



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2010 r.

**Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury**

P/09/064
KKT-4100-01-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE *Szanowny Panie Ministrze!*

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz.1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Komunikacji i Systemów Transportowych skontrolowała działalność Ministerstwa Infrastruktury (MI) w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 21 – Gospodarka morska.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 21 - Gospodarka morska.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonanie budżetu państwa w badanej części, pod względem:

- 1) wykonania planu dochodów budżetowych. Zrealizowane w 2009 r. dochody wyniosły 15.681,0 tys. zł i były o 74,9% wyższe od przewidzianych (11.749,0 tys. zł) w ustawie

z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz.U. Nr 128, poz. 1057). W porównaniu do 2008 r. dochody te były wyższe o 80,8%, tj. o 7.006,4 tys. zł. Najwyższe dochody osiągnięto w dziale 600 - Transport i łączność (rozdział 60043 - Urzędy morskie), które wyniosły 14.631,6 tys. zł, co stanowiło 93,3% dochodów ogółem. Przekroczenie planu dochodów budżetowych wynikało z uzyskania ponadplanowych wpływów z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych, grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności.

Dochody budżetowe przekazano na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa zgodnie z terminami określonymi w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.);

- 2) wykonania planu wydatków budżetowych. W znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2009 zaplanowano wydatki w wysokości 415.143,0 tys. zł. Minister Finansów dokonał 13 zmian, zwiększając plan wydatków o 95.828,5 tys. zł. Zwiększeń dokonano z rezerwy celowej (cz. 83) i ogólnej (cz. 81) oraz przeniesienia kwoty 11,3 tys. zł z części 29 (Obrona narodowa). Minister Finansów dokonał jednej zmiany zmniejszając wydatki części 21 o kwotę 2.084,8 tys. zł z przeznaczeniem na utworzenie nowej rezerwy celowej w cz. 83 i sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa. W wyniku powyższych zmian oraz uchwalenia w dniu 17 lipca 2009 r. nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2009 plan wydatków został zwiększony o 93.743,7 tys. zł do łącznej kwoty 508.886,7 tys. zł. Zwiększenia dotyczyły działu 600 (o 89.863,6 tys. zł), działu 750 - Administracja publiczna (o 471,9 tys. zł) oraz działu 803 - Szkolnictwo wyższe (o 3.561,0 tys. zł). Analiza wydatków wykazała, że:

- zrealizowane wydatki w łącznej kwocie 484.926,0 tys. zł stanowiły 95,3% planu po zmianach (łącznie z wydatkami niewygasającymi. w wysokości 9.289,5 tys. zł). W porównaniu do 2008 r. były one niższe o 4,3%. Wydatki niewygasające dotyczyły zadań inwestycyjnych, wyszczególnionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. Nr 224, poz. 1478). Minister Infrastruktury na podstawie art. 154 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.) podjął 5 decyzji o blokowanie planowanych wydatków budżetowych w 2009 r., na łączną kwotę 19.126,8 tys. zł,

- wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 406.563,0 tys. zł, co stanowiło 99% planu po zmianach (410.687,7 tys. zł),
 - nie przekroczono kwoty wydatków na wynagrodzenia określonej w ustawie budżetowej po zmianach (90.073,1 tys. zł). Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 89.479,2 tys. zł (99,3% planu). Przeciętne zatrudnienie wyniosło 1.908 osób i w porównaniu do planowanego limitu zatrudnienia (plan po zmianach) było niższe o 479 osób (tj. 20,1%). Mniejsze zatrudnienie dotyczyło głównie członków korpusu służby cywilnej i wynosiło 949 osób (plan po zmianach – 1192 osoby). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wynosiło 3.908,1 zł i w stosunku do 2008 r. (3.130,7 zł) wzrosło o 24,8%,
 - w całości i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano dotację podmiotową. W ustawie budżetowej, w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe, zaplanowano dotację podmiotową w wysokości 96.369,0 tys. zł (łącznie ze świadczeniami na rzecz osób fizycznych w kwocie 109,0 tys. zł), którą zwiększono o 3.561,0 tys. zł do kwoty 100.039,0 tys. zł. Dotacje zostały w pełni wydatkowane przez dwie uczelnie, tj. Akademię Morską w Gdyni oraz Akademię Morską w Szczecinie, z czego na działalność dydaktyczną przeznaczono 88.036,0 tys. zł, a na pomoc materialną dla studentów 12.003,0 tys. zł,
 - na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE zaplanowano w ustawie budżetowej środki w kwocie 40.539,0 tys. zł, które następnie zwiększono do 50.557,2 tys. zł. Wydatkowano 38.998,2 tys. zł, co z uwzględnieniem kwoty zablokowanej (w wysokości 11.559,0 tys. zł) stanowiło 97,8% środków przewidzianych w planie,
 - niewykorzystane środki budżetowe (559,0 tys. zł) zostały zwrócone na centralny bieżący rachunek budżetu państwa w terminie określonym w § 14 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Stanowiło to 15,8% środków przekazanych w grudniu Centrali MI. Wydatki części 21 wykonane w miesiącu grudniu 2009 r. stanowiły 25,5 % całorocznych wydatków;
- 3) poprawności ewidencji wydatków. Ocena taka wynika z badania próby 39 dowodów na łączną kwotę 12.622,8 tys. zł, wybranej metodą monetarną z systemu finansowo-księgowego MI. W próbie tej nie stwierdzono nieprawidłowości;

- 4) wiarygodności rocznych sprawozdań budżetowych, sporządzonych przez MI. Dotyczy to sprawozdań budżetowych Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych oraz kwartalne RB-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń. Sprawozdania te przedstawiają – w opinii NIK – prawdziwy obraz dochodów i wydatków oraz należności i zobowiązań w 2009 r., zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych. Sprawozdania przekazywane były w terminach zgodnych z przepisami;
- 5) organizacji systemu księgowości oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych. Badanie próby 171 dowodów i zapisów księgowych – wybranej metodą monetarną – na łączną kwotę 21.204,2 tys. zł (próba ta dotyczyła czterech części budżetowych, tj. 18, 21, 26 i 39), z czego 39 dowodów dotyczyło części 21 - nie wykazało nieprawidłowości w zakresie zgodności oraz wiarygodności sprawozdawczości bieżącej i rocznej;
- 6) poprawności przeprowadzanych postępowań przetargowych. Badanie czterech postępowań (dotyczących ochrony osób i mienia w budynkach MI, sprzątania budynków i terenów MI, robót remontowych w budynkach MI oraz dostawy talonów dla pracowników) - w wyniku których zawarto umowy o łącznej wartości 6.421,4 tys. zł, tj. 31,2% wartości umów zawartych w 2009 r. - wykazało, że były one przeprowadzane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.);
- 7) gospodarności - w odniesieniu do zawartego porozumienia w sprawie rozłożenia na raty płatności podatkowych ciążyących na Urzędzie Morskim (UM) w Szczecinie. Z tytułu niezapłaconego podatku od nieruchomości za lata 2004 – 2006, na tym UM ciążyły zobowiązania wobec Wójta Gminy Stepnica w wysokości 79.055,2 tys. zł (z czego 53.382,8 tys. zł stanowiły zaległości główne, a 25.672,4 tys. zł – odsetki). W wyniku zawartego porozumienia, UM zobowiązał się do zapłacenia powyższej kwoty w 4. rocznych ratach oraz opłaty prolongacyjnej w wysokości 6.876,9 tys. zł, a także do odstąpienia od prowadzenia postępowania sądowego zmierzającego do zakwestionowania decyzji podatkowych Wójta Gminy Stepnica. Na mocy tego porozumienia UM uzyskał korzyść w postaci zmniejszenia o 50% odsetek (tj. o 6.876,9 tys. zł) od zaległości podatkowych;

- 8) zabezpieczenia interesu budżetu państwa poprzez przeniesienie na inwestora prawa własności statków ratowniczych SAR-3000/I, budowanych przez Stocznnię Marynarki Wojennej, pomimo ogłoszenia jej upadłości.

Zastrzeżenia NIK w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 21 - Gospodarka morska dotyczą natomiast:

- 1) występowania należności i zaległości, które na koniec 2009 r. wynosiły 973,0 tys. zł. Większość tych należności i zaległości (713,6 tys. zł) dotyczyła działu 600, a przyczynami ich powstania było niepłacenie lub nieterminowe wnoszenie opłat m.in. z tytułu dzierżawy terenów i lokali, czynszów, opłat portowych oraz wydanych decyzji administracyjnych. Stwierdzono ponadto, że od sierpnia 1998 r. nie została uiszczona należność w kwocie 69,5 tys. zł przez armatora cypryjskiego statku m/v LIMNIA, który został ukarany - decyzją Dyrektora UM w Gdyni - za zanieczyszczenie mazutem wody w basenie portowym. Pomimo złożenia w sierpniu 1998 r. odwołania armatora statku od tej decyzji do b. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, to do czasu zakończenia kontroli Minister Infrastruktury nie rozpatrzył odwołania;
- 2) zwiększenia – w stosunku do 2008 r. - zobowiązań ogółem do kwoty 459.047,4 tys. zł (o 423,3%), w tym zobowiązań wymagalnych do kwoty 449.208,4 tys. zł (o 571,4%). Zobowiązania wymagalne powstały w UM w Szczecinie i Gdyni z tytułu niezapłaconego podatku od nieruchomości (tj. gruntów pokrytych morskimi wodami wewnętrznymi) za lata 2004 – 2006. Z łącznej kwoty zobowiązań wymagalnych, należność główna stanowiła 65% (292.038,2 tys. zł), odsetki - 33,5% (150.293,3 tys. zł) i opłata prolongacyjna - 1,5% (6.876,9 tys. zł). Zobowiązania te wynikały z decyzji wydanych przez 8 wójtów i prezydentów jednostek podziału administracyjnego znajdujących się na terenie działania UM w Szczecinie oraz 3 wójtów i burmistrzów z terenu działania UM w Gdyni. Wnoszone dotychczas odwołania przez UM w Szczecinie oraz w Gdyni do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (SKO) w Szczecinie i Gdańsku od tych decyzji zostały rozpatrzone na niekorzyść urzędów morskich. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Szczecinie w trzech wyrokach zajął takie samo stanowisko. Aktualnie na rozpatrzenie oczekują dwie skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) od wyroków WSA, złożone przez UM w Szczecinie oraz skarga do WSA na decyzję SKO - złożona przez UM w Gdyni. Wydanie już kilku decyzji niekorzystnych dla urzędów morskich potwierdziło ich merytoryczną zasadność. W dniu 4 marca 2010 r. NSA oddalił obie skargi kasacyjne

wniesione przez UM w Szczecinie;

- 3) wystąpienia znacznej różnicy pomiędzy zatrudnieniem planowanym a faktycznym. W planie na 2009 r. określono zatrudnienie w cz. 21 (bez szkół wyższych) na poziomie 2.387 osób. Przeciętne zatrudnienie było niższe o 479 osób (20,1%) i wyniosło 1.908 osób. Największe braki w zatrudnieniu (474 osoby) wystąpiły w UM oraz Morskiej Służbie Poszukiwania i Ratownictwa. Dotyczyły one członków korpusu służby cywilnej oraz osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń;
- 4) ujęcia w planie finansowym MI na 2009 r. kwoty 60 tys. zł (dział 600, rozdz. 60095, § 4210) na promocję morską oraz mapy i nowe edycje konwencji, która to kwota była traktowana jako rezerwa na ewentualne inne potrzeby. O możliwości niewykorzystania tej kwoty nie poinformowano departamentów, które zgłosiły te zadania do planu na 2009 rok. W układzie klasyfikacji budżetowej nie przewidziano możliwości tworzenia rezerwy na poziomie poszczególnych części budżetowych, a zdaniem NIK powyższe działania świadczą, że w tym przypadku miało to miejsce. Omawiana kwota nie została wydatkowana do końca 2009 r.;
- 5) nierealnego planowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Wydatki inwestycyjne w wysokości 123.609,0 tys. zł przyjęte w ustawie budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 10, poz.58 ze zm.) zostały zmniejszone w wyniku nowelizacji tej ustawy do 121.420,0 tys. zł, a w wyniku ograniczeń Ministra Infrastruktury - do kwoty 98.199,0 tys. zł. Faktyczne wydatki na ten cel wyniosły 78.363,0 tys. zł, co stanowiło 79,8% tej ostatniej kwoty (w 2008 r. wykonanie wyniosło 137,283,0 tys. zł). I tak, np.:
 - z kwoty 5.000,0 tys. zł przeznaczonej na kontynuację programu wieloletniego „*Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu*” wydatkowano jedynie 1.466,0 tys. zł, tj. 29,3% zaplanowanych środków. Przyczyną takiego stanu było wszczęcie procedury przetargowej na wykonawcę robót budowlanych dopiero w listopadzie 2009 r., a także przedłużające się procedury wyłonienia nadzoru przyrodniczego, inżyniera kontraktu oraz monitoringu środowiska,
 - niewykorzystano środków na realizację „*Odbudowy i rozbudowy umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu w km 330,4-333,4*”, a kwotę 6.776,0 tys. zł przyjętą w ustawie budżetowej - Minister Infrastruktury zmniejszył w dniu 29 grudnia 2009 r. do 155,0 tys. zł. Przyczyną tego było zbyt późne, bo dopiero

w dniu 14 grudnia 2009 r., podpisanie umowy o jej dofinansowaniu z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;

- kwotę 7.850,0 tys. zł przewidzianą w ustawie budżetowej na „*Przebudowę falochronu wschodniego w Świnoujściu*” - Minister Infrastruktury zmniejszył w dniu 29 grudnia 2009 r. do 492,0 tys. zł, a wykorzystano ją w wysokości 435,0 tys. zł. Wynikało to głównie z podpisania kontraktu na wykonanie robót budowlanych dopiero w dniu 4 listopada 2009 r. (na skutek opóźnień w procedurze środowiskowej mającej na celu doprowadzenie do zgodności dokumentacji projektu z prawem wspólnotowym, koniecznością zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przedłużającymi się procedurami przetargowymi na wykonawstwo robót budowlanych oraz pełnienie funkcji inżyniera kontraktu);
 - zgodnie z obowiązującym harmonogramem robót, dotyczącym realizacji programu wieloletniego „*Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślan y z Zatoką Gdańską*”, przyjętego przez Radę Ministrów uchwałą z dnia 13 listopada 2007 r., przewidywano na rok 2009 nakłady w wysokości 27.200,0 tys. zł. (m.in. na wykonanie wykopów, obudowę brzegów, budowę śluzy i toru wodnego od strony morza i zalewu oraz budowę mostu). Faktycznie poniesiono nakłady w wysokości 1.000,0 tys. zł (na opracowanie koncepcji przebiegu i budowy torów podejściowych oraz oceny rozmieszczenia i liczebności ptaków wodnych na Zalewie Wiślanym);
- 6) nieadekwatności mierników wykonania zadań przyjętych w budżecie zadaniowym na rok 2009. Spośród 16 podzadań realizowanych w ramach budżetu zadaniowego w cz. 21 – dla 9 przyjęto taki sam miernik, tj. stopień wykorzystania budżetu. Przy czym nie był on właściwy do oceny postępu rzeczowego lub osiągniętego efektu (np. członkostwo w międzynarodowych organizacjach i instytucjach UE, ochrona środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem ze statków czy zapewnienie sprawnej działalności Ministerstwa i obsługi pracowników).

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- I) rozwiązanie problemu należności i zaległości w podległych jednostkach oraz zwiększających się zobowiązań wymagalnych z tytułu niezapłaconego za lata

2004 - 2006 podatku od gruntów pokrytych morskimi wodami wewnętrznymi w urzędach morskich w Szczecinie i Gdyni;

- 2) skuteczniejszy nadzór nad podległymi jednostkami w zakresie planowania, organizacji i koordynacji inwestycji;
- 3) rozważenie zasadności realizacji programu wieloletniego „*Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską*” bądź stosowne znowelizowanie obowiązującego harmonogramu;
- 4) określenie adekwatnych mierników do specyfiki realizowanych zadań (podzadań) w ramach budżetu zadaniowego oraz przypisanie ich realizacji właściwym jednostkom;
- 5) rozpatrzenie sprawy odwołania armatora statku m/v LIMNIA.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

Z poważaniem

