



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK
Piotr Miklis

KIN.410.1.1.2025

Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. T. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części: 21 – Gospodarka morska i 39 – Transport.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury (dalej: Ministerstwo lub MI) ul. T. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Klimczak – Minister Infrastruktury (dalej: Minister) od 13 grudnia 2023 r. do dnia zakończenia kontroli
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	Kornel Drabarek – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/76/2024 z 20 grudnia 2024 r. Marcin Chmielewski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/78/2024 z 20 grudnia 2024 r.; Katarzyna Materska – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/79/2024 z 20 grudnia 2024 r.; Agnieszka Sej – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/80/2024 z 20 grudnia 2024 r.; Maria Rainczuk – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/77/2024 z 20 grudnia 2024 r.; Marcin Banaszkiewicz - starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/5/2025 z 11 lutego 2025 r. (akta kontroli cz. 21 str. 1-6, cz. 39 str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2024, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowych 21 – Gospodarka morska i 39 – Transport 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,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- 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 były 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 budżetowych objętych kontrolą.

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

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

III. 1. Część 21 – Gospodarka morska

NIK pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 21 – Gospodarka morska.

Zrealizowane w 2024 r. dochody w części 21 wyniosły 123 477,3 tys. zł, co stanowiło 49,6% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2024 r.⁴ (249 151 tys. zł) oraz 106,7% dochodów wykonanych w 2023 r. (115 758,2 tys. zł).

Zrealizowane w części 21 wydatki wyniosły 967 123,5 tys. zł, tj. 68% planu po zmianach (1 421 795,5 tys. zł) i 99,8% wydatków zrealizowanych w 2023 r. (968 884,3 tys. zł). Najwyższe wydatki poniesiono w dziale 600 – Transport i łączność (w kwocie 541 681,7 tys. zł), przede wszystkim w rozdziale 60043 – Urzędy morskie (463 880,6 tys. zł) i rozdziale 60044 – Ratownictwo morskie (69 358,2 tys. zł).

Wydatki budżetu środków europejskich w części 21 zostały zrealizowane w kwocie 7707,6 tys. zł, tj. 55% planu po zmianach.

Niższe niż planowano wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wynikały głównie z czynników mających wpływ na opóźnienia w realizacji trzech programów wieloletnich, na które to opóźnienia dysponent części 21 nie miał wpływu.

Badanie próby wydatków⁵ na łączną kwotę 17 539,8 tys. zł (wydatki z budżetu państwa wykonane przez dysponenta III stopnia w MI) wykazało, że zostały one dokonane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość, polegająca na zwłoce w podjęciu decyzji o blokadzie planowanych wydatków (w kwocie 379 645 tys. zł) w stosunku do terminu powzięcia informacji o nadmiarze posiadanych środków, nie miała wpływu na ocenę wykonania budżetu państwa w 2024 r. w części 21 – Gospodarka morska.

III. 2. Część 39 – Transport

NIK pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 39 – Transport.

Dochody budżetowe w części 39 wyniosły w 2024 r. 231 328,2 tys. zł i stanowiły 96,3% dochodów uzyskanych w 2023 r. (240 284,5 tys. zł) oraz 187,1% kwoty dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2024 r. (123 630 tys. zł).

W 2024 r. w części 39 wydatkowano 19 387 720,4 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach (19 523 024,9 tys. zł) oraz 108% wydatków poniesionych w 2023 r. (17 948 793 tys. zł).

Plan budżetu środków europejskich po zmianach (7 524 194,7 tys. zł) został zrealizowany w kwocie 7 061 060,4 tys. zł, tj. w 93,8%. Dysponent części prawidłowo dokonywał w 2024 r. zmian w planie wydatków oraz blokad wydatków budżetu państwa. Analiza próby udzielonych dotacji, decyzji o blokowaniu środków, wykorzystania środków z rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie wykazała nieprawidłowości.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Ustawa budżetowa z dnia 18 stycznia 2024 r. na rok 2024 (Dz. U. poz. 122 ze zm.). Dalej: ustawa budżetowa na 2024 r. lub ustawa budżetowa.

⁵ Próba wydatków została wybrana metodą MUS (z uwzględnieniem wartości) i uzupełniona poprzez dobór celowy.

Kontrola 46 wydatków wylosowanych metodą monetarną (MUS) zrealizowanych przez dysponenta III stopnia w części 39 w łącznej kwocie 9682,4 tys. zł wykazała, że zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, rzetelnie skalkulowane oraz dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym.

Stwierdzona w ramach wydatków części 39 – Transport nieprawidłowość polegała na przekazaniu 202 734,4 tys. zł przez Ministra Infrastruktury do Krajowego Funduszu Drogowego na podstawie umów o przekazanie w 2024 r. dotacji celowej budżetu państwa, które nie zawierały informacji o zadaniach ujętych w Planie finansowym Funduszu⁶ na jakie były przekazywane przedmiotowe środki, co było niezgodne z przepisami art. 127 i art. 150 pkt 1 ufp. Umowy te wskazywały, że dotacja ta jest przeznaczona na „pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń od niektórych rodzajów pojazdów samochodowych”, co nie było zadaniem wymienionym w planie finansowym Funduszu.

III. 3. Sprawozdawczość

NIK pozytywnie opiniuje zbiorcze sprawozdania budżetowe za 2024 r. i sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za IV kwartał 2024 r., a także sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach sporządzone przez dysponenta części 21 i 39 oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia.

Sprawozdania zbiorcze 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 i wybranych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdań Rb-70, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe

1.1. Część 21 – Gospodarka morska

W ustawie budżetowej na 2024 r. w wersji pierwotnej zaplanowano dochody budżetu państwa w cz. 21 – Gospodarka morska w kwocie ogółem 221 141 tys. zł. W trakcie roku budżetowego, na podstawie nowelizacji przepisów ustawy budżetowej po nowelizacji, zwiększono plan dochodów o kwotę 28 010 tys. zł, do kwoty 249 151 tys. zł.

Zrealizowane w 2024 r. dochody w części 21 wyniosły 123 477,3 tys. zł, co stanowiło 49,6% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2024 r.

Opis stanu
faktycznego

⁶ O których mowa w art. 39f ust. 4a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 321, ze zm.), dalej: ustawa o autostradach płatnych.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

(249 151 tys. zł) oraz 106,7% dochodów wykonanych w 2023 r. (115 758,2 tys. zł). Dochody uzyskano przede wszystkim w dziale Administracja publiczna, w kwocie 79 468,3 tys. zł (64,4% ogółu dochodów), z tego z wpłat za wydawanie pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich w kwocie 31 224,5 tys. zł; w dziale Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem w kwocie 29 791,8 tys. zł (24,1% ogółu dochodów) – z wpłaty z tytułu dywidendy i w dziale Transport i łączność, w kwocie 12 793,9 tys. zł (10,4% ogółu dochodów) – dochody te pochodziły m.in. z tytułu: najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów, opłat za inspekcje statków, rejestracje jednostek pływających, wydawanie kart bezpieczeństwa, zezwoleń na wejście/wyjście statków do/z portów.

Główny wpływ na niski poziom realizacji dochodów (49,6%) w części 21 – Gospodarka morska miało niezrealizowanie planowanych dochodów z opłaty dodatkowej za zajęcie wyłącznej strefy ekonomicznej pod wznoszenie oraz wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń (art. 27b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁸). Dochody z tego tytułu planowano w kwocie 207 000 tys. zł, a wykonano w kwocie 31 224,5 tys. zł, tj. w 15,1%. Na etapie planowania dochodów na 2024 r. w Ministerstwie zakładano, że wpłyną opłaty dotyczące I raty opłaty dodatkowej z tytułu sześciu decyzji lokalizacyjnych (szacowane wpływy 44 000 tys. zł) oraz wpływy z tytułu II raty opłaty dodatkowej od przedsięwzięć: Baltica-2, Baltica-3, Bałtyk Środkowy II i Bałtyk Środkowy III (szacowane wpływy 163 000 tys. zł). W związku z wprowadzonymi pod koniec 2022 r. przepisami⁹, zmianie uległy zasady wnoszenia opłaty dodatkowej – opłata dodatkowa musi być uiszczana w terminie 30 dni od dnia rozpoczęcia budowy przedsięwzięcia, a nie (jak w poprzednim brzmieniu art. 27b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej) w terminie 30 dni od dnia uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. W związku z tą zmianą przepisów, w 2024 r. nie wpłynęły środki z II raty opłaty dodatkowej.

Ponadto, wpływ na stopień realizacji planowanych dochodów budżetowych w części 21 – Gospodarka morska miało zwiększenie planu dochodów tej części, wprowadzone po nowelizacji przepisów ustawy budżetowej na 2024 r. o kwotę 28 010 tys. zł (w dziale 756 – Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, rozdział 75624 - Dywidendy). Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśnił, m.in., że „dysponent części 21 nie wnioskował do Ministra Finansów o wprowadzenie zmian w zakresie dochodów (Dysponent części nie uczestniczył w opracowaniu projektu nowelizacji budżetu roku 2024). Z analizy dokumentów wynika, że kwota dochodów przyjęta przez MF w projekcie nowelizacji była zgodna z kwotą podaną w sprawozdaniu dla części 21 - *Gospodarka morska, dotyczącym wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 za m-c sierpień 2024 r.* (...) Pozwala to przypuszczać, że źródłem informacji przyjętych przez MF na etapie przygotowania projektu nowelizacji było ww. sprawozdanie”.

(akta kontroli str. 1146-1148, 1155-1156)

⁸ Dz. U z 2024 r. poz. 1125, ze zm.

⁹ W dniu 21 grudnia 2022 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 15 grudnia o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 i 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. z 2025 r. poz. 204).

Na koniec 2024 r. w części 21 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 22 593,1 tys. zł, w tym zaległości netto w kwocie 21 816,3 tys. zł. W porównaniu do 2023 r. (19 365,5 tys. zł) należności wzrosły o 3227,6 tys. zł, tj. o 16,7%, co wynikało m.in. ze wzrostu liczby nieuregulowanych opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów.

Najwyższe kwoty należności dotyczyły wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów w dziale 600 Transport i łączność, rozdział 60043 - Urzędy morskie, które na koniec 2024 r. wyniosły ogółem 16 391,6 tys. zł (72,6% ogółu należności).

(akta kontroli str. 977-1031, 1194-1200)

Dochody zrealizowane przez dysponenta III stopnia wyniosły 109 260,1 tys. zł, co stanowiło 46% planu (237 422 tys. zł).

Prawie całość tych dochodów została zrealizowana w dwóch rozdziałach klasyfikacji budżetowej, tj.:

- w rozdziale 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w kwocie 79 468,2 tys. zł;
- w rozdziale 75624 - Dywidendy, w kwocie 29 791,8 tys. zł.

Na koniec roku wystąpiły należności do zapłaty ogółem w wysokości 1845,1 tys. zł i były ponad 14 razy wyższe w stosunku do należności do zapłaty wg stanu na koniec 2023 r. (128,3 tys. zł).

Zwiększenie stanu należności wynikało przed wszystkim z ujęcia w księgach rachunkowych MI należności w kwocie 1511,5 tys. zł z tytułu rozliczenia lat ubiegłych z kontrahentem, do czego podstawą było postanowienie sądu.

(akta kontroli str. 1020-1031, 1292-1295, 1505, 1509-1563)

1.2. Część 39 - Transport

W ustawie z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 zaplanowano dochody w wysokości 123 630 tys. zł (głównie w rozdziale 600 - Transport i łączność, tj. 123 153 tys. zł), a uzyskano 231 328,2 tys. zł (187,1 % planu).

Dochody te stanowiły 96,3% dochodów uzyskanych w 2023 r. (240 284,5 tys. zł).

Niemal w całości (230 636,4 tys. zł, tj. 99,7 %) dochody w części 39 zostały uzyskane w dziale 600 - Transport i łączność, z czego głównie w rozdziałach:

- 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad uzyskano dochody 130 338,7 tys. zł, tj. 145,8% kwot planowanych (89 395 tys. zł) oraz 133,9% wpływów uzyskanych w 2023 r. (97 371,6 tys. zł)
- 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego uzyskano dochody 34 622,8 tys. zł, tj. 122,7% kwot planowanych (28 218 tys. zł) oraz 107,2% dochodów uzyskanych w 2023 r. (32 297,6 tys. zł).

Ponadto znaczące dochody uzyskano w rozdziałach, w których nie zaplanowano uzyskania dochodów, tj.: 31 760,9 tys. zł w rozdziale 60001 - Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe oraz 26 897,6 tys. zł w rozdziale 60002 - Infrastruktura kolejowa.

W rozdziale 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad wpływy w 2024 r. uzyskano przede wszystkim z:

- kar umownych dotyczących nienależytego wykonania umowy, nieterminowej realizacji umowy oraz z tytułu odszkodowań za szkody wyrządzone w infrastrukturze drogowej,
- rozliczeń i zwrotów wydatków z lat ubiegłych, a w szczególności za energię elektryczną, podatek od nieruchomości, zakup soli i usług dotyczących bieżącego oraz zimowego utrzymania dróg,

- wpłat za energię elektryczną, media, wywóz nieczystości w wynajmowanych pomieszczeniach w obwodach drogowych, odszkodowań za zniszczone lub skradzione mienie, odszkodowań z tytułu szkód poniesionych na drogach ekspresowych oraz autostradach (np. wymiana uszkodzonych barier ochronnych), zatrzymane wadia, wynagrodzenia płatnika składek ZUS i podatku dochodowego, wpływy za udostępnianie informacji publicznej,
- wpływów z najmu i dzierżawy składników majątku Skarbu Państwa, tj. pomieszczeń mieszkalnych, biurowych, magazynowych, dzierżawy placów, pasa drogowego, czynszu z tytułu użytkowania sprzętu drogowego oraz wynajmu parkingów poza pasem drogowym.

Dyrektor Departamentu Budżetu w MI wyjaśnił, że precyzyjne określenie wpływów z tytułu kar umownych nakładanych na wykonawców czy odszkodowania za uszkodzoną infrastrukturę drogową jest niezwykle trudne, także z uwagi na nieznany często na etapie planowania termin zakończenia trwających postępowań i ich skuteczność.

W rozdziale 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego uzyskane w 2024 r. wpływy dotyczyły:

- wpłaty lotniczej, o której mowa w art. 26d ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze¹⁰ - wpłata Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (PAŻP),
- opłat lotniczych, o których mowa w art. 26a ustawy Prawo lotnicze (opłaty za egzaminy, licencje i świadectwa kwalifikacji, certyfikacje, zaświadczenia, zezwolenia, sprawowanie nadzoru nad podmiotami oraz inne czynności urzędowe szczegółowo określone w załączniku nr 6 do ustawy Prawo lotnicze),
- kar pieniężnych, o których mowa w ustawie Prawo lotnicze (głównie kary pieniężne nakładane na przewoźników z tytułu nieprzestrzegania praw pasażerów).

Dyrektor Departamentu Budżetu w MI wyjaśnił, że wyższe wykonanie dochodów spowodowane jest przede wszystkim większymi wpływami z tytułu opłaty lotniczej po waloryzacji, które ze względu na specyfikę są trudne do oszacowania na etapie planowania.

W rozdziale 60001 - Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe (dot. dysponenta części) uzyskane dochody w wysokości 31 760,9 tys. zł dotyczyły głównie kar naliczonych PKP Intercity S.A. z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich. Dyrektor Departamentu Budżetu w MI wyjaśnił, że przedmiotowe wpływy nie były planowane, gdyż prawdopodobieństwo ich uzyskania jest trudne do oszacowania na etapie planowania budżetu.

W rozdziale 60002 - Infrastruktura kolejowa uzyskane wpływy wyniosły 26 897,6 tys. zł i dotyczyły nieprzewidzianych na etapie planowania wpływów głównie z tytułu:

- kar umownych nałożonych na PKP PLK S.A.,
- odsetek bankowych związanych z realizacją dotacji przez PKP PLK S.A.,
- odsetek od dotacji w ramach projektu Instrument „Łącząc Europę” (CEF) w sektorze transportu 2021-2027.

Dyrektor Departamentu Budżetu w MI wyjaśnił, że wskazane powyżej wpływy nie mają charakteru stałego, zatem na etapie planowania są trudne do przewidzenia i oszacowania.

Należności na koniec 2024 r. wyniosły 188 716,1 tys. zł i stanowiły 146,7% należności na koniec 2023 r. (128 680 tys. zł). Najwyższa kwota (161 957,9 tys. zł) należności wystąpiła w rozdziale 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Zaległości na koniec 2024 r. wyniosły 110 364,2 tys. zł

¹⁰

Dz. U. z 2023 r. poz. 2110 ze zm.

i stanowiły 180,1% zaległości wg stanu na koniec 2023 r. (61 008 tys. zł). Zaległości te wystąpiły głównie w rozdziale 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, w którym wyniosły 94 957 tys. zł. Ponadto w dwóch rozdziałach wystąpiły należności, stanowiące niemal w całości zaległości netto¹¹, tj.: w rozdziale 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego (ULC) w kwocie 12 599,3 tys. zł., oraz w rozdziale 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego w kwocie 1 983 tys. zł.

W rozdziale 60012 - GDDKiA na wzrost należności zasadniczy wpływ miały naliczone kary umowne dotyczące nienależytego wykonania umów, nieterminowych realizacji umów oraz z tytułu odszkodowań za szkody wyrządzone w infrastrukturze drogowej.

Zaległości ULC z tytułu dochodów budżetowych na koniec 2024 r. dotyczyły głównie nieopłaconych w terminie kar finansowych nakładanych decyzjami administracyjnymi Prezesa ULC, w związku z nieprzestrzeganiem przepisów ustawy Prawo lotnicze. Obejmują one przede wszystkim kary nałożone na podmioty zagraniczne, a także należne od podmiotów pozostających w procesie upadłościowym (wierzytelności skierowane do sądu).

W rozdziale 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego należności z tytułu dochodów budżetowych na koniec 2024 r., które wyniosły łącznie 1 983,9 tys. zł. niemal w całości stanowiły zaległości z tytułu nieopłaconych w terminie zwrotów kosztów postępowań sądowych oraz kosztów upomnień.

(akta kontroli str. 1489, 1498-1501, 2881/079, 2882/101-102, 2884/144)

Dysponent III stopnia w MI – realizacja dochodów budżetowych.

Dochody zrealizowane w 2024 r. przez dysponenta III stopnia w części 39 wyniosły 1566,7 tys. zł i stanowiły 132% planu (1187 tys. zł) oraz 34,1% dochodów uzyskanych w 2023 r. (4593,3 tys. zł). Główne źródła dochodów stanowiły: wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydanie świadectw, dyplomów, certyfikatów i ich duplikatów – w wysokości 1079,1 tys. zł (w tym: z tytułu opłat wnoszonych przez kandydatów ubiegających się o uprawnienia na egzaminatorów i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym, opłat wnoszonych przez kandydatów ubiegających się o uprawnienia na kandydatów na instruktorów techniki jazdy i instruktorów techniki jazdy, opłat wnoszonych przez Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego za przeprowadzenie części teoretycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy) oraz wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze¹² – w wysokości 339 tys. zł.

(akta kontroli str. 250, 723, 675)

Na koniec roku wystąpiły należności do zapłaty ogółem w wysokości 1629,7 tys. zł, w tym zaległości netto 824,9 tys. zł. Należności ogółem w 2024 r. były wyższe o 79,7 tys. zł i stanowiły 105,1% należności z 2023 r. (1550 tys. zł),

¹¹ Należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane z wyłączeniem: zaległości płatnych w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczonej (w przypadku gdy odroczony termin płatności nie minął), kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych przepisów oraz zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

¹² Ministerstwo Infrastruktury posiadało w trwałym zarządzie nieruchomości, z których z tytułu najmu/użyczenia innym jednostkom uzyskiwało wpływy stanowiące dochód Skarbu Państwa. Pozyskiwało również wpływy z opłat za najem miejsc parkingowych na rzecz pracowników Ministerstwa Infrastruktury i innych instytucji związanych umowami najmu/użyczenia z MI.

a zaległości netto były wyższe o 38,5 tys. zł i stanowiły 104,9% zaległości z 2023 r. (786,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 250, 723, 666-674)

2. Wydatki budżetowe

OBSZAR 2.1. Wydatki w części 21 – Gospodarka morska

2.1.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2024 r. wydatki budżetu państwa w części 21 zostały zaplanowane w kwocie 1 419 562 tys. zł. W trakcie 2024 r. plan został zwiększony do kwoty 1 421 795,5 tys. zł, tj. per saldo o 2 233,5 tys. zł, z tego w wyniku:

- zwiększenia ze środków rezerw celowych o kwotę 8429,3 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów;
- zmniejszenia planu wydatków o kwotę 6195,8 tys. zł decyzjami Ministra Finansów.

W wyniku 22 decyzji Ministra Infrastruktury zablokowana została kwota 448 658 tys. zł (w tym 79,5 tys. zł stanowiły planowane wydatki z rezerw celowych część 83 poz. 56).

Analizą objęto cztery decyzje w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetu państwa na kwotę 435 752,3 tys. zł (97,1% zablokowanych środków), tj.

- 1) decyzję z 29 października 2024 r. w sprawie blokowania planowanych wydatków w kwocie 100 336,3 tys. zł i decyzję z 13 listopada 2024 r. w kwocie 110 363,7 tys. zł. Decyzje te dotyczyły środków zaplanowanych na realizację zadania pn. „Budowa falochronu dla nowego Portu Zewnętrznego w Świnoujściu” realizowanego w ramach programu wieloletniego „Budowa i rozbudowa infrastruktury dostępowej do portu w Świnoujściu w latach 2023-2029” w ramach wydatków dysponenta III stopnia – Urzędu Morskiego w Szczecinie;
- 2) decyzję z 13 listopada 2024 r. w sprawie blokowania planowanych wydatków w kwocie 168 945 tys. zł przeznaczonych na realizację programu wieloletniego pn. „Budowa falochronu osłonowego w Porcie Gdańsk”¹³ w ramach wydatków dysponenta III stopnia – Urzędu Morskiego w Gdyni;
- 3) decyzję z 14 listopada 2024 r. w sprawie blokowania planowanych wydatków w kwocie 56 107,3 tys. zł przeznaczonych na realizację programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”¹⁴ w ramach wydatków dysponenta III stopnia – Urzędu Morskiego w Gdyni.

Przyczynami podjęcia ww. decyzji były:

Ad 1. Przedłużająca się procedura uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia pn. „Budowa falochronu dla nowego Portu Zewnętrznego w Świnoujściu” realizowanego w ramach programu wieloletniego „Budowa i rozbudowa infrastruktury dostępowej do portu w Świnoujściu w latach 2023-2029”¹⁵.

Procedura uzyskania decyzji środowiskowej prowadzona była na rzecz Inwestora, tj. Zarząd Morskich Portów Szczecin Świnoujście S.A. (dalej: ZMPSiŚ).

¹³ Program ustanowiony uchwałą nr 47/2023 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Budowa falochronu osłonowego w Porcie Gdańsk”.

¹⁴ Program przyjęty uchwałą nr 57/2016 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

¹⁵ Program ustanowiony uchwałą nr 77/2023 Rady Ministrów z dnia 19 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. Budowa i rozbudowa infrastruktury dostępowej do portu w Świnoujściu w latach 2023-2029”

Wniosek o wydanie decyzji został złożony przez pełnomocnika ZMPSiŚ 23 listopada 2020 r. Przedłużająca się procedura uzyskiwania decyzji wynikała z prowadzonego postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko oraz późniejszych odwołań złożonych w postępowaniu do wydanej w październiku 2023 r. decyzji. Procedura odwoławcza prowadzona przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ) została zakończona 31 stycznia 2025 r.

Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach określają m.in. zakres rzeczowy działań z zakresu ochrony środowiska koniecznych do zrealizowania na badanym obszarze, co przekłada się na opis przedmiotu zamówienia, a następnie - zakres umów zawieranych przez Urząd Morski w Szczecinie z wykonawcami zadania „Budowa falochronu dla nowego Portu Zewnętrznego w Świnoujściu”. Dlatego też od wydania decyzji uzależnione było ogłoszenie postępowań przetargowych, tj. postępowania na prowadzenie usługi Inżyniera Kontraktu wraz z prowadzeniem monitoringu przyrodniczego, oczyszczanie dna obszaru przeznaczonego pod falochron oraz wykonawstwa zasadniczego.

Przy tworzeniu Programu Wieloletniego na przełomie 2022 i 2023 r. założono, że decyzja środowiskowa zostanie wydana pod koniec 2023 r., pozwalając na ogłoszenie ww. postępowań przetargowych w tym samym okresie. W związku z odwołaniami od wydanej decyzji oraz przedłużaniem się procedury odwoławczej w GDOŚ, Urząd Morski w Szczecinie musiał dokonać przesunięć w harmonogramach postępowań przetargowych. Brak możliwości ogłoszenia przetargów skutkował brakiem możliwości podpisania umów i tym samym wydatkowania zaplanowanych na 2024 r. środków finansowych. Minister Infrastruktury na wniosek Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie (z 26 marca 2024 r.) podjął działania zmierzające do zmiany uchwały nr 77/2023 r. Rady Ministrów z dnia 19 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. „Budowa i rozbudowa infrastruktury dostępowej do portu w Świnoujściu w latach 2023-2029”. Zmiany dotyczyły harmonogramów rzeczowo-finansowych. Zmiana uchwały Rady Ministrów miała miejsce 13 listopada 2024 r.

Ad 2. Długa procedura uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, której treść określiła zakres dalszych prac, jak również z przesunięcia w czasie realizacji działań promocyjnych oraz z końcowych rozliczeń z dostawcami.

Na kwotę blokady (168 945 tys. zł) składały się następujące pozycje:

– kwota 168 799,2 tys. zł wynikająca z poniższych okoliczności:

Projekt programu wieloletniego pn. „Budowa falochronu osłonowego w Porcie Gdańsk” został przygotowany w II połowie 2021 r., a następnie był przedmiotem prac legislacyjnych do 13 kwietnia 2023 r., kiedy to nastąpiło podjęcie uchwały ustanawiającej program przez Radę Ministrów.

Ustanowienie programu umożliwiło rozpoczęcie przygotowania dokumentacyjnego inwestycji (kwiecień 2023 r.). Pierwszą umowę z wykonawcą dokumentacji przygotowawczej zawarto 15 czerwca 2023 r. Powyższe miało bezpośredni wpływ na procedurę uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

31 lipca 2023 r. zawarto umowę na opracowanie raportu o oddziaływaniu na środowisko, a 13 grudnia 2023 r. dokonano odbioru raportu. W tym samym dniu do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku złożony został wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzja ta została wydana 15 lipca 2024 r. Należy zaznaczyć, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla falochronu osłonowego było ściśle związane z postępowaniem odwoławczym od wydanej 2 lutego 2024 r. decyzji

środowiskowej określającej warunki budowy w Porcie Północnym terminalu FSRU¹⁶, której Inwestorem jest Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System S.A.

Ostateczne brzmienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymagane było do przygotowania kompletnego opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane, jak i uzyskania kolejnych decyzji administracyjnych niezbędnych do rozpoczęcia realizacji inwestycji. Wydana przez organ decyzja środowiskowa jest dokumentem, w oparciu o który nałożone zostają na wykonawcę robót budowlanych wymagania/obowiązki, stąd stosowne zapisy musiały znaleźć się w opisie przedmiotu zamówienia, a treść całej decyzji – udostępniona wykonawcom przy postępowaniu na roboty budowlane.

Procedura uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach miała również znaczący wpływ na uzyskanie kolejnych wymaganych decyzji administracyjnych dla przedmiotowej inwestycji, tj.:

- pozwolenia wodnoprawnego – ze względu na fakt, że do złożenia wniosku o udzielenie decyzji (pozwolenia wodnoprawnego) wymagane jest załączenie treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, Urząd Morski w Gdyni mógł wystąpić o pozwolenie wodnoprawne dopiero po uzyskaniu decyzji środowiskowej. Z wnioskiem o pozwolenie wodnoprawne wystąpiono 18 lipca 2024 r., tj. tuż po otrzymaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (15 lipca 2024 r.);
- pozwolenia na budowę – do złożenia wniosku o zatwierdzenie dokumentacji projektowej oraz udzielenia pozwolenia na budowę wymagane jest uzyskanie m.in. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwolenia wodnoprawnego. Pozwolenie wodnoprawne uzyskano 2 września 2024 r., a 13 września 2024 r. złożono w Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku komplet dokumentów w celu uzyskania pozwolenia na budowę. Pozwolenie na budowę zostało wydane 20 grudnia 2024 r.

Ponieważ bez pozwolenia na budowę nie było możliwe prowadzenie prac, zatem nie było również możliwe wydatkowanie środków finansowych, które zostały zaplanowane na 2024 r. zgodnie z harmonogramem wynikającym z uchwały ustanawiającej program wieloletni;

- kwota 45,8 tys. zł wynikająca z niższej niż planowano kwoty, za jaką zakupiono samochód (po przeprowadzonym postępowaniu przetargowym);
- kwota 100 tys. zł wynikająca z przesunięcia w czasie działań promocyjnych. Zgodnie z pierwotnymi założeniami inwestycja w 2024 r. miała być w fazie realizacji robót budowlanych, dlatego też planowano działania informacyjno-promocyjne, jednak w wyniku opóźnień w realizacji programu wieloletniego zostały one przesunięte na 2025 r.

Ad 3. Brak możliwości wykonania w 2024 r. części robót pogłębiarskich na rzece Elbląg w związku z wykryciem zanieczyszczeń, które uniemożliwiły wykonywanie robót do czasu unieszkodliwienia zidentyfikowanych zanieczyszczeń. Badania osadów dennych rzeki Elbląg wraz z oznaczeniem związków azotu i fosforu na odcinku od punktu P2 - Port zlecił Urząd Morski w Gdyni 3 kwietnia 2024 r. Przeprowadzenie badań zlecono jako obligatoryjne działanie konieczne do wykonania przed przystąpieniem do prac pogłębiarskich (Etap V inwestycji), w celu określenia potencjalnego zagrożenia dla środowiska wodnego w trakcie pogłębiania toru wodnego.

Badania przeprowadzono w ciągu dwóch miesięcy od dnia podpisania umowy.

¹⁶ FSRU - pływająca jednostka przystosowana do odbioru skroplonego gazu ziemnego z metanowca, jego przechowywania i regazyfikacji.

W sprawozdaniu z badań opracowanym w czerwcu 2024 r. stwierdzono m.in., że urobek o kodzie 17 05 06 pochodzący z dna rzeki Elbląg na odcinku od punktu pobierania nr 3 do nr 6 jest zanieczyszczony pod względem badanych substancji, a osad denny nie może być odzyskiwany poza instalacjami w procesie recyklingu lub odzysku innych materiałów nieorganicznych (R5). W związku z tym 12 września 2024 r. zlecono wykonanie badań doszczegóławiających w zakresie zanieczyszczenia osadów dennych pod kątem WWA¹⁷. Opracowanie badań trwało 2 miesiące od dnia podpisania umowy.

W 2024 r. na zadanie związane z robotami pogłębiarskimi wydatkowano środki w wysokości 71 550,2 tys. zł. Natomiast pozostała zaplanowana kwota, tj. 56 107,3 tys. zł, przeznaczona na realizację programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” nie została wydatkowana przez Urząd Morski w Gdyni.

(akta kontroli str. 70-95, 1139-1161)

Analiza wykazała, że trzy z ww. czterech decyzji w sprawie blokowania planowanych wydatków (na łączną kwotę 379 645 tys. zł, czyli 87,1% wartości wszystkich analizowanych decyzji – 435 752,3 tys. zł) wydano ze znacznym opóźnieniem w stosunku do czasu, w którym dysponent części otrzymał informacje o tym, że planowane wydatki nie zostaną zrealizowane.

Szczegółowy opis w tym zakresie zawarto w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zrealizowane w części 21 wydatki wyniosły 967 123,5 tys. zł, tj. 68% planu po zmianach (1 421 795,5 tys. zł) i 99,8% wydatków zrealizowanych w 2023 r. (968 884,3 tys. zł). Najwyższe wydatki poniesiono w dziale 600 - Transport i łączność (w kwocie 541 681,7 tys. zł), przede wszystkim w rozdziale 60043 - Urzędy morskie (463 880,6 tys. zł) i rozdziale 60044 - Ratownictwo morskie (69 358,2 tys. zł).

Wydatki majątkowe¹⁸ w części 21 poniesiono w kwocie 136 981,7 tys. zł, tj. 23,8% planu po zmianach (576 370,90 tys. zł) i 57,5% wydatków majątkowych poniesionych w tej części w 2023 r. (238 256,8 tys. zł). Wydatki majątkowe w 2024 r. zostały poniesione głównie na finansowanie programów wieloletnich: „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” i „Budowa falochronu osłonowego w Porcie Gdańsk”.

(akta kontroli str. 977-1019)

Ze środków przyznanych z rezerw celowych w łącznej kwocie 8429,3 tys. zł wykorzystano kwotę 8089,6 tys. zł (tj. 96% przyznanych środków). Środki z rezerw celowych przeznaczono m.in. na następujące zadania: „Zakup pławy pomiarowej”, „Termomodernizacja budynku Kapitanatu Portu Szczecin”, „Zakup dwóch pojazdów o napędzie hybrydowym typu plug-in” (zrealizowane przez Urząd Morski w Szczecinie), „Zakup czterech samochodów o napędzie elektrycznym na potrzeby Urzędu Morskiego w Gdyni”, „Bezpiecznie nad morzem ze Służbą SAR”. Szczegółowa analiza próby wydatków (5191,6 tys. zł, tj. 64,2% ogółu wydatków z rezerw) poniesionych ze środków rezerw celowych wykazała, że wystąpienie o te środki było uzasadnione potrzebami jednostek budżetowych, a wydatki zostały zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 1088-1091, 1126-1136)

¹⁷ Wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne.

¹⁸ Z wyłączeniem wydatków na dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych.

Kwota zrealizowanych wydatków na dotacje w części 21 wyniosła w 2024 r. 116 218,7 tys. zł (bez subwencji), tj. niemal 100% planu po zmianach (116 280,5 tys. zł) i 127,7% wykonania w 2023 r. (91 032,9 tys. zł), z tego:

- środki na dotacje podmiotowe¹⁹ dla uczelni morskich w kwocie 55 810,5 tys. zł (wg planu po zmianach), wykorzystano w 100%. Dotacje przeznaczono m.in. 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, kształcenia na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzenia 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, kształcenia na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzenia działalności naukowej²⁰ oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 czerwca 2019 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego, a także na zadania związane z utrzymaniem statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr morskich, znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej²¹;
- w 2024 r. udzielono także sześciu dotacji celowych dla uczelni morskich (Uniwersytetu Morskiego w Gdyni i Politechniki Morskiej w Szczecinie) na podstawie zawartych umów w łącznej kwocie 60 470 tys. zł, z czego wydatkowano 60 408,2 tys. zł. Dotacje dla Uniwersytetu Morskiego w Gdyni były przeznaczone na dofinansowanie kosztów inwestycji dotyczącej budowy hali sportowej wraz z wyposażeniem i inwestycji pn.: „Wykonanie izolacji pionowej i poziomej przeciwwilgociowej i izolacji termicznej wewnętrznych i zewnętrznych ścian fundamentowych budynków (...) przy ul. Morskiej”, a dla Politechniki Morskiej w Szczecinie na dofinansowanie następujących zadań: kosztów realizacji programu wieloletniego pn. „Budowa Polskiego Ośrodka Szkoleniowego Ratownictwa Morskiego w Szczecinie”, kosztów realizacji inwestycji pn. „Budowa Centrum Symulatorów Promów i Offshore”, kosztów realizacji inwestycji „Modernizacja zespołu obiektów dydaktycznych przy ul. Willowej 2-4 w Szczecinie na potrzeby Akademii Morskiej w Szczecinie” i kosztów realizacji inwestycji pn. „Modernizacja Laboratoriów Urządzeń Nawigacyjnych Politechniki Morskiej w Szczecinie”.

Subwencje dla uczelni morskich przekazano w kwocie 207 287,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i 131,1% subwencji przekazanych w 2023 r. (158 110,5 tys. zł). Wydatki przeznaczono na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego uczelni morskich. Wzrost kwoty przekazanej subwencji dla uczelni morskich w 2024 r. w porównaniu do 2023 r. wynikał m.in. z:

- przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, które zapewniają coroczną waloryzację środków przeznaczanych na wydatki w zakresie finansowania nauki i szkolnictwa wyższego,
- systemowego zwiększenia o 30% wynagrodzeń pracowników uczelni.

¹⁹ Dotacje udzielone na podstawie przepisów art. 460 ust. 6 w zw. z art. 365 pkt. 3 i art. 365 pkt 6 oraz art. 459 pkt 6, a także art. 86 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz.1571, ze zm.).

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 384, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1157.

Środki przeznaczone na ww. subwencje i dotacje były przekazywane beneficjentom zgodnie z harmonogramem.

Badanie kwoty 60 408,2 tys. zł wydatków na dotacje (tj. 52% wydatków na dotacje w 2024 r. w części 21, bez subwencji), wykazało, że zostały one przeznaczone na cele określone w umowach na ich udzielenie i terminowo rozliczone²².

(akta kontroli str. 570-822, 2619-2622, 2752-3151, 3202-3248)

Przeciętne zatrudnienie w części 21 w 2024 r. wyniosło 1959 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2023 r. o 12 osób. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wyniosły 229 446,9 tys. zł, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2024 r. wyniosło 9760 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2023 r. wynoszącym 7909 zł, wzrosło o 1851 zł, tj. o 23,4%.

Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wynikał głównie z podwyżki wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej łącznie o 20% w stosunku do 2023 r. (z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe).

(akta kontroli str. 168-173, 2619-2622)

Zobowiązania budżetu państwa w części 21 na koniec 2024 r. wyniosły 30 367,9 tys. zł (nie było zobowiązań wymagalnych) i były wyższe od zobowiązań wg stanu na 2023 r. (25 546,1 tys. zł) o 4821,8 tys. zł, tj. o 18,9%. Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi), zakupu energii, materiałów i wyposażenia oraz opłat za media i ubezpieczenia. Wzrost stanu zobowiązań na koniec 2024 r. w stosunku do 2023 r. wynikał głównie z podwyżek wynagrodzeń w części 21 oraz wzrostu cen energii i materiałów.

(akta kontroli str. 1174-1182, 2617)

Dysponent III stopnia w MI – wydatki budżetu państwa.

Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 50 817,5 tys. zł, co stanowiło 88,5% planu po zmianach (57 421,7 tys. zł) i 108,7 % wydatków wykonanych w 2023 r. (46 732,4 tys. zł). Wydatki poniesiono głównie w dziale 750 – Administracja publiczna, w kwocie 42 374,7,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1326-1329, 1355)

Dysponent III stopnia otrzymał w 2024 r. środki finansowe z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 723,9 tys. zł, z tego głównie z rezerwy na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku (poz. 62), w kwocie 561,8 tys. zł.

Ze środków przyznanych z rezerw celowych w łącznej kwocie 723,9 tys. zł wykorzystano 600,8 tys. zł, tj. 83%. Szczegółowym badaniem objęto zwiększenia planu wydatków dokonane pięcioma decyzjami Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2024 r. ze środków z rezerw celowych o wartości 631,8 tys. zł. Środki uruchomione tymi decyzjami zostały wydatkowane w kwocie 525,5 tys. zł (83,2%) m.in. na wynagrodzenia oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop dla osoby odwołanej z kierowniczego stanowiska państwowego i na działania związane z przygotowaniem do przewodnictwa Polski w Radzie UE w I połowie 2025 r. Ze środków przyznanych z rezerw celowych na podstawie poddanych analizie decyzji nie wykorzystano łącznie 106,3 tys. zł, m.in. z powodu tego, że zaplanowane wyjazdy zagraniczne do Międzynarodowej Organizacji Morskiej z siedzibą w Londynie, związane bezpośrednio z przygotowaniem i sprawowaniem przewodnictwa Polski w Radzie UE w I połowie 2025 r.

²²

Po korektach i uzupełnieniach rozliczeń dokonanych przez beneficjentów dotacji.

ostatecznie się nie odbyły (uczestnictwo w spotkaniach odbyło się w formie zdalnej).

(akta kontroli str. 1201, 1215-1236, 1388-1393, 1403,1639,1665-1669, 1903-1919, 1920-2152)

Wydatki majątkowe dysponenta III stopnia w 2024 r. zrealizowano w kwocie 323,4 tys. zł, tj. 22,4% planu (1445 tys. zł). Wydatki majątkowe były wyższe niż w 2023 r. (299,5 tys. zł) o 23,9 tys. zł, tj. o 8%. Wydatki poniesiono m.in. na budowę i rozwój systemów teleinformatycznych, zakup sprzętu teleinformatycznego, a także na modernizację oprogramowania systemu rejestracji czasu pracy i kontroli dostępu w lokalizacji Ministerstwa Infrastruktury przy ul. Nowy Świat 6/12. Niski poziom realizacji planu wydatków majątkowych wynikał m.in. z tego, że centralny zamawiający nie wszczął postępowania dotyczącego planowanego zakupu samochodów osobowych, a w związku z tym dysponent III stopnia nie poniósł w 2024 r. wydatków na ten cel.

(akta kontroli str. 1020-1031, 1326, 1355, 1363-1370)

W 2024 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły 24 665,9 tys. zł²³ i były o 19,3% wyższe niż wydatki zrealizowane w 2023 r. (20 678,5 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 12 561 zł i było o 21,8% wyższe od średniego miesięcznego wynagrodzenia w 2023 r. (10 315,5 zł).

(akta kontroli str. 1242, 1326-1329, 1372, 1505, 1613-1622)

Zobowiązania budżetu państwa na koniec 2024 r. wyniosły 2 050 tys. zł i były wyższe o 194,9 tys. zł (10,5%) od zobowiązań na koniec 2023 r. (1 855,1 tys. zł), a dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

(akta kontroli str. 1327-1329, 1361-1362, 1639)

Badaniem objęto próbę wydatków na łączną kwotę 17 539,8 tys. zł.²⁴ Zbadane wydatki stanowiły 34,5% wydatków dysponenta III stopnia i zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, zostały rzetelnie skalkulowane oraz dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Nie stwierdzono nieprawidłowości pod względem danych identyfikacyjnych dowodów księgowych dotyczących ww. wydatków, opisu i wartości operacji, daty operacji gospodarczych, akceptacji pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, dekretacji, okresu księgowania oraz wskazania odpowiednich kont księgowych.

(akta kontroli str. 1658-1663, 2156-2157)

Wydatki na usługi doradcze i eksperckie wyniosły łącznie 10 089,1 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto sześć umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi o wartości 1 112,8 tys. zł, tj. 11% zrealizowanych wydatków. Przedmiotem tych umów były m.in. doradztwo prawne, analizy finansowe, opracowanie specjalistycznych badań statystycznych w przemyśle stoczniowym, opracowanie raportów i programów ochrony środowiska, a także usługi związane z aktywnym uczestnictwem oraz wsparciem merytorycznym podczas posiedzeń Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) w ramach przygotowania do sprawowania przewodnictwa Polski w Radzie UE w I połowie 2025 r. Zawarcie wszystkich badanych umów poprzedzone było szacowaniem wartości zamówienia. Zlecenie zadań w ramach powyższych umów następowało zgodnie z Regulaminem wewnętrznym Departamentu Gospodarki Morskiej

²³ Z tego m.in. na nagrody z oszczędności przeznaczono 1296,2 tys. zł, a na nagrody specjalne 26,9 tys. zł.

²⁴ Z tego kwota 16 427 tys. zł wynikająca z doboru losowego wydatków (udokumentowana 39 dowodami księgowymi) metodą monetarną (MUS) i kwota 1112,8 tys. zł – wydatki wybrane w sposób celowy (udokumentowane sześcioma dowodami księgowymi).

i Zarządzeniem nr 21 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie dokonywania wydatków ze środków publicznych, konieczność zlecenia tych zadań wynikała z zakresu oraz złożoności tematyki oraz z uzasadnionych i udokumentowanych potrzeb jednostki. Zlecone usługi były niezbędne dla prawidłowej i efektywnej realizacji zadań. W przypadku pięciu z sześciu zbadanych umów usługi doradcze i eksperckie zostały zrealizowane zgodnie z umowami, terminowo i w pełnym zakresie. Sprawowany był rzetelny nadzór nad realizacją umów oraz w sposób prawidłowy dokonywany był odbiór wykonanych prac. W przypadku niepełnej i nieterminowej realizacji jednej z umów, MI wyegzekwowało kary umowne w łącznej kwocie 24 tys. zł.

(akta kontroli str. 1387, 1399-1401, 1564, 1566, 1574-1575, 1658-1663, 1679-1902)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Podjęcie z opóźnieniem decyzji o blokadzie planowanych wydatków, w kwocie 168 945 tys. zł (po prawie czterech miesiącach) i w kwocie 210 700 tys. zł (po ponad siedmiu miesiącach od powzięcia informacji, że nie zostaną one wykorzystane w 2024 r.) było działaniem nierzetelnym i mogło uniemożliwić wykorzystanie tych środków na inne cele (na podstawie art. 173 ust. 2 ufp²⁵).

Decyzja o blokadzie planowanych wydatków w kwocie 168 945 tys. zł została podjęta przez Ministra Infrastruktury dopiero 13 listopada 2024 r., podczas gdy już 24 lipca 2024 r. (tj. 112 dni wcześniej) Urząd Morski w Gdyni wystąpił do Ministerstwa Infrastruktury z wnioskiem o aktualizację Programu wieloletniego pn. „Budowa falochronu osłonowego w Porcie Gdańsk” w zakresie finansowym, z uzasadnieniem, że ww. środki nie zostaną zaangażowane w 2024 r. (dysponent części informacji o tym, że planowane jest zgłoszenie „części środków finansowych” przeznaczonych na ten program otrzymał jeszcze wcześniej, tj. 18 lipca 2024 r.).

Decyzje: z 29 października 2024 r. w sprawie blokowania planowanych wydatków w kwocie 100 336,3 tys. zł i z 13 listopada 2024 r. w kwocie 110 363,7 tys. zł dotyczące planowanych wydatków w ramach programu wieloletniego „Budowa i rozbudowa infrastruktury dostępowej do portu w Świnoujściu w latach 2023-2029” zostały podjęte przez Ministra Infrastruktury odpowiednio po 217 i 232 dniach od otrzymania informacji, że planowane na 2024 r. wydatki na ww. działania nie zostaną w tym roku w znacznej części zrealizowane²⁶.

Dyrektor Departamentu Budżetu Ministerstwa Infrastruktury (z upoważnienia Ministra Infrastruktury wydawał decyzje w sprawie blokowania planowanych na 2024 r. wydatków) wyjaśnił m.in., że: (...) *podjęcie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych ma charakter fakultatywny – nie jest obowiązkiem dysponenta. Przepisy (...) nie określają terminu wydania decyzji o blokadzie wydatków, natomiast wskazują w jakim czasie dysponent powinien poinformować Ministra Finansów o takiej decyzji (...). W ramach realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 dysponent części 21 Gospodarka morska nie otrzymał dodatkowych instrukcji czy wytycznych od Ministra Finansów w zakresie blokowania*

²⁵ Przepis ten stanowi, że: niewykorzystane środki na finansowanie programów wieloletnich Rada Ministrów może przeznaczyć na finansowanie innych programów wieloletnich lub zobowiązań Skarbu Państwa.

²⁶ Wniosek o dokonanie zmian w programie wieloletnim „Budowa i rozbudowa infrastruktury dostępowej do portu w Świnoujściu w latach 2023-2029” został złożony do Ministerstwa Infrastruktury 26 marca 2024 r., i zaplanowano w nim wydatki na 2024 r. z budżetu państwa w kwocie 15,8 mln zł tj. 7,3% planu tych wydatków (217,3 mln zł) na 2024 r.

wydatków – w ubiegłym roku decyzje podejmowane były na podstawie powyżej wskazanych podstaw prawnych.

Dysponent części budżetowej jest odpowiedzialny m.in. za gospodarowanie środkami budżetowymi i do jego obowiązków należy reagowanie na pojawiające się sytuacje nieprzewidziane, w tym – poprzez alokowanie posiadanych środków. Podjęcie decyzji o blokadzie wydatków oznacza zakaz dysponowania ww. środkami, a więc – pozbawia dysponenta ważnego narzędzia gospodarowania środkami.

Wydatki (...) dotyczyły programów wieloletnich, a więc miały charakter szczególny, wynikający m.in. z art. 136 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostka realizująca program wieloletni może zaciągać zobowiązania do łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu.

Mając powyższe na uwadze, podejmując decyzję o blokadzie środków na realizację programu wieloletniego dysponent części musi kierować się szczególną ostrożnością. Brak możliwości wydatkowania środków tego rodzaju musi być potwierdzony wiążącą informacją od kierownika jednostki realizującej program wraz z dokładnym określeniem niewydatkowanej kwoty – i na jego wniosek.

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 173 ustawy o finansach publicznych, niewykorzystane środki na finansowanie programów wieloletnich Rada Ministrów może przeznaczyć na finansowanie innych programów wieloletnich lub zobowiązań Skarbu Państwa. Obszar działalności Ministra Infrastruktury obejmuje 4 części budżetowe i 11 programów wieloletnich, więc działania dotyczące efektywnego wykorzystania posiadanych środków muszą być szersze i uwzględniać również okoliczności występujące w innych obszarach Ministra – w tym w pozostałych jednostkach podległych i nadzorowanych realizujących inne programy wieloletnie, czy też w których mogłyby wystąpić zobowiązania Skarbu Państwa.

Dodatkowo, dysponent części jest zobowiązany do reagowania na szczególne okoliczności występujące w trakcie roku budżetowego, również te noszące znamiona zdarzeń losowych – we wrześniu roku 2024 miała miejsce taka właśnie sytuacja losowa w postaci powodzi.

Ostrożność polegająca na braku pochopnego blokowania potencjalnie niewykorzystanych środków przeznaczonych na program wieloletni „Budowa i rozbudowa infrastruktury dostępowej do Portu w Świnoujściu w latach 2023-2029” pozwoliła na zapewnienie środków na usuwanie skutków powodzi w obszarze dróg i kolei (...).

W tym zakresie Departament Budżetu (...) poprosił Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie o analizę w zakresie możliwości zgłoszenia do dysponenta oszczędności powstałych w związku z realizacją ww. zadań w 2024 roku w kwocie 100.336.329 zł celem wydania decyzji o blokadzie środków.

W odpowiedzi, Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie (kierownik jednostki) udostępnił w ramach swojego planu finansowego środki zaplanowane na ww. program wieloletni poprzez złożenie w systemie Trezor wniosku o zablokowanie wydatków. Tylko w oparciu o wniosek kierownika jednostki dysponent może podjąć decyzję o zablokowaniu wydatków zaplanowanych w budżecie danej jednostki budżetowej.

Prace nad projektem uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę ustanawiającą program wieloletni pn. „Budowa falochronu osłonowego w porcie Gdańsk” rozpoczęły się na początku drugiej połowy roku 2024 r. i wynikały m.in. z opóźnień w realizacji tego programu związanych z długim czasem procedowania decyzji administracyjnych niezbędnych do rozpoczęcia prac budowlanych. Uzyskanie decyzji administracyjnych stanowi czynnik niezależny od jednostki realizującej program, a jednocześnie – mający wpływ na termin wydatkowania środków, a zatem – na harmonogram rzeczowo-finansowy programu wieloletniego. W przedmiotowym przypadku prace nad harmonogramem rzeczowo-finansowym do uchwały zmieniającej program trwały do początku 2025 r. Prowadzono analizy i korekty,

które spowodowały, że wersja harmonogramu przyjęta w uchwale RM z dnia 7 marca 2025 r. nie jest tożsama z procedowaną w połowie roku 2024. Zatem samo powzięcie ogólnej wiedzy na temat braku możliwości zrealizowania przez jednostkę podległą wydatków w danym roku nie stanowi informacji wystarczającej do wydania decyzji blokującej wydatki w przedmiotowym zakresie. W tym celu konieczne jest – jak wyżej wskazano – przede wszystkim złożenie przez kierownika jednostki wniosku o zablokowanie wydatków, określającego kwotę blokady, klasyfikację budżetową, zadanie i uzasadnienie.

Za całościową gospodarkę finansową jednostki budżetowej odpowiada kierownik tej jednostki – posiadający pełną informację na temat stanu zaciągniętych i planowanych zobowiązań oraz dostępnych środków finansowych. I to kierownik jednostki, po dokonaniu całościowych analiz występuje z wnioskiem o wydanie decyzji blokującej.

Urząd Morski w Gdyni przekazał informację o kwotach wydatków, które nie zostaną zrealizowane w 2024 roku (...) pismem z dnia 8 listopada 2024 r. (...). Dysponent części 21 podjął decyzję o blokującą środki w dniu 13 listopada 2024 r. – a więc niezwłocznie po otrzymaniu wniosku kierownika jednostki.

Analogiczna sytuacja dotyczyła blokady środków przeznaczonych na realizację programu wieloletniego pn. „Budowa i rozbudowa infrastruktury dostępowej do Portu w Świnoujściu w latach 2023-2029”. Również w tym przypadku podjęcie decyzji o blokowaniu wydatków musiało wynikać z wniosku kierownika jednostki realizującej zadanie, a nie – z samych toczących się prac nad zmianą uchwały Rady Ministrów ustanawiającej program wieloletni. Zmiana uchwały ustanawiającej program wieloletni była procedowana do listopada 2024 roku. W toku prac nad uchwałą, kwoty nakładów na realizację programu w poszczególnych latach ulegały kilkukrotnym zmianom z uwagi na aktualizowanie szczegółowych kalkulacji oraz analizy możliwości zrealizowania kolejnych etapów w zaplanowanym terminie. Oznaczało to, że nie było pewności, że ujęta w kolejnych wersjach projektu zmiany programu kwota wydatków na 2024 r. jest kwotą ostateczną.

Wykonując zadania dysponenta części 21 Gospodarka morska, Departament Budżetu w roku 2024 monitorował zaangażowanie i wykonanie wydatków przez poszczególne jednostki – w tym reagował na analizy z wykonania wydatków.

Departament Budżetu występował zarówno do Urzędów Morskich jak i do departamentu merytorycznie nadzorującego jednostki. Departament Budżetu zwracał uwagę na konieczność monitorowania wykonania wydatków, prosił o przekazanie analizy wykonania wydatków, poziomu zaawansowania programów wieloletnich oraz ocenę ryzyka i zagrożeń niewydatkowania w roku 2024 posiadanych w planie finansowym środków. Sygnalizował potrzebę zobowiązania jednostek podległych do dokonania wnikliwych analiz realizacji planu wydatków budżetowych w 2024 roku.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ brak wytycznych Ministra Finansów w sprawach blokowania wydatków w 2024 r. nie może usprawiedliwiać zbyt późnego podjęcia decyzji w o blokowaniu planowanych wydatków. Podjęcie takiej decyzji leży bowiem w kompetencji dysponenta części budżetowej, na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp.

NIK nie podziela również argumentów, w których wskazano na to, że blokada wydatków powinna wynikać z wniosku kierownika jednostki realizującej zadanie, a nie z samych toczących się prac nad zmianą uchwały Rady Ministrów ustanawiającej program wieloletni. Należy wskazać bowiem, że złożenie wniosku jest czynnością wtórną w stosunku do stwierdzonego przez dysponenta części opóźnienia w realizacji zadań lub nadmiaru posiadanych środków, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp.

Natomiast o tym, że występowały opóźnienia w realizacji zadań i nadmiar środków w przypadku dwóch programów wieloletnich (tj. „Budowa i rozbudowa

infrastruktury dostępowej do portu w Świnoujściu w latach 2023-2029" i „Budowa falochronu osłonowego w Porcie Gdańsk”), na których realizację planowano wydatkować środki ostatecznie zablokowane ww. decyzjami, wiadomo było już znacznie wcześniej, a więc spełnione były przesłanki wskazane w art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp.

I tak:

- w przypadku programu wieloletniego pn. „Budowa i rozbudowa infrastruktury dostępowej do portu w Świnoujściu w latach 2023-2029” w Formularzu opisowym dotyczącym planowania w układzie zadaniowym (PR-Z z 2 sierpnia 2023 r.) tego programu wskazano, że przygotowywana jest zmiana programu wieloletniego (wówczas była na etapie opracowywania przez Urząd Morski w Szczecinie). Tym samym dysponent części 21 – Gospodarka morska miał informacje, że nastąpi konieczność dokonania zmian w programie, w tym związanych z planowanymi wydatkami. Dodatkowo informacja taka wynikała z kwartalnych analiz wykonaniu planu dochodów i wydatków Urzędu Morskiego w Szczecinie;
- w przypadku programu „Budowa falochronu osłonowego w Porcie Gdańsk” 24 lipca 2024 r. Urząd Morski w Gdyni wystąpił do Ministra Infrastruktury z wnioskiem o wyrażenie zgody na jego aktualizację w zakresie finansowym, z uzasadnieniem, że środki nie zostaną zaangażowane w 2024 r., przy czym dysponent części 21 informację o planowanym zgłoszeniu „części środków finansowych” przeznaczonych na ten program otrzymał jeszcze wcześniej, tj. 18 lipca 2024 r. (w analizie realizacji planu wydatków za II kwartał 2024 r. przygotowanej przez Urząd Morski w Gdyni). Należy również stwierdzić, że nie istnieją podstawy prawne do utrzymywania przez Ministra Infrastruktury swoistej „rezerwy” na ewentualne zobowiązania Skarbu Państwa w innych częściach budżetowych i innych programach wieloletnich będących w obszarze działalności Ministra Infrastruktury, tworzonej ze środków, o których dysponent posiada informację, że nie zostaną wykorzystane.

(akta kontroli str. 70, 74, 75, 77, 80, 269, 431-466, 491-522, 1139-1161, 2220-2221, 2224-2564, 2681-2751)

Ponadto Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśnił, że: *Równoległym działaniem resortu infrastruktury w tej sprawie było także zainicjowanie stworzenia podstaw prawnych pozwalających na wykorzystanie środków z programów wieloletnich (w tym dotyczących gospodarki morskiej) na zadania dotyczące usuwania skutków klęsk żywiołowych. Dlatego też znalazł się zapis ujęty w art. 59a ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw, który brzmi: „1. W roku 2024 niewykorzystane środki na finansowanie programów wieloletnich, zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy (...) o finansach publicznych, mogą zostać przeniesione do rezerwy celowej przeznaczonej na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków w trybie określonym w odrębnych przepisach. 2. Do środków, o których mowa w ust. 1, ograniczeń wynikających z art. 173 ustawy (...) o finansach publicznych nie stosuje się.”*

W konsekwencji powyższego, Minister Infrastruktury pismem z dnia 25 listopada 2024 r. (...) poinformował Ministra Finansów i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Pełnomocnika Rządu ds. Odbudowy po Powodzi o udostępnieniu puli środków w kwocie 494 mln zł na cele związane z usuwaniem skutków powodzi z września br. (udostępnione środki dotyczyły blokad przede wszystkim wydatków w ramach programów wieloletnich z gospodarki morskiej).

NIK zauważa, że wskazane działania Ministra były skuteczne tylko w zakresie wprowadzenia przepisu art. 59a ustawy z dnia 1 października 2024 r. o zmianie

ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw²⁷. Natomiast środki niewykorzystane na finansowanie programów wieloletnich w części 21 – Gospodarka morska, nie zostały ostatecznie przeniesione w 2024 r. do rezerwy celowej przeznaczonej na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków. Podkreślenia również wymaga, że przytoczony w wyjaśnieniu art. 59a ust. 1 stawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw określa tryb szczególnego zagospodarowania niewykorzystanych środków i dotyczy jedynie środków zablokowanych zgodnie z art. 177 ust. 1 ufp. Jedynie uprzednie dokonanie blokady umożliwia jego zastosowanie. Tym samym powstrzymanie się od decyzji o blokowaniu środków, o których dysponent posiadał informację, że nie zostaną wykorzystane na cele im przypisane w przedmiotowym programie, co przedstawiono w wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu Budżetu MI, należy uznać za utrudnienie w dysponowaniu środkami przez Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 1139-1161, 2625-2626, 3258-3260, 3267)

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatki budżetu państwa w 2024 r. w części 21 zostały poniesione do wysokości kwot ujętych w planie po zmianach, a badanie próby wydatków²⁸ wykazało, że zrealizowane zostały z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i jej aktach wykonawczych. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na zwłoce w podjęciu decyzji o blokadzie planowanych wydatków w kwocie 379 645 tys. zł, co było działaniem nierzetelnym i mogło mieć wpływ na niewykorzystanie w 2024 r. ww. środków na inne cele.

2.1.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich w części 21 zostały zrealizowane w kwocie 7707,6 tys. zł, tj. 55% planu po zmianach (14 013 tys. zł) i 4,5% wydatków zrealizowanych w 2023 r. (170 457,9 tys. zł). Wykonanie wydatków na poziomie znacznie niższym niż w 2023 r. wynikało z początkowej fazy realizacji projektów w perspektywie finansowej 2021-2027 (w 2023 r. 99,7% wydatkowanych środków dotyczyło perspektywy 2014-2020). W 2024 r. nie uruchamiano środków z rezerwy celowej budżetu środków europejskich. W trakcie 2024 r. dokonano trzech blokad wydatków na kwotę ogółem 6263,7 tys. zł. Decyzje w sprawie blokowania środków europejskich dotyczyły następujących jednostek i zadań:

1) Urząd Morski w Szczecinie:

- „Przeprowadzenie oceny aktualności rozstrzygnięć planistycznych i skutków wejścia w życie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym obszarów morskich oraz opracowanie raportu o stanie zagospodarowania obszarów morskich”,
- „Inwentaryzacja podmorskiej infrastruktury liniowej (kable i rurociągi) w obszarze kompetencji terytorialnej Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie”;

2) Urząd Morski w Gdyni:

- „Przegląd i aktualizacja map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego od strony morza w tym morskich wód wewnętrznych we właściwości Urzędu Morskiego w Gdyni”,

Opis stanu
faktycznego

²⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1473 ze zm.

²⁸ Próba wydatków wybrana metodą MUS i uzupełniona poprzez dobór celowy.

- „Ochrona gatunków oraz siedlisk przyrodniczych w obszarach administrowanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni”,
 - „Opracowanie projektów planów dla obszarów Natura 2000 będących pod nadzorem Urzędu Morskiego w Gdyni”,
 - „Zabezpieczenie brzegów przed powodzią od strony wód Zatoki Gdańskiej”;
- 3) Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa:
- „Budowa i zakup nowych specjalistycznych ratowniczych jednostek pływających dla Służby SAR”,
 - „Modernizacja specjalistycznych ratowniczych jednostek pływających Służby SAR”.

Powodami niewykorzystania środków były:

- 1) W Urzędzie Morskim w Szczecinie – przedłużająca się procedura²⁹ naboru wniosków w ramach programu „Fundusze Europejskie dla Rybactwa 2021-2027” priorytet 4. „Wzmocnienie międzynarodowego zarządzania oceanami oraz przyczynienie się do zapewnienia bezpieczeństwa i czystości mórz i oceanów, ochrony na nich, a także zrównoważonego zarządzania nimi”,
- 2) W Urzędzie Morskim w Gdyni – m.in.: obmiarowy charakter umowy na roboty budowlane i związane z tym mniejsze wydatki niż pierwotnie szacowano oraz konieczność unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- 3) W Morskiej Służbie Poszukiwania i Ratownictwa – niższe zapotrzebowanie na środki związane z przedłużającymi się postępowaniami przetargowymi oraz niezłożeniem przez Wykonawcę wniosku o zaliczkę (program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko³⁰).

Całość środków z budżetu środków europejskich wydatkowano w ramach Programu FEnIKS 2021-2027. W zakresie tego programu m.in.³¹:

- Urząd Morski w Szczecinie realizował następujące projekty (łącznie wydatki w ramach budżetu środków europejskich wyniosły 5147,7 tys. zł):
 - 1) „Przeprowadzenie prac dla umożliwienia transportu wodnego do Portu Zewnętrznego w Świnoujściu”³²,
 - 2) „Zapobieganie powodziom sztormowym na odcinkach brzegu morskiego pomiędzy m. Wicie a m. Pleśna poprzez wymianę zniszczonych grup ostróg brzegowych i budowę nowych”,
 - 3) „Budowa i przebudowa ostróg brzegowych w celu zapobiegania powodziom sztormowym i zabezpieczenia brzegu morskiego przed negatywnymi wpływami Morza Bałtyckiego w km 345,56-352,10 na terenie gminy Trzebiatów”,
 - 4) „Opracowanie projektów planów ochrony dla wybranych obszarów Natura 2000 nadzorowanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie”,
 - 5) „Przegląd i aktualizacja map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego od strony morza w tym morskich wód wewnętrznych we właściwości Urzędu Morskiego w Szczecinie”,
 - 6) „Budowa i przebudowa ostróg brzegowych w celu zapobiegania powodziom sztormowym i zabezpieczenia brzegu morskiego przed

²⁹ Prowadzona przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

³⁰ Dalej: FEnIKS.

³¹ Oprócz nw. urzędów morskich wydatki z bśe w 2024 r. poniosła jeszcze Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa - w kwocie 46 tys. zł.

³² Wydatki w 2024 r. przeznaczano m.in. na analizę nawigacyjną dla ruchu statków po nowym podejściowym torze wodnym do Portu w Świnoujściu, wykonanie wariantowej koncepcji gospodarowania urobkiem i pobranie oraz zbadanie próbek z dna toru wodnego z opracowaniem wyników.

negatywnymi wpływami Morza Bałtyckiego w km 368,31-370,51 oraz 375,90-378,50 na terenie gminy Rewal”,

- 7) „Ochrona wybranych siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt, stanowiących przedmiot ochrony w obszarach Natura 2000, wyznaczonych na akwenach morskich i przybrzeżnych terenach lądowych w obszarze kompetencji Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie”;
- Urząd Morski w Gdyni realizował następujące zadania (łącznie wydatki w ramach budżetu środków europejskich wyniosły 2513,9 tys. zł):
 - 1) „Przegląd i aktualizacja map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego od strony morza w tym morskich wód wewnętrznych we właściwości Urzędu Morskiego w Gdyni”,
 - 2) „Ochrona gatunków oraz siedlisk przyrodniczych w obszarach administrowanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni”,
 - 3) „Opracowanie projektów planów dla obszarów Natura 2000 będących pod nadzorem Urzędu Morskiego w Gdyni”,
 - 4) „Zabezpieczenie brzegów przed powodzią od strony wód Zatoki Gdańskiej”.

(akta kontroli str. 117-183, 985-986, 1003-1019)

Dysponent III stopnia w MI w 2024 r. nie poniósł wydatków z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 117-183, 985-986, 1003-1019)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w 2024 r. w części 21.

OBSZAR 2.2. Wydatki w części 39 – Transport

2.2.1. Wydatki budżetu państwa w części 39 – Transport

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków dla części 39 określony w ustawie z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 wyniósł 17 217 453 tys. zł. Środki te zaplanowano niemal w całości w dziale klasyfikacji budżetowej³¹ 600 Transport i łączność w kwocie 16 795 855 tys. zł (97,6% wydatków zaplanowanych w części 39). W ramach działu 600 - Transport i łączność wydatki zostały zaplanowane głównie w rozdziałach: 60002 - Infrastruktura kolejowa: 8 102 898 tys. zł, 60011 - Drogi publiczne krajowe: 4 905 804 tys. zł, 60001 - Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe: 2 601 679 tys. zł, 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad: 753 348 tys. zł. W trakcie roku dokonano zmian, w wyniku których plan wydatków części 39 ostatecznie wyniósł 19 523 024,9 tys. zł. Wydatkowano 19 387 720,4 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach i 108% wydatków poniesionych w 2023 r. (17 948 793 tys. zł). Środki te zostały wykorzystane przede wszystkim w rozdziałach:

- 60002 - Infrastruktura kolejowa: 8 611 293,5 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach (8 636 240,3 tys. zł),
- 60011 - Drogi publiczne krajowe: 5 007 758 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach (5 024 173,8 tys. zł),

³¹ O których mowa w załączniku nr 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

- 60001 - Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe: 2 884 565,9 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach (2 918 379 tys. zł),
- 60018 - Działalność Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg: 1 032 587 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (1 032 587 tys. zł),
- 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad: 815 359,6 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (815 450,7 tys. zł),
- 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego: 274 389,5 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach (276 472,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 1491-1493, 2882/103)

W 2024 r. do Planu finansowego części 39 z rezerw budżetu państwa, na podstawie decyzji Ministra Finansów, przeniesiono środki w wysokości 2 158 048,3 tys. zł³³, z czego wykorzystano 2 121 190,3 tys. zł³⁴, tj. 98,3%. W odniesieniu do poszczególnych pozycji rezerw wydatki zrealizowano głównie z:

- poz. 5 *Uzupełnienie środków dla Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej* - przeniesiono 1 765 626 tys. zł – wykorzystano 100% (z tego 1 032 587 tys. zł na wpłatę do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, celem zapewnienia środków na realizację zadań przewidzianych w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg³⁵);
- poz. 15 *Środki na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny* – przeniesiono 56 700 tys. zł, z czego wykorzystano 100% (środki w całości przeznaczone na wypłatę dotacji przedmiotowej w celu wyrównania przewoźnikom oraz operatorom publicznego transportu zbiorowego kolejowego utraconych przychodów z tytułu honorowania ulg dla rodziców i małżonków rodziców, którzy uzyskali uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego na podstawie ustawy o Karcie Dużej Rodziny);
- poz. 78 *Rezerwa na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków* – przeniesiono 74 736,3 tys. zł³⁶, z czego wykorzystano 100% (44 500 tys. zł dla PKP PLK S.A. na zadania związane z usuwaniem skutków powodzi, która miała miejsce we wrześniu 2024 roku, w obszarze infrastruktury kolejowej i 30 234,2 tys. zł na zadania związane z usuwaniem skutków powodzi, która miała miejsce we wrześniu 2024 roku, w obszarze infrastruktury drogowej).

Niewykorzystane środki przeniesione z rezerw celowych w kwocie 36 857,9 tys. zł dotyczyły głównie:

- poz. 39 *Dotacja dla zarządów województw oraz prezydentów miast na prawach powiatu na zadania związane z zarządzaniem bezpieczeństwem dróg*, w ramach której z 25 028,5 tys. zł wykorzystano 1 094,4 tys. zł. Niepełne wykorzystanie środków wynikało ze zrealizowania wszystkich przedłożonych do resortu infrastruktury wniosków o wypłatę dotacji a niewykorzystane środki zostały zablokowane decyzjami Ministra Infrastruktury³⁷. Możliwość wykorzystania środków z tej pozycji na dofinansowanie krajowych kolejowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania uprawnionym przewoźnikom i operatorom publicznego

³³ Kwota ta obejmuje również środki przeniesione z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

³⁴ Kwota ta obejmuje również środki przeniesione z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

³⁵ Dz.U. z 2025 r. poz. 94.

³⁶ Pierwotnie przeniesiono środki w kwocie wyższej o 25 600 tys. zł, a w późniejszym okresie z uwagi na brak możliwości wykorzystania tych środków Minister Finansów decyzją z 26.11.2024 r. dokonał korekty zmniejszając wartość środków przeniesionych z tej pozycji rezerw.

³⁷ Decyzje na kwotę 14 000 tys. zł i na kwotę 7 776,3 tys. zł.

transportu zbiorowego utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów wynikała z opinii nr 77 Komisji Finansów Publicznych w sprawie zmiany przeznaczenia rezerw celowych uchwalonej na posiedzeniu w dniu 15 października 2024 r.;

- poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*, w ramach której z 28 714,9 tys. zł wykorzystano 16 571,9 tys. zł. Możliwość wykorzystania środków z tej pozycji na dofinansowanie krajowych kolejowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania uprawnionym przewoźnikom i operatorom publicznego transportu zbiorowego utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów wynikała z opinii nr 77 Komisji Finansów Publicznych w sprawie zmiany przeznaczenia rezerw celowych uchwalonej na posiedzeniu 15 października 2024 r. Z uwagi na zrealizowanie wszystkich przedłożonych do resortu infrastruktury wniosków o wypłatę dotacji, środki w wysokości 2 778,3 tys. zł zostały zablokowane decyzją Ministra Infrastruktury, a kwota 9 258,4 tys. zł została zwrócona po zakończeniu roku budżetowego.

(akta kontroli str. 1639-1646)

Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśnił, że określenie potrzeb finansowych na realizację zadania obarczone było ryzykiem pochodzącym z wielu zmiennych, takich jak: preferencje pasażerów co do wyboru środków transportu prywatnego i publicznego, liczba sprzedanych biletów z ulgą ustawową w środkach publicznego transportu zbiorowego kolejowego czy same zmieniające się ceny tych biletów. Precyzyjne wskazanie brakującej kwoty środków do zabezpieczenia w momencie, gdy nieznane są wielkości miesięcznych rat dotacji za okres od września do grudnia 2024 r. było niemożliwe.

(akta kontroli str. 2894-2901)

Kontrola próby wydatków przeniesionych na podstawie trzech decyzji z rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 1 250 072 tys. zł (57,9% środków pozyskanych z rezerw celowych) nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1651-1666)

Ze środków rezerwy ogólnej w 2024 r. do części 39 Transport przeniesiono środki budżetowe w wysokości 202 734,4 tys. zł. Środki te zostały uruchomione na wnioski Ministra Infrastruktury z przeznaczeniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD) w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń. Wnioski Ministra Infrastruktury, podobnie jak w 2023 r., nie dotyczyły spraw nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego. W „Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023”³⁸ wskazano, że rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie między innymi w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego. Analogiczne przeznaczenie wskazywała również sama Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w wytycznych skierowanych do dysponentów dotyczących obligatoryjnych elementów składanych wniosków o środki z rezerwy ogólnej. Wykorzystano łącznie 202 327,3 tys. zł (99,8%). W umowach dotacji celowej dla KFD udzielonej przez dysponenta części 39, nieprawidłowo określono zadania, na które została ona udzielona. Wskutek tego

³⁸ Ministerstwo Finansów, październik 2022 r. (Źródło: <https://www.gov.pl/attachment/02a7a571-a788-4d48-8efc-d70fa18d10ca>).

nie było możliwe rozliczenie zdań sfinansowanych z przekazanych środków. Szczegółowy opis w tym zakresie zawarto w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1899-2070)

W 2024 r. dysponent części 39 wydał 45 decyzji w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetu państwa na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp na łączną kwotę 109 234,5 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki blokowania wydatków w trybie określonym w art. 179 ufp.³⁹ Decyzje o blokowaniu planowanych wydatków na kwotę 26 787,8 tys. zł dotyczyły środków pozyskanych z rezerw celowych.

(akta kontroli str. 1800-1812)

Kontrola czterech decyzji w sprawie blokowania planowanych na rok 2024 wydatków na łączną kwotę 36 337,3 tys. zł (33,3% łącznej wartości dokonanych blokad) w tym dwóch⁴⁰ decyzji w sprawie blokowania planowanych na rok 2024 wydatków finansowanych z rezerw celowych na łączną kwotę 21 776,4 tys. zł, nie wykazała nieprawidłowości w zakresie działań dysponenta części zarówno pod kątem zasadności blokowania środków jak również ujmowania decyzji w systemie Trezor.

(akta kontroli str. 1813-1822)

W 2024 r. Prezes Rady Ministrów nie wydał wiążącego polecenia dysponentowi części 39-Transport wypłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i Fundusz Pomocy⁴¹.

(akta kontroli str. 1628-1629)

Wydatki 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 w ustawie budżetowej na 2024 r. (po zmianach) zostały zaplanowane w kwocie 952 099 tys. zł, a po zmianach dokonanych w trakcie roku plan został określony na 1 117 246 tys. zł (w tym 90 808,1 tys. zł stanowiących wkład UE i 1 026 438 tys. zł stanowiących wkład budżetu państwa). Wydatkowano⁴² 1 075 648,4 tys. zł (96,3% planu po zmianach i 37,9% wydatków z 2023 r., które wyniosły 2 840 039,6 tys. zł), w tym:

³⁹ tj. blokowanie planowanych wydatków w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej.

⁴⁰ 1) Decyzja w sprawie blokowania z dnia 12.12.2024 r. na kwotę 14 000 tys. zł dotycząca środków przyznanych decyzją Ministra Finansów z dnia 15 października 2024 r. znak: MF/FG5.4143.3.151.2024.MF.4630 na wypłaty dotacji przedmiotowej w celu wyrównania przewoźnikom i operatorom publicznego transportu zbiorowego utraconych przychodów w związku ze stosowaniem obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w transporcie kolejowym. Blokowanie wynikało w szczególności z poziomu wykorzystania środków dotacji oraz informacji przekazanych przez przedstawicieli podmiotów uprawnionych do otrzymywania dotacji odnośnie kwot należnych za nierozliczone do tej pory miesięczne okresy rozliczeniowe a także faktu, że kwota środków zabezpieczona na wypłaty rat dotacji przedmiotowej do ustawowych ulg przejazdowych przewyższa zapotrzebowanie na te środki.

2) Decyzja w sprawie blokowania z dnia 30.12.2024 r. na kwotę 7 776,4 tys. zł dotycząca środków przyznanych decyzją Ministra Finansów z dnia 15 października 2024 r. na wypłaty dotacji przedmiotowej w celu wyrównania przewoźnikom i operatorom publicznego transportu zbiorowego utraconych przychodów w związku ze stosowaniem obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w transporcie kolejowym. Blokowanie wynikało ze zrealizowania wszystkich wypłat dotacji przedmiotowej do ulg ustawowych w przewozach kolejowych, które wynikały z przedłożonych do resortu infrastruktury rozliczeń i skorygowanych planów dotacji.

⁴¹ O którym mowa w art. 14 ust. 1. ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.).

⁴² Na podstawie RB-28 Programy.

202 920,1 tys. zł stanowiących wkład UE i 2 637 119,5 tys. zł stanowiące wkład budżetu państwa. Środki te zostały przeznaczone na finansowanie zadań w ramach programów:

- Instrument CEF⁴³ – zaplanowano w ramach wkładu budżetu państwa⁴⁴ środki w kwocie 207 704 tys. zł, a wydatkowano 195 915,5 tys. zł, tj. 94%,
- Instrument CEF 2021-2027⁴⁵ zaplanowano w ramach wkładu UE środki w kwocie 4 294,2 tys. zł, a wydatkowano 1 187,4 tys. zł, tj. 28% w ramach wkładu budżetu państwa zaplanowano środki w kwocie 112 335,88 tys. zł, a wydatkowano 108 965,2 tys. zł, tj. 97%,
- Umowa Partnerstwa 2014-2020⁴⁶ – w ramach wkładu UE zaplanowano środki w kwocie 8 177 tys. zł, a wydatkowano 4 479,2 tys. zł, tj. 55%, natomiast w ramach wkładu budżetu państwa zaplanowano środki w kwocie 667 995,4 tys. zł, a wydatkowano 667 964,8 tys. zł, tj. prawie 100%,
- Umowa Partnerstwa 2021-2027⁴⁷ – zaplanowano w ramach wkładu UE środki w kwocie 78 336,8 tys. zł, a wydatkowano 61 377,3 tys. zł, tj. 78%, natomiast w ramach wkładu budżetu państwa zaplanowano środki w kwocie 38 402,6 tys. zł, a wydatkowano 35 759 tys. zł, tj. 93%.

Niższe od planowanego wykorzystanie środków w ramach wkładu UE dotyczyło głównie:

- realizowanego, w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027, programu FEnIKS, w którym w rozdziale 75095 w paragrafie 4008 zaplanowano 18 864,6 tys. zł i nie wydatkowano żadnych środków,
- realizowanego, w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, w którym w rozdziale 60002 w paragrafie 2008 zaplanowano 8 177 tys. zł, a wykorzystano 4 479,2 tys. zł.
- realizowanego, w ramach Instrumentu CEF 2021-2027, programu CEF.2027.T, w którym w rozdziale 75001 w paragrafie 4008 zaplanowano 2 990 tys. zł i nie wydatkowano żadnych środków.

(akta kontroli str. 2884/149)

W odniesieniu do niższego od planowanego wykorzystania środków w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 (program FEnIKS) Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśnił, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, ewidencja wydatkowania środków zaplanowanych

⁴³ Instrument utworzony na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010.

⁴⁴ Nie planowano wydatków w ramach wkładu UE.

⁴⁵ Instrument utworzony na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

⁴⁶ Umowa Partnerstwa (UP) jest dokumentem określającym strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej (WPR) i wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) w Polsce w latach 2014-2020.

⁴⁷ Umowa Partnerstwa (UP) została opracowywana na podstawie art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, str. 159), zwanego dalej „rozporządzeniem ogólnym”.

w ramach paragrafu 400, prowadzona jest w paragrafach 421, 422, 426, 428, 430, 434, 436, 438, 439 i 440. W sprawozdaniu Rb-28 Programy, sporządzonym według stanu na koniec 2024 roku, wydatkowanie środków zaplanowanych w ramach wyżej wymienionej klasyfikacji zostało uwzględnione w paragrafach 4218, 4228, 4268, 4288, 4308, 4368, 4388, 4398 oraz 4408 i wyniosło 8 312,7 tys. zł, tj. 44% planu po zmianach. Niepełne wydatkowanie środków wynikało głównie z niższego zapotrzebowania na środki w zakresie opłat za najem powierzchni oraz działalności administracyjnej a niewydatkowane środki zostały zablokowane. Odnosnie do Umowy Partnerstwa 2014-2020, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 niewykorzystanie środków dotyczyło wydatków ujętych w planie finansowym Centrum Unijnych Projektów Transportowych, przeznaczonych na realizację projektu pomocy technicznej i wynikało z zakończenia projektu. Niewydatkowane środki zostały zablokowane. Natomiast w odniesieniu do Instrumentu CEF 2021-2027, program CEF.2027.T, niewykorzystanie środków dotyczyło wydatków ujętych w planie finansowym Ministerstwa Infrastruktury, przeznaczonych na realizację projektu Instrumentu „Łącząc Europę” w sektorze transport 2021-2027 pn. „Wsparcie realizacji polityki TEN-T w Polsce na lata 2022-2024” i wynikało z przedłużenia okresu wdrażania przedmiotowego projektu do końca bieżącego roku i związanym z tym przesunięciem na 2025 rok wydatków na realizację zadań. Niewydatkowane środki zostały zablokowane.

(akta kontroli str. 2905-2907)

Zobowiązania na koniec 2024 r. wyniosły 422 832,5 tys. zł i stanowiły 76,5% zobowiązań na koniec 2023 r. (552 407,4 tys. zł). Zobowiązania wystąpiły głównie w rozdziałach: 60011 Drogi publiczne krajowe (w kwocie 316 227,8 tys. zł) oraz 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (w kwocie 58 622 tys. zł). Kwota 0,8 tys. zł zobowiązań wymagalnych które wystąpiła na koniec roku 2024 dotyczyła zobowiązań w rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego stanowiła zajęcie komornicze, które zostało zapłacone w dniu 7 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 2882/103)

Wyższa kwota zobowiązań wykazana w rozdziale 60011 za 2024 r. w porównaniu do roku poprzedniego była związana z realizacją zadań na przełomie roku i dotyczyła przede wszystkim usług remontowych, zakupu energii, materiałów i wyposażenia oraz pozostałych usług.

(akta kontroli str. 3238-3247)

Plan wydatków na dotacje⁴⁸ (po zmianach dokonanych w trakcie roku) wyniósł 9 871 357,4 tys. zł, z czego faktycznie wydatkowano 9 823 438,6 zł⁴⁹, tj. 99,5% planu wydatków po zmianach i 121% wydatków 2023 r. (8 136 043,6 tys. zł⁵⁰). W 2024 r. dysponent części 39 udzielił dotacji⁵¹ na łączną kwotę 11 414 442,0 tys. zł (z czego 9 609 449,5 tys. zł w paragrafach należących do grupy ekonomicznej „dotacje i subwencje” i 1 804 992,4 tys. zł w paragrafach należących do grupy ekonomicznej „wydatki majątkowe”). Środki te zostały wykorzystane na:

⁴⁸ W kwocie tej zostały ujęte środki zaplanowane w paragrafach grupy ekonomicznej „Dotacje i subwencje” ujęte w grupie „Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej”. Natomiast nie ujęto wydatków na dotacje ujmowanych w grupie ekonomicznej „wydatki majątkowe”.

⁴⁹ Z czego 10 692,9 tys. zł w grupie „Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej”.

⁵⁰ Z czego 84 384,4 tys. zł w grupie „Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej”.

⁵¹ W kwocie tej ujęto wartość wydatków realizowanych w grupie ekonomicznej „Dotacje i subwencje” oraz wydatków na dotacje realizowanych w grupie ekonomicznej „Wydatki majątkowe”. W ramach części 39 dotacje były również przekazywane przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych.

- dotację podmiotową na realizację programu wieloletniego „Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów do 2028 roku” w wysokości 6 460 192,0 tys. zł, z czego 6 414 733,7 tys. zł na rzecz PKP PLK S.A.,
- dotację celową na dofinansowanie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich wykonywanych w ramach usług publicznych dla PKP Intercity S.A. w wysokości 1 885 253 tys. zł,
- dotację celową na dofinansowanie zadań inwestycyjnych na liniach kolejowych – dotacja dla PKP PLK S.A. w kwocie 1 265 659,1 tys. zł,
- dotację przedmiotową na dofinansowanie krajowych kolejowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom i operatorom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w wysokości 999 312,9 tys. zł, w tym głównie dla PKP Intercity S.A. (557 456,7 tys. zł) i Polregio S.A. (170 088,6 tys. zł),
- dotacje celowe na dofinansowanie zadań inwestycyjnych na liniach kolejowych w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków UE – dla PKP PLK S.A. w kwocie 358 044,4 tys. zł,
- dotację dla KFD w kwocie 202 327,3 tys. zł,
- dotacje celowe na dofinansowanie zadań inwestycyjnych na liniach kolejowych o znaczeniu obronnym w kwocie 112 726,9 tys. zł, głównie dla PKP PLK S.A. (107 228,9 tys. zł)
- dotację celową dla PKP S.A. na przebudowę dworców kolejowych w kwocie 50 000 tys. zł,
- dotację celową na pokrycie kosztów związanych z zapewnieniem służb żeglugi powietrznej w przypadku lotów zwolnionych z opłat nawigacyjnych w wysokości 31 912,6 tys. zł, głównie dla Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (31 002,6 tys. zł),
- dotację podmiotową dla uczelni publicznych kształcących personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego, w kwocie 28 782,0 tys. zł,
- dotację celową na dofinansowanie zadań inwestycyjnych w ramach programu wieloletniego pn. „Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim, realizowanych przez Spółkę PKP PLK S.A.”, w kwocie 18 562 tys. zł,
- dotację celową na pokrycie wydatków związanych z przeprowadzeniem oceny ryzyka wystąpienia wypadków i dotkliwości ich skutków na drogach publicznych w miastach na prawach powiatu oraz na drogach publicznych wojewódzkich, w kwocie 1094,4 tys. zł,
- dotację celową dla Instytutu Badawczego Dróg i Mostów, na sfinansowanie zadań związanych z dokonaniem sprawdzeń lub wykonania ekspertyz stanu technicznego dróg publicznych i drogowych obiektów inżynierskich, uszkodzonych w wyniku powodzi lub osunięcia ziemi we wrześniu 2024 r., na terenach objętych stanem klęski żywiołowej na obszarze województw: dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego oraz śląskiego, w kwocie 575,4 tys. zł.

W ramach paragrafów z grupy dotacji przekazywano również środki na zasilanie funduszy, tj.:

- 147 385 tys. zł (rozdział 60004 § 2300) – wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy, w całości przekazano na zasilenie Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej,

- 55 911,2 tys. zł (rozdział 60018 § 2150) – środki przekazane do funduszu prowadzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego na finansowanie lub dofinansowanie zadań bieżących, w całości przekazano na zasilenie Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

(akta kontroli str. 1502-1504, 2859, 2916-2918)

Kontrola niżej wymienionej próby dotacji na łączną kwotę 830 706, 7 tys. zł (8,5% kwoty dotacji udzielonych w części 39 w grupie ekonomicznej „dotacje i subwencje”) nie wykazała nieprawidłowości:

- dotacji podmiotowej dla uczelni publicznych kształcących personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego w rozdziale 73095 § 2270 dla Państwowej Akademii Nauk Stosowanych w Chełmie na kwotę 9739 tys. zł,
- dotacji podmiotowej na realizację programu wieloletniego „Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów do 2028 roku” dla PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o. na kwotę 39 500 tys. zł,
- dotacji podmiotowej na realizację programu wieloletniego „Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów do 2028 roku” dla Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu na kwotę 6000 tys. zł,
- dotacji celowej na dofinansowanie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich wykonywanych w ramach usług publicznych – wydatki na łączną kwotę 775 467,7 tys. zł – udzielonej dla PKP Intercity S.A.

(akta kontroli str. 2073-2849).

Wydatki majątkowe w ustawie budżetowej na 2024 r. zaplanowano w kwocie 3 345 103 tys. zł. Po zmianach dokonanych w trakcie roku plan tych wydatków wyniósł 5 151 755,8 tys. zł⁵², a wydatkowano 5 112 571,1 tys. zł⁵³, co stanowiło 99,2% planu po zmianach i 92% wydatków 2023 r. (5 555 807,1 tys. zł⁵⁴). Środki te wykorzystano w rozdziałach:

- 60002 Infrastruktura kolejowa: 2 184 908,6 tys. zł, tj. 42,7% wydatków majątkowych,
- 60011 Drogi publiczne krajowe: 1 771 704,7 tys. zł, tj. 34,7% wydatków majątkowych,
- 60018 Działalność Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg: 976 675,8 tys. zł, tj. 19,1% wydatków majątkowych.

(akta kontroli str. 2859, 2882/103)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w ustawie budżetowej na 2024 r. zaplanowano w wysokości 4 188 771 tys. zł. Po zmianach dokonanych w trakcie roku plan tych wydatków wyniósł 4 491 226,2 tys. zł⁵⁵, a faktycznie wydatkowano

⁵² W kwocie tej ujęto 987 288 tys. zł wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, realizowanych w ramach paragrafów „wydatków majątkowych”.

⁵³ W kwocie tej ujęto 970 912,4 tys. zł wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, realizowanych w ramach paragrafów „wydatków majątkowych”.

⁵⁴ W kwocie tej ujęto 2 588 331,7 tys. zł wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, realizowanych w ramach paragrafów „wydatków majątkowych”.

⁵⁵ W kwocie tej ujęto 115 249,6 tys. zł wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, realizowanych w ramach paragrafów „wydatków bieżących”.

4 443 156,4 tys. zł⁵⁶, co stanowiło 98,9% planu po zmianach i 105% wydatków wykonanych w 2023 r. (4 248 641,3 tys. zł).

Na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w ustawie budżetowej na 2024 r. zaplanowano wydatki w wysokości 952 099 tys. zł. Po zmianach dokonanych w trakcie roku plan tych wydatków wyniósł 1 117 246 tys. zł, z czego faktycznie wydatkowano 1 075 648,4 tys. zł, co stanowiło 96,3% planu po zmianach i 37,9% wydatków 2023 r. (2 840 039,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 2859, 2882)

W 2024 r. stan zatrudnienia w części 39 wyniósł 6899 osób i wzrósł o 74 osoby (1,1%) w porównaniu do 2023 r. Wynikało to przede wszystkim ze zwiększenia zatrudnienia w rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego, gdzie ogólna liczba zatrudnionych wzrosła o 35 osób⁵⁷ i w rozdziale 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w którym liczba ta wzrosła o 20 osób. Przeciętnie miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wyniosło 11 158,1 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2023 o 1661,6 zł, tj. 17%.

Dysponent III stopnia w MI – wykonanie wydatków budżetu państwa.

Plan wydatków dysponenta III stopnia w części 39 Transport na 2024 r. wyniósł 158 575 tys. zł i został zwiększony w trakcie roku o kwotę 5394,1 tys. zł, w tym:

- z rezerw celowych budżetu państwa poz. 8, 20, 21, 44, 62 w kwocie 2204,2 tys. zł m.in. na: wynagrodzenia wraz z pochodnymi, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy oraz odprawy emerytalne dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych; wynagrodzenia⁵⁸ w związku ze średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ustalonym w ustawie budżetowej na 2024 r.; zadania związane z przygotowaniem i sprawowaniem Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r.; sfinansowanie systemu motywacyjno-lojalnościowego dla członków korpusu prezydencji, tj. pracowników oraz innych osób zaangażowanych w 2024 r. w przygotowania polskiego przewodnictwa w Radzie UE w I połowie 2025 r.;
- środkami przeniesionymi z innych części budżetowych oraz z innych jednostek w ramach części 39 (GDDKiA, CUPT) w kwocie 3189,9 tys. zł, z przeznaczeniem, m.in. na: zadanie pn. „Kampanie społeczne dotyczące największych problemów z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego” realizowane w ramach programu FEnKS 2021-2027; wynagrodzenia wraz z pochodnymi (w tym np. na zwiększenie środków na wynagrodzenia dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu pn. „Wsparcie stanowisk pracy Ministerstwa Infrastruktury zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności w 2024 r.” w ramach programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich 2021-2027, na powstrzymanie fluktuacji kadr w MI oraz zapewnienie konkurencyjnych warunków zatrudnienia).

⁵⁶ W kwocie tej ujęto 93 749 tys. zł wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, realizowanych w ramach paragrafów „wydatków bieżących”.

⁵⁷ Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśnił, że wzrost zatrudnienia wynikał z uzyskania dodatkowych etatów związanych z wdrażaniem Pakietu Mobilności.

⁵⁸ Na uzupełnienie wynagrodzeń pracowników Ministerstwa Infrastruktury w projekcie Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) w sektorze transportu 2021-2027, w projekcie Programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich 2021-2027.

W trakcie roku plan wydatków dysponenta III stopnia w części 39 został zmniejszony o 1202,5 tys. zł, m.in. w związku z:

- przesunięciem środków dla: Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) na zwiększenie planu finansowego na 2024 r. w celu zabezpieczenia środków na działalność operacyjną⁵⁹; PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. na sfinansowanie pełnego zakresu planowanych robót utrzymaniowych na liniach kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym; Instytutu Badawczego Dróg i Mostów (IBDiM) na zadania związane z dokonaniem sprawdzenia lub wykonaniem ekspertyz stanu technicznego dróg publicznych i drogowych obiektów inżynierskich, uszkodzonych w wyniku powodzi lub osunięcia ziemi we wrześniu 2024 r.,
- dokonaniem korekty decyzji Ministra Finansów w sprawie rezerwy celowej (o kwotę 30 tys. zł)⁶⁰.

(akta kontroli str. 75-225, 1133-1164)

Plan po zmianach wyniósł 162 766,6 tys. zł i został wykonany w 81,1% (wydatkowano 132 027,1 tys. zł). Wydatki dysponenta III stopnia w MI w 2024 r. były wyższe o 17 854,4 tys. zł, tj. o 15,6% od kwoty wydatków z 2023 r. (114 172,7 tys. zł). Na niższe wykonanie wydatków w 2024 r. w porównaniu do planu miały wpływ np.:

- w rozdziale 60095 w grupie wydatków bieżących jednostki m.in. niewydatkowanie środków na projekt pn.: „Kampanie społeczne dotyczące największych problemów z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego” współfinansowanego z Programu FEnIKS 2021-2027 (ze względu na przedłużającą się procedurę udzielenia zamówienia), niższe faktyczne poniesione wydatki (po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych) niż zakładane wartości szacunkowe;
- w rozdziale 75001 w grupie wydatków bieżących jednostki m.in.: rozbieżności pomiędzy kwotami szacowanymi a rzeczywiście poniesionymi wydatkami na poszczególne zadania; rezygnacja z zakupu ekspertyzy analitycznej dot. obowiązujących w Polsce regulacji krajowych dot. ochrony w lotnictwie cywilnym; niewydatkowanie środków na zadania realizowane w projekcie nr 21-PL-TC-TA CEF PL, pn.: „Wsparcie realizacji polityki TEN-T w Polsce na lata 2022-2024”⁶¹ (Departament Strategii Transportu podjął działania na rzecz wydłużenia okresu realizacji projektu na 2025 r.)⁶²;
- w rozdziale 75076 (Prezydencja Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie UE w 2025 r.) głównie niższe niż planowano wykorzystanie środków na podróże służbowe krajowe i zagraniczne.

Zobowiązania ogółem na koniec 2024 r. wyniosły 7822,8 tys. zł i w porównaniu z 2023 r. (6819,6 tys. zł) wzrosły o 1003,2 tys. zł, tj. o 14,7%. Największa kwota

⁵⁹ M.in. na planowane do uruchomienia postępowanie ujęte w Planie Zamówień Publicznych na 2024 r., w tym m.in. na zakup dostępu do Bazy SzuKIO (wyszukiwarka wyroków Krajowej Izby Odwoławczej, Trybunału Sprawiedliwości UE czy Sądów dotyczących zamówień publicznych), Portalu PZP oraz dostawę i wdrożenie infrastruktury serwerowej i wirtualizacyjnej wraz ze wsparciem.

⁶⁰ Korekta do decyzji Ministra Finansów z 18.05.2024 r. (Prezydencja - delegacje), decyzja korygująca z 15.10.2024 r.

⁶¹ Projekt dotyczący finansowania działań MI związanych z uczestnictwem w Korytarzach Sieci Bazowej TEN-T, korytarzach RFC oraz funkcjonowaniem i rozwojem systemu TENtec.

⁶² Ponadto z uwagi na trwające rozmowy z Komisją Europejską, aby zadanie zostało przekazane do realizacji przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Departament Strategii Transportu zidentyfikował środki, które nie zostaną wydatkowane do końca 2024 r. (środki zablokowane decyzjami z 8.09.2024 r. oraz 20.12.2024r.).

zobowiązań dotyczyła naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego i wyniosła 5770,6 tys. zł⁶³.

(akta kontroli str. 104, 278-281, 666-674, 1133-1164, 1184-1185, 1190-1192, 1344-1349)

Minister Infrastruktury podjął⁶⁴ 11 decyzji w sprawie blokowania planowanych na 2024 r. wydatków z budżetu państwa, w łącznej kwocie 22 736,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 129, 226-247)

Kwota 2174,2 tys. zł przeniesiona z rezerw (tj. kwota 2204,2 tys. zł pomniejszona o 30 tys. zł w wyniku korekty jednej decyzji o uruchomienie rezerwy⁶⁵), o którą został zwiększony w ciągu roku plan wydatków budżetu państwa dysponenta III stopnia w MI, została wykorzystana w wysokości 1911,7 tys. zł (87,9%).

Szczegółowe badanie rezerw celowych w kwocie 1780,9 tys. zł, tj. 81,9 % środków rezerw celowych ogółem, nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 106, 538-583)

Wydatki dysponenta III stopnia według grup ekonomicznych poniesiono na:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych⁶⁶ – 351,8 tys. zł;
- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 119 918,7 tys. zł, w tym: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń 94 047,5 tys. zł, składki z tytułu przynależności do organizacji międzynarodowych 2104,3 tys. zł, pozostałe wydatki bieżące 23 766,9 tys. zł (m.in. zakup materiałów i wyposażania: energii i usług pozostałych);
- wydatki majątkowe – 6035 tys. zł (m.in. wymiana okien w siedzibie MI, budowa i rozwój systemów teleinformatycznych, zakup sprzętu teleinformatycznego, licencji oraz majątkowych praw autorskich, modernizacja instalacji oświetlenia w budynku A i C w siedzibie MI, montaż instalacji fotowoltaicznej na dachu budynku A w siedzibie MI);
- współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 5721,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 604-605, 676-678, 680)

Przeciętne zatrudnienie⁶⁷ w Ministerstwie Infrastruktury w ramach części 39 było w porównaniu z 2023 r. na nieznacznie wyższym poziomie i wyniosło w 2024 r. 497 osób (w 2023 r. 479 osób). W 2024 r. wydatki na wynagrodzenia dysponenta III stopnia części 39 wyniosły 84 625,7 tys. zł i były o 23,8% wyższe niż wydatki zrealizowane w 2023 r. (68 365,4 tys. zł), co wynikało przede wszystkim ze średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ustalonego w ustawie budżetowej na 2024 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 14 188,28 zł i było o 19,3 % wyższe od średniego miesięcznego wynagrodzenia w 2023 r. (11 892,04 zł). W 2024 r. wydatki na nagrody wyniosły 5557,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 14-74, 1175-1181)

W 2024 r. zakupiono usługi doradcze i eksperckie na podstawie 21 umów i wydatkowano łącznie 768,5 tys. zł. Szczegółową kontrolą objęto sześć umów (w tym dwie umowy zlecenia oraz jedną umowę o dzieło⁶⁸), na podstawie których

⁶³ Łączna kwota w rozdziałach: 60095, 75001, 75076.

⁶⁴ Na podst. art. 177 ust. 1 pkt. 2 i 3 oraz art. 177 ust. 3 pkt. 2.

⁶⁵ Korekta – decyzja z 15.10.2024 r., była to korekta do decyzji Ministra Finansów z 18.05.2024 r. (Prezydencja – delegacje).

⁶⁶ M.in. wydatki na odzież i obuwie robocze, środki ochrony indywidualnej i wyposażenie BHP, ekwiwalent za pranie odzieży roboczej, refundacja zakupu okularów korygujących wzrok, ekwiwalent za pracę zdalną zgodnie z wewnętrznymi regulacjami MI.

⁶⁷ Wg sprawozdania Rb-70, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

⁶⁸ Skutkujące wydatkiem w 2024 r. w kwocie 60,3 tys. zł.

wydatkowano w 2024 r. 468 tys. zł, tj. 60,9% łącznej kwoty wydatków z tytułu umów na zakup usług doradczych i eksperckich w 2024 r. Analiza wykazała, że umowy były zawarte zgodnie z obowiązującymi przepisami, ich realizacja wymagała od wykonawców specjalistycznej wiedzy eksperckiej (np. opracowanie specjalistycznych analiz, opinii, rekomendacji, ewaluacji), a poniesione wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki.

(akta kontroli str. 28, 282-537)

Zaplanowane na 2024 r. wydatki majątkowe wynosiły 7605 tys. zł (łącznie ze współfinansowaniem ze środków UE). W trakcie roku dokonano korekty planu, który po zmianach wyniósł 8259,8 tys. zł. Plan wydatków po zmianach został wykonany w kwocie 6035 tys. zł (73,1%). Niższe wykonanie wydatków wynikało z niewykorzystania środków w zaplanowanej wysokości m.in. na zadania:

- montaż instalacji fotowoltaicznej na dachu budynku A w siedzibie MI, w przypadku tego zadania niższe wykonanie planu wydatków wynikało m.in. z niewykonania zakładanego zaawansowania prac;
- wymiana bramek w budynku A w siedzibie MI – postępowanie o udzielanie zamówienia publicznego zostało unieważnione (wpłynęła jedna oferta, której cena przewyższała kwotę jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia);
- zakup samochodów służbowych – wstrzymanie postępowania, na dostawę samochodów dla Jednostek Administracji Państwowej, prowadzonego przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej.

(akta kontroli str. 591-605, 680, 836-867, 1133-1174)

Badanie próby 46 wydatków wylosowanych metodą monetarną (MUS) zrealizowanych przez dysponenta III stopnia w części 39 w łącznej kwocie 9682,4 tys. zł wykazało, że wszystkie wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, rzetelnie skalkulowane oraz dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności.

(akta kontroli str. 584-590)

Na działania promocyjne i reklamowe wydatkowano w 2024 r. z budżetu państwa 748,6 tys. zł⁶⁹ (w 2023 r. wydatkowano 18 597,3 tys. zł, w tym: 5213,2 tys. zł z budżetu państwa oraz 13 384,1 tys. zł z budżetu środków europejskich). Najwyższe wydatki na działania promocyjne i reklamowe poniesione w 2024 r. dotyczyły:

- wykonania i dostawy materiałów (artykułów) konferencyjnych oraz informacyjno-wystawienniczych – 365 tys. zł (działanie zainicjowane przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństw Ruchu Drogowego⁷⁰);
- przygotowania pięciu kreacji (scenariusz, produkcja i post produkcja) interaktywnych filmów internetowych (viral marketing) do emisji w Internecie o długości od 30 do 60 sekund oraz dwóch grafik do każdego filmu – 159,3 tys. zł (działanie zainicjowane przez SKR).

Pozostałe wydatki na działania promocyjne i reklamowe (w kwocie 224,3 tys. zł) dotyczyły m.in. dostawy materiałów informacyjno-promocyjnych wraz z oznakowaniem na potrzeby Ministerstwa Infrastruktury, opracowania i emisji audycji radiowych dot. bezpieczeństwa w ruchu drogowym, wykonania ścianek tekstylnych z identyfikacją wizualną Ministerstwa Infrastruktury, na potrzeby wydarzeń medialnych z udziałem kierownictwa MI.

⁶⁹ W 2024 r. nie było wydatków z budżetu środków europejskich na działania promocyjne i reklamowe.

⁷⁰ Dalej: SKR.

(akta kontroli str. 606-634)

Wydatki na działania promocyjne i reklamowe zostały ujęte w planie finansowym dysponenta III stopnia na 2024 r. Zadania były realizowane w oparciu o procedury prawa zamówień publicznych oraz zgodnie z planem zamówień publicznych i planem zakupów na 2024 r., a także zgodnie z obowiązującymi wewnętrznymi przepisami m.in. zarządzeniem nr 21 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie dokonywania wydatków ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 606-612)

Szczegółowym badaniem objęto dwa ww. najwyższe wydatki na zadania promocyjno-informacyjne poniesione w 2024 r. na działania SKR. Wydatki te, w łącznej kwocie 524,3 tys. zł, stanowiły 70% wszystkich wydatków na działania promocyjno-reklamowe u dysponenta III stopnia w cz. 39 (748,6 tys. zł). Działania przeprowadzone przez SKR wynikały z dokumentu strategicznego „Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2021-2030”. Program zakładał konkretne cele oraz wskazywał priorytety działań, których wdrożenie powinno doprowadzić do poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach, w tym działania informacyjne i edukacyjne, do których zaliczają się ww. działania zrealizowane przez SKR. Wydatki na badane zadania zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi oraz dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym.

(akta kontroli str. 635-665)

W 2024 r. Ministerstwo Infrastruktury w cz. 39 w ramach dysponenta III stopnia nie realizowało kampanii o charakterze informacyjnym finansowanych ze źródeł innych niż budżet państwa, w tym ze środków funduszy celowych, funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz środków Polskiego Funduszu Rozwoju.

(akta kontroli str. 606-612)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister Infrastruktury w umowach o przekazanie dotacji celowej do Krajowego Funduszu Drogowego nie wskazał zadań ujętych w planie finansowym tego Funduszu⁷¹, które miały zostać sfinansowane ze środków dotacji celowej, co było niezgodne z art. 127 i 150 pkt 1 ufp.

Przedmiotowe umowy stanowiły jedynie, że przeznaczeniem dotacji było „pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń od niektórych rodzajów pojazdów samochodowych”. Takie określenie przeznaczenia dotacji nie mieści się w katalogu zadań KFD, na które mogą być przeznaczone dotacje celowe z budżetu państwa określonym w art. 39f ust. 4a ustawy o autostradach płatnych, jak również nie spełnia wymogów określonych w art. 150 pkt 1 ufp,

⁷¹ o których mowa w art. 39f ust. 4a ustawy o autostradach płatnych, który stanowi, że środki, o których mowa w art. 39b ust. 1 pkt 11c, przeznacza się na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich ustanawianych przez Radę Ministrów zgodnie z przepisami ufp oraz inwestycji realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy, a także innych zadań wynikających z planu finansowego Funduszu oraz na pokrycie wydatków, o których mowa w ust. 2, tj.: pokrycia kosztów emisji i wykupu obligacji, o których mowa w art. 39d ust. 1 a także spłaty: a) kredytów i pożyczek wraz z odsetkami i innymi kosztami obsługi kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 39d ust. 1, b) zobowiązań wynikających z wykonania przez Skarb Państwa obowiązków z tytułu gwarancji i poręczeń, o których mowa w art. 39d ust. 2, c) udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego finansowania, o którym mowa w ust. 6, wraz z kosztami tego finansowania.

zgodnie z którym umowa dotacji powinna zawierać m.in. szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana. Tym samym przekazana przez Ministra dotacja celowa do Krajowego Funduszu Drogowego wykazywała cechy zbliżone do dotacji podmiotowej, której na podstawie obowiązujących przepisów KFD otrzymywać nie może. W ocenie NIK udzielona dotacja nie spełniała również definicji dotacji celowej określonej w art. 127 ufp.

Uchwałą nr 249/2023 z dnia 19 grudnia 2023 r. Rada Ministrów przyznała Ministrowi Infrastruktury środki finansowe z przeznaczeniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do KFD w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń. W wyniku tej uchwały, a także mając na uwadze przepisy art. 150 pkt 1 ufp, Minister Infrastruktury działający jako dysponent części 39 Transport reprezentowany przez Dyrektora Departamentu Budżetu w MI⁸¹ zawarł z Ministrem Infrastruktury reprezentowanym przez Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych w MI⁷² 12 umów o przekazanie w 2024 r. dotacji celowej budżetu państwa do KFD. W umowach tych określono, że Minister przekazuje dotację celową do KFD oraz, że środki te przeznacza się na pokrycie zmniejszonych wpływów do KFD w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń od niektórych rodzajów pojazdów samochodowych. W związku z podpisaniem ww. umów Minister Finansów wydał w 2024 r. 12 decyzji uruchamiających środki z rezerwy ogólnej, zwiększających plan wydatków dysponenta części 39 Transport. Po przekazaniu środków do KFD, Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych przedstawiał „Rozliczenie rzeczowo-finansowe do umowy o przekazanie w 2024 r. dotacji celowej budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego”, w którym wskazywano, że *przyznane środki w pełnej wysokości przekazano zgodnie z zawartą umową dotacji na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego (...). Tym samym środki dotacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.*

Zapisy ujęte w Planie finansowym KFD na 2024 r. nie pozwalają na określenie jakie zadania zostały sfinansowane ze środków przekazanych z dotacji celowej. W Planie finansowym KFD na 2024 rok, w tabeli nr 1 „Planowane wpływy i wydatki”, pozycji 10 „środki budżetowe” wpisano wartość zero. Projekt tego planu został zaakceptowany przez Zarząd Banku Gospodarstwa Krajowego w dniu 22 sierpnia 2023 r., tj. przed przyjęciem przez Radę Ministrów 19 grudnia 2023 r. uchwały nr 248/2023 w sprawie zobowiązania Ministra Infrastruktury do wdrożenia procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń od niektórych rodzajów pojazdów samochodowych oraz nr 249/2023 w sprawie przyznania Ministrowi Infrastruktury środków finansowych z przeznaczeniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk – Toruń od niektórych rodzajów pojazdów samochodowych⁷³. Środki finansowe z budżetu

⁸¹ Na podstawie upoważnienia/pełnomocnictwa z 22.01.2024 r., którym Minister Infrastruktury upoważnił Dyrektora Departamentu Budżetu w Ministerstwie Infrastruktury do wykonywania w jego imieniu czynności przewidzianych w ufp w ramach części 39 m.in. do podpisywania dokumentów dotyczących planowania i realizacji budżetu.

⁷² Na podstawie upoważnienia z 28.12.2023 r., którym Minister Infrastruktury upoważnił Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych w Ministerstwie Infrastruktury do zawierania, dokonywania zmian oraz wszelkich czynności związanych z realizacją umów o przekazanie dotacji z budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego.

⁷³ W uchwale określono, że w 2024 roku zwiększa się środki budżetowe w części, której dysponentem jest Minister Infrastruktury, o kwotę nie większą niż 220 000 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z zaprzestaniem stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń

państwa na pokrycie braku wpływów od spółek zostały ujęte w zmianie nr 1 Planu Finansowego Krajowego Funduszu Drogowego⁷⁴: w części „II. Planowane wpływy Funduszu” wpisano, że planowany jest wpływ do KFD ze środków budżetowych 209 998,6 tys. zł oraz w „Tabeli 1. Przepływy finansowe”, w której w poz. 9 wpisano środki budżetowe w tej samej kwocie. Jednakże powyższe pozycje, w których zostały ujęte środki budżetowe znajdują się po stronie „wpływów” do KFD a nie „zadań” realizowanych z jego środków.

Przekazanie w 2024 r. środków z rezerwy ogólnej do Krajowego Funduszu Drogowego odbywało się analogicznie do roku 2023. Łączne wydatki na ww. dotację wyniosły 308 454,2 tys. zł (z tego: w 2024 r. - 202 734,4 tys. zł i w 2023 r. - 105 719,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 1899-2070)

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił, że wskazanie innego celu przeznaczenia środków niż w uchwale Rady Ministrów oraz decyzjach Ministra Finansów oznaczałoby zmianę przeznaczenia środków z rezerwy ogólnej przyznanych uchwałą czy też decyzjami Ministra Finansów, co mogłoby mieć znamiona czynu niedozwolonego – jako dokonanego bez upoważnienia.

(akta kontroli str. 1992-1995)

Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych, odnosząc się do „wskazania” w umowach dotacji zadań, na które zostały przekazane środki, wyjaśniła, że Strona Publiczna musi ponosić koszty Gwarantowanego Przychodu z Opłat (GPO) płatnego Gdańsk Transport Company S.A. (GTC) w ujęciu miesięcznym. Mechanizm GPO przewiduje, że GTC w terminie do 14 dnia każdego miesiąca przekazuje do Banku Gospodarstwa Krajowego i GDDKiA sprawozdanie wykazujące uzyskane przychody z opłat w miesiącu poprzednim oraz wyliczenie należnego GPO. W tym samym terminie GTC dokonuje przelew na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy przychodem z opłat i Gwarantowanym Przychodem z Opłat (łącznie z podatkiem VAT w obowiązującej stawce), jeżeli kwota przychodu z opłat jest wyższa od Gwarantowanego Przychodu z Opłat (łącznie z podatkiem VAT w obowiązującej stawce) należnego za dany miesiąc. Jeżeli przychód z opłat jest niższy od Gwarantowanego Przychodu z Opłat, Strona Publiczna płaci GTC kwotę stanowiącą tę różnicę w terminie 14 dni po otrzymaniu powyższego sprawozdania. Środki zasilające KFD z tytułu poboru opłat na autostradach płatnych są jednym ze stałych źródeł Krajowego Funduszu Drogowego, przewidzianych przez Ustawę. Środki te są przeznaczone na wydatki Krajowego Funduszu Drogowego, określone przez Ustawę i ujęte w Planie finansowym KFD na dany rok. Środki te nie są znaczone co do przeznaczenia na konkretne pozycje Planu. To oznacza, że środki te są wydawane na wszystkie możliwe wydatki przewidziane przez Ustawę, wskazane w Planie Finansowym Krajowego Funduszu Drogowego – zgodnie z Art. 39f ust. 4a ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. To samo przeznaczenie zostało zdefiniowane dla środków budżetowych przewidzianych dla KFD przez uchwały Rady Ministrów z tytułu zwolnienia użytkowników z opłat za przejazd po autostradach płatnych na odcinku Gdańsk-Toruń autostrady A1, zarządzanym przez spółkę, zarówno w 2023 jak i 2024 roku.

(akta kontroli str. 2930-2965)

od pojazdów kategorii 1, tj. motocykli i pojazdów samochodowych o dwóch osiach, zgodnie z zawartą ze spółką Umową o Budowę i Eksploatację Autostrady A1 z dnia 30.09.2008 r., zmienioną i ujednoliconą Umową z dnia 12 grudnia 2008 r. od dnia 31.12.2024 r.

⁷⁴

Zaakceptowanej przez Zarząd BGK 26 lipca 2024 r.

Odnosząc się do przedstawionych powyżej argumentów, NIK wskazuje, że nie zmieniają one oceny, iż podpisane umowy o udzielenie dotacji celowej z przeznaczeniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do KFD⁷⁵ nieprawidłowo określały zadania, na które została ona udzielona. Powyższe, z uwagi na nieujęcie w umowie dotacji wykazu zadań, uniemożliwiało rzetelne rozliczenie zadań sfinansowanych z przekazanych środków. Jakkolwiek opisane w powyższych wyjaśnieniach *środki zasilające KFD z tytułu poboru opłat na autostradach płatnych (...) nie są znaczone co do przeznaczenia na konkretne pozycje Planu*, to nieuprawnionym jest traktowanie w taki sposób środków przyznawanych w drodze dotacji celowej.

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatki budżetu państwa w 2024 r. w części 39 zostały poniesione do wysokości kwot ujętych w planie po zmianach, a badanie próby wydatków⁷⁶ wykazało, że zrealizowane zostały z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i jej aktach wykonawczych. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na tym, że Minister Infrastruktury w umowach o przekazanie dotacji celowej (w kwocie 202 734,7 tys. zł, tj. 1% ogółu wydatków części 39 poniesionych w 2024 r.) do Krajowego Funduszu Drogowego nie wskazał zadań ujętych w planie finansowym tego Funduszu⁷⁷, które miały zostać sfinansowane ze środków z dotacji celowej, co było niezgodne z art. 127 i 150 pkt 1 ufp.

2.2.2. Wydatki z budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2024 r. zaplanowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 7 359 077 tys. zł. W trakcie roku plan ten został zwiększony do 7 524 194,7 tys. zł z czego wydatkowano 7 061 060,4 tys. zł, tj. 93,8%. Zwiększenia planu zostały dokonane poprzez przeniesienie środków z rezerw celowych w kwocie 125 897,7 tys. zł oraz na podstawie decyzji Ministra Finansów o przeniesieniu środków z innych części budżetu państwa na kwotę 39 220 tys. zł. Wydatki z budżetu środków europejskich zostały dokonane w ramach programów:

- Instrument CEF te zostały – z planowanych 954 251,7 tys. zł wykorzystano 928 182,4 tys. zł, tj. 97,3%,
- Instrument CEF 2021-2027 – z planowanych 438 128,7 tys. zł wykorzystano 438 117,7 tys. zł, tj. 100%,
- Umowa Partnerstwa 2014-2020 – z planowanych 4 269 280,6 tys. zł wykorzystano 4 269 280,4 tys. zł, tj. 100%,
- Umowa Partnerstwa 2021-2027 – z planowanych 1 862 533,7 tys. zł wykorzystano 1 425 479,9 tys. zł, tj. 76,5%,

Niższe od planowanego wykorzystanie środków wystąpiło w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027, w rozdziale 60011 Drogi publiczne krajowe i wynikało z przyczyn, na które Ministerstwo Infrastruktury nie miało wpływu, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia dotyczącej badania decyzji w sprawie blokowania środków.

(akta kontroli str. 1494-1495, 2884/150)

Kontrolą objęto wykorzystanie środków przeniesionych z rezerw celowych budżetu środków europejskich na kwotę 73 754,2 tys. zł, tj. 58,6%. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁷⁵ w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń od niektórych rodzajów pojazdów samochodowych

⁷⁶ Próba wydatków wybrana metodą MUS i uzupełniona poprzez dobór celowy.

⁷⁷ o których mowa w art. 39f ust. 4a ustawy o autostradach płatnych.

(akta kontroli str. 1648-1650, 1690-1709)

W ramach budżetu środków europejskich Minister Infrastruktury wydał decyzje w sprawie blokowania planowanych wydatków na rok 2024 na łączną kwotę 463 022,3 tys. zł. Kontrola decyzji w sprawie blokowania planowanych wydatków dotyczących środków budżetu europejskiego na 428 548,5 tys. zł, ujętych w planie finansowym GDDKiA, przeznaczonych na sfinansowanie wydatków z tytułu refundacji wydatków poniesionych z KFD na realizację projektów Programu FEnIKS 2021-2027 nie wykazała nieprawidłowości. Blokowanie środków nastąpiło wskutek informacji przekazanych przez Ministerstwo Finansów pismem nr IP10.9011.18.2024 z dnia 25 listopada 2024 r., zgodnie z którym zlecenia na płatności dla GDDKiA ze środków europejskich (w zakresie finansowania z KFD) nie powinny być składane do czasu otrzymania kolejnych transferów z Komisji Europejskiej.

(akta kontroli str. 1823-1860)

Dysponent III stopnia w MI – wykonanie wydatków budżetu środków europejskich.

Plan wydatków dysponenta III stopnia w cz. 39 z budżetu środków europejskich przyjęty w ustawie budżetowej na 2024 r. wynosił 8523 tys. zł, a plan po zmianach 8504 tys. zł.

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w 2024 r. wyniosło zero zł (w 2023 r. wynosiło 13 656,5 tys. zł). Niewydatkowane środki (8504 tys. zł) miały być przeznaczone na zadanie pn.: „Kampanie społeczne dotyczące największych problemów z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego” współfinansowane z Programu FEnIKS 2021-2027. W ramach realizacji tego zadania przeprowadzono w 2024 r. postępowanie przetargowe dotyczące przygotowania i realizacji ogólnopolskiej kampanii społecznej, dotyczącej przekraczania przez kierujących samochodami osobowymi dopuszczalnej prędkości pojazdów. Ze względu na termin składania wniosków o dofinansowanie na poszczególne projekty⁷⁸ (na który MI nie miało wpływu) oraz przedłużającą się procedurę udzielenia zamówienia (liczne zapytania od wykonawców, konieczność szczegółowych wyjaśnień, zmiana treści Specyfikacji Warunków Zamówienia, co skutkowało zmianą terminu składania ofert, odwołania oferentów), faktyczna realizacja umowy mogła rozpocząć się dopiero w 2025 r.

Minister Infrastruktury w grudniu 2024 r. podjął decyzję o zablokowaniu wydatków w budżecie środków europejskich na 2024 r. w kwocie 8504 tys. zł.

(akta kontroli str. 129, 246, 258-259, 679, 765-766, 1145, 1350-1424)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację wydatków z budżetu środków europejskich w 2024 r. w części 39 – Transport.

OBSZAR Sprawozdawczość części 21 – Gospodarka morska i 39 – Transport.

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2024 r. przez dysponenta części 21 – Gospodarka morska i 39 – Transport i sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia (ww. części) w Ministerstwie oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta części.

⁷⁸ Zgodnie z harmonogramem naboru do FENX, SKR mógł aplikować dopiero od 1.07.2024 r.

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz sprawozdania RB-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Sprawozdania zbiorcze zostały sporządzone przez dysponenta części 21 i 39 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia i dysponenta części) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷⁹ i rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸⁰.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli cz. 21 str. 1165-2183, 1212-1213, 1238-1240, 1251-1256, 1279-1291, 1299-1314, 1316, 1318-1320, 1327-1354, 1379-1380, 1643-1654, 2153-2155 cz. 39 str. 249-277, 695-1132, 1182-1349, 1425-1444)

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.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalnym i merytorycznym i pokazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań.

V. Wnioski

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

1. Podejmowanie decyzji w sprawie blokad planowanych wydatków na programy wieloletnie niezwłocznie po stwierdzeniu wystąpienia przesłanek to umożliwiających.

⁷⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 454, ze zm.

⁸⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

2. Wskazywanie – w zawieranych umowach dotyczących udzielania dotacji celowych oraz rozliczeniach rzeczowo-finansowych tych umów – zadań, które mają być finansowane ze środków budżetowych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. 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, 14 kwietnia 2025 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/