



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KIN.411.001.01.2022

Pan  
Andrzej Adamczyk  
Minister Infrastruktury

Ministerstwo Infrastruktury  
ul. Tytusa Chalubińskiego 4/6,  
00-928 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/001 Ocena realizacji przez właściwych ministrów obsługi administracyjnej i finansowej państwowych komisji badania wypadków występujących w obszarze transportu kolejowego, morskigo i lotniczego cywilnego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[NIK@NIK.gov.pl](mailto:NIK@NIK.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury ul. Chałubińskiego 4, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 16 listopada 2015 r. W okresie objętym kontrolą ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej był również Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – do 6 października 2020 r. <sup>1</sup>  (akta kontroli str. 518-527)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ocena działań Ministra Infrastruktury w zakresie powoływania składów osobowych komisji badania wypadków występujących w obszarze transportu kolejowego, morskiego i lotniczego cywilnego, nadawania tym komisjom regulaminów funkcjonowania oraz zapewnienia obsługi administracyjnej przy zachowaniu ich niezależności.</li><li>2. Ocena działań Ministra Infrastruktury w zakresie obsługi finansowej działalności komisji badania wypadków występujących w obszarze transportu kolejowego, morskiego i lotniczego cywilnego oraz monitorowania realizacji wydatków środków publicznych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2022 r. (31 maja)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Witold Olczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/26/2022 z dnia 23 marca 2022 r.</li><li>2. Jacek Zaremba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN /32/2022 z dnia 9 maja 2022 r.</li></ol> (akta kontroli str.1-4)

<sup>1</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. z 2019 r. poz. 2257 ze zm.), Minister Infrastruktury kieruje działem administracji rządowej, m.in.: gospodarka morską, który obejmuje w szczególności sprawy transportu morskiego i żeglugi morskiej, oraz działem żegluga śródlądowa. Do 6 października 2020 r. ministrem właściwym w tych sprawach był Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – Ministerstwo zniesiono 7 października 2020 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 1732).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Minister Infrastruktury (dalej: Minister) w zakresie obsługi administracyjnej i finansowej państwowych komisji badania wypadków występujących w obszarze transportu kolejowego, morskiego i lotniczego cywilnego, tj. Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich (dalej: PKBWM), Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych (dalej: PKBWL) i Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych (dalej: PKBWK) wykonywał zadania określone przepisami o powstaniu i funkcjonowaniu tych Komisji w zakresie przepisów odnoszących się do każdej ze wskazanych Komisji.

Minister zapewniał środki finansowe na działalność PKBWM, PKBWL oraz PKBWK w ramach odpowiednich części budżetu państwa, których jest dysponentem. Ustalanie planu finansowego powyższych Komisji stanowiło element składowy wszystkich etapów planowania budżetu Ministerstwa. Minister monitorował realizację wydatków środków publicznych przez PKBWM, PKBWL oraz PKBWK.

Minister dopuścił do funkcjonowania PKBWM i PKBWL w niepełnych składach, co w wypadku PKBWM obniżało gotowość Komisji do wykonywania ustawowych zadań, zaś w wypadku PKBWL takie ryzyko stwarzało.

Powołanie przez Ministra jednego z Przewodniczących PKBWL stwarzało bardzo poważne ryzyko naruszenia zasady niezależności w funkcjonowaniu PKBWL.

Minister nie sformułował skutecznych procedur komunikowania się z PKBWM w sprawach związanych z reakcją na zalecenia wydane przez Komisję, co doprowadziło do nierzetelnego wykonywania zadań ustawowych przez Ministra przy wydawaniu decyzji administracyjnych związanych z wymierzaniem kar pieniężnych za niewykonywanie obowiązku powiadamiania Przewodniczącego PKBWM o uwzględnieniu lub o przyczynach nieuwzględnienia zaleceń wydanych przez PKBWM.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Sposób realizacji przez Ministra Infrastruktury zadań określonych przepisami ustawy o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich

##### 1.1. Powoływanie składów osobowych PKBWM nadawanie regulaminu funkcjonowania i zapewnienie obsługi administracyjnej

Opis stanu faktycznego

PKBWM, stosownie do treści art. 3 ust 1 i 2 ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich<sup>5</sup> (dalej: ustawa o PKBWM) jest organem stałym i niezależnym, działającym przy ministrze właściwym do spraw gospodarki morskiej.

Na podstawie § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury<sup>6</sup> Minister kieruje działem gospodarka morską. Dział ten obejmuje sprawy m.in. transportu morskiego i żeglugi morskiej - art. 10 ustawy z dnia 4 września 1997 r. w działach administracji rządowej<sup>7</sup>. Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej podlegają urzędy morskie oraz sprawuje on nadzór m.in. nad Morską Służbą Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni (SAR). Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>8</sup> minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektora generalnego urzędu. Na tej podstawie Minister zarządzeniem nr 4 z dnia 5 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa Infrastruktury<sup>9</sup> umocował do wykonywania zadań Ministra w stosunku do PKBWM Sekretarza Stanu Marka Gróbarczyka<sup>10</sup>, który sprawował również nadzór nad Morską Służbą Poszukiwania i Ratownictwa (SAR) oraz urzędami morskimi.

(akta kontroli str. 335-348, 404-415, 459, 462-464, 510-517, 600-612)

Na mocy delegacji ustawowej (art. 13 ustawy o PKBWM) Minister zarządzeniem<sup>11</sup> określił siedzibę PKBWM oraz regulamin jej działania, uwzględniając charakter wykonywanych przez tę Komisję zadań oraz uzgodnione w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej zalecane metody postępowania dotyczące sprawiedliwego traktowania marynarzy w przypadku wypadku lub incydentu morskiego, wiążące

<sup>4</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1374 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 937

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 178.

<sup>9</sup> Dz. Urz. Ml poz. 7.

<sup>10</sup> W latach objętych kontrolą, tj. od 2017 r. do czasu zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dniem 6 października 2020 r. Pan Gróbarczyk był Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a PKBWM podlegała do tego czasu MGMIŻŚ.

<sup>11</sup> Zarządzenie nr 22 Ministra Infrastruktury z dnia 13 października 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu działania PKBWM oraz jej siedziby (Dz. Urz. Ml z 2021 r. poz. 48), które obowiązuje od 15 października 2021 r. Poprzednio obowiązywały: Zarządzenie nr 20 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie regulaminu działania PKBWM oraz jej siedziby (Dz. Urz. MTBGM z 2013 r., poz. 42), obowiązujące do 30 czerwca 2018 r.; Zarządzenie nr 23 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie regulaminu działania PKBWM oraz jej siedziby (Dz. Urz. MGMIŻŚ z 2018 r. poz. 23), obowiązujące do dnia 14 października 2021 r.

Rzeczpospolitą Polską. W regulaminie działania PKBWM Minister m.in. zobowiązał Przewodniczącego PKBWM do nadzoru nad prowadzeniem spraw administracyjno – budżetowych Komisji, a do obsługi PKBWM wyznaczone zostały komórki organizacyjne Ministerstwa.

(akta kontroli: str. 5-9, 335-348, 462-464, 471-505, 510-517, 600-612)

Minister wyznaczył Przewodniczącego PKBWM na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy o PKBWM na okres 5 lat, a pozostałych członków PKBWM na podstawie przepisów art. 3 ust. 6 tej ustawy, po zasięgnięciu opinii Przewodniczącego PKBWM, na okres 5 lat. Wyznaczeni członkowie Komisji spełniali wymagania określone w art. 4 ustawy o PKBWM.

(akta kontroli str. 5-9, 261-334, 657-658, 667-668)

Przepisy art. 12 ustawy o PKBWM nałożyły na Ministra obowiązek zapewnienia obsługi administracyjnej Komisji. Obsługa ta była wykonywana przy pomocy urzędu, który obsługiwał Ministra, tj. Ministerstwa. W urzędzie tym nie stworzono odrębnych regulacji wyłącznie dla PKBWM. Regulacje wewnętrzne, obowiązujące w Ministerstwie były stosowane wobec PKBWM jak do komórki organizacyjnej Ministerstwa, np.:

- Regulamin bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w systemach teleinformatycznych Ministerstwa Infrastruktury:
  - w § 1 ust. 6 pkt 1 wskazano z kolei, że „ilekroć w Regulaminie jest mowa o komórce organizacyjnej rozumie się przez to także (...) Państwową Komisję Badania Wypadków Morskich i Państwową Komisję Badania Wypadków Lotniczych”.
- Instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Infrastruktury:
  - w § 2 ust. 2 wskazano zaś, że „ilekroć w instrukcji jest mowa o komórce organizacyjnej rozumie się przez to także Państwową Komisję Badania Wypadków Lotniczych oraz Państwową Komisję Badania Wypadków Morskich działające przy Ministrze Infrastruktury”.

(akta kontroli str. 335-348, 364-372, 404-415, 425-445, 460-461, 510-517, 528-565, 600-612, 636-639)

PKBWM na podstawie art. 32 ustawy o PKBWM zobowiązana została do udostępniania dowodów, dokumentów, zapisów i uzyskanych informacji przy zastosowaniu zasady poufności. Minister w Regulaminie pracy obowiązującym w Ministerstwie<sup>12</sup>, w rozdziale 13 § 37 dopuścił monitoring: systemów teleinformatycznych oraz danych w nich przetwarzanych, połączeń telefonicznych, wydruków, oraz kontrolę zawartości służbowych skrzynek mailowych, korespondencji email wchodzącej i wychodzącej (...). Pomimo, iż w dalszej treści niniejszego Regulaminu pracy zastrzeżono, że pracodawca nie monitoruje treści rozmów i wiadomości, nie eliminowało to zagrożenia zapewnienia poufności osób uczestniczących w postępowaniu badawczym wypadku morskiego.

Minister wyjaśnił: „PKBWM realizuje zadania przy wykorzystaniu zasobów teleinformatycznych zapewnionych przez Ministerstwo Infrastruktury, w tym krytycznych dla prawidłowego funkcjonowania urzędu systemów usług IT, wykorzystywanych także w codziennej pracy przez pracowników Ministerstwa (...) W ramach prowadzonego monitoringu prowadzone są czynności, których wykluczenie nawet dla określonej grupy użytkowników byłoby technicznie niewykonalne bądź spowodowałoby powstanie istotnego zdarzenia lub incydentu

<sup>12</sup> Załącznik do Zarządzenia Nr 10 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury z dnia 7 maja 2021 r.

bezpieczeństwa teleinformatycznego., np. logowanie na serwerach pocztowych nadania i odbioru wiadomości, poddawanie automatycznej inspekcji przez systemy bezpieczeństwa wiadomości przesyłanych pocztą elektroniczną, czy realizowane przez systemy bezpieczeństwa w sposób automatyczny monitorowanie ruchu internetowego. Ponadto prowadzenie monitoringu jest w wielu przypadkach niezbędne do zapewnienia obsługi IT, szczególnie w przypadku dokonywanych przez Komisję zgłoszeń serwisowych".

(akta kontroli str. 254-268, 510-514, 600-612, 638)

Przepis art. 51 ust. 1 pkt 5 ustawy o PKBWM stanowił, że kto będąc obowiązany do powiadomienia Przewodniczącego Komisji o uwzględnieniu lub o przyczynach nieuwzględnienia zaleceń wydanych przez Komisję w terminie, o którym mowa w art. 44 tej ustawy (tj. w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia raportu końcowego), nie powiadomił tego organu podlega karze pieniężnej do wysokości nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Na podstawie art. 52 ustawy o PKBWM kary pieniężne w powyższym zakresie wymierza minister właściwy do spraw gospodarki morskiej.

W regulaminie działania PKBWM, Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zawarł uprawnienie dla Przewodniczącego PKBWM (bez określenia jednoznacznego obowiązku w tym zakresie) do wnioskowania do Ministra, w przypadku naruszenia przepisów art. 44 ustawy o PKBWM, o nałożenie wspomnianych kar<sup>13</sup>. W okresie objętym kontrolą, pomimo zaistnienia przesłanek z art. 51 ust. 1 pkt 5 ustawy o PKBWM, Przewodniczący PKBWM nie korzystał z nadanego w tym zakresie uprawnienia, a Minister – nie dysponując wiedzą o przypadkach niewypelniania przez adresatów raportów końcowych PKBWM obowiązku wynikającego z art. 44 ustawy o PKBWM – nie prowadził żadnego postępowania w sprawie niewywiązywania się przez adresatów tych raportów z ww. obowiązku, a w konsekwencji nie wydawał decyzji wymierzających kary pieniężne<sup>14</sup>.

(akta kontroli: str. 459, 51-514, 607-608, 663-664)

## **1.2. Zapewnienie obsługi finansowej działalności PKBWM oraz monitorowanie realizacji wydatków środków publicznych**

Na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o PKBWM Minister zobowiązany był do zapewnienia z części budżetu państwa, której jest dysponentem<sup>15</sup>, środków na działanie PKBWM i jej obsługę, w szczególności na wynagrodzenia jej członków, ekspertów biorących udział w pracach Komisji oraz na wyposażenie techniczne, koszty szkoleń, publikacji materiałów Komisji, prowadzenia jej strony internetowej, a także koszty wykonywanych na zlecenie przewodniczącego Komisji ekspertyz, badań i analiz.

<sup>13</sup> § 6 ust. 4 pkt 6 załącznika do Zarządzenia nr 20 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie regulaminu działania PKBWM oraz jej siedziby (Dz. Urz. MTBGM z 2013 r., poz. 42), które obowiązywało do 30 czerwca 2018 r.; § 5 ust. 4 pkt 3 załącznika do Zarządzenia nr 23 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie regulaminu działania PKBWM oraz jej siedziby (Dz. Urz. MG MiŻŚ z 2018 r. poz. 23), które obowiązywało do dnia 14 października 2021 r.; § 3 ust. 2 pkt 3 załącznika do Zarządzenia nr 22 Ministra Infrastruktury z dnia 13 października 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu działania PKBWM oraz jej siedziby (D. Urz. MI z 2021 r. poz. 48), które obowiązuje od 15 października 2021 r.

<sup>14</sup> Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>15</sup> Część budżetu państwa 21 – Gospodarka Morska

Wydatki zaplanowane na finansowanie prowadzenia działalności PKBWM ujmowane były w budżecie dysponenta III stopnia w Ministerstwie, którym był Dyrektor Generalny Ministerstwa. Obsługa w zakresie administracyjno-finansowym PKBWM realizowana była na zasadach ogólnych obowiązujących w całym Ministerstwie. Dyrektor Generalny Ministerstwa posiadał ponadto stosowne upoważnienie do dysponowania środkami budżetu państwa i budżetu środków europejskich, ujętymi w częściach budżetowych oraz do zawierania umów w ramach ww. środków.

(akta kontroli str. 335-348, 364-372, 404-415, 425-445, 460-461, 510-517, 528-565, 600-612, 636-639)

Tworzenie i realizacja planów finansowych PKBWM, odbywały się, na poziomie dysponenta III stopnia w oparciu o limity wydatków na dany rok ustalone na poziomie dysponenta części w odniesieniu do kwot z ustawy budżetowej. Zgłaszane przez PKBWM środki na dany rok były szacowane z dużym wyprzedzeniem i w ciągu roku zmieniane na wniosek PKBWM, w zależności od potrzeb. Plany na dany rok były urealniane do faktycznie realizowanych przez Komisję zadań.

W latach 2017-2022 minister właściwy ds. gospodarki morskiej ustalał plany finansowe PKBWM. Plany finansowe wydatków PKBWM to w:

- 2017 r. plan po zmianach – 628 tys. zł,
- 2018 plan po zmianach – 296,2 tys. zł,
- 2019 plan po zmianach – 346,7 tys. zł,
- 2020 plan po zmianach – 397,3 tys. zł<sup>16</sup>.

W ministerstwie nie posiadano wiedzy o zgłoszonych potrzebach PKBWM w trakcie uzgadniania tych planów, bowiem dane dotyczące byłego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zostały już zarchiwizowane.

W latach 2021-2022, wydatki dla PKBWM nie były zaplanowane zgodnie ze zgłaszanym zapotrzebowaniem przez PKBWM i tak:

- w 2021 r. plan określono na 420 tys. zł, plan po zmianach na 319 tys. zł, przy czym zgłaszane zapotrzebowanie PKBWM wynosiło 644 tys. zł,
- 2022 r. plan określono na 424 tys. zł, przy czym zapotrzebowanie PKBWM to 644 tys. zł<sup>17</sup>.

Ograniczania wydatków dotyczyły m.in. środków na budowę bazy WIM (Wypadki i Incydenty Morskie), która nie została zbudowana do czasu zakończenia kontroli NIK w czerwcu 2022 r.

(akta kontroli str. 404-415, 425-430, 460-461, 510-517, 600-612)

Ustawodawca w art. 62 ustawy o PKBWM wskazał, maksymalny limit wydatków budżetu państwa będący skutkiem finansowym tej ustawy. W latach 2012–2021 limit ten miał wynosić w:

- 1) 2012 r. – 1270 tys. zł;
- 2) 2013 r. – 2310 tys. zł;
- 3) 2014 r. – 2368 tys. zł;
- 4) 2015 r. – 2427 tys. zł;
- 5) 2016 r. – 2488 tys. zł;
- 6) 2017 r. – 2550 tys. zł;
- 7) 2018 r. – 2611 tys. zł;

<sup>16</sup> Podane kwoty nie obejmują wynagrodzeń członków PKBWM.

<sup>17</sup> Ograniczania wydatków dotyczyły m.in. budowy bazy WIM (Wypadki i Incydenty Morskie), która nie została zbudowana do czasu zakończenia kontroli NIK w czerwcu 2022 r.

- 8) 2019 r. – 2674 tys. zł;
- 9) 2020 r. – 2738 tys. zł;
- 10) 2021 r. – 2803 tys. zł.

Minister był ustawowo uprawniony do monitorowania wykorzystania limitu wydatków określonego w ustawie o PKBWM oraz do wdrożenia mechanizmów korygujących<sup>18</sup>. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie odnotowano odmowy realizacji zadań przez PKBWM i ograniczenia możliwości ich finansowania.

Minister wyjaśnił: „Przy wykonaniu budżetu stosuje się Procedurę planowania i realizacji budżetu dla części 21, 22, 39 i 69, która stanowi załącznik do zarządzenia nr 15 Ministra Infrastruktury z dnia 16 czerwca 2021 r. Rozdział III pn. „Wykonanie ustawy budżetowej, określa szczegółowo sposób postępowania m.in. w zakresie realizacji planów zadań rzeczowych w ramach wydatków dysponenta III stopnia oraz w zakresie nadzoru nad realizacją budżetu”. Biuro Administracyjno - Finansowe, jako Biuro obsługujące w zakresie środków finansowych dysponenta III stopnia zobowiązane jest do monitorowania realizacji budżetu, co wynika z procedur realizacji budżetu i ustawy o finansach publicznych. Za proces realizacji wydatków odpowiada zamawiający, tj. w tym przypadku PKBWM oraz Główny księgowy, jako osoba, która posiada obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych i dysponująca środkami. BAF nie pełni roli dyscyplinującej, lecz wypełnia zadania nałożone na dysponenta III stopnia oraz obowiązki ciężące na Głównym księgowym wynikające zarówno z przepisów ustawy o rachunkowości (art. 4 ust. 5), ustawy o finansach publicznych (art. 54 ust. 1), jak i ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Zwrócenie się przez Głównego księgowego o wyjaśnienia dotyczące aspektów finansowo-księgowych m.in.: zabezpieczenia środków, realizacji wydatków, zwolnienia środków, czy też dokumentów będących podstawą ujęcia operacji w księgach rachunkowych, ma w świetle powyższych przepisów charakter zabezpieczający prawidłową realizację zadań nałożonych na służby finansowe MI. W ciągu roku, co do zasady, wydatki wszystkich komórek MI są monitorowane przez BAF, a także bezpośrednio w komórkach. Dodatkowo przy realizacji zadań stosowane są przesłanki ustawy o finansach publicznych, co do wydatkowania środków w sposób celowy i oszczędny. W przypadku kiedy przewiduje się ryzyko wystąpienia zadań wykraczających poza przyznany limit, każdorazowo sytuacja taka jest weryfikowana i w zależności od ostatecznych decyzji, dokonywane są odpowiednie zmiany w planie finansowym MI. W sytuacji zagrożenia wykraczającego poza możliwości dysponenta III stopnia, stosuje się wystąpienie do dysponenta części lub za jego pośrednictwem do Ministra Finansów. Taka procedura została zastosowana już w przeszłości w MI w innej Komisji Badania Wypadków i pozwoliła na realizację bez zakłóceń od strony finansowej zadań Komisji”.

(akta kontroli: str. 254-268, 335-348, 364-373, 404-415, 425-445, 510-517, 528-565, 600-612)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie od początku 2020 r. do końca 2021 r. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie dostosował liczebności składu osobowego PKBWM do

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o PKBWM w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, o którym mowa w art. 62 ust. 1 tej ustawy, zostaną zastosowane mechanizmy korygujące, polegające na: 1) wykorzystaniu innych rozwiązań technologicznych w zakresie prowadzenia przez Komisję badań wypadków lub incydentów morskich, 2) racjonalizacji wykonywania przez Komisję czynności, obniżeniu kosztów zewnętrznej obsługi Komisji – mając na względzie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania Komisji i zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi.



wymagań określonych w art. 3 ust. 3 ustawy o PKBWM. Pomimo kilkukrotnych wystąpień Przewodniczącego PKBWM o uzupełnienie składu Komisji, przez dwa lata Minister nie wyznaczył piątego członka PKBWM na wolne od 1 stycznia 2020 r. miejsce<sup>19</sup>, chociaż przywołany wyżej przepis ustawy o PKBWM stanowi, że funkcjonować ona powinna w obsadzie pięcioosobowej.

Minister wyjaśnił, że wyznaczenie piątego członka Komisji wydłużyło się ze względu na bardzo wysokie wymagania stawiane kandydatom. Wskazał też, że funkcjonowanie Komisji w niepełnym składzie nie powinno utrudniać prowadzenia badań wypadków morskich, gdyż w ostatnich latach systematycznie spadała liczba statków pływających pod polską banderą.

NIK nie podzieliła powyższej argumentacji Ministra. Funkcjonowanie PKBWM przez dwa lata w niepełnym składzie miało istotny wpływ na obniżenie jej potencjału do realizacji zadań ustawowych, jak i wynikających z nadanego przez Ministra regulaminu działania Komisji. Dotyczyło to na przykład braku możliwości dochowania obowiązków w zakresie: pełnienia dyżurów przez członków Komisji, przy zachowaniu wymogu zawartego w przepisie art. 8 ust. 7 ustawy o PKBWM, ograniczającego czas dyżuru jednego członka Komisji do 160 godzin miesięcznie, a także rzetelnego i terminowego przygotowania i publikowania corocznych analiz wypadków i incydentów morskich oraz samodzielnego wprowadzania i uzupełniania przez członków Komisji, kierujących zespołami badawczymi, informacji w bazie: Wypadki i Incydenty Morskie, tj. powinności PKBWM wymaganych regulaminem działania Komisji. Ponadto wskazana przez Ministra malejąca liczebność statków pływających pod polską banderą nie może usprawiedliwiać dopuszczenia do funkcjonowania Komisji w niepełnym składzie, tym bardziej, że do jej zadań ustawowych należy badanie wypadków i incydentów morskich, w których uczestniczą również statki o obcej przynależności, jeżeli zdarzenie miało miejsce na polskich morskich wodach wewnętrznych lub polskim morzu terytorialnym (art. 15 ust. 1 pkt 1b ustawy o PKBWM).

(akta kontroli: str. 269-270, 607, 651-668)

2. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w kolejnych Regulaminach działania PKBWM wprowadził procedury, które nie gwarantowały należytego wykonywania zadań ustawowych przez Ministra przy wydawaniu decyzji administracyjnych w sprawach wymierzania kar pieniężnych za niewykonywanie obowiązku powiadamiania Przewodniczącego PKBWM o uwzględnieniu lub o przyczynach nieuwzględnienia zaleceń wydanych przez PKBWM.

Przepisy art. 44 ustawy o PKBWM wiążące się z niewypełnieniem wskazanego obowiązku informacyjnego rodzą odpowiedzialność w postaci kary pieniężnej, którą wymierza Minister w drodze decyzji administracyjnej (art. 51 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 52). Praktyka polegająca na nieinformowaniu Ministra o naruszeniach obowiązku wynikającego z art. 44 ustawy o PKBWM skutkowałą niepodejmowaniem przez Ministra środków przeciwdziałającym tym naruszeniom, a w tym niewydawaniem przez Ministra decyzji w sprawie wymierzenia kar pieniężnych, co narażało budżet państwa na uszczuplenia dochodów, bowiem zgodnie z art. 53 ustawy o PKBWM wpływy z tego tytułu stanowią dochód budżetu państwa.

Minister wyjaśnił, że przyczyną nienalożenia w Regulaminie działania Komisji na jej Przewodniczącego obowiązku w tym zakresie jest brak takiego rozwiązania w ustawie o PKBWM, co wykluczyło możliwość przyjęcia stosownej regulacji w akcie niższego rzędu, jakim jest zarządzenie Ministra, a postanowienia regulaminu działania Komisji dotyczące wyłącznie uprawnienia Przewodniczącego

<sup>19</sup> Minister skompletował skład PKBWM 1 stycznia 2022 r.

do wnioskowania o wymierzenie przez Ministra stosownych kar spełniają swoją funkcję i nie wymagają zmian.

(akta kontroli: str. 459, 607-608, 663-664, 669-670)

W ocenie NIK rozwiązanie przyjęte w kolejnych Regulaminach działania PKBWM, dopuszczające jedynie możliwość, a nie obowiązek wnioskowania Przewodniczącego Komisji o wymierzanie kar pieniężnych na podmioty, które nie udzieliły w terminie ustawowym odpowiedzi na zalecenia powypadkowe skierowane przez Komisję, stwarza ryzyko niewykonywania zadań ustawowych przez Ministra w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w sprawie wymierzania kar pieniężnych, na podstawie art. 52 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 5 ustawy o PKBWM. W sprawach tych do oceny Ministra należy wysokość nałożonej kary. W zależności od rozpoznanych okoliczności może od niej odstąpić lub nałożyć w przedziale od wartości symbolicznej do nieprzekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Jednakże celem dokonania oceny Minister musi mieć wiedzę o zaistniałych zdarzeniach. Dlatego też Minister w porozumieniu z Przewodniczącym PKBWM powinien wypracować i przyjąć procedury w zakresie skutecznej wzajemnej komunikacji wewnętrznej, w tym dotyczące przekazywania Ministrowi przez Przewodniczącego PKBWM informacji o wszystkich przypadkach naruszeń przepisów art. 44 ustawy o PKBWM oraz okolicznościach z tym związanych.

3. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, będący adresatem 17 raportów końcowych sporządzonych przez PKBWM po zakończeniu badanych wypadków i incydentów morskich, w sześciu przypadkach<sup>20</sup> (35%) nie powiadomił jej Przewodniczącego, w terminie określonym w art. 44 ustawy o PKBWM, o uwzględnieniu lub o przyczynach nieuwzględnienia zaleceń wydanych przez Komisję. Odpowiedzi na zalecenia Komisji udzielone zostały z przekroczeniem 6-cio miesięcznego terminu od jednego do 57 dni.

Minister wyjaśnił, że opóźnienia spowodowane były koniecznością pogłębionych analiz i uzgodnienia z innymi jednostkami organizacyjnymi kwestii merytorycznych zawartych w treści zaleceń, a Przewodniczący PKBWM był informowany o opóźnieniach w trybie roboczym.

(akta kontroli: str. 459, 465-470, 608, 669-670)

Zdaniem NIK przyjęty ustawowo półroczny termin na udzielenie odpowiedzi na zalecenia kierowane przez PKBWM w raportach powypadkowych został określony w ustawie w wyniku prac i konsultacji m.in. ze stroną rządową i okres ten został uznany za wystarczający na przygotowanie rzetelnego stanowiska przez adresata tych raportów. Ustawa o PKBWM w art. 44 nie przewiduje okoliczności skutkujących możliwością przedłużenia tego terminu, nakłada za to sankcję związaną z niewypełnieniem tego obowiązku informacyjnego w postaci kary pieniężnej, którą może wymierzyć Minister w drodze decyzji (art. 51 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 52 ustawy).

#### OCENA CZĄSTKOWA

Minister właściwy ds. gospodarki morskiej nie realizował dyspozycji części przepisów ustawy o PKBWM. Dotyczyło to niezapewnienia pełnego składu osobowego PKBWM, co obniżało jej zdolność do realizacji zadań ustawowych i regulaminowych. Minister nie wykonywał ponadto przepisów obligujących go do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie wymierzenia kar pieniężnych wobec podmiotów nie

<sup>20</sup> Nr raportów WIM: 60/16, 22/18, 108/17, 39/19, 35/19, 021/2020.

odpowiadających w terminie ustawowym na wydawane przez PKBWM zalecenia powypadkowe. Przy tym sam Minister był adresatem 17 raportów końcowych PKBWM, z tego w sześciu przypadkach (35%) naruszył przepisy art. 44 ustawy o PKBWM, co było ustawową przesłanką do wydania decyzji w sprawie wymierzenia kary pieniężnej.

## **2. Sposób realizacji przez Ministra Infrastruktury zadań określonych przepisami ustawy Prawo lotnicze w zakresie dotyczącym PKBWL**

### **2.1. Powoływanie składów osobowych PKBWL nadawanie regulaminu funkcjonowania i zapewnienie obsługi administracyjnej**

Opis stanu faktycznego

Przy ministrze właściwym do spraw transportu, na podstawie art. 17 ust. 1 Prawa lotniczego działała niezależna<sup>21</sup>, stała PKBWL, prowadząca lub nadzorująca badania zdarzeń lotniczych. Minister określił, w drodze zarządzenia regulamin działania PKBWL<sup>22</sup>, oraz jej strukturę organizacyjną, uwzględniając charakter wykonywanych przez tę Komisję zadań. Obsługę PKBWL, sprawowały odpowiednie komórki organizacyjne Ministerstwa - art. 18 ust. 3 Prawa lotniczego.

Do ustawowych zadań Ministra należało również powoływanie przewodniczącego, zastępców i członków Komisji. Minister powołując członków PKBWL uwzględniał ustawowe wymogi dotyczące wykształcenia, przygotowania zawodowego i niezbędnego doświadczenia przyszłych członków PKBWL. Przed powołaniem Zastępców Przewodniczącego, Sekretarza i Członków PKBWL, Minister zasięgał opinii w zakresie powołania, od funkcjonującego Przewodniczącego PKBWL. Potwierdzenie warunków zatrudnienia w PKBWL podpisywał Dyrektor Generalny w Ministerstwie. W PKBWL nie miała miejsca sytuacja dotycząca ustąpienia lub odwołania Przewodniczącego przed upływem okresu powołania.

W okresach wskazanych poniżej, PKBWL funkcjonowała w niepełnym składzie:

- od 22 września 2020 r. do 30 października 2020 r. (39 dni) nie było obsadzone stanowisko Przewodniczącego PKBWL;
- od 27 listopada 2019 r. do 15 stycznia 2020 r. (49 dni) oraz od 6 października 2020 r. do 16 listopada 2020 r. (35 dni) Komisja funkcjonowała bez Zastępcy Przewodniczącego PKBWL;
- od 6 października 2020 r. do 16 listopada 2020 r. (40 dni) PKBWL funkcjonowała bez Sekretarza.

(akta kontroli str. 5-260, 515-516, 613-622, 636-641)

Zgodnie z zarządzeniem nr 4 Ministra Infrastruktury z dnia 5 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa Infrastruktury zadania Ministra w stosunku do PKBWL wykonywał Sekretarz Stanu odpowiedzialny za sprawy

<sup>21</sup> Zgodnie z art.4 ust.1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 z 20.10. 2010 roku w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylające dyrektywę 94/56/WE organ ds. badania zdarzeń lotniczych jest niezależny pod względem funkcyjnym w szczególności od władz lotniczych odpowiedzialnych za zdadność do lotu, certyfikację, operacje lotnicze, obsługę techniczną, licencjonowanie, kontrolę ruchu lotniczego lub działalność lotnisk oraz, ogólnie, od jakiegokolwiek innej strony lub podmiotu, których interesy lub zakresy działania mogłyby wchodzić w konflikt z zadaniem powierzonym organowi ds. badania zdarzeń lotniczych lub mieć wpływ na jego obiektywność.

<sup>22</sup> Zarządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie regulaminu działania Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych (Dz. Urz. MlIR z 2015 r. poz. 30).

lotnictwa – Pan Marcin Horała<sup>23</sup>. Był on umocowany do wykonywania zadań Ministra w stosunku do Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych i jednocześnie do nadzorowania takich podmiotów jak Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (dalej: PAŻP), PP Porty Lotnicze i Urząd Lotnictwa Cywilnego. Działalność tych podmiotów wchodziła w zakres potencjalnych badań PKBWL.

(akta kontroli str. 613-622, 643-650)

## **2.2. Zapewnienie obsługi finansowej działalności PKBWL oraz monitorowanie realizacji wydatków środków publicznych**

Minister na podstawie art. 18 ust. 1 Prawa lotniczego był zobowiązany do zapewnienia z części budżetu państwa, której był dysponentem, środków na prowadzenie działalności PKBWL i jej obsługę, w szczególności na wynagrodzenia jej członków, ekspertów, osób obsługi oraz na wyposażenie techniczne Komisji oraz koszty: ekspertyz, szkolenia i publikacji materiałów Komisji.

Plany finansowe PKBWL na dany rok, były ustalane na podstawie zgłoszeń, w oparciu o przyznany limit wydatków i w odniesieniu do wykonania wydatków za zeszły rok. Obsługa w zakresie administracyjno-finansowym PKBWL była realizowana na zasadach ogólnych określonych w Ministerstwie. Wydatki związane z utrzymaniem biura (w siedzibie Ministerstwa), wyposażeniem, energią itp. nie były wyodrębnione na poszczególne komórki urzędu lecz rozliczane w całości (np. energia) oraz z uwzględnieniem wcześniejszego zapotrzebowania. Limit wydatków na działalność PKBWL na dany rok, był ustalany przez dysponenta III stopnia - Dyrektora Generalnego Ministerstwa na podstawie zgłoszeń PKBWL. W trakcie prac nad projektem budżetu/planu finansowego, tworzone prognozy na podstawie wydatków roku poprzedniego i zgłoszonych potrzeb przez PKBWL. Limit ten obejmował wydatki związane z merytoryczną działalnością Komisji (np. na ekspertyzy) oraz z utrzymaniem jej oddziałów (poza siedzibą Ministerstwa). Procedura, dla uproszczenia zapisów, określała m.in., że za komórkę organizacyjną Ministerstwa uznaje się również Państwową Komisję Badania Wypadków Lotniczych (PKBWL).

(akta kontroli str. 5-60, 254-268, 335-348, 374-403, 431-464, 506-509, 515-517, 566-599, 613-635)

W latach 2019 – 2022 propozycje do planu finansowego zgłaszane przez PKBWL to:

- na rok 2019 – 1340 tys. zł, plan ustalony przez Ministra wynosił 850 tys. zł, a plan po zmianach 876,4 tys. zł;
- na rok 2020 – 900 tys. zł, plan wprowadzony przez Ministra wynosił - 835 tys. zł, a plan po zmianach - 738,7 tys. zł;
- rok 2022 – 1041 tys. zł, plan wprowadzony przez Ministra wynosił - 681 tys. zł, a plan po zmianach - 356,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 335-348, 374-421, 431-464, 506-509, 515-517, 566-599, 613-635)

Na podstawie § 9 zarządzenia nr 4 Ministra Infrastruktury z dnia 5 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa Infrastruktury, Dyrektor Generalny zapewnia funkcjonowanie, warunki działania, organizację pracy oraz sprawuje merytoryczny nadzór nad realizacją zadań przez Biuro Administracyjno-Finansowe oraz Biuro Dyrektora Generalnego. Dyrektor Generalny posiadał ponadto stosowne upoważnienie do dysponowania środkami budżetu

---

<sup>23</sup> Dz. Urz. MI z 2021 r. poz. 7.

państwa i budżetu środków europejskich ujętymi w częściach budżetowych oraz do zawierania umów w ramach ww. środków.

(akta kontroli str. 5-60, 254-268, 335-348, 506-509, 515-517, 566-599, 613-633, 637-639)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Minister na okres od 23 września 2016 r. do 22 września 2020 r. powołał na stanowisko Przewodniczącego PKBWL żołnierza zawodowego podległego Ministrowi Obrony Narodowej, co naruszało przepis art. 17 ust. 5 Prawa lotniczego, stanowiącego: „W zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy do członków Komisji stosuje się przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320)”.

W celu realizacji tego powołania Minister wystąpił do Ministra Obrony Narodowej z wnioskiem o specjalne utworzenie stanowiska służbowego przeznaczonego dla żołnierza zawodowego w ówczesnym Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa. Działanie takie oparto na mocy przepisów art. 22 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>24</sup> oraz w związku z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych wyznaczonych na stanowiska służbowe w instytucjach cywilnych<sup>25</sup>.

W powyższej sprawie Minister wyjaśnił: „Pan A. L. pobierał jedno wynagrodzenie - ustalone zgodnie z grupą uposażenia określoną w wykazie stanowisk służbowych żołnierzy zawodowych w instytucjach cywilnych”.

(akta kontroli str. 17-24, 506-509, 515-516, 613-622, 636-641)

Wyjaśnienie Ministra nie usprawiedliwia powołania na Przewodniczącego PKBWL żołnierza zawodowego, który jest związany podległością służbową, w tym wypadku określoną w przepisie § 12 ust. 1 pkt. 3 rozporządzenia w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych wyznaczonych na stanowiska służbowe w instytucjach cywilnych, który wskazuje na nadzór Ministra Obrony Narodowej nad żołnierzami pełniącymi służbę w instytucji cywilnej.

Zdaniem NIK taka podległość Przewodniczącego PKBWL stwarza bardzo poważne ryzyko naruszenia zasady niezależności w funkcjonowaniu PKBWL. Ponadto powołanie Przewodniczącego rodziło również potencjalny konflikt interesów, gdyż jednym z obowiązków Przewodniczącego PKBWL, zgodnie z § 5 ust. 2 pkt. 6 Regulaminu działania PKBWL, jest „zapewnienie organizacyjnych warunków współpracy Komisji z Komisją Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego”, czyli z komisją działającą przy Ministrze Obrony Narodowej, który z kolei nadzorował, zgodnie z obowiązującymi przepisami wskazanymi powyżej, Przewodniczącego PKBWL jako żołnierza zawodowego.

2. PKBWL działała bez Przewodniczącego, jednego Zastępcy i Sekretarza od 6 października do 30 października 2020 r. (24 dni). Pomimo funkcjonowania w tym czasie jednego (z dwóch) zastępców Przewodniczącego PKBWL wskazane braki

<sup>24</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1440 ze zm.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1418.

w obsadzie osób funkcyjnych mogły mieć wpływ na obniżenie zdolności realizacji zadań ustawowych tej Komisji.

Minister wyjaśnił: „Nieobsadzenie stanowiska Przewodniczącego PKBWL spowodowane było działaniami związanymi z wyłonieniem nowego Przewodniczącego PKBWL po upływie kadencji poprzedniego Przewodniczącego. Stanowisko Zastępcy Przewodniczącego było obsadzone, wobec powyższego ciągłość działania Komisji do czasu powołania nowego Przewodniczącego została zapewniona. Również w sytuacji nieobsadzenia stanowiska Zastępcy Przewodniczącego oraz Sekretarza Komisji była zapewniona ciągłość działania Komisji.”

(akta kontroli str. 14-16, 506-509, 613-622)

NIK zauważa jednak, że zwłoka czasowa w powołaniu Przewodniczącego przy jednoczesnym nieobsadzeniu stanowiska jednego Zastępcy Przewodniczącego oraz Sekretarza Komisji istotnie obniża potencjał Komisji do realizacji jej ustawowych zadań.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Minister podejmował działania w zakresie nadawania PKBWL regulaminu funkcjonowania oraz zapewniał obsługę administracyjno-finansową przy zachowaniu niezależności tej Komisji. Minister nie zapewniał w sposób ciągły pełnego składu Komisji, co obniżało gotowość PKBWL do wykonywania ustawowych zadań. Ponadto Minister powołał na stanowisko Przewodniczącego PKBWL, pozostającego w zależności służbowej zawodowego żołnierza, przez co stworzył bardzo poważne ryzyko naruszenia niezależności działania PKBWL.

### **3. Sposób realizacji przez Ministra Infrastruktury zadań określonych przepisami ustawy o transporcie kolejowym w zakresie dotyczącym PKBWK**

#### **3.1. Powoływanie składów osobowych PKBWK nadawanie regulaminu funkcjonowania i zapewnienie obsługi administracyjnej**

##### Opis stanu faktycznego

W okresie od 2017 r. do 2019 r. (październik), Minister, wobec PKBWK realizował zadania na podstawie przepisów ustawy o transporcie kolejowym w wersji obowiązującej do dnia 31 października 2019 r.<sup>26</sup> Komisja ta prowadząca badania poważnych wypadków, wypadków i incydentów kolejowych wykonywała wówczas swoje zadania na podstawie art. 28a ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym w imieniu ministra właściwego do spraw transportu.

Minister powoływał Przewodniczącego PKBWK, a na jego wniosek pozostałych Członków PKBWK. Powoływani Członkowie PKBWK spełniali warunki pod względem wykształcenia i doświadczenia zawodowego wymagane przepisami ww. ustawy. Minister wdrożył Regulamin organizacyjny PKBWK<sup>27</sup>, w którym określił strukturę organizacyjną PKBWK i zadania oraz sposób ich realizacji przez Członków PKBWK, a także wzory dokumentów istotnych dla realizacji tych zadań.

Minister wyjaśnił, że cała dokumentacja dotycząca powoływania członków PKBWK i potwierdzenia spełniania przez nich wymogów ustawowych w zakresie

<sup>26</sup> Przepisy ustawy o transporcie kolejowym zostały zmienione przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. poz.1973), które weszły w życie 1 listopada 2019 r.

<sup>27</sup> Zarządzenie nr 29 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie regulaminu działania Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych (Dz. Urz. MłB z 2017 r. poz. 48).

wykształcenia, przygotowania i doświadczenia zawodowego zostały przekazane w 2019 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w związku z przejęciem przez ten organ od 1 listopada 2019 r. kompetencji w zakresie powoływania członków PKBWK.

(akta kontroli str. 9, 516, 637-638)

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) 13 czerwca 2018 r. w sprawie C-530/16 – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej<sup>28</sup> wydał wyrok w którym orzekł, że: „Nie przyjmując środków koniecznych do zagwarantowania niezależności organizacyjnej i decyzyjnej organu dochodzeniowego od przedsiębiorstwa kolejowego i zarządcy infrastruktury kolejowej kontrolowanych przez ministra właściwego do spraw transportu, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 21 ust. 1 dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei).”

(akta kontroli str. 335-348, 515-516, 636-639)

### **3.2. Zapewnienie obsługi finansowej działalności PKBWK oraz monitorowanie realizacji wydatków środków publicznych**

W okresie od 2017 r. do 2019 r. (październik) Minister realizował zadania na podstawie przepisów ustawy o transporcie kolejowym w wersji obowiązującej do 31 października 2019 r. Obsługę PKBWK w powyższym okresie na podstawie art. 28d ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym sprawowały odpowiednie komórki organizacyjne urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw transportu. Proces obsługi administracyjnej odbywał się na podstawie regulacji wewnętrznych Ministerstwa.

Obsługa w zakresie finansowania działalności PKBWK odbywała się na poziomie dysponenta III stopnia w części budżetowej 39 – transport. Przewodniczący PKBWK każdorazowo zobowiązany był do uzyskiwania zgody Biura Administracyjno-Finansowego i Dyrektora Generalnego Ministerstwa na wydatkowanie środków finansowych. Także tworzenie planu finansowego PKBWK odbywało się na poziomie dysponenta III stopnia Ministerstwa.

(akta kontroli str. 335-364, 422-424, 460-464, 517, 636-639)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie, według stanu prawnego do 13 listopada 2019 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister w okresie od 2017 r. do 2019 r. (październik) realizował zadania w zakresie obsługi administracyjnej i finansowej PKBWK zgodnie z obowiązującymi w powyższym zakresie przepisami ustawy o transporcie kolejowym w wersji obowiązującej do 31 października 2019 r.

<sup>28</sup> Dz. Urz. U. E. C 276/2 PL Nr 6, s.8 z 2018 r.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:

1. Zapewnienie funkcjonowania PKBWM i PKBWL w pełnych składach, by można było wykorzystać pełen potencjał komisji do wykonywania przez nie ustawowych zadań.
2. Wypracowanie, uzgodnienie i przyjęcie przez Ministra razem z Przewodniczącym PKBWM skutecznych procedur komunikacyjnych, które zapewnią Ministrowi otrzymywanie informacji o wszystkich przypadkach naruszeń art. 44 ustawy o PKBWM.
3. Terminowe powiadamianie Przewodniczącego PKBWM o uwzględnieniu lub o przyczynach nieuwzględnienia zaleceń wydanych przez PKBWM w raportach końcowych skierowanych do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, po zakończeniu badanych wypadków i incydentów morskich.
4. Powoływanie na członków PKBWL osób nie będących w zależności służbowej lub organizacyjnej, która może rodzić konflikt interesów i stwarzać ryzyko naruszenia zasady niezależności funkcjonowania Komisji.

## V. 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 NIK. 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.

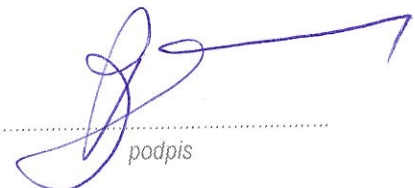
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 06 października 2022 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś



podpis