły w Kędzierzynie-Koźlu i ponad trzy krotnie wyższe niż szkoły w Nakle n/Notecią i wyniosły 34,3 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Edukacji Morskiej MI wyjaśnił m.in., że wydatki na funkcjonowanie Technikum obejmują całość kosztów stałych związanych z funkcjonowaniem placówki, bez względu na liczbę kształconych w niej uczniów. Wyjaśnił ponadto, że „Prowadzenie Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu wpisuje się w priorytety prowadzonej polityki dotyczącej rozwoju żeglugi śródlądowej. W celu realizacji działań ministra właściwego ds. żeglugi śródlądowej, które mają na celu odbudowę Polskiej Żeglugi Śródlądowej, między innymi dzięki przywróceniu żeglowności dróg wodnych, niezbędnym jest zapewnienie wykwalifikowanych kadr, pozwalających na płynny rozwój tej części gospodarki. Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu stanowi jeden z podstawowych elementów odbudowy przemysłu żeglugowego w regionie. Prowadzenie cyklu kształcenia oraz uzyskanie w pełni wykwalifikowanych kadr w obszarze żeglugi śródlądowej jest procesem wieloletnim i dokonanie rzetelnych i miarodajnych analiz będzie możliwe do przeprowadzenia po zakończeniu pełnego cyklu nauczania.”

(akta kontroli str. 960-971, 1544-1556, 1637-1644)

W 2020 r. prowadzone⁷⁸ były dwie kontrole dotyczące jednostki podległej, finansowanej w części 69, tj. kontrola prowadzenia gospodarki finansowej i wydatkowania środków publicznych przez Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu w latach 2018-2019 i kontrola przygotowania i przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja zestawu pchanego Westerplatte II, typu SSP-40 (koszarka) - część kadłubowa i prace przygotowawcze”. Żadna z ww. kontroli nie zakończyła się sporządzeniem ostatecznego wystąpienia pokontrolnego lub sprawozdania z kontroli.

(akta kontroli str. 335-355)

Efekty rzeczowe:

Wydatki w części 69 w układzie zadaniowym zostały zaplanowane w ramach trzech funkcji – obszarów działań państwa: 3 – edukacja, wychowanie i opieka, 11 – bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic, 19 – transport i infrastruktura transportowa oraz funkcji technicznej 22 – koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna.

Największe wydatki w 2020 r. według rocznego sprawozdania z wykonania budżetu oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) poniesiono w funkcji transport i infrastruktura na zadanie: transport morski i żegluga śródlądowa w kwocie 18 972,3 tys. zł (w tym z budżetu państwa 14 522,9 tys. zł i z budżetu środków europejskich 4449,4 tys. zł).

Wykonanie wybranych mierników w budżecie zadaniowym przedstawia się następująco:

- cel: zapewnienie sprawnego zarządzania transportem śródlądowym, miernik dostępność usług RIS w ciągu doby (w godz. na dobę) plan po zmianach 8, wykonanie 8;

⁷⁶ Zespół Szkół im. Bohaterów Westerplatte.

⁷⁷ Zespół Szkół im. kmdr. Bolesława Romanowskiego.

⁷⁸ Kontrole zostały wszczęte przez Biuro Kontroli i Audytu MG MiZS i zostały przejęte przez Departament Kontroli MI.

- cel: zapewnienie systemu weryfikacji bezpieczeństwa na wodach śródlądowych, miernik: liczba kontroli i inspekcji statków na wodach śródlądowych (w szt.), plan po zmianach 3659, wykonanie 3332;
- cel: zapewnienie działań służących bezpiecznej żegludze na wodach śródlądowych, miernik: Procent śródlądowych dróg wodnych poddanych inspekcji (%), plan po zmianach 89,7, wykonanie 76,2. Niższe od planu wykonanie liczby kontroli i inspekcji statków na wodach śródlądowych oraz inspekcji dróg wodnych wynikało m.in. z ograniczeń w żegludze spowodowanych awariami śluz i modernizacjami budowli hydrotechnicznych oraz niskim stanem wód;
- cel: przygotowanie wykwalifikowanej kadry pracowniczej dla żeglugi śródlądowej, miernik: Udział liczby godzin zajęć praktycznych z wykorzystaniem infrastruktury szkoleniowej w ogólnej liczbie godzin zajęć wymaganych w programie nauczania (w %), plan po zmianach 17,1, wykonanie 17,1 (TŻŚ we Wrocławiu);
- cel: zapewnienie wsparcia dla rozwoju żeglugi śródlądowej poprzez kształcenie branżowe/zawodowe, miernik: liczba osób przyjętych w procesie naboru/ Liczba planowanych (w %), plan po zmianach 69,2, wykonanie 26,9. Niskie wykonanie miernika wynika z małego zainteresowania kształceniem w TŻŚ we Wrocławiu (w 2020 r. planowano przyjąć do pierwszej klasy 26 uczniów, a przyjęto 7).

(akta kontroli str. 1471-1474, 1625-1629)

5.1.2. Wydatki budżetowe dysponenta III stopnia w MI (do 6 października 2020 r. w MGMIŻŚ)

Wydatki budżetu państwa wyniosły 5636,6 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 200 tys. zł) tj. 87,1 % planu po zmianach na 2020 r. (6468,6 tys. zł) oraz 87 % wydatków wykonanych w 2019 r. (6475,8 tys. zł). Niższe niż w 2019 r. wykonanie wydatków wynikało ze zmniejszania w ciągu 2020 r. planu wydatków, wynikającego głównie z powstałych oszczędności oraz ze zmniejszania planu wprowadzonego nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2020⁷⁹. W 2020 r. nie ponoszono wydatków ze środków rezerw celowych budżetu państwa. Wydatki wg grup ekonomicznych zostały poniesione na wydatki bieżące w kwocie 5626,5 tys. zł i na świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 10,1 tys. zł. W 2020 r. dokonano blokady wydatków dysponenta III stopnia w łącznej kwocie 184,5 tys. zł (oszczędności wynikające z rezygnacji z realizacji niektórych zadań, spowodowanej wystąpieniem pandemii COVID-19)⁸⁰. Przeciętne zatrudnienie w 2020 r. w MI (część 69) wyniosło 32 osoby (spadek o jedną osobę w porównaniu do 2019 r.), a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 8868,96 zł (wzrost w porównaniu do 2019 r. o 433,21 zł, tj. o 5%). W 2020 r. w MGMIŻŚ (a następnie w MI) nie dokonywano wypłat nagród w części 69, natomiast na rzecz pracowników MGMIŻŚ dokonano tzw. „wypłat z oszczędności” w łącznej kwocie 360,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 139-207, 296-307)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa⁸¹ w kwocie 929,1 tys. zł, tj. 16,5% wydatków dysponenta III stopnia części 69 – Żegluga śródlądowa. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS) i uzupełniona doborom celowym. Badaniem objęto 42 dowody i odpowiadające im zapisy księgowe, sklasyfikowane w grupie wydatków bieżących pozapłacowych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie opisu

⁷⁹ Na podstawie nowelizacji zmniejszono plan wydatków dysponenta III stopnia o 420 tys. zł.

⁸⁰ Na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków budżetu państwa zablokowano kwotę 142,5 tys. zł, a na podstawie decyzji Ministra Infrastruktury zablokowano wydatki w kwocie 42 tys. zł.

⁸¹ W MI (a także w MGMIŻŚ) nie ponoszono w 2020 r. wydatków ze środków europejskich w cz. 69.

dowodów księgowych i ujęcia w księgach rachunkowych, a zobowiązania wynikające z ww. dowodów księgowych były realizowane terminowo.
(akta kontroli str. 1451-1465)

Analizą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych na:

- serwis oprogramowania do obsługi księgowej na okres 12 miesięcy (przetarg nieograniczony);
- przeprowadzenie kampanii promocyjno-informacyjnej dotyczącej działań MGMIŻŚ w zakresie żeglugi śródlądowej w aplikacji „Drogi wodne” (zamówienie udzielone bez stosowania ustawy pzp);
- wykonanie projektu graficznego – mapki szlaków wodnych (zamówienie udzielone bez stosowania ustawy pzp).

Analiza wykazała, że ww. postępowania zostały przeprowadzone prawidłowo. Wydatki poniesione w wyniku realizacji ww. zadań w 2020 r. wyniosły 453 tys. zł.

W 2020 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa w MGMIŻŚ i MI nie udzielono zamówień związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem wirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę COVID-19 o wartości przekraczającej 30 tys. euro bez VAT, do udzielania których zamawiający nie zastosował przepisów upzp, powołując się na zapisy, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁸² lub art. 46c ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁸³.

(akta kontroli str. 1427-1460, 1604-1624)

W MGMIŻŚ wprowadzono (zaakceptowaną przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa) „Procedurę funkcjonowania Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w czasie epidemii COVID-19”, w której przewidziana została możliwość wykonywania pracy zdalnej. W Ministerstwie Infrastruktury również obowiązywały zasady wykonywania pracy zdalnej, określone przez Dyrektora Generalnego MI. W MGMIŻŚ w okresie marzec – wrzesień nie ewidencjonowano czasu przepracowanego przez pracowników w ramach pracy zdalnej. W okresie październik – grudzień udział procentowy osób pracujących zdalnie (w MI) wyniósł: październik – 28%, listopad 58%, grudzień – 48%. W 2020 r. nie uzyskano oszczędności z tytułu wykonywania przez pracowników pracy zdalnej, natomiast wydatki z tym związane wyniosły 61 tys. zł i dotyczyły m.in. zakupu monitorów, laptopów i toreb na laptopy.

(akta kontroli str. 200, 737-746, 1021-1031, 1603)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2020 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa dokonano (na wniosek Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej) niecelowej zmiany (zwiększenia) w planie wydatków (dział 801 – Oświata i wychowanie, rozdział 80115 - Technika § 6050 - Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych) w kwocie 2000 tys. zł. Ww. środki finansowe zostały przeznaczone dla TŻŚ we Wrocławiu na finansowanie modernizacji zestawu pchanego „Westerplatte II” typu SSP-40 (koszarka) stanowiącego część socjalno-dydaktyczną statku szkolnego. Ww. zmiana została dokonana na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020⁸⁴ które zostało wydane na podstawie art. 180a upr, stanowiącego: „W przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa w celu

⁸² Dz. U. poz. 1842 ze zm.

⁸³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.

⁸⁴ Dz. U. poz. 1067.

wsparcia realizacji zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, uwzględniając wysokość oraz rodzaj koniecznego wsparcia i bieżące wykonanie wydatków w poszczególnych częściach i działach budżetu państwa”.

Ministerstwem wiodącym w zakresie tworzenia tego rozporządzenia było Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, które w uzasadnieniu projektu rozporządzenia podało m.in.: „zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, z późn. zm.) przez „przeciwdziałanie COVID-19” rozumie się wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2.” W uzasadnieniu ujęcia w projektowanym rozporządzeniu zadania dotyczącego modernizacji zestawu pchanego „Westerplatte II” typu SSP-40 (barka, tzw. koszarka) na kwotę 2000 tys. zł dla Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu, podano m.in., że prace związane z modernizacją mają na celu zwiększenie potencjału dydaktycznego szkolnictwa śródlądowego w kraju. Tym samym umożliwią młodzieży realizację praktyk zawodowych w sposób bezpieczny i z zachowaniem specjalnych procedur przewidzianych dla procesu dydaktycznego. Ograniczenia związane z epidemią COVID-19 mają głównie na celu zmniejszenie możliwych skupisk ludzkich na niewielkiej przestrzeni zgodnie z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia.” W ww. uzasadnieniu podano także, że „w związku z ograniczeniem transportu żeglugowego na terenie kraju powstają utrudnienia w realizacji praktyk zawodowych.”

Zdaniem NIK przeniesienie środków w kwocie 2000 tys. zł na podstawie ww. rozporządzenia do części 69 – Żegluga śródlądowa na zadanie dotyczące modernizacji barki (koszarki) nie było uzasadnione realizacją zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, ponieważ nie realizowało żadnych przepisów w tym zakresie. Uzasadnienie wskazane powyżej było w ocenie NIK niewystarczające.

Argumentacja dotycząca zapewniania, dzięki modernizacji ww. jednostki praktyk zawodowych w sposób bezpieczny i z zachowaniem specjalnych procedur, nie zasługuje na uwzględnienie. Należy bowiem zwrócić uwagę, że przy niewielkiej liczbie uczniów Technikum Żeglugi Śródlądowej, która na początku 2020 r. wynosiła 40 osób (średnio 14 osób w jednej klasie), a wg stanu na koniec 2020 r. 42 uczniów (średnio 11 osób w klasie), zorganizowanie bezpiecznych zajęć praktycznych (np. poprzez ich rozłożenie w czasie) nie powinno stanowić istotnego problemu. W 2020 r. z nauki w Szkole zrezygnowało 5 uczniów (4 z klasy I i jeden z klasy II), natomiast do klasy I przyjęto 7 uczniów zamiast planowanych 26 (27% planu). O braku problemów w zakresie organizacji praktyk świadczy zrealizowanie w 2020 r. planowanych praktyk przez uczniów ww. Szkoły.

W uzasadnieniu do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020 podano także, że „w związku z ograniczeniem transportu żeglugowego na terenie kraju powstają utrudnienia w realizacji praktyk zawodowych”, tymczasem uzasadnienie to nie miało nic wspólnego z sytuacją w zakresie praktyk zawodowych dla uczniów TŻŚ we Wrocławiu.

Jak wynika z informacji przekazanych przez Dyrektora ww. Szkoły, praktyki uczniów były (w latach 2018 – 2020) i są planowane (w 2021 r.) do realizacji we współpracy z Akademią Morską w Szczecinie (statek „Nawigator XXI”) i Zespołem Szkół Żeglugi Śródlądowej w Kędzierzynie-Koźlu (statek szkolny „Sucharski”) oraz z Zespołem Szkół Żeglugi Śródlądowej w Nakle n/Notecią (statek szkolny „Władysław Łokietek”). TŻŚ we Wrocławiu podpisało umowy z ww. placówkami: na rok szkolny 2018/2019 z Zespołem Szkół Żeglugi Śródlądowej w Kędzierzynie-Koźlu, na rok szkolny 2019/2020 z Akademią Morską w Szczecinie i z Zespołem Szkół Żeglugi Śródlądowej w Nakle n/Notecią. Natomiast w przygotowaniu jest umowa z Akademią Morską w Szczecinie na rok szkolny 2020/2021 (planowana praktyka dla klas II). W ramach ww. współpracy uczniowie korzystają ze statków szkolnych należących do tych podmiotów, dlatego uzasadnienie podane do projektu ww. rozporządzenia, że „w związku z ograniczeniem transportu żeglugowego na terenie kraju powstają utrudnienia w realizacji praktyk zawodowych” nie odnosiło się do odbywania

praktyk przez uczniów TŻŚ we Wrocławiu. Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu posiadało bowiem na 2020 r. umowy na realizację praktyk zawodowych, zawarte z Akademią Morską w Szczecinie w dniu 13 marca 2020 r. (aneksowaną 15 czerwca 2020 r.) i z Zespołem Szkół Żeglugi Śródlądowej w Nakle n/Notecią w dniu 3 lipca 2020 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Edukacji Morskiej⁸⁵ MI, ww. stwierdzenie „zostało sformułowane na podstawie sytuacji pandemicznej w kraju”.

Zdaniem NIK, uzasadnienie wydatkowania środków z budżetu państwa powinno być bardzo precyzyjne i zgodne ze stanem faktycznym. Jest to istotne zwłaszcza w przypadku przeniesień planowanych wydatków, dokonywanych na podstawie art. 180a ufp, zgodnie z którym: „W przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa w celu wsparcia realizacji zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, uwzględniając wysokość oraz rodzaj koniecznego wsparcia i bieżące wykonanie wydatków w poszczególnych częściach i działach budżetu państwa.”, ponieważ przenoszone w ten sposób środki między częściami i działami budżetu państwa powinny służyć realizacji, ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa ludności, zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych.

(akta kontroli str. 356-523, 568, 799, 851-931, 1520-1556)

Ponadto NIK zauważa, że w 2020 r. w ogóle nie było możliwości realizacji praktyk zawodowych na zestawie szkolnym należącym do TŻŚ (w tym, na będącej elementem tego zestawu barce, tzw. koszarce). Do końca 2020 r. nie zakończono bowiem modernizacji pchacza Bizon III, za modernizację którego zapłacono w 2019 r. 1300 tys. zł na podstawie niezgodnego ze stanem faktycznym protokołu odbioru, w którym potwierdzono wykonanie faktycznie niewykonanych prac oraz prowadzono dopiero modernizację barki (koszarki).

Należy także wskazać, że zwiększenie planu wydatków na 2020 r. nie zostało poprzedzone wystarczającą analizą zasadności zwiększenia wartości kosztorysowej inwestycji polegającej na modernizacji zestawu pchanego „Westerplatte II” typu SSP-40 (barka, tzw. koszarka). Na etapie prac planistycznych dotyczących opracowania planu budżetu państwa na rok 2020 oraz na lata 2021 i 2022 na ww. inwestycję planowano w 2020 r. 2 mln zł. W części opisowej do formularza OPBW podano: „Ze względu na ograniczony limit wydatków nie zostały zaplanowane wydatki z przeznaczeniem na zakończenie ww. inwestycji – 231 tys. zł.” Jak z tego wynika, konieczne do realizacji wydatki były planowane na poziomie 2231 tys. zł. Zwiększenie planowanych wydatków na ten cel z 2231 tys. zł do 4 mln zł (tj. o 79,3%) nie zostało poprzedzone, w ocenie NIK, rzetelną analizą.

Dokonane zwiększenie planu wydatków poprzedzone było m.in. wnioskiem (z dnia 26 maja 2020 r.) Dyrektora TŻŚ we Wrocławiu o przyznanie dodatkowych środków w kwocie 2171 tys. zł, co uzasadniono zwiększeniem wartości kosztorysowej inwestycji. Jak wynika zaś z pisma Dyrektora TŻŚ z dnia 5 stycznia 2021 r., w kwietniu 2020 r. przesłał on zapytania o cenę wykonania zadania do stoczni na terenie Polski i z otrzymanych ofert zaktualizował program inwestycyjny (który był poprzednio sporządzony na podstawie wyceny usług stoczniowych, dokonanej w 2018 r.). W piśmie podano także „Dodatkowo, po konsultacjach ze środowiskiem stoczniowym pojawiły się wcześniej niewymienione prace, które stanowią integralną część procesu technologicznego modernizacji jednostki”. Wniosek o zwiększenie planu wydatków na sfinansowanie modernizacji zestawu pchanego „Westerplatte II” typu SSP-40 (koszarka) o kwotę 2 mln zł został ostatecznie zaakceptowany przez Dyrektora DEM w dniu 24 czerwca 2020 r., pomimo tego, że Dyrektor ww. Departamentu nie posiadał wówczas dokumentacji na którą powoływał się Dyrektor TŻŚ we Wrocławiu. O przekazanie tej dokumentacji („wyceny usług stoczniowych w 2018 r.” i „protokołu i/lub innych dokumentów sporządzonych z konsultacji ze środowiskiem stoczniowym”) Dyrektor DEM zwrócił się do Dyrektora TŻŚ we Wrocławiu dopiero w dniu 7 stycznia 2021 r.⁸⁶ W piśmie tym wskazał także, że „przekazanie do Dyrektora Departament Edukacji Morskiej informacji o otrzymaniu ofert w wyniku zapytania o cenę nie oznacza akceptacji wzrostu kosztów

⁸⁵ Zgodnie z postanowieniem rozdziału 5 § 8 ust. 3 pkt 6. Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Edukacji Morskiej, Departament prowadzi sprawy nadzoru Ministra nad szkołami ponadpodstawowymi, które są prowadzone przez Ministra.

⁸⁶ Pismo znak: DEM.WNO.1.80.8.1.2020.AS.129.

przeznaczonych na realizację inwestycji” – tymczasem wniosek o zwiększenie planu wydatków na 2020 r. został zaakceptowany przez Dyrektora DEM ponad pół roku przed wystosowaniem ww. pisma (24 czerwca 2020 r.)

Dyrektor DEM, wyjaśnił: „Ten wniosek został zaakceptowany wyłącznie w tym zakresie, który dotyczył konkretnych wydatków związanych z harmonogramem prac – wydatków dotyczących poszczególnych elementów wynikających z harmonogramu prac remontowych. Oczekiwania Dyrektora TŻŚ w tej sprawie były o wiele większe – zawsze sprzeciwiałem się zwiększeniu planu wydatków w tej sprawie – które było proponowane przez Dyrektora TŻŚ w jeszcze większej kwocie” oraz, że „Departament nie był przekonany co do zasadności twierdzeń o gwałtownym wzroście wszelkich kosztów związanych z remontem”.

W związku z powyższym NIK negatywnie ocenia nieuzasadnione zwiększenie planu wydatków na 2020 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa dla TŻŚ we Wrocławiu w kwocie 2 mln zł. Wystąpienie pandemii COVID -19 i wprowadzone regulacje umożliwiające przenoszenie planowanych wydatków pomiędzy częściami budżetowymi w celu zapobiegania i zwalczania ww. pandemii nie powinno być w ocenie NIK wykorzystywane do finansowania z budżetu państwa zadań niezwiązanych z zapobieganiem pandemii.

(akta kontroli str. 356-523, 568, 799, 851-931, 1005-1020, 1520- 1543)

2. Niesporządzenie wystąpienia pokontrolnego z kontroli planowej, przeprowadzonej w 2020 r. w TŻŚ, pomimo upływu ponad pół roku od przekazania do ww. jednostki projektu wystąpienia pokontrolnego i pomimo niezgłoszenia przez Dyrektora TŻŚ zastrzeżeń do tego projektu oraz niesporządzenie wystąpienia pokontrolnego lub sprawozdania z kontroli doraźnej przeprowadzonej w TŻŚ.

W planie kontroli MGMIŻŚ (sporządzonym przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego) na 2020 r. ujęto kontrolę dotyczącą prowadzenia gospodarki finansowej i wydatkowania środków publicznych przez Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu w latach 2018-2019 (dalej: kontrola planowa). Kontrola planowa została wszczęta na podstawie upoważnień do kontroli, wystawionych pracownikom Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego MGMIŻŚ w dniu 10 czerwca 2020 r., a termin ważności upoważnień do kontroli upłynął 31 sierpnia 2020 r. Do tego dnia zakończono czynności kontrolne w ww. kontroli, a następnie (na podstawie art. 38 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁸⁷) w dniu 6 października 2020 r. Podsekretarz Stanu w MGMIŻŚ przekazała Dyrektorowi TŻŚ we Wrocławiu projekt wystąpienia pokontrolnego, z pouczeniem o treści art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, zgodnie z którym kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego w terminie 7 dni od otrzymania projektu wystąpienia pokontrolnego. Dyrektor TŻŚ nie zgłosił zastrzeżeń do ww. projektu. Celem kontroli była ocena prowadzenia gospodarki finansowej i wydatkowania środków publicznych przez TŻŚ we Wrocławiu w latach 2018-2019. W projekcie wystąpienia oceniono negatywnie prowadzenie gospodarki finansowej i wydatkowanie środków publicznych przez TŻŚ we Wrocławiu, a ww. ocena wynika z częściowych ocen negatywnych kontrolowanych obszarów, szczegółowo uzasadnionych w dalszej części projektu wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z treścią projektu wystąpienia, wybrane aspekty działalności Szkoły w badanym okresie oceniane były pod kątem legalności, gospodarności i rzetelności i według każdego kryterium uzyskała oceną negatywną. W projekcie wystąpienia pokontrolnego zapisano m.in.: „Kontrola stwierdziła liczne przypadki nieprzestrzegania przepisów, zwłaszcza wewnętrznych regulacji, ustawy o rachunkowości⁸⁸ i ustawy Prawo zamówień publicznych. (...) Kontrola wykazała przypadki niegospodarnie i niecelowo dokonywanych wydatków. Niedopuszczalnym działaniem było sporządzenie w grudniu 2019 r. protokołu odbioru końcowego, zapłata całości wynagrodzenia, wystawienie dokumentu OT wprowadzającego zestaw pchany do ewidencji, chociaż w rzeczywistości modernizacja nie została zakończona, a środek trwały nadal (po upływie 9-mcy) nie został przyjęty do użytkowania. Nieprawidłowości w treści, realizacji i rozliczeniu umów zawartych z wykonawcami zadań inwestycyjnych, świadczą o braku nadzoru i niegospodarności.

⁸⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 224.

⁸⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.).

Negatywnie oceniono prowadzenie przez Głównego księgowego rachunkowości i gospodarki finansowej szkoły (...)”⁸⁹

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury (który przejął zadania Biura Kontroli i Audytu Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej) nie sporządził wystąpienia pokontrolnego z ww. kontroli, pomimo, że art. 46 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej stanowi: „W przypadku niezgłoszenia zastrzeżeń albo nieuwzględnienia wszystkich zastrzeżeń sporządza się wystąpienie pokontrolne obejmujące treść projektu wystąpienia pokontrolnego.” Dyrektor TŻŚ we Wrocławiu nie zgłosił zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego z 6 października 2020 r.

Również z kontroli doraźnej, obejmującej przygotowanie i przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja zestawu pchanego Westerplatte II, typu SSP-40 (koszarka) – część kadłubowa i prace przygotowawcze” realizowanego przez Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu, wszczętej 26 czerwca 2020 r., nie sporządzono wystąpienia pokontrolnego lub sprawozdania z kontroli, pomimo tego, że czynności kontrolne zakończono we wrześniu 2020 r.

Jak wyjaśnił Główny Specjalista w Departamencie Kontroli MI (przeprowadzający ww. kontrole): „z kontroli doraźnej nie powstał do tej pory żaden projekt sprawozdania. Z tego co wiem, planuje się połączenie tej kontroli z kontrolą planową lub wszczęcie kolejnej kontroli, która kompleksowo obejmie ww. dwie kontrole i dalszy ciąg inwestycji w remont barki (koszarki)”.

Dyrektor Departamentu Kontroli MI wyjaśnił: Po przejęciu, po zniesionym Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, zadań kontrolnych pn.:

- Kontrola prowadzenia gospodarki finansowej i wydatkowania środków publicznych przez Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu w latach 2018-2019
- Kontrola przygotowania i przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja zestawu pchanego Westerplatte II, typu SSP-40 (koszarka) - część kadłubowa i prace przygotowawcze”

Departament Kontroli MI dokonał analizy ustaleń i pozyskał dodatkowe wyjaśnienia. Stwierdzono, na podstawie przeprowadzonej analizy, że wobec lakonicznych wyjaśnień kontrolowanego część ustaleń wymaga aktualizacji i pogłębionej analizy, a także uwzględnienia działań prowadzonych przez inne organy. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej *w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.* W celu dokonania kompleksowych ustaleń, czynności kontrolne w jednostce zostaną wznowione w ramach realizacji kontroli nieprzewidzianej okresowym planem kontroli. Kontrola pozaplanowa uwzględniać będzie ustalenia i wyjaśnienia pozyskane w ramach obydwu przeprowadzonych w 2020 r. kontroli.

Ponadto zadanie kontrolne pn. Kontrola przygotowania i przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Modernizacja zestawu pchanego Westerplatte II, typu SSP-40 (koszarka) - część kadłubowa i prace przygotowawcze” było wszczęte przez zniesione Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej jako kontrola pozaplanowa (doraźna), co nie jest równoznaczne, że kontrola była prowadzona w trybie uproszczonym.”

Ponadto, Dyrektor Departamentu Kontroli MI wyjaśnił (odnośnie kontroli doraźnej): „Dokument końcowy nie został sporządzony, gdyż po przeprowadzeniu analizy zebranych

⁸⁹ Stwierdzone w projekcie wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości dotyczyły ponadto m.in.: błędnego opłacenia dwóch polis (zamiast jednej) ubezpieczeniowych za ten sam okres i przedmiot ubezpieczenia (na kwotę 2,9 i 3,1 tys. zł), wystawiania przez Dyrektora TŻŚ „samemu sobie” poleceń wyjazdów służbowych; prowadzenie ksiąg rachunkowych w sposób naruszający przepisy ustawy o rachunkowości, braku oszacowania wartości zamówień na „zaprojektowanie i zrealizowanie kompleksowej kampanii rekrutacyjnej na rok szkolny 2018/2019 i 2019/2020” i brak opisanie faktur za ww. usługi, naruszenia przepisów ustawy Pzp (w tym w prowadzonych postępowaniach dotyczących udzielenia zamówień publicznych na zadania inwestycyjne TŻŚ we Wrocławiu), dokonania odbioru prac pomimo tego, że faktycznie nie zostały one zrealizowane.

materiałów ustalono, że procedura zamówienia publicznego nie została jeszcze zakończona, a zamówienie nie jest zrealizowane.”

W jednostce kontrolowanej zostaną więc wznowione czynności kontrolne w ramach kontroli doraźnej, które uwzględniać będą ustalenia i wyjaśnienia pozyskane w ramach obydwu przeprowadzonych w 2020 r. kontroli. Dopiero obecnie przygotowywana kontrola pozaplanowa, pozwoli na szczegółowe i kompleksowe ustalenie prawidłowości postępowania kontrolowanego w ramach wskazanego zamówienia.”

(akta kontroli str. 1630-1636)

NIK negatywnie ocenia niesporządzenie wystąpienia pokontrolnego z kontroli planowej i dokumentu końcowego z kontroli doraźnej po ponad pół roku od ich zakończenia, co w ocenie NIK świadczy o braku funkcjonowania skutecznej kontroli w stosunku do jednostki podległej. W ocenie NIK okres ponad sześciu miesięcy od przejścia spraw dotyczących ww. kontroli, po zniesionym MGMiZŚ, to czas wystarczający do sporządzenia ostatecznych dokumentów z kontroli.

(akta kontroli str. 335-355, 527-566)

3. W ramach kontroli planowej w TŻŚ, do Dyrektora TŻŚ we Wrocławiu skierowane zostało 15 stycznia 2021 r. pismo w sprawie udzielenia dodatkowych wyjaśnień (w piśmie tym powołano się na art. 35 ustawy o kontroli w administracji rządowej, który stanowi: „Po zakończeniu czynności kontrolnych kontroler, za zgodą kierownika komórki do spraw kontroli, może zwrócić się do kierownika jednostki kontrolowanej o złożenie w wyznaczonym terminie dodatkowych pisemnych wyjaśnień dotyczących zakresu kontroli, niezbędnych do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego.” Zdaniem NIK skierowanie ww. pisma było nieuzasadnione i naruszało przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej. Jak bowiem wykazano powyżej, wystąpienie o dodatkowe pisemne wyjaśnienia na podstawie art. 35 powinno być niezbędne do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego. W przypadku kontroli planowej przeprowadzonej w 2020 r. w TŻŚ we Wrocławiu sporządzono wystąpienie pokontrolne, którego projekt przekazano do kontrolowanej jednostki 6 października 2020 r. Ponieważ do ww. projektu wystąpienia pokontrolnego nie zgłoszono zastrzeżeń, należało na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej sporządzić wystąpienie pokontrolne obejmujące treść projektu wystąpienia pokontrolnego. Art. 46 ust. 3 ww. ustawy stanowi: „Wystąpienie pokontrolne w razie potrzeby uzupełnia się o:

- 1) zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej;
- 2) ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości;
- 3) termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Termin wyznacza się, uwzględniając charakter zaleceń lub wniosków.”

Dyrektor Departamentu Kontroli MI wyjaśnił: „Po przejściu ww. zadań przeprowadzono szczegółową analizę dokonanych w ramach kontroli ustaleń. Wobec stwierdzenia okoliczności, które wskazywały na istotne naruszenia przepisów przez kontrolowanego, konieczne stało się wyjaśnienie czy w sprawie prowadzone były postępowania przez właściwe organy. Dodatkowo po przejściu w aktach kontroli nie odnotowano wpływu zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego, który wysłany został w momencie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w dniu 6 października 2020 r. Dla dołożenia należytej staranności w ramach przejętego zadania kontrolnego konieczne było wystąpienie do Technikum Żeglugi Śródlądowej w celu ustalenia czy zastrzeżenia zostały wysłane, bowiem zgodnie z art. 46 ustawy o kontroli w administracji rządowej przygotowanie Wystąpienia pokontrolnego dokonuje się na podstawie stanowiska wobec wniesionych zastrzeżeń. Możliwość złożenia zastrzeżeń jest również jednym z podstawowym środków realizacji zasady kontradyktoryjności.

Dotychczasowa praktyka pokazuje, że dodatkowe czynności kontrolne przeprowadzane są do czasu podpisania Wystąpienia pokontrolnego, które jest ostatecznym dokumentem z kontroli. Jest to odmienne rozwiązanie niż przyjęte w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, gdzie wystąpienie pokontrolne jest jedynym dokumentem pokontrolnym.

Wobec braku zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego nie można było zastosować art. 43 ustawy o kontroli w administracji rządowej, który dopuszcza w trakcie rozpatrywania zastrzeżeń przeprowadzanie dodatkowych czynności kontrolnych na miejscu. Wobec powyższego zastosowano art. 35 ustawy o kontroli w administracji rządowej, który zezwala na zwrócenie się do kierownika jednostki kontrolowanej o złożenie w wyznaczonym terminie dodatkowych pisemnych wyjaśnień dotyczących zakresu kontroli niezbędnych do sporządzenia Wystąpienia pokontrolnego.

Zgodnie bowiem z komentarzem praktycznym do ustawy o kontroli w administracji rządowej (T. Bolek, M. Dobruk, Ustawa o kontroli w administracji rządowej, Komentarz z wzorami dokumentów. Warszawa 2018, s.181) „art. 35 u.k.a.r. umożliwia kontrolerowi (za zgodą kierownika komórki do spraw kontroli) wystąpienie do kierownika jednostki kontrolowanej o dodatkowe pisemne wyjaśnienia dotyczące zakresu kontroli, które zostały uznane za niezbędne do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego. Jest to przepis, który przy profesjonalnie funkcjonującej komórce kontroli powinien być wykorzystywany w niewielkim zakresie. Przede wszystkim dotyczy sytuacji, w której po zakończeniu kontroli i weryfikacji akt kontroli okazuje się, że pewien obszar, czy też fragment tematyki kontroli nie został przez kontrolera dostatecznie zbadany lub też proponowane przez niego ustalenia i wnioski z kontroli nie zostały oparte na przekonującym materiale dowodowym. Z drugiej strony, stosowanie tego przepisu może wynikać z niewłaściwej współpracy w toku kontroli leżącej po stronie kontrolowanego lub niewystarczającym czasem, który został przeznaczony na prowadzenie kontroli.”

Przepis ten stanowi element zapewnienia jakości, w którym przełożony kontrolera zdecydował o wystąpieniu o dodatkowe wyjaśnienia, po przejęciu dokumentacji i dokonaniu analizy akt kontroli, w celu dochowania należytej staranności w procesie przejścia realizacji zadania kontrolnego.

Ponieważ wystąpienie pokontrolne nie zostało sporządzone, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu art. 35 ustawy o kontroli w administracji rządowej po zakończeniu czynności kontrolnych kontroler (co miało miejsce), za zgodą kierownika komórki do spraw kontroli, może zwrócić się do kierownika jednostki kontrolowanej o złożenie w wyznaczonym terminie dodatkowych pisemnych wyjaśnień dotyczących zakresu kontroli, niezbędnych do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego (co również miało miejsce).

Jak wynika z powyższego przepis dopuszcza zwrócenie się do kierownika jednostki kontrolowanej przed sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego.”

(akta kontroli str. 272-273, 527-565, 1557-1559)

NIK nie podziela powyższych argumentów, zwracając uwagę na brak konsekwencji w zakresie działań MI. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Kontroli MI, przeprowadzono szczegółową analizę dokonanych w ramach kontroli ustaleń – i w wyniku tej analizy postanowiono wystąpić (na podstawie art. 35 ustawy o kontroli w administracji rządowej) o dodatkowe wyjaśnienia do dyrektora kontrolowanej jednostki. Pomimo otrzymania dodatkowych wyjaśnień (które, zgodnie z ww. art. powinny być „niezbędne do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego”) nie sporządzono jednak wystąpienia pokontrolnego (nie wystąpiono również o uzupełnienie wyjaśnień lub o kolejne wyjaśnienia), decydując się na przeprowadzenie kolejnej kontroli w TŻŚ we Wrocławiu. W związku z tym działania Departamentu Kontroli MI w ciągu ponad pół roku od przejścia spraw ze zniesionego MGMIŻŚ nie doprowadziły do zakończenia wszczętej w czerwcu 2020 r. kontroli.

4. Zawarcie w sposób nierzetelny umowy nr DEM/01/08/2020-21 z dnia 24 sierpnia 2020 r. przez MGMIŻŚ (reprezentowane przez Dyrektora DEM) ze specjalistą w zakresie budowy statków. Przedmiotem ww. umowy było dokonywanie czynności mających na celu weryfikację prawidłowości i terminowości realizacji inwestycji pt. „Modernizacja zestawu pchanego „Westerplatte II” typu Bizon III oraz typu SSP-40 (koszarka), prowadzonej przez Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu. Zakres przedmiotowej umowy obejmował m.in. weryfikację prawidłowości wykonywanych robót, uczestniczenie w przeprowadzeniu odbiorów oraz weryfikację rozliczeń z realizacji Zadania Inwestycyjnego, weryfikację prawidłowości rozliczenia końcowego inwestycji. Ww. umowa zawierała zapis, który uniemożliwiał jej właściwą realizację, bowiem termin jej obowiązywania (do 24 listopada 2020 r.) był krótszy niż termin realizacji umowy na „Modernizację zestawu pchanego „Westerplatte II”, typu SSP – 40 (koszarka) – część kadłubowa i prace przygotowawcze” (umowa nr 7/TŻŚ/2020 z 22 czerwca 2020 r.). Termin ten określono na 30 listopada 2020 r.

(§ 3 ust. 2 ww. umowy), a termin odbioru przedmiotu umowy (zgodnie z § 7 ust. 2 umowy) powinien zostać zorganizowany w terminie do 7 dni od daty zgłoszenia przez wykonawcę wykonanego zadania do odbioru. Dyrektor DEM wyjaśnił, że faktycznie wykonawca przy ww. zapisach umowy nie miał możliwości weryfikacji prawidłowości wykonywanych robót, uczestniczenia w przeprowadzeniu odbiorów oraz weryfikacji rozliczeń z realizacji Zadania Inwestycyjnego i weryfikacji prawidłowości rozliczenia końcowego inwestycji.

(akta kontroli str. 356-506, 568-658, 847-850)

5. Nieosiągnięcie celów, związanych z nadzorem nad inwestycjami TŻŚ we Wrocławiu, określonych w umowie zawartej w dniu 24 sierpnia 2020 r. przez MG MiŻŚ, reprezentowane przez Dyrektora DEM ze specjalistą w zakresie budowy statków (umowa została zawarta na kwotę 18 tys. zł, poniesione w 2020 r. wydatki z jej tytułu to 12 tys. zł). Przedmiotem ww. umowy było dokonywanie czynności mających na celu weryfikację prawidłowości i terminowości realizacji inwestycji pt. „Modernizacja zestawu pchanego „Westerplatte II” typu Bizon III oraz typu SSP-40 (koszarka)”, prowadzonej przez Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu. Umowa została zawarta na czas określony, tj. na 3 miesiące od dnia jej zawarcia (do 24 listopada 2020 r.). Nie dość, że ww. umowa już w dacie jej zawarcia obowiązywała krócej, niż termin realizacji umowy na modernizację barki (koszarki) – 30 listopada 2020 r., to jeszcze nie była ona wykonywana w październiku 2020 r. (ze względu na chorobę osoby wykonującej zlecenie). Dodatkowo termin zakończenia modernizacji barki (część kadłubowa i prace przygotowawcze) uległ przesunięciu na grudzień 2020 r. (protokół odbioru tych prac został spisany 22 grudnia 2020 r.). W tym czasie specjalista zatrudniony przez MG MiŻŚ nie wykonywał już ww. umowy (umowa nie została przedłużona i nie zawarto też nowej umowy), w związku z tym nie uczestniczył w ww. odbiorze i nie dokonał czynności mających na celu weryfikację prawidłowości i terminowości realizacji inwestycji. Dyrektor DEM wyjaśnił, że w ocenie zamawiającego nie było woli przedłużenia współpracy w ramach umowy i wykonawca nie wyrażał zainteresowania zawarciem kolejnej umowy w sposób wyraźny lub też dorozumiany. Wyjaśnienia te są sprzeczne z wyjaśnieniami osoby, z którą zawarto umowę, która wyjaśniła, że była gotowa do przedłużenia umowy i kontynuacji nadzoru nad modernizacją. Ponadto specjalista w zakresie budowy statków wyjaśnił: „Uważam, że moja praca bardzo korzystnie wpłynęła na przebieg remontu. Udało mi się naprawić wiele spraw pominiętych lub nieprawidłowo przeprowadzonych z powodu nieznamość problemu przez pracowników szkoły. Oni po prostu nie byli przygotowani do prowadzenia takich prac. (...) uważałem za swój obowiązek pomóc w określonej sytuacji w jakiej znalazł się remont statku szkolnego”.

(akta kontroli str. 356-506, 568-658, 847-850, 944-935, 1475-1476)

W ocenie NIK, kontynuacja powyższej umowy mogła umożliwić weryfikację prawidłowości odbioru prac zrealizowanych w ramach I etapu modernizacji zestawu pchanego typu SSP-40 (koszarka). Natomiast nie przedłużając ww. umowy Minister Infrastruktury pozbawił się możliwości rzetelnej weryfikacji prawidłowości rozliczenia końcowego tej inwestycji.

5. W 2020 r. nie zakończono modernizacji pchacza Bizon III, będącego własnością TŻŚ we Wrocławiu pomimo tego, że miało to nastąpić⁹⁰ do 15 kwietnia 2020 r. (za niezrealizowaną w 2019 r. modernizację zapłacono całą kwotę przewidzianą w umowie – 1300 tys. zł), a ponadto istnieje ryzyko poniesienia dodatkowych (nieplanowanych) wydatków na to zadanie w 2021 r.

Realizowane w 2020 r. prace były znacznie opóźnione (nie dotrzymywano kolejnych, granicznych terminów określanych przez wykonawcę modernizacji), a przeprowadzone dopiero 8 października 2020 r. próby stoczniowe ww. jednostki wykazały nieprawidłową pracę silników (śruby napędowe są zbyt ciężkie do zamontowanego układu i silniki pracują w bardzo dużym przeciążeniu, osiągając obroty 1000 RPM⁹¹ zamiast 2400 RPM)⁹².

⁹⁰Zgodnie z zapisami „Protokołu końcowego odbioru robót” z dnia 18 grudnia 2019 r.

⁹¹Obroty na minutę.

⁹²Jak wynika z raportu sporządzonego przez specjalistę w zakresie budowy statków zatrudnionego przez MG MiŻŚ, przyczynami powyższej sytuacji było: „Po zakupie silników należało, znając charakterystykę śrub, dobierać sprzęgła o odpowiednich parametrach. Zakładam, że mogło nie być dostępnych sprzęgieł o wymaganych parametrach, należało wtedy w uzgodnieniu z projektantem przewidzieć zakup odpowiednich śrub.(...)”

Powyższa sytuacja miała miejsce po dokonanych 18 grudnia 2019 r. protokolarnym odbiorze robót dotyczących modernizacji pchacza Bizon III (w tym dniu spisano „Protokół końcowego odbioru robót”, w którym uznano ww. roboty za wykonane i odebrane od wykonawcy). Prace objęte umową, które odebrano ww. protokołem odbioru (niezgodnym ze stanem faktycznym), obejmowały również zamontowanie silników napędowych, przekładni oraz montaż linii wałów i śrub napędowych, tj. wykonanie elementów, w przypadku których stwierdzono (8 października 2020 r.), wadliwe działanie. Należy zauważyć, że modernizacji pchacza BIZON III nie zakończono, pomimo poniesienia wydatków na to zadanie z budżetu państwa w latach 2018–2019, w kwocie 1 893,9 tys. zł.⁹³ Dodatkowo, w piśmie z 4 listopada 2020 r., skierowanym przez Dyrektora TŻŚ do Dyrektora DEM w MI, poinformował on, że szkoła nie dysponuje dodatkowymi funduszami na to zadanie inwestycyjne (wymiana śrub – zakup jednej śruby to wydatek od ok. 6.480 do ok. 13.970 Euro netto⁹⁴). Dyrektor DEM wyjaśnił, że wg rozmowy z dyrektorem TŻŚ koszty zakupu i wymiany śrub mają zostać poniesione z funduszu Szkoły, co „świadczy o karygodnym zachowaniu Dyrektora Szkoły”. Dyrektor TŻŚ wyjaśnił, że wg informacji od wykonawcy śruby zostaną dostarczone do końca marca, a proces wymiany ma zająć od 2 do 4 dni.

(akta kontroli str. 412-413, 471-473, 847-850, 1168-1422)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK przeniesienie planowanych wydatków do części 69 (w kwocie 2 mln zł z przeznaczeniem na inwestycje TŻŚ we Wrocławiu), dokonane w 2020 r. podstawie art. 180a ufp, nie miało na celu wsparcia realizacji zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zadanie związane z modernizacją zestawu pchanego „Westerplatte II” nie wiąże się bowiem z zapobieganiem i zwalczaniem chorób zakaźnych, a organizacją praktyk zawodowych dla uczniów TŻŚ we Wrocławiu (wskazana jako uzasadnienie dokonanego przeniesienia), w związku z niewielką liczbą uczniów tej szkoły może być z powodzeniem przeprowadzona z uwzględnieniem zasad sanitarnych. Ponadto, w uzasadnieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, określonych w ustawie budżetowej na rok 2020, podano nierzetelne informacje dotyczące nieistniejących trudności w organizacji praktyk.

Działania nadzorcze Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (a następnie Ministra Infrastruktury) w stosunku do TŻŚ we Wrocławiu (w tym w zakresie prowadzonych przez TŻŚ we Wrocławiu inwestycji) oraz działania kontrolne prowadzone były w sposób nierzetelny i były nieskuteczne.

5.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W 2020 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 4449,4 tys. zł⁹⁵, co stanowiło 93 % planu po zmianach (4785,7 tys. zł). Wydatki te były ponad 6-krotnie większe niż wydatki poniesione w 2019 r. (798,4 tys. zł). Wydatki z budżetu środków europejskich w 2020 r. w części 69 zostały w całości poniesione przez Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie i dotyczyły projektu pn. „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

(akta kontroli str. 1034-1156)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu środków europejskich w 2020 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa.

⁹³ W tym: 271,4 tys. zł – wartość silników wraz z osprzętem oraz sprzętu nawigacyjnego, zakupionych przez MGMIŻŚ i przekazanych TŻŚ we Wrocławiu w 2018 r., 142,8 tys. zł – zakup przekładni, 122,5 tys. zł – dokumentacja techniczna, 37,2 tys. zł – zakup systemu sterowania, 1300 tys. zł (modernizacja), 20 tys. zł – nadzór inwestorski.

⁹⁴ W zależności od rodzaju śrub.

⁹⁵ Z tego środki z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (poz. 98) w kwocie 3925,7 tys. zł zostały wydatkowane w całości.

OBSZAR	Sprawozdawczość części 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa
Opis stanu faktycznego	Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zniesienia MGMIŻS został przekazany do opiniowania Ministra GMIŻS w dniu 7 października 2020 r. i tego samego dnia został przyjęty⁹⁶. Na podstawie tego rozporządzenia Ministerstwo GMIŻS zostało zniesione z dniem 6 października 2020 r. Od 6 października 2020 r. dysponentem części 21 i 69 został Minister Infrastruktury. Ewidencja finansowo-księgowa w zakresie dysponenta części 21 – Gospodarka morska i części 69 – Żegluga śródlądowa prowadzona była od 1 stycznia do 5 października 2020 r. przez byłe MGMIŻS i w zakresie ww. części była kontynuowana w systemie finansowo-księgowym byłego MGMIŻS przez Ministerstwo Infrastruktury (na podstawie zarządzenia Ministra Infrastruktury nr 25 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie czasowego utrzymania w mocy regulacji zniesionego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministerstwa Infrastruktury w zakresie zasad rachunkowości obowiązujących przed dniem przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury⁹⁷). Dyrektor Departamentu Budżetu MI, wyjaśniając późne wydanie ww. zarządzenia, podał m.in.: „Należy zauważyć, że rekonstrukcja Rady Ministrów dokonana została w czwartym kwartale ubiegłego roku, w konsekwencji czego nastąpiła reorganizacja poszczególnych ministerstw. Zmiany dotyczyły m.in. nowego przyporządkowania działów administracji rządowej do właściwych ministrów – a w rezultacie przeniesień części budżetowych do właściwych ministerstw. Dostosowanie struktury administracji rządowej do nowej, zmienionej struktury Rady Ministrów następowało kilkakrotnie w czasie zbliżającego się końca roku budżetowego 2020. W szczególności dotyczyło to Urzędu Ministra Infrastruktury. W końcówce roku 2020 w wyniku zmian organizacyjnych urząd Ministra obsługiwał zadania związane z reorganizacją 6 części budżetowych (część 21 - Gospodarka morska, 22 - Gospodarka wodna, 26 – Łączność, 39 - Transport, 62 - Rybołówstwo oraz 69 - Żegluga śródlądowa. (...))” Ponadto, Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśnił: „Mając na względzie konieczność zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2020 r. w ramach wszystkich części budżetu państwa będących we właściwości Ministra Infrastruktury - w tym spójności ewidencji finansowo-księgowej, wydano Zarządzenie nr 25 Ministra Infrastruktury w sprawie czasowego utrzymania w mocy regulacji zniesionego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministerstwa Infrastruktury w zakresie zasad rachunkowości obowiązujących przed dniem przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury (...).” NIK nie kwestionuje konieczności zapewnienia ciągłości realizacji zadań dysponenta części 21 i 69, jednak regulacje dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych należało przyjąć niezwłocznie po przejęciu ww. części budżetowych. Przejęcie kompletnych danych finansowo-księgowych nastąpiło wraz z przejęciem przez Ministerstwo Infrastruktury ksiąg rachunkowych byłego MGMIŻS 6 października 2020 r. W 2020 r. nie otwierano nowych rachunków bankowych dla obsługi budżetu części 21 – Gospodarka morska i 69 – Żegluga śródlądowa (są one prowadzone na podstawie umów z Narodowym Bankiem Polskim zawartych przez MI w dniu 19 października 2020 r. dla części 21 i 69), a wnioski do Ministerstwa Finansów o udostępnienie danych w systemie Trezor dla części 21 i 69 zostały złożone 9 października 2020 r. Sprawozdania budżetowe za okres od początku roku do dnia 30 września 2020 r. (z ww. części budżetowych) zostały sporządzone i podpisane w systemie Trezor w dniu 6 października 2020 r. przez właściwych pracowników MGMIŻS. W Ministerstwie Infrastruktury sporządzono sprawozdania budżetowe za październik 2020 r. tj. za miesiąc, w którym przejęto zadania dysponenta części 21 i 69. Sprawozdania te zostały podpisane i przekazane przez upoważnionych pracowników Ministerstwa

⁹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 1732).

⁹⁷ Dz.Urz. Ministra Infrastruktury, poz. 48.

Infrastruktury. Dane zawarte w ww. sprawozdaniach wynikają z prowadzonych przez MI ksiąg rachunkowych.

Nie sporządzono natomiast sprawozdań ze zniesionego MGMIŻS na dzień zakończenia dysponowania częścią 21 i 69 (tj. 5 października 2020 r.), a także nie dokonano zamknięcia ksiąg rachunkowych i nie sporządzono sprawozdania finansowego. Była Dyrektor Generalna MGMIŻS wyjaśniła: „W związku ze zniesieniem resortu gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej kontynuacja zadań w zakresie ww. części budżetowych została przekazana do Ministerstwa Infrastruktury, które dysponuje od 6 października 2020 r. ww. częściami budżetowymi. Na dzień 5 października 2020 r. zostały sporządzone zestawienia obrotów i sald (na podstawie trwałych zapisów księgowych) zawierające dane finansowe niezbędne do sporządzenia sprawozdań wg stanu na 31 października 2020 r. Ponadto (...) księgi rachunkowe w zakresie ww. części budżetowych do 31 grudnia 2020 r. były prowadzone przy zachowaniu ciągłości zapisów operacji w systemie (...) dedykowanym do prowadzenia ksiąg rachunkowych w zniesionym MGMIŻS. Jednocześnie należy zaznaczyć, że z dniem 6 października osoby zatrudnione w MGMIŻS utraciły upoważnienia do wydawania dyspozycji do przygotowywania jakichkolwiek dokumentów oraz zatwierdzania i podpisywania dokumentów, m.in. sprawozdań budżetowych.”

Zdaniem NIK zniesienie z dniem 6 października MGMIŻS (na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 7 października 2020 r.) uniemożliwiło realizację przepisu (w zakresie sporządzenia sprawozdania na dzień kończący uprawnienie do dysponowania częścią 21 i 69 przez MGMIŻS) § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.⁹⁸

Do dnia 29 marca 2021 r. w MI nie powstał projekt zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie przeznaczenia składników majątkowych oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazywania spraw wszczętych i niezakończonych zniesionego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, o którym mowa w art. 39 ust 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.⁹⁹

Zastępca Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego MI wyjaśniła: „Z uwagi na złożoność procesu trwają prace związane z przygotowywaniem zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie przekazania składników majątku. (...) MI przejęło ewidencję ilościową i wartościową w zakresie składników majątku części 21 i 69 wykorzystywanych do realizowania zadań¹⁰⁰. Pozwoliło to na kontynuowanie zadań i zapewnienie nieprzerwanego funkcjonowania urzędu. W konsekwencji przejęcia zadań przez przekształcone MI i braku organu przekazującego (MGMIŻS został zniesiony) a także z uwagi na fakt, że upoważnienia i pełnomocnictwa pracowników byłego MGMIŻS wygasły z chwilą zniesienia tego urzędu, nie sporządzono pisemnego przekazania majątku części 21 i 69. Natomiast MI weszło w prawa i obowiązki zlikwidowanego MGMIŻS i przejęło kontynuację realizacji zadań i obowiązków w stosunku do prowadzonej ewidencji ilościowo - wartościowej majątku.”

Ministerstwo Infrastruktury przeprowadziło (w I kwartale 2021 r.) inwentaryzację przejętego majątku.

(akta kontroli cz. 69 str. 770-771, 1560-1570, 1565-1586, 1645-1667, 1703-1795)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta części 21 – Gospodarka morską, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa i sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia (w MI).

- 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),

⁹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm. Przepis ten stanowi: „W przypadku zmiany, w ciągu roku budżetowego, organu dysponującego częścią budżetu państwa, sprawozdania sporządza organ, który jest dysponentem części na koniec okresu sprawozdawczego, uwzględniając w sprawozdaniu dane ze sprawozdania sporządzonego przez organ poprzednio dysponujący częścią, na dzień kończący uprawnienie do dysponowania częścią.”

⁹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 178.

¹⁰⁰ Nie sporządzono spisu przekazywanego majątku (przypis NIK).

- 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 2020 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 ww. części na podstawie sprawozdań jednostkowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zgodnie z przepisami rozporządzeń: Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁰¹ i Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁰².

(akta kontroli cz.21 str. 58-68, 95-96, 125-166, 196-203, 249-269, 276-279, 494-569, 672-677; cz. 39 str. 626-783, 978, 2600 i cz. 69 str. 85-96, 266-267, 308-313, 938-985, 775-796, 1471-1474)

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalnym i merytorycznym i pokazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań za 2020 r. Dokonanie przejścia w 2020 r. przez Ministra Infrastruktury zadań dysponenta budżetu państwa w części 21 – Gospodarka morską i 69 – Żegluga śródlądowa pozwoliło na wywiązanie się z obowiązków sprawozdawczych Ministra Infrastruktury, jako dysponenta tych części. NIK wskazuje na opóźnienia we wprowadzeniu w 2020 r. uregulowań dotyczących obowiązujących zasad rachunkowości (regulacje w tym zakresie wprowadzono dopiero po ponad dwóch miesiącach od przejścia ww. części budżetowych) oraz na konieczność opracowania projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie przeznaczenia składników majątkowych oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazywania spraw wszczętych i niezakończonych zniesionego MG MiŻŚ, o którym mowa w art. 39 ust 1a ustawy o Radzie Ministrów¹⁰³.

Księgi rachunkowe części 39 - Transport i 69 – Żegluga śródlądowa

Część 39 - Transport

Opis stanu
faktycznego

¹⁰¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 704 ze zm.

¹⁰² Dz. U. z 2014 r. poz. 1773 – rozporządzenie utraciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2021 r. na podstawie § 12 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2396).

¹⁰³ Ustawa z 6 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2021 r. poz. 178).

Księgi rachunkowe w Ministerstwie Infrastruktury prowadzone były w 2020 r. przez Departament Budżetu obsługujący dysponenta części 39 oraz Biuro Administracyjno-Finansowe, które prowadziło ewidencję księgową dysponenta III stopnia. Księgi rachunkowe prowadzone były na podstawie zarządzenia nr 20 Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2020 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości dysponenta części 39, dysponenta Funduszu Dróg Samorządowych oraz dysponenta Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w Ministerstwie Infrastruktury. Po reorganizacji Ministerstwa Infrastruktury utrzymano je w mocy zarządzeniem Ministra Infrastruktury nr 25 z dnia 30 grudnia 2020 r.

W 2020 r. w Ministerstwie, księgi rachunkowe były prowadzone w Module Quorum F-K, który został wdrożony 7 lutego 2018 r. W systemie wyodrębniono rejestry księgowe dotyczące odrębnych dysponentów oraz grup operacji gospodarczych.

(akta kontroli str. 325, 1338-1339, 1181)

Dane bilansu zamknięcia za 2019 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych, jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2020 r. Zapisy kont księgowych i dziennika były zgodne z zestawieniem obrotów i sald za 2020 r.

(akta kontroli str. 338-346, 1494-1497)

Część 69 – Żegluga śródlądowa

Badanie systemu rachunkowości dysponenta III stopnia (w MGMIŻŚ, a następnie w MI) w ww. części budżetowej wykazało, że dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełnia wymogi określone w art. 10 ustawy o rachunkowości. Do prowadzenia ksiąg rachunkowych w 2020 r. wykorzystywano program komputerowy¹⁰⁴, który został dopuszczony do użytkowania przez kierownika jednostki.

Analiza ksiąg rachunkowych dysponenta III stopnia w Ministerstwie Infrastruktury (do 5 października 2020 r. prowadzonych w MGMIŻŚ), wykazała m.in., że

- salda kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2019 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych 2020 r. jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2020 r.;
- obroty dziennika (lub suma obrotów dzienników częściowych) za 2020 r. zgodne są z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2020 r.

Badanie wybranej próby dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów w ewidencji księgowej¹⁰⁵ wykazało, że:

- system organizacji rachunkowości i zapisy księgowe umożliwiają jednoznacznie powiązanie zapisów w dzienniku ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi;
- podlegające księgowaniu zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, były prawidłowo udokumentowane,
- zapisy księgowe zostały dokonane w sposób trwały;
- zdarzenia, w tym operacje gospodarcze poprawnie ujęto w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach księgi głównej i kontach pomocniczych (ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości kwalifikacji wg podziałek klasyfikacji budżetowej), zgodnie z ich treścią ekonomiczną;
- zdarzenia gospodarcze ujęto we właściwym okresie sprawozdawczym, zgodnie z zasadą memoriału i współmierności.

¹⁰⁴ Quorum 2020/9.

¹⁰⁵ Na łączną kwotę 929,1 tys. zł, tj. 16,5% wydatków dysponenta III stopnia części 69 – Żegluga śródlądowa. Badaniem objęto 42 dowody i odpowiadające im zapisy księgowe

W 2020 r. zrealizowano wnioski NIK, sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., dotyczące ksiąg rachunkowych¹⁰⁶. Stwierdzono, że zbadane dowody księgowe były kwalifikowane i dekretowane według klasyfikacji właściwej dla poniesionego wydatku, a opisy tych dowodów zawierały wszystkie elementy wymagane zgodnie z obowiązującymi regulacjami w tym zakresie.

(akta kontroli str. 139-199, 747-782, 1463-1465)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej kontrolowanej jednostki zapewnia w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych, a księgi rachunkowe, w zakresie ewidencji dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były prawidłowo.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Wnioski

Część 21 – Gospodarska morska:

1. Wydatkowanie środków budżetowych w sposób gospodarny, po rzetelnym ustaleniu celowości i wysokości wydatków (w tym należnej kwoty udzielanego wsparcia);
2. Określanie adekwatnych, do zamierzonych celów, ewaluacji wskaźników przy ustalaniu warunków udzielania wsparcia ze środków publicznych;

Część 39 – Transport:

3. Ustalanie planu wydatków na dany rok budżetowy z uwzględnieniem zasady roczności budżetu, tj. nieujmowanie w tym planie wydatków przewidzianych do poniesienia w latach następnych;

Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (Fundusz Dróg Samorządowych):

4. Zapewnienie otrzymywania należnych przychodów m.in. poprzez wydawanie decyzji w sprawie określenia wysokości zobowiązania do dokonania wpłaty na rzecz ww. Funduszu bez zbędnej zwłoki;

Część 69 – Żegluga śródlądowa:

5. Zwiększanie planu wydatków na zadania inwestycyjne po wcześniejszym przeprowadzeniu rzetelnych analiz wykazujących ich zasadność;
6. Zapewnienie efektywności przeprowadzanych kontroli m.in. poprzez sporządzanie i przekazywanie podmiotom kontrolowanym wystąpień pokontrolnych lub sprawozdań z kontroli niezwłocznie po zakończonych kontrolach;
7. Prowadzenie rzetelnego i efektywnego nadzoru nad realizowanymi robotami m. in. poprzez ustalanie terminów realizacji umów dotyczących nadzoru nad robotami nie krótszych, niż termin wykonania tych robót.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

¹⁰⁶ Wnioski te dotyczyły: wprowadzenia procedur gwarantujących rzetelne kwalifikowanie i dekretowanie dowodów księgowych według klasyfikacji właściwej dla poniesionego wydatku oraz zapewnienia pełnego opisu dowodów księgowych zawierającego wszystkie elementy wymagane zgodnie z obowiązującą w Ministerstwie Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁰⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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, 22 kwietnia 2021 r.

Wiceprezes

Najwyższa Izba Kontroli

Tadeusz Dziuba /-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Marek Maj

.....*MMaj*.....

¹⁰⁷ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

