

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

KIN – 4100-04/2013
Nr ewid. 93/2013/P/13/073/KIN

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 39 Transport

Warszawa maj 2013 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*


**Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2012 roku
w części 39 Transport**

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury


Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Wojciech Kutyla


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 9 maja 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

I. OCENA OGÓLNA I SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	4
II. ZAŁĄCZNIKI	13
Załącznik 1. Wystąpienie pokontrolne do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.....	13
Załącznik 2. Wystąpienie pokontrolne do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad	45
Załącznik 3. Dochody budżetowe.....	69
Załącznik 4. Wydatki budżetowe	70
Załącznik 5. Zatrudnienie i wynagrodzenia.....	71
Załącznik 6. Wydatki budżetu środków europejskich.....	72
Załącznik 7. Kalkulacja oceny końcowej.....	73
Załącznik 8. Wykaz jednostek objętych kontrolą.....	74
Załącznik 9. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	75

I. Ocena ogólna i synteza wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 39 – Transport.

Powyższą ocenę uzasadnia wykazane w toku kontroli prawidłowe realizowanie zadań przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie²:

- wykonania budżetu państwa pod względem dochodów i wydatków. Dochody były rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, natomiast wydatki rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano;
- wykonania wydatków budżetu środków europejskich. Pozytywnie oceniono planowanie i wykonanie wydatków, które przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym;
- sporządzania sprawozdawczości budżetowej, która przekazuje prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań;
- prowadzenia ksiąg rachunkowych. Pozytywnie oceniono wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej, dotyczących operacji finansowych i gospodarczych;
- sprawowania nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi.

Synteza

1. Badanie poprawności sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM) oraz w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA)³ wykazało, że zostały one sporządzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵. W związku z tym, że sprawozdania te zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna <http://www.nik.gov.pl/kontrolne/standardy-kontroli-nik/>.

² Szczegółowe wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (załącznik nr 1 do informacji) oraz do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (załącznik nr 2 do informacji) oraz kalkulacji oceny końcowej w części 39 – Transport (Załącznik 7).

³ Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy), a także sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE), sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie: należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

oraz budżetu środków europejskich były zgodne z ewidencją księgową, to Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie je zaopiniowała.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych w MTBiGM oraz w GDDKiA. Stwierdzone w GDDKiA uchybienia polegające głównie na wystąpieniu przypadków niewłaściwej sekwencji daty dokumentów i daty księgowania oraz na pomyłkach w kwalifikowaniu dokumentów do właściwych okresów księgowania nie miały wpływu na wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz rzetelność sprawozdawczości budżetowej. Dysponent części w ramach sprawowanego nadzoru nad rzetelnością i poprawnością sporządzanych sprawozdań budżetowych na bieżąco monitorował wykonanie planu dochodów i wydatków przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych, m.in. poprzez analizę miesięcznych i kwartalnych sprawozdań. Wszystkie sprawozdania, które wpłynęły do dysponenta części były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym oraz logicznych powiązań pomiędzy sprawozdaniami. MTBiGM posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów.

2. Dochody budżetowe wyniosły 148.474,5 tys. zł, co stanowi 11,9% kwoty planowanej na 2012 rok (1.244.947,0 tys. zł), a w porównaniu do roku 2011 były niższe o 27.647,3 tys. zł, tj. o 15,7%⁶. Największy udział w dochodach, wynoszący 34,9%, stanowiły dochody uzyskane w dziale 600 - Transport i łączność w kwocie 145.873,8 tys. zł, które stanowiły 98,2% wszystkich zrealizowanych dochodów. Największy udział w dochodach uzyskanych w tym dziale, mimo niskiego stopnia wykonania planu dochodów (tj. 4,3%), stanowiły dochody w rozdziale 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego⁷. Z planowanej kwoty 1.206.404,0 tys. zł. zrealizowano 51.787,3 tys. zł, głównie z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, kar nakładanych w drodze decyzji administracyjnej, kwot uzyskanych z opłat za wydanie zezwoleń zagranicznych na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego (zgodnie z art. 46 ust. 1a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁸), odsetek od kwot przechowywanych na rachunku sum depozytowych związanych z wpłacanymi wadiumi, jak również opłatami dokonywanymi na poczet odbieranych uprawnień na transport międzynarodowy. W ciągu roku budżetowego dysponent części 39 zwracał uwagę Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego na niski stopień wykonania planu dochodów, żądając wyjaśnień przyczyn powstałych odchyleń.

Niski stopień wykonania planu dochodów w rozdziale 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego wynikał z przyjęcia nierealnych założeń na etapie sporządzania planów na 2012 rok. Nie uwzględniono bowiem barier, polegających m.in. na tym, że

- do połowy sierpnia 2012 r. pracownicy Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD) będą prowadzić kontrolę ruchu drogowego w oparciu o 75 przejętych od Policji oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad starych urządzeń rejestrujących, ujawniających naruszenia polegające na przekroczeniu przez kierowców pojazdów dozwolonej prędkości. Urządzenia te wykonywały zdjęcia o niskiej jakości w wyniku czego ponad 50% fotografii nie nadawało się do odczytu. W konsekwencji, część zdjęć wymagała ręcznej identyfikacji numeru rejestracyjnego przez operatora, co znacznie spowalniało i ograniczało automatyzację procesu;

⁶ Zob. Załącznik 3.

⁷ Dalej GITD.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 ze zm., który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2011 r. na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 249, poz. 1956).

- z kilkumiesięcznym opóźnieniem nastąpi zakończenie procedur przetargowych na zakup 300 stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Wstępnie planowano, iż 241 (z 300) nowych urządzeń zacznie pracować od lipca 2012 roku. Z uwagi na liczne odwołania wykonawców do Krajowej Izby Odwoławczej montaż pierwszych nowych stacjonarnych fotoradarów rozpoczął się dopiero w połowie sierpnia 2012 roku. Do końca roku zainstalowano 240 sztuk sprzętu kontrolno-pomiarowego oraz zakończono instalację 29 sztuk wideorejestраторów w pojazdach inspekcji;
- nie zostaną wprowadzone w 2012 r. zmiany legislacyjne mające na celu przeniesienie odpowiedzialności z kierującego pojazdem (w momencie popełnienia wykroczenia) na właściciela pojazdu. Dotychczasowy system odpowiedzialności sprawia, że ponad 60% wezwanych właścicieli, chcąc uniknąć odpowiedzialności, wskazuje kolejne osoby jako prowadzące pojazd lub osoby zameldowane poza granicami RP, przez co okres skutecznego ukarania sprawcy znacznie się wydłuża;
- mogą występować awarie systemu oraz problemy z łącznością, co zmniejszy przetwarzanie wymaganej liczby wykroczeń. Postępowanie zmierzające do wyłonienia wykonawcy na budowę docelowego systemu przetwarzania danych toczy się od września 2011 r. i dopiero w sierpniu 2012 r. doszło ono (z uwagi na systematyczne odwołania potencjalnych oferentów) do etapu składania ofert.

Ponadto, uzyskano dochody w rozdziałach 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 32.426,6 tys. zł. (planowano 7.828,0 tys. zł), 60093 - Dochody państwowej jednostki budżetowej z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych w kwocie 24.896,3 tys. zł (planowano 12.290,0 tys. zł.) oraz 60056 – Urząd Lotnictwa Cywilnego w kwocie 14.384,3 tys. zł (planowano 13.623,0 tys. zł).

Na koniec 2012 r. w części 39 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 38.406,9 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 24.953,1 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 31.768,7 tys. zł, a zaległości - wyższe o 19.681,1 tys. zł. Większość tych należności wystąpiła w rozdziale 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego (należności w kwocie 28.047,1 tys. zł, a zaległości w kwocie 18.747,3 tys. zł).

Dysponent części monitorował podejmowane przez podległych dysponentów działania w zakresie egzekucji zaległości poprzez analizę danych wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych. Zobowiązano wszystkich podległych dysponentów do przekazywania kwartalnych informacji na temat podejmowanych czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości budżetowych.

3. Wydatki budżetowe zostały zrealizowane w kwocie 6.840.305,0 tys. zł, co stanowiło 94,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki części 39 były wyższe o 965.067,0 tys. zł, tj. o 16%⁹.

Kwota wydatków w ustawie budżetowej, w wysokości 6.414.378,0 tys. zł, została zwiększona per saldo o 834.803,3 tys. zł, z czego 837.039,6 tys. zł pochodziło z rezerw celowych. Jednocześnie Minister Finansów zmniejszył plan wydatków części 39 o kwotę 2.236,3 tys. zł w związku z przeniesieniem środków – dwiema decyzjami – do części 21 - Gospodarka morska. Ponadto, w 2012 r. Minister TBiGM dokonał (15 decyzjami) blokad wydatków na łączną kwotę 299.473,4 tys. zł. Największy wzrost wydatków wystąpił w rozdziale 60002 - Infrastruktura kolejowa (o 682.534,9 tys. zł, tj. o 29%), rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe (o 175.056,5 tys. zł, tj. o 9,0%) oraz w rozdziale 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego (o 55.730,2 tys. zł, tj. o 181,0%).

⁹ Zob. Załącznik 4.

W podziale na funkcjonujących w części 39 dysponentów, wydatki zostały wykonane przez:

- dysponenta części w kwocie 3.057.678,5 tys. zł (udział w wydatkach części - 44,7%);
- Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 2.730.828,6 tys. zł (udział w wydatkach części - 39,9%);
- Centrum Unijnych Projektów Transportowych w kwocie 826.532,1 tys. zł (udział w wydatkach części - 12,1%);
- Biuro Administracyjno-Finansowe Ministerstwa, wykonujące zadania dysponent III stopnia w kwocie 82.816,8 tys. zł (udział w wydatkach części 1,2%);
- Urząd Lotnictwa Cywilnego w kwocie 55.818,0 tys. zł (udział w wydatkach części - 0,8%);
- Główny Inspektorat Transportu Drogowego w kwocie 86.631,0 tys. zł (udział w wydatkach części - 1,3%).

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 600 - Transport i łączność (98,0% wydatków ogółem w części 39) i wyniosły 6.705.160,7 tys. zł, tj. 95% planu po zmianach.

Wydatki majątkowe¹⁰ zrealizowano w wysokości 1.107.033,0 tys. zł, tj. 84,6% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 257.547,0 tys. zł. Wydatki majątkowe zrealizowano głównie w dziale 600-Transport i łączność, które wyniosły 1.089.544,0 tys. zł (98,4%) oraz w dziale 752-Obrona narodowa w kwocie 12.454,0 tys. zł (1,1%).

W części 39 środki na zakupy inwestycyjne (§ 606¹¹) wykorzystano głównie w rozdziałach:

- 60011 - Drogi publiczne krajowe na wykup gruntów pod drogi krajowe (147.031,0 tys. zł) oraz zakupy gotowych dóbr inwestycyjnych (15.404,0 tys. zł);
- 60005 – Autostrady na wykup gruntów pod autostrady płatne (22.254,0 tys. zł);
- 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego na zakupy gotowych dóbr inwestycyjnych (19.033,0 tys. zł);
- 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad na zakupy gotowych dóbr inwestycyjnych (17.307,0 tys. zł);

Środki na wydatki inwestycyjne (§ 605¹²) w 2012 r. wykorzystano głównie:

- w rozdziale 60011 na Budowę Systemu Zarządzania Ruchem na autostradach i drogach ekspresowych oraz budowę i rozbudowę 13 laboratoriów drogowych. Z planowanej kwoty 32.669,0 tys. zł wykorzystano 29.055,0 tys. zł, a na budowę 7 magazynów soli i wiat na mieszankę solno-piaskową wykorzystano 3.078,0 tys. zł (z planowanej kwoty 4.145,0 tys. zł);
- w rozdziale 60012 na rozbudowę budynku na potrzeby siedziby Oddziału w Łodzi – wykorzystano całość z planowanych środków, tj. 1.462,0 tys. zł.

Wydatki części 39 zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

¹⁰ W rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.), tj. z wyłączeniem „wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, w tym wydatki budżetu środków europejskich” klasyfikowanych w paragrafach z odpowiednią czwartą cyfrą, stosowaną dla środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. odpowiednio: "1", "2", "5", "6", "7" (w zakresie budżetu środków europejskich), "8", "9".

¹¹ Niezależnie od 4 cyfry po numerze paragrafu.

¹² Niezależnie od 4 cyfry po numerze paragrafu.

4. Przeciętne zatrudnienie¹³ w 2012 r. w części 39 wyniosło 6.243 osoby i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w roku 2011 o 276 osób, co było wynikiem wzrostu zatrudnienia w rozdziale 60055 (Inspekcja Transportu Drogowego) o 295 etatów w grupie 03 oraz 4 etaty w grupie 01 (osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagradzania), a także w rozdziale 60012 (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad) o 9 etatów w grupie 01. Ponadto, w tym rozdziale wystąpił spadek zatrudnienia o 32 etaty w grupie 03 (członkowie korpusu służby cywilnej). Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 13.787,1 tys. zł (z 438.106,1 tys. zł do 451.893,3 tys. zł).

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. w części 39 wynosiło 6.032,0 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było niższe o 86,5 zł, tj. o 1,41%¹⁴.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 39 wyniosły 5.405,0 tys. zł, tj. 78,1% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 11,4%, tj. o 555,0 tys. zł. Wyższa niż 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem wyższych wydatków na umundurowania dla 300 zatrudnionych w 2012 r. Inspektorów Transportu Drogowego.

W 2012 r. nie wykorzystano (nie uruchomiono) planowanych środków z rezerwy celowej (poz. 63 - Wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym), które miały być przeznaczone na sfinansowanie - od dnia 1 września 2012 r. - wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla 100 etatów w grupie członków korpusu służby cywilnej w GITD. W dniu 4 października 2012 r. Minister Finansów, biorąc pod uwagę stan zaawansowania wdrażania systemu fotoradarów, nie znalazł uzasadnienia dla uruchomienia środków.

5. Zobowiązania w części 39 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 116.307,8 tys. zł i były wyższe o 45.312,4 tys. zł, niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. Zobowiązania wystąpiły głównie w rozdziale 60011 (Drogi publiczne krajowe) w kwocie 65.516,3 tys. zł, 60012 (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad) w kwocie 34.889,7 tys. zł oraz w rozdziale 75001 (Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej) w kwocie 5.110,8 tys. zł. Przyczyną zwiększenia kwoty zobowiązań ogółem w 2012 r. w stosunku do 2011 r. był głównie wzrost zobowiązań z tytułu zimowego utrzymania dróg (tj. w związku z zakupem materiałów do zimowego utrzymania dróg, np. soli, piasku, siatek) oraz zakupu usług pozostałych (tj. na zwalczanie śliskości i odśnieżanie jezdni, chodników i dróg rowerowych, utwardzanie poboczy i parkingów, zakup paliwa do sprzętu przeznaczonego do zimowego utrzymania dróg, opracowanie dokumentacji mostowej, technicznej). Główną jednak pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

6. W części 39 na dotacje¹⁵ zaplanowano kwotę 3.056.238,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 3.852.287,8 tys. zł, tj. o 26,0%. Zrealizowane wydatki wyniosły 3.808.217,4 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 728.714,7 tys. zł, tj. o 23,7%. Zwiększenia dotacji wynikały głównie z przesunięć kwot z rezerw celowych oraz 2 przeniesień kwot z dotacji podmiotowych na dotacje celowe.

Na dotacje przedmiotowe zaplanowano kwotę 393.300,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 443.433,0 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 434.016,0 tys. zł, tj. 97,9% planu po

¹³ Zob. Załącznik 5.

¹⁴ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹⁵ Dotacje udzielane przez dysponenta części oraz dotacje ujęte w planach finansowych funkcjonujących w części 39 dysponentów niższego stopnia (łącznie z dotacjami z czwartą cyfrą 2, 8 i 9), które w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, są zaliczane do „wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, w tym wydatki budżetu środków europejskich”, a nie do „dotacji i subwencji”.

zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 19.982,7 tys. zł, tj. o 4,8%. Dotacje te były przekazywane spółkom realizującym kolejowe przewozy pasażerskie¹⁶.

Na dotacje podmiotowe zaplanowano kwotę 1.306.366,0 tys. zł, którą w trakcie roku zmniejszono do 1.203.785,4 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 1.201.902,1 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 209.123,2 tys. zł, tj. o 21,1%. Dotacje podmiotowe były przekazywane PKP PLK SA na dofinansowanie kosztów utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej oraz uczelniom publicznym¹⁷ kształcącym personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego. Szczegółową kontrolą objęto umowę o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów remontu i utrzymania infrastruktury kolejowej poniesionych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w okresie 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2012 roku. Zgodnie z tą umową na 2012 r. zaplanowano wydatkowanie kwoty 1.193.623,4 tys. zł¹⁸, z której zrealizowano kwotę 1.191.740,1 tys. zł. Rozliczenie poszczególnych kwot dotacji następowało zgodnie z § 4 umowy na podstawie rozliczeń składanych w ciągu 25 dni po upływie każdego miesiąca. Badaniu poddano rozliczenia za miesiąc czerwiec, październik, listopad i grudzień 2012 r. oraz rozliczenie roczne. Do rozliczeń dołączono m.in.: wykazy faktur za poszczególne okresy, raporty z wykonania zakresów rzeczowych zadań realizowanych w ramach remontów infrastruktury kolejowej, zestawienia wynagrodzeń pracowników PKP PLK SA w zakresie utrzymania infrastruktury kolejowej i remontów oraz zestawienia faktur korygujących. Wszystkie przedłożone dokumenty były weryfikowane pod względem merytorycznym przez Departament Kolejnictwa MTBiGM, a pod względem rachunkowym przez Departament Budżetu. W zbadanych rozliczeniach nie stwierdzono nieprawidłowości. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą NIK ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano zadania określone w umowach.

Na dotacje celowe zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 1.356.573,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do kwoty 2.205.069,4 tys. zł, tj. o 63%. Zrealizowane wydatki wyniosły 2.172.299,2 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 499.608,8 tys. zł, tj. o 29,9%. Dotacje celowe przeznaczone były głównie na dofinansowanie zadań związanych z kolejowymi przewozami pasażerskimi, projektami pomocy technicznej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz zadań inwestycyjnych na liniach kolejowych o znaczeniu państwowym (na przebudowę dworców kolejowych).

7. W ramach wydatków budżetu środków europejskich¹⁹ Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej pełniło rolę Instytucji Pośredniczącej dla trzech Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), tj.: Priorytetu VI: Drogowa i lotnicza sieć TEN-T, Priorytetu VII: Transport przyjazny środowisku oraz Priorytetu VIII: Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe. Zgodnie z drukiem FNSS (BE) w 2012 r. planowano wykorzystanie środków w kwocie 18.013.221,0 tys. zł (z czego 4.000.000,0 tys. zł w ramach limitu wydatków dla części 39, a pozostałą kwotę w ramach rezerwy celowej). W rezultacie 249 decyzji Ministra Finansów oraz 51 decyzji Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, określona w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków 3.999.779,0 tys. zł (w całości dotycząca Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko) została zwiększona do kwoty 20.049.994,4 tys. zł.

¹⁶ Przewozy regionalne Sp. z o.o., PKP Intercity SA, Koleje Mazowieckie Sp. z o.o., PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o., WKD Sp. z o.o., Koleje Dolnośląskie S.A., Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o., Koleje Śląskie Sp. z o.o.

¹⁷ Politechnika Rzeszowska, Państwowa Wyższa Szkoła zawodowa w Chełmie oraz Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych w Dęblinie.

¹⁸ Aneks nr 12 z dnia 14 grudnia 2012 r.

¹⁹ Zob. Załącznik 6.

Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe. Objęte kontrolą wnioski dotyczące uruchomienia środków z rezerwy celowej miały na celu refundację wydatków na projekty drogowe realizowane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad z przeznaczeniem na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) i były złożone zgodnie z procedurą określoną przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego²⁰.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 20.045.168,4 tys. zł i stanowiły 100,0% planu po zmianach. Wyższe od pierwotnie planowanego wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w części 39 (o kwotę 2.036.773,4 tys. zł²¹) dotyczyło głównie projektów realizowanych przez GDDKiA w ramach których w 2012 r. uruchamiane były środki z rezerwy celowej. Z powodu przewidywanej przez Ministerstwo Finansów możliwości niewykorzystania w 2012 r. środków rezerwy celowej przez dysponentów innych części budżetowych na realizację projektów UE, w MTBiGM podjęto działania w celu ich wykorzystania. W konsekwencji przyspieszono składanie i weryfikację wniosków o płatność dla projektów drogowych, co umożliwiło wydatkowanie wyższych – niż planowano – kwot środków z rezerwy celowej.

Z budżetu środków europejskich finansowano głównie projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, na które przeznaczono 19.770.153,1 tys. zł, tj. 98,6% ogółu wydatków (pozostałe środki w kwocie 275.015,3 tys. zł realizowano w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej). Wszystkie wydatki zostały poniesione w ramach działu 600 - Transport i łączność, w którym największe kwotowo wydatki poniesiono w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe (4.282.642,8 tys. zł, tj. 71%). Pozostałe środki wydatkowano głównie w rozdziale 60004 - Lokalny transport zbiorowy (2.087.052,9 tys. zł, tj. 10%), rozdziale 60002 - Infrastruktura kolejowa (1.900.486,4 tys. zł, tj. 9%) oraz rozdziale 60015 - Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu (939.226,1 tys. zł, tj. 5%).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie planu wydatków budżetu środków europejskich przez dysponenta części 39.

8. W zawiązku z kontrolą wykonania budżetu państwa w części 39 – Transport przeprowadzoną w GDDKiA, w dniu 12 kwietnia 2013 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad przekazał informację o sposobie wykorzystania uwag i działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków. W informacji tej m.in. podał, że zostały podjęte działania mające na celu wyeliminowanie przypadków planowania wydatków budżetowych na zadania, których stopień przygotowania nie gwarantuje ich wykonania w ciągu roku budżetowego, natomiast służby finansowe GDDKiA podjęły stosowne działania zmierzające do wyeliminowania błędów w zakresie ujmowania w ewidencji finansowo-księgowej zdarzeń gospodarczych i obiegu dokumentów księgowych.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej odpowiadając na wystąpienie pokontrolne dotyczące kontroli wykonania budżetu państwa w części 39 – Transport podał sposób w jaki zrealizowany zostanie wniosek pokontrolny sformułowany w wystąpieniu. Opisując realizację wniosku wskazał m.in. działania podjęte w GITD w zakresie opracowania zasad postępowania mających na celu uniknięcie powstawania zobowiązań wymagalnych. Dodatkowo, na etapie opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 Główny Inspektor Transportu Drogowego zostanie zobowiązany do szczególnej staranności przy ustalaniu wielkości dochodów budżetowych oraz precyzyjnego ich zaplanowania.

²⁰ Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych w ramach NSS 2007-2013, Mechanizmu Finansowego EOG, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy oraz na pokrycie korekty systemowej w ramach Funduszu Spójności 2004-2006 na 2012 rok z części 83, poz. 8, 19, 98, 99.

²¹ Zgodnie z drukiem FNSS (BE) w 2012 r. planowano wydatki w kwocie 18.013.221,0 tys. zł.

9. W 2012 roku NIK przeprowadziła dwie kontrole, których wyniki pozostają w związku z wykonaniem budżetu państwa w części 39 - Transport. Wyniki kontroli pn. „Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK SA”²² (obejmującej okres 2010-2012 I półrocze) wskazują, że głównie na skutek braku w odpowiednich kwotach i terminach środków na finansowanie inwestycji kolejowych oraz opóźnień przy realizacji tych inwestycji z powodu organizacyjno-instytucjonalnego nieprzygotowania PLK SA do sprawnego korzystania ze środków unijnych, a także nieskutecznego nadzoru właścicielskiego nad działalnością tej spółki przez ministra właściwego do spraw transportu - istnieje realna możliwość utraty części dofinansowania UE w ramach POIiŚ²³. Wyniki kontroli pn. „Wykonywanie przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych”²⁴ wykazały natomiast, że w latach 2008 – 2012 GDDKiA rzetelnie i zgodnie z rządowymi programami budowy dróg krajowych²⁵ przygotowywała roczne plany wydatków majątkowych. W okresie tym, GDDKiA podpisała 38 umów o dofinansowanie inwestycji ze środków POIiŚ, a w wyniku ich realizacji uzyskano refundację wydatków poniesionych na inwestycje drogowe w łącznej kwocie 19.296,6 mln zł. Efektem rzeczowym tych wydatków było wybudowanie 1.371,6 km dróg. Stwierdzone w toku kontroli naruszenia postanowień umów o dofinansowanie skutkowały zmniejszeniem środków unijnych, przeznaczonych na te projekty, w łącznej kwocie 464,6 mln zł, którą przesunięto na realizację innych zadań. Ponadto ustalono, że w bilansach za lata 2008-2011 nie ujęto środków trwałych, powstałych w wyniku zakończonych zadań inwestycyjnych, co było niezgodne z przepisami art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 46 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku wykazały, że GDDKiA podjęła skuteczne działania w celu ujęcia w ewidencji księgowej wszystkich dróg i obiektów mostowych.

Ponadto, w I i II kwartale 2013 r. NIK przeprowadziła kontrolę pn. „Wykonanie planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego w 2012 roku”²⁶. Kontrolą objęto działalność Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) oraz PKP PLK SA. Z ustaleń tej kontroli wynika, że plan finansowy Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) na 2012 r. po zmianach, określony na kwotę 24.079,3 mln zł w zakresie wydatków został wykonany w kwocie 23.286,2 mln zł, tj. w 96,7%. Wpływy na rachunek KFD z tytułu refundacji ze środków europejskich w 2012 r. wyniosły 14.282,2 mln zł i stanowiły 55,3% ogólnej kwoty wpływów tego funduszu. Plan finansowy Funduszu Kolejowego (FK) przewidywał wpływy na poziomie 994,1 mln zł oraz wydatki w kwocie 988 mln zł. W 2012 r. do BGK wpłynęły 294 wnioski na łączną kwotę 806.088 tys. zł, co stanowiło 81,6% planowanej kwoty. Na dzień 31 grudnia 2012 r. FK osiągnął sumę bilansową w wysokości 328.400,0 tys. zł. Kwota ta była ponad 3-krotnie wyższa od zakładanej w Planie finansowym FK. Tak wysoka suma bilansowa była przede wszystkim skutkiem niepełnego wykorzystania środków przeznaczonych na realizację wydatków określonych w części A-C Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w 2012 roku.

²² Zob. Informacja o wynikach kontroli „Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK SA”. NIK, styczeń 2013, Nr ewid.: 2/2013/P/12/078/KIN.

²³ Według stanu na dzień 1 czerwca 2012 r. stopień wykorzystania przez PLK SA alokacji w działaniu 7.1 POIiŚ: Rozwój transportu kolejowego (20,6 mld zł) wynosił: 41% - według podpisanych umów o dofinansowanie projektów, 3,5% - według złożonych wniosków i 2% - według refundacji. W tym samym czasie GDDKiA, przy dwukrotnie wyższej alokacji w ramach POIiŚ, podpisała umowy o dofinansowanie na ponad 95% dostępnej kwoty alokacji i otrzymała refundację w wysokości ok. 50% alokacji.

²⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK „Wykonywanie przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych” kwiecień 2013, Nr ewid.: 191/2012/P12076/KIN.

²⁵ „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012” przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 163/2007 z dnia 25 września 2007 r. oraz „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015” przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r.

²⁶ Kontrola nr P/13/076.

II. Załączniki

Załącznik 1. Wystąpienie pokontrolne do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KIN-4100-04-01/2013
P/13/073

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/073 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 39 - Transport
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Marcin Chmielewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 85905 z dnia 25.01.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 8243 z dnia 08.01.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 2) 3. Natasza Sikora, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82492 z dnia 08.01.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3) 4. Tomasz Emiljan, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 85907 z dnia 12.03.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 2121-2122)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej zwane również Ministerstwem TBiGM, lub Ministerstwem).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Nowak, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej zwany Ministrem lub dysponentem części).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 39 – Transport.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody w części 39 zostały zrealizowane w 11,9%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Niski stopień wykonania planu dochodów budżetowych wynikał natomiast z przyjęcia przez podległego dysponenta III stopnia tj. Główny Inspektorat Transportu Drogowego, zbyt optymistycznych założeń przy sporządzaniu planu dochodów, zwłaszcza z tytułu grzywien nakładanych - w drodze mandatu karnego – na kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 6.840.304,0 tys. zł.

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 5% zrealizowanych w części 39 wydatków (u dysponenta części – dotacje na kwotę 360.417,1 tys. zł oraz u dysponenta trzeciego stopnia wydatki na kwotę 13.205,0 tys. zł) oraz badania analitycznego ksiąg

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa budżetowa na 2012 rok z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zgodnie z art. 175 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp) prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu. Niski stopień wykonania planu dochodów budżetowych wskazuje natomiast na celowość poprawy skuteczności nadzoru w obszarze planowania tych dochodów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 39 Transport została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa w części 39 zostały zaplanowane w kwocie 1.244.947,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 148.474,5 tys. zł, tj. 11,9% kwoty planowanej. Największy udział w dochodach wynoszący 34,9% stanowiły dochody uzyskane w rozdziale 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego (z planowanej kwoty 1.206.404,0 tys. zł. zrealizowano 51.787,3 tys. zł, tj. 4,3% kwoty planowanej) z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, kar nakładanych w drodze decyzji administracyjnej, kwot uzyskanych z opłat za wydanie zezwoleń zagranicznych na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego (zgodnie z art. 46 ust. 1a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁴), odsetek od kwot przechowywanych na rachunku sum depozytowych związanych z wpłacanymi wadiumi, jak również opłatami dokonywanymi na poczet odbieranych uprawnień na transport międzynarodowy. W ciągu roku budżetowego dysponent części 39 zwracał uwagę Głównemu Inspektorowi TD na niski stopień wykonania planu dochodów żądając wyjaśnienia przyczyn powstałych odchyień.

(dowód: akta kontroli str. 892-893)

Ponadto dochody realizowane były głównie w rozdziałach:

- 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 32.426,6 tys. zł. (planowano 7.828,0 tys. zł);
- 60093 - Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych w kwocie 24.896,3 tys. zł. (planowano 12.290,0 tys. zł.);
- 60056 – Urząd Lotnictwa Cywilnego w kwocie 14.384,3 tys. zł. (planowano 13.623,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 405-412)

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, iż niskie wykonanie planu dochodów w rozdziale 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego związane było z brakiem realizacji założeń, które przyjęto na etapie sporządzania planów na 2012 rok. Do połowy sierpnia 2012 r. pracownicy Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD) prowadzili kontrolę ruchu drogowego w oparciu o 75 przejętych od Policji oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) starych urządzeń rejestrujących, ujawniających naruszenia polegające na

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 ze zm, który wszedł w życie na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym - Dz.U. z 2010 r. Nr 249, poz. 1956 w dniu 1 stycznia 2011 r.

przekroczeniu przez kierowców pojazdów dozwolonej prędkości. Urządzenia te wykonywały zdjęcia o niskiej jakości. Ponad 50% fotografii nie nadawało się do odczytu, a część zdjęć wymagało ręcznej identyfikacji numeru rejestracyjnego przez operatora, co znacznie spowalniało i ograniczało automatyzację procesu. Ponadto z kilkumiesięcznym opóźnieniem nastąpiło zakończenie procedur przetargowych na zakup 300 stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Wstępnie planowano, iż 241 (z 300) nowych urządzeń zacznie pracować od lipca 2012 roku. Z uwagi na liczne odwołania wykonawców do Krajowej Izby Odwoławczej dotrzymanie powyższego terminu było niemożliwe. W związku z powyższym, montaż pierwszych nowych stacjonarnych fotoradarów rozpoczął się dopiero w połowie sierpnia 2012 roku. Do końca roku zainstalowano 240 sztuk sprzętu kontrolno-pomiarowego oraz zakończono instalację 29 sztuk wideorejestраторów w pojazdach inspekcji. Kolejnym istotnym powodem osiągnięcia niższych dochodów był brak wprowadzenia w 2012 r. zmian legislacyjnych przenoszących odpowiedzialność z kierującego pojazdem (w momencie popełnienia wykroczenia) na właściciela pojazdu. Dotychczasowy system odpowiedzialności sprawia, że ponad 60% wezwanych właścicieli chcąc uniknąć odpowiedzialności wskazuje kolejne osoby jako prowadzące pojazd lub osoby zameldowane poza granicami RP, przez co okres skutecznego ukarania sprawcy znacznie się wydłuża. Dodatkowo, dotychczasowy system przetwarzania i sankcjonowania naruszeń przepisów ruchu drogowego nie spełnił wymagań funkcjonalno-wydajnościowych. Częste awarie systemu oraz problemy z łącznością i brak odpowiedniej infrastruktury sprzętowej sprawiają, że nie jest on w stanie przetwarzać wymaganej liczby wykroczeń. Postępowanie zmierzające do wyłonienia wykonawcy na budowę docelowego systemu przetwarzania danych toczy się od września 2011 r. i dopiero w sierpniu 2012 r. doszło ono (z uwagi na systematyczne odwołania potencjalnych oferentów) do etapu składania ofert.

(dowód: akta kontroli str. 691-695)

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności budżetowe w kwocie 38.406,9 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 24.953,1 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 31.768,7 tys. zł, a zaległości - wyższe o 19.681,1 tys. zł. Zarówno należności, jak i zaległości wystąpiły w 2 działach, tj.:

- 1) 600 - Transport i łączność (należności w kwocie 38.151,1 tys. zł, zaległości w kwocie 24.697,3 tys. zł), w tym w rozdziale:
 - 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego (należności w kwocie 28.047,1 tys. zł, zaległości w kwocie 18.747,3 tys. zł),
 - 60011 - Drogi publiczne krajowe (należności w kwocie 3.624,2 tys. zł, zaległości w kwocie 1.499,1 tys. zł),
 - 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (należności w kwocie 4.741,1 tys. zł, zaległości w kwocie 3.519,2 tys. zł),
 - 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego (należności w kwocie 1.525,2 tys. zł, zaległości w kwocie 829,3 tys. zł),
 - 60093 - Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych (należności w kwocie 197,1 tys. zł, zaległości w kwocie 86,1 tys. zł),
 - 60094 - Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze (należności w kwocie 16,5 tys. zł, zaległości w kwocie 16,5 tys. zł);
- 2) 750 – Administracja publiczna (należności w kwocie 255,8 tys. zł, zaległości w kwocie 255,8 tys. zł całość w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej).

(dowód: akta kontroli str. 405-412)

Dysponent części monitorował podejmowane przez podległych dysponentów działania w zakresie egzekucji zaległości poprzez analizę danych wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych, tj. Rb-27 oraz Rb-N. Zobowiązano wszystkich podległych dysponentów do

przekazywania kwartalnych informacji na temat podejmowanych czynności zmierzających do wygezwyczajenia zaległości budżetowych.

(dowód akta kontroli, str. 842-843)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, na etapie planowania dochodów budżetowych w części 39, przyjęto nierealne założenia, co skutkowało niewykonaniem planu tych dochodów.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Planowanie wydatków budżetowych – dysponent części

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 39 zostały zaplanowane w wysokości 6.414.378,0 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone (na podstawie wstępnych kwot przekazanych przez Ministra Finansów zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012⁵) przez dysponenta części do projektu budżetu państwa wyniosły 5.855.079,0 tys. zł, tj. 91,3% kwoty ujętej w ustawie budżetowej⁶. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przekazując Ministrowi Finansów materiały do ustawy budżetowej Minister TBiGM wnioskując o zwiększenie limitu wydatków na 2012 r. podkreślił, iż przyznane wstępne kwoty wydatków na rok 2012 nie pozwolą na realizację szeregu istotnych zadań związanych z realizacją inwestycji kolejowych oraz zadań Głównego Inspektora Transportu Drogowego, na które niezbędna kwota wynosiła 745.829,0 tys. zł, z czego:

- 579.896,0 tys. zł dla PKP PLK S.A. na sfinansowanie kosztów przygotowania i realizacji inwestycji na liniach kolejowych o znaczeniu państwowym, określonych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych na lata 2010-2013;
- 165.933,0 tys. zł dla Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego na budowę Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym oraz wydatki związane z wdrożeniem Elektronicznego Poboru Opłat (ETC).

Ponadto Minister TBiGM poinformował Ministra Finansów, iż przyznany wstępny limit na 2012 r. nie pozwoli na zabezpieczenie środków w kwocie 202.527,0 tys. zł z przeznaczeniem na:

- rekompensatę z tytułu strat poniesionych przez PKP PLK S.A. w związku z nałożeniem na tę spółkę zadań i obowiązków, które nie znajdują się w grupie oferowanych przez nią usług lub nie są związane z jej profilem działalności, a obciążenie nimi spółki, jako zarządcy infrastruktury kolejowej, nie ma gospodarczego ani celowościowego uzasadnienia. Dotyczy to utrzymania przejazdów kolejowych oraz pokrywania kosztów związanych z funkcjonowaniem Służby Ochrony Kolei (200.500,0 tys. zł);
- sfinansowanie kosztów funkcjonowania Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, w tym na prezentacje multimedialne, reklamy prasowe, konferencje i wystawy (1.807,0 tys. zł);
- sfinansowanie kosztów funkcjonowania Centrum Unijnych Projektów Transportowych (220,0 tys. zł), m.in. na pokrycie wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacyjny Osób Niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 494-497, 836-841)

⁵ Dz.U. Nr 56, poz. 290.

⁶ Zgłoszona (w piśmie Ministra Finansów z dnia 6.04.2011 r.) kwota nie obejmowała środków na wynagrodzenia, finansowanie i współfinansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE (w ramach funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności), a także środków pochodzących z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

W trakcie dalszych prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2012 wydatki w części 39-Transport zostały zwiększone dla:

- Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD) o kwotę 96.300,0 tys. zł (na projekt „Budowa Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym” – 49.300,0 tys. zł oraz na „Elektroniczny System Poboru Opłat” – 47.000,0 tys. zł);
- PKP PLK S.A. z tytułu wzrostu podatku akcyzowego od paliw silnikowych o kwotę 198.331,0 tys. zł.

Ponadto w części 83 – Rezerwy celowe została ujęta kwota 50.700,0 tys. zł z przeznaczeniem dla GITD na wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 894)

Przy planowaniu uwzględniono czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie budżetu państwa kwot wydatków, w tym: wstępne kwoty wydatków dla części 39, założenia do projektu budżetu państwa (m.in. prognozy wskaźników makroekonomicznych, opracowanych przez Ministra Finansów), ujęte w aktach prawnych zobowiązania budżetu państwa (m.in. w odniesieniu do dotacji) oraz zadania wynikające z Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 834.803,3 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały z ich zwiększenia decyzjami Ministra Finansów o 837.039,6 tys. zł z rezerw celowych (część 83) budżetu państwa, z przeznaczeniem na:

- infrastrukturę drogową i portową (poz. 5) - 31,0 tys. zł;
- współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (poz. 8) - 782.008,6 tys. zł;
- szkolenia i wynagrodzenia nowo mianowanych urzędników służby cywilnej (poz. 20) - 79,9 tys. zł;
- rezerwę na sfinansowanie ustawowych ulg przejazdowych (poz. 52) - 50.133,0 tys. zł;
- sfinansowanie skutków zmian systemowych (poz. 57) wynikających z art. 94 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁷, w tym sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi - 4.743,0 tys. zł;
- dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59) - 40,5 tys. zł,
- podwyżkę uposażeń funkcjonariuszy Policji od dnia 1 lipca 2012 r. (poz. 72) - 3,6 tys. zł.

Ponadto Minister Finansów zmniejszył plan wydatków części 39 o kwotę 2.236,3 tys. zł w związku z przeniesieniem środków – dwiema decyzjami – do części 21 – Gospodarka morska. Plan po zmianach na dzień 31 grudnia 2012 roku wynosił 7.249.181,3 zł tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 522)

W 2012 r. nie wykorzystano (nie uruchomiono) planowanych środków z rezerwy celowej poz. 63 - Wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, które miały być przeznaczone na sfinansowanie od dnia 01.09.2012 r. wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla 100 etatów w grupie członków korpusu służby cywilnej w GITD. W dniu 4 października 2012 r. Minister Finansów, biorąc pod uwagę stan zaawansowania wdrażania systemu fotoradarów, nie znalazł uzasadnienia dla uruchomienia środków.

(dowód: akta kontroli str. 907-914)

W 2012 r. dysponent części 39 nie korzystał z rezerwy celowej w pozycji 24 - Wydatki finansowane ze zwrotów niewykorzystanych środków kredytowych z Międzynarodowych Instytucji Finansowych.

⁷ Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1241 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 865-870)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 837.039,6 tys. zł wykorzystano 828.680,1 tys. zł, tj. 99,0%. Stopień wykorzystania tych środków według poszczególnych pozycji przedstawiał się następująco:

- w poz. 5 - 100% (31,0 tys. zł);
- w poz. 8 – 99,9% (781.488,2 tys. zł z 782.008,6 tys. zł);
- w poz. 20 – 88,4% (70,61 tys. zł z 79,92 tys. zł). Niepełne wykorzystanie rezerw wynikało z przebywania jednej osoby na urlopie macierzyńskim oraz przekroczeń rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i rentowe, a także z zaokrągleń składek ZUS;
- w poz. 52 – 85,6% (42.991,3 tys. zł, z 50.133,0 tys. zł). Zwroty wynikały z zaliczkowego sposobu rozliczania dotacji przedmiotowej za miesiąc grudzień;
- w poz. 57 – 85,5% (4 054,9 tys. zł z 4.742,9 tys. zł). Niepełne wykorzystanie środków dotyczyło głównie umów zlecenia zawieranych z egzaminatorami Lotniczej Komisji Egzaminacyjnej Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz niższych płatności za użytkowanie systemu komputerowego do testów z języka angielskiego;
- w poz. 59 – 100% (40,5 tys. zł);
- w poz. 72 – 100% (3,6 z tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 232-235, 729-730)

W 2012 r. Minister TBiGM dokonał (15 decyzjami) blokad wydatków na łączną kwotę 299.473,4 tys. zł w dniach:

- 21.11.2012 r. na kwotę 1.638,4 tys. zł w odniesieniu do zaplanowanych wydatków na inwestycję pn. "Modernizacja linii kolejowej nr 237 Lębork – Maszewo Lęborskie" realizowaną przez PKP PLK S.A. z uwagi na wykonanie zadania niższym niż planowano kosztem;
- 28.11.2012 r. na kwotę 152.960,7 tys. zł, w odniesieniu do wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA przeznaczonych na realizację inwestycji budowlanych i zakupów inwestycyjnych, z uwagi na niższe koszty wykonanych inwestycji oraz opóźnienia w realizacji zadań;
- 28.11.2012 r. na kwotę 1.769,7 tys. zł, w odniesieniu do wydatków ujętych w planie finansowym MTBiGM przeznaczonych na projekt pn. „Roczny Plan Działań Pomocy Technicznej i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko”, z uwagi na niższe niż pierwotnie planowano zapotrzebowanie na środki związane z działaniami w zakresie Pełnienia Funkcji Instytucji Pośredniczącej oraz Ewaluacji Programu;
- 03.12.2012 r. na kwotę 10.842,4 tys. zł, w odniesieniu do wydatków ujętych w planie finansowym CUPT, przeznaczonych na projekt pn. „Roczny Plan Działań Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko”, z uwagi na niższe niż pierwotnie planowano koszty wykonania poszczególnych zadań projektu, a także brak realizacji niektórych zadań;
- 06.12.2012 r. na kwotę 35.550,0 tys. zł, w odniesieniu do wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA (5.550,0 tys. zł w związku z przedłużającymi się procedurami przetargowymi na realizację usług wsparcia technicznego w zakresie informatyki oraz wstrzymaniem procedury przetargowej na wdrożenie systemu SAP) oraz w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (30.000,0 tys. zł w związku z brakiem rozstrzygnięcia przetargu organizowanego przez Centrum Usług Wspólnych na dostawę komputerów oraz przedłużającymi się procedurami przetargowymi na realizację usługi druku masowego, dostawę mebli i umundurowania dla Inspektorów Transportu Drogowego);
- 10.12.2012 r. na kwotę 8.935,0 tys. zł, w odniesieniu do wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA przeznaczonych na projekt pn. „Roczny Plan Działań Pomocy

- Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko”, z uwagi na mniejsze zapotrzebowanie na środki przeznaczone m.in. na wsparcie merytoryczne (analizy, ekspertyzy, doradztwo, tłumaczenia, etc), wyposażenie, remonty i wynajmem powierzchni biurowych;
- 13.12.2012 r. na kwotę 789,3 tys. zł, w odniesieniu do wydatków ujętych w planie finansowym MTBiGM m.in. z powodu rezygnacji z realizacji części zadań w ramach prac nad przygotowaniem Narodowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2012-2020;
 - 13.12.2012 r. na kwotę 30.583,7 tys. zł, w odniesieniu do wydatków GDDKiA, w związku z oszczędnościami uzyskanymi w wyniku rozstrzygnięć przetargów i rozliczeń końcowych prac, zmiany norm wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁸ (konieczność wykonania nowych analiz akustycznych, dostosowania dokumentacji do nowych przepisów) oraz przedłużających się procedur administracyjnych;
 - 19.12.2012 r. na kwotę 156,8 tys. zł, w odniesieniu do wydatków GDDKiA, w związku z oszczędnościami powstałymi w wyniku wyboru tańszych ofert wykonawców oraz wcześniejszego zakończenia procesu przekazywania rezerw państwowych mobilizacyjnych i części magazynów do zasobów Agencji Rezerw Materiałowych;
 - 20.12.2012 r. na kwotę 12.348,3 tys. zł, w związku z opóźnieniami przy realizacji inwestycji budowlanej pn. „Modernizacja linii kolejowej nr 4 Centralna Magistrala Kolejowa” (z powodu problemów w postępowaniach przetargowych oraz uzyskiwaniem decyzji administracyjnych) realizowanego przez PKP PLK S.A.;
 - 20.12.2012 r. na kwotę 4.193,9 tys. zł, w związku z mniejszym niż planowano zapotrzebowaniem na środki w ramach Roczego Planu Działań Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko realizowanego przez PKP PLK S.A.;
 - 21.12.2012 r. na kwotę 16.936,5 tys. zł, w związku z mniejszymi niż planowano wydatkami w ramach planu finansowego GDDKiA, przeznaczonymi na zakupy inwestycyjne, z uwagi na opóźnienia w realizacji zadań (m.in. spowodowane odwołaniami od decyzji odszkodowawczych) oraz zrealizowaniem inwestycji niższym niż planowano kosztem;
 - 28.12.2012 r. na kwotę 1.253,3 tys. zł, w ramach wydatków realizowanych przez Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie, przeznaczonych na realizację zadań ujętych w projekcie TEN-T pn. „Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry”, w związku z opóźnieniem realizacji zadań (w wyniku unieważnienia postępowań przetargowych, braku ofert oraz ofert wyższych od posiadanych środków);
 - 31.12.2012 r. na kwotę 6.715,5 tys. zł, w związku z niższymi niż planowano wydatkami w ramach planu finansowego GDDKiA na zakup energii, opłaty za wynajem, szkolenia oraz pochodne od wynagrodzeń;
 - 31.12.2012 r. na kwotę 14.800,0 tys. zł, w związku z niższymi niż planowano wydatkami w ramach planu finansowego GDDKiA, spowodowanymi opóźnieniem realizacji zadań w zakresie dokumentacji i archeologii oraz wykupu gruntów.
- (dowód: akta kontroli str. 523-542)

Planowanie wydatków budżetowych – dysponent III stopnia⁹

Dla dysponenta III stopnia wydatki budżetu państwa w części 39 zostały zaplanowane w wysokości 98.056,0 tys. zł. (wydatki zgłoszone przez dysponenta III stopnia na etapie opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej w tej części wyniosły 98.029,0 tys. zł, tj. 99,9% kwoty ujętej w ustawie budżetowej). Różnica w kwotach pomiędzy

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.1109.

⁹ Zadania dysponenta III stopnia wykonuje Biuro Administracyjno-Finansowe MTBiGM.

projektem a ustawą wynika z ujęcia w ustawie budżetowej środków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi z tytułu dodatków służby cywilnej dla mianowanych z dniem 1 grudnia 2011 r. oraz zmniejszenia środków odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, wynikającego z przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej¹⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 1000,1098-1100,1382-1468)

Zaplanowany na podstawie ustawy budżetowej limit wydatków dysponenta III stopnia, został zmniejszony w trakcie roku per saldo o kwotę 2.604,0 tys. zł (tj. do kwoty 95.451,0 tys. zł). Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków były skutkiem:

- zwiększenia wydatków z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 675,0 tys. zł z przeznaczeniem na: sfinansowanie przejętych zadań realizowanych w 2010 r. ze środków gromadzonych na rachunku dochodów własnych, wypłatę dodatków służby cywilnej dla urzędników mianowanych i przewidzianych do mianowania oraz sfinansowanie niezależnego audytu wydatków poniesionych w 2011 r. w ramach umowy pożyczki (7384POL – Trzeci Projekt Utrzymania i Rehabilitacji Dróg);
- zwiększenia wydatków - decyzją Ministra TBiGM - o kwotę 594,0 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie remontu pomieszczeń w budynkach Ministerstwa przy ul. Chałubińskiego 4/6;
- zmniejszenia wydatków - decyzjami Ministra Finansów - o kwotę 2.236,0 tys. zł, zaplanowanych na prace analityczne związane z przygotowaniem nowego lotniska centralnego dla Polski jako elementu systemu transportowego oraz na kampanie społeczne promujące bezpieczne zachowania wśród uczestników ruchu drogowego;
- zmniejszenia wydatków - decyzjami Ministra TBiGM per saldo - o kwotę 1.637,0 tys. zł, zaplanowanych m.in. na prace analityczne związane z przygotowaniem nowego lotniska centralnego dla Polski jako elementu systemu transportowego, na kampanie społeczne promujące bezpieczne zachowania wśród uczestników ruchu drogowego oraz na realizację zadań obronnych.

(dowód: akta kontroli, str. 1037-1084)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 674,4 tys. zł wykorzystano 612,1 tys. zł, tj. 90,7%. Główną przyczyną niepełnej realizacji były niższe od zaplanowanych w IV kwartale 2012 r., koszty podróży służbowych członków Komisji Weryfikacyjnej do sprawdzenia kwalifikacji kandydatów na egzaminatorów i egzaminatorów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym (ze względu na mniejszą liczbę przeprowadzonych egzaminów). W wyniku badania wykorzystania przez dysponenta III stopnia środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 518,6 tys. zł (tj. 84,0% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych) ustalono, że zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostki i przeznaczone zostały na realizację zadań, które były finansowane w 2010 r. z rachunku dochodów własnych, a w latach 2011 - 2012 (zgodnie z art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*¹¹) sfinansowane zostały z utworzonej w budżecie państwa rezerwy celowej (funkcjonowanie Komisji Weryfikacyjnej do sprawdzenia kwalifikacji kandydatów na egzaminatorów i egzaminatorów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym).

(dowód: akta kontroli, str. 1030-1031,1098-1100)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MTBiGM dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Zgłoszone przez dysponenta części 39 wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

¹⁰ Dz.U. Nr 291, poz. 1707.

¹¹ Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Wydatki budżetowe – dysponent części

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w części 39 - Transport wydatki wyniosły 6.840.304,0 tys. zł, co stanowiło 94,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki części 39 były wyższe o 965.066,7 tys. zł, tj. o 16%. Największy wzrost wydatków wystąpił w rozdziale 60002 - Infrastruktura kolejowa (o 682.534,9 tys. zł, tj. o 29%), rozdziale 60011-Drogi publiczne krajowe (o 175.056,5 tys. zł, tj. o 9,0% oraz w rozdziale 60055-Inspekcja Transportu Drogowego (o 55 730,2 tys. zł, tj. o 181,0%).

W podziale na funkcjonujących w części 39 dysponentów, wydatki zostały wykonane przez:

- dysponenta części w kwocie 3.057.678,5 tys. zł (udział w wydatkach części - 44,7%);
- Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 2.730.828,6 tys. zł (udział w wydatkach części - 39,9%);
- Centrum Unijnych Projektów Transportowych w kwocie 826.532,1 tys. zł (udział w wydatkach części - 12,1%);
- Biuro Finansowe/Biuro Administracyjno-Finansowe Ministerstwa, wykonujące zadania dysponent III stopnia w kwocie 82.816,8 tys. zł (udział w wydatkach części 1,2%),
- Urząd Lotnictwa Cywilnego w kwocie 55.817,9 tys. zł (udział w wydatkach części - 0,8%),
- Główny Inspektorat Transportu Drogowego w kwocie 86.631,0 tys. zł (udział w wydatkach części - 1,3%).

(dowód: akta kontroli str. 7-130)

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 600 - Transport i łączność (stanowiły 98,0% wydatków ogółem w części 39) i wyniosły 6.705.160,7 tys. zł, tj. 95% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim:

- dotacji podmiotowych z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 2580) w wysokości 1.191.740,1 tys. zł (całość w rozdziale 60002);
- zakupu usług pozostałych (§ 4300) – 995.289,4 tys. zł (z czego 881.842,8 tys. zł, tj. 88,0%, wydatkowano w rozdziale 60011);
- dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ufp, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich (§ 6209) w wysokości 894.725,1 tys. zł (z czego 894.696,3 tys. zł, tj. 100%, wydatkowano w rozdziale 60002);
- dotacji celowych z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 6230) w kwocie 826.089,3 tys. zł (z czego 825.227,7 tys. zł, tj. 99%, wydatkowano w rozdziale 60002);
- zakupu usług remontowych (§ 4270) w kwocie 792.145,8 tys. zł (z czego 780.065,6 tys. zł, tj. 98,0%, wydatkowano w rozdziale 60011);
- dotacji przedmiotowych z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 2630) w kwocie 434.016,0 tys. zł (całość w rozdziale 60001);
- dotacji celowych z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (§ 2830) w kwocie 371.159,1 tys. zł. (całość w rozdziale 60001).

(dowód: akta kontroli str. 437-460)

Niższe o 408.876,3 tys. zł od planowanego wykonanie wydatków w części 39 dotyczyło głównie:

- rozdziału 60011 - Drogi publiczne krajowe – nie wykorzystano środków w wysokości 214.443,7 tys. zł;

- rozdziału 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego – nie wykorzystano środków w wysokości 67.992,3 tys. zł;
- rozdziału 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – nie wykorzystano środków w wysokości 43.102,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 331-337)

W ujęciu kwotowym w rozdziale 60011 największe środki (w tys. zł) nie zostały wykorzystane w paragrafach, wymienionych w poniższym zestawieniu:

Nr paragrafu	Plan po zmianach	Wykonanie wydatków	Różnica
6060	299.752,0	162.435,2	137.316,9
4300	917.279,3	881.842,8	35.436,5
6050	69.041,0	36.539,7	32.501,3

Niższe wykorzystanie środków spowodowane zostało:

- w § 4300 - koniecznością wykonania nowych analiz akustycznych i dostosowania dokumentacji w związku ze zmianą norm (wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹²), rozstrzygnięciem przetargów na niższe wartości niż szacowano, wydłużającymi się procedurami administracyjnymi, koniecznością uzupełnienia dokumentacji geologicznej (wynikającą z opracowań geotechnicznych), brakiem aktualnych materiałów geodezyjnych, koniecznością przeprowadzenia dodatkowych uzgodnień dotyczących ostatecznej lokalizacji inwestycji, przedłużającymi się pracami wykopaliskowymi oraz przedłużającą się procedurą administracyjną uzyskania pozwolenia wodnoprawnego;
- w § 6050 - rozstrzygnięciem przetargu po cenie niższej niż planowano, problemami z procedurą przetargową (unieważnienia postępowania przetargowego), brakiem płynności finansowej dostawcy materiałów wykończeniowych, a także problemami z uzyskaniem decyzji administracyjnych;
- w § 6060 - wniesionymi odwołaniami od decyzji wyłączeniowych, nieuzyskaniem w planowanym terminie decyzji ZRID¹³ (głównie na skutek licznych odwołań i konieczności ich długotrwałego rozpatrywania przez kolejne organy), zaskarżeniem decyzji odszkodowawczych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, niezakończonymi przez Urzędy Wojewódzkie postępowaniami wyłączeniowymi i odszkodowawczymi, brakiem decyzji Sądów Rejonowych o zezwolenie na złożenie do depozytu sądowego odszkodowań, koniecznością regulacji stanów prawnych nieruchomości, przekazaniem spraw do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, bądź niższą niż szacowano kwotą wypłaconych odszkodowań.

(dowód: akta kontroli str. 331-337, 896-903)

W ujęciu kwotowym w rozdziale 60055 największe środki (w tys. zł) nie zostały wykorzystane w paragrafach:

Nr paragrafu	Plan po zmianach	Wykonanie wydatków	Różnica
4300	60.140,9	9.717,2	50.423,7
4020	29.267,5	25.534,4	3.733,1

Niższe wykorzystanie środków związane było:

- w § 4020 – ze stopniowym zatrudnianiem aplikantów, którzy kierowani byli na specjalistyczne kursy. W 2012 r. przeszkolono ponad 250 inspektorów dla Biura Elektronicznego Poboru Opłat oraz dla Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym. Ostatnie rozstrzygnięcia konkursów miały miejsce na przełomie

¹² Dz. U. 2012 r., poz. 1109.

¹³ Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

grudnia 2012 r. i stycznia 2013 r., dlatego też środki, które zostały zwrócone w 2012 r. zostaną w pełni wykorzystane w 2013 r.;

- w § 4300 – z opóźnieniem wynikającym z przedłużającej się procedury przetargowej na świadczenie usług personalizowania, wydruku, konfekcjonowania, kopertowania i doręczania korespondencji. Postępowanie zostało wszczęte publikacją ogłoszenia o zamówieniu w TED¹⁴ w dniu 23 listopada 2011 r. w trybie przetargu nieograniczonego. Do zawarcia umowy doszło w dniu 23 października 2012 r. z powodu problemów z przeprowadzeniem i zakończeniem procedury przetargowej.

W ujęciu kwotowym w rozdziale 60012 najwyższe środki (w tys. zł) nie zostały wykorzystane w następujących paragrafach:

Nr paragrafu	Plan po zmianach	Wykonanie wydatków	Różnica
4300	55.438,0	48.786,4	6.651,6
6060	23.031,0	17.307,0	5.724,0
4308	5.972,0	1.230,9	4.741,1

Niższe wykorzystanie środków związane było:

- w § 4300 - z przedłużającymi się procedurami przy niektórych postępowaniach przetargowych na realizację usług wsparcia technicznego w zakresie informatyki, wstrzymaniem uruchomienia procedury przetargowej na roll-out systemu SAP oraz przesunięciem terminów płatności w umowach wieloletnich z bieżącego roku na kolejne lata;
- w § 4308 - ze mniejszym zapotrzebowaniem na realizację zadań wsparcia merytorycznego w ramach projektów POIiŚ, z brakiem możliwości finansowania zewnętrznych usług w związku z wydaną interpretacją IZ¹⁵ w tym zakresie;
- w § 6060 - z rozstrzygnięciami przetargów na kwoty niższe niż zakładano oraz z niezrealizowaniem części planowanych wydatków na zakup sprzętu informatycznego (w związku z przedłużającym się procesem reorganizacji GDDKiA).

(dowód: akta kontroli str. 331-337, 896-903)

Wydatki dysponenta części na dotacje

W części 39 na dotacje¹⁶ zaplanowano kwotę 3.056.238,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 3.852.287,8 tys. zł, tj. o 26,0%. Zrealizowane wydatki wyniosły 3.808.217,4 tys. zł, tj. 98,86% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 728.714,7 tys. zł, tj. o 23,7%. Zwiększenia dotacji wynikały głównie z przesunięć kwot z rezerw celowych oraz przeniesienia kwot z dotacji podmiotowych na dotacje celowe decyzjami Nr DB-1gg-032-14/12 z dnia 5 kwietnia 2012 r. oraz Nr Db-1gg-032-31/12 z dnia 22 maja 2012 roku.

(dowód: akta kontroli str. 151-154, 543-546, 547-558, 559-564, 1510-1516)

Na dotacje przedmiotowe (§ 2630) zaplanowano kwotę 393.300,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 443.433,0 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 434.016,0 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 19.982,7 tys. zł, tj. o 4,8%. Dotacje te były przekazywane spółkom realizującym kolejowe przewozy pasażerskie¹⁷.

(dowód: akta kontroli str.1510- 1524)

¹⁴ Tenders Electronic Daily.

¹⁵ Instytucja zarządzająca.

¹⁶ Dotacje udzielane przez dysponenta części oraz dotacje ujęte w planach finansowych funkcjonujących w części 39 dysponentów niższego stopnia (łącznie z dotacjami z czwartą cyfrą 2, 8 i 9), które w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (DzU.2010.38.207), są zaliczane do „wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 upf. w tym wydatki budżetu środków europejskich”, a nie do „dotacji i subwencji”.

¹⁷ Przewozy regionalne Sp. z o.o, PKP Intercity SA, Koleje Mazowieckie Sp. z o.o, PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o, WKD Sp. z o.o, Koleje Dolnośląskie S.A., Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o, Koleje Śląskie Sp. z o.o.

Na dotacje podmiotowe (§ 2270, 2580) zaplanowano kwotę 1.306.366,0 tys. zł, którą w trakcie roku zmniejszono do 1.203.785,4 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 1.201.902,1 tys. zł, tj. 99,84% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 209.123,2 tys. zł, tj. o 21,1%. Dotacje podmiotowe były przekazywane PKP PLK S.A. na dofinansowanie kosztów utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej oraz uczelniom publicznym¹⁸ kształcącym personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego. Szczegółową kontrolą objęto umowę o *dofinansowanie z budżetu państwa kosztów remontu i utrzymania infrastruktury kolejowej poniesionych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w okresie 01.01.2010 r. – 31.12.2012 r.* W ramach ww. umowy na 2012 r. zaplanowano wydatkowanie kwoty 1.193.623,4 tys. zł¹⁹, z której zrealizowano kwotę 1.191.740,1 tys. zł. Rozliczenie poszczególnych kwot dotacji następowało zgodnie z § 4 umowy na podstawie rozliczeń składanych w ciągu 25 dni po upływie każdego miesiąca. Badaniu poddano rozliczenia za miesiąc czerwiec, październik, listopad i grudzień 2012 r. oraz rozliczenie roczne. Do rozliczeń dołączono m.in.: wykazy faktur za poszczególne okresy, raporty z wykonania zakresów rzeczowych zadań realizowanych w ramach remontów infrastruktury kolejowej, zestawienia wynagrodzeń pracowników PKP PLK SA w zakresie utrzymania infrastruktury kolejowej i remontów oraz zestawienia faktur korygujących. Wszystkie przedłożone dokumenty były weryfikowane pod względem merytorycznym przez Departament Kolejnictwa, a pod względem rachunkowym przez Departament Budżetu. W zbadanych rozliczeniach nie stwierdzono nieprawidłowości. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano zadania określone w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 1617- 2097)

Na dotacje celowe (§ 2000, 2002, 2008, 2009, 2800, 2830, 6200, 6202, 6208, 6209, 6230) zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 1.356.573,0 tys. zł, którą w trakcie roku zwiększono do 2.205.069,4 tys. zł, tj. o 63%. Zrealizowane wydatki wyniosły 2.172.299,2 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 499.608,8 tys. zł, tj. o 29,9%. Dotacje celowe przeznaczone były głównie na dofinansowanie zadań związanych m.in. z kolejowymi przewozami pasażerskimi, projektami pomocy technicznej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz zadań inwestycyjnych na liniach kolejowych o znaczeniu państwowym (na przebudowę dworców kolejowych).

Dysponent części 39 zaplanował na dotacje celowe kwotę 1.310.555,0 tys. zł, którą w trakcie roku budżetowego zwiększono do 1.411.919,9 tys. zł, tj. o 7,7%. Zrealizowane wydatki wyniosły 1.379.526,3 tys. zł, tj. 97,7% planu po zmianach. Na realizację zadań finansowanych środkami z dotacji celowych MTBiGM podpisało 9 umów.

(dowód: akta kontroli str. 155-230, 543-546)

Szczegółową kontrolą objęto dwie umowy o wartości 360.417,1 tys. zł, co stanowi 26,1% kwoty udzielonych dotacji, w tym o świadczenie usług w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich z PKP Intercity SA na kwotę 297.366,2 tys. zł oraz o organizowanie, wykonywanie i dotowanie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej realizowanych przez PKP Intercity SA w ramach usług publicznych na kwotę 63.050,9 tys. zł.

Międzywojewódzkie kolejowe przewozy pasażerskie realizowane w ramach usług publicznych wykonywane były w 2012 r. przez PKP Intercity SA na podstawie umowy ramowej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich z dnia 25 lutego 2011 r. oraz zawieranej na jej podstawie umowy rocznej o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w okresie 01.01.2012 r. – 31.12.2012 r. z dnia 27 marca 2012 roku. Zgodnie z pkt 3.1 ppkt o) umowy ramowej przewoźnik zobowiązany jest m.in. do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla zadań objętych umową, tak aby możliwa była identyfikacja poszczególnych operacji księgowych.

¹⁸ Politechnika Rzeszowska, Państwowa Wyższa Szkoła zawodowa w Chełmie oraz Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych w Dęblinie.

¹⁹ Aneks nr 12 z dnia 14 grudnia 2012 r.

W każdym miesiącu przewoźnik, w myśl pkt 6.5 umowy ramowej, zobowiązany jest do składania Ministerstwu miesięcznego rozliczenia z wykonania zadania w terminie do ostatniego dnia roboczego miesiąca następnego po miesiącu, którego rozliczenie dotyczy. Składane przez przewoźnika rozliczenia zawierały m.in.: informacje dotyczące przychodów z realizacji zadania, kosztów realizacji zadania oraz rozsądnego zysku. Weryfikację merytoryczną rozliczeń z realizacji zadania sporządzanych przez PKP Intercity SA w 2012 r. wykonywał Departament Kolejnictwa, a weryfikację formalną i rachunkową - Departament Budżetu. Badaniu poddano rozliczenia umowy za miesiąc grudzień 2012 r. oraz rozliczenie roczne. W zbadanych rozliczeniach nie stwierdzono nieprawidłowości. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano określone w umowach zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1525-1578)

W myśl pkt 6.6.1. umowy ramowej za naruszenie parametrów jakościowych, niezachowanie punktualności kwalifikowanej, bądź nieterminowego przekazywania dokumentów (określonych w ww. umowie) Ministerstwo nakłada na przewoźnika kary umowne zgodnie z określonym taryfikatorem. W dniu 15 października 2012 r. Dyrektor Departamentu Kolejnictwa w MTBiGM zwrócił się do Dyrektora Departamentu Budżetu w MTBiGM o naliczenie kar z tytułu niedotrzymania poziomu wskaźnika punktualności kwalifikowanej 75% dla 5 pociągów międzywojewódzkich w wysokości 57,4 tys. zł w miesiącu wrześniu 2012 roku. Kwota określona w nocie obciążającej Nr 14 z dnia 17.10.2012 r. została przelana na rachunek ministerstwa w dniu 29.10.2012 roku.

(dowód: akta kontroli str.1581-1585)

Prawidłowość rozliczenia dotacji z tytułu realizacji zadania w danym roku kalendarzowym, w tym zgodność rozliczenia z przepisami o rachunkowości oraz przepisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007²⁰, została potwierdzona przez biegłego rewidenta w ramach badania sprawozdania finansowego przewoźnika. Opinię biegłego rewidenta z badania prawidłowości rozliczenia dotacji - przewoźnik przekazuje Ministrowi TBiGM w terminie 30 dni od daty jego otrzymania (pkt 6.5.13 i 6.5.13a umowy ramowej). Do czasu zakończenia kontroli przewoźnik nie dostarczył opinii wraz z raportem biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego spółki za 2012 rok. Z opinii biegłego rewidenta z badania prawidłowości rozliczenia dotacji za 2011 r. wynika m.in., że rozliczenia prowadzone były w oparciu o postanowienia umowy ramowej. W opinii tej stwierdzono, że przychody i koszty realizowanego zadania wykazane w rozliczeniach dotacji za 2011 r. wynikają bezpośrednio z ksiąg rachunkowych, zorganizowanych w formie oddzielnego komputerowego zbioru danych.

(dowód: akta kontroli str. 2098-2120)

Międzynarodowe kolejowe przewozy pasażerskie realizowane w ramach usług publicznych wykonywane były w 2012 r. m.in. przez PKP Intercity SA (na podstawie umowy o organizowanie, wykonywanie i dotowanie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej realizowanych przez PKP Intercity SA w ramach usług publicznych w okresie 01.01.2012r. – 31.12.2012 r. zawartej w dniu 16 maja 2012 r. pomiędzy Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej a PKP Intercity SA.

Zgodnie z postanowieniami ww. umów przewoźnicy mają obowiązek prowadzić oddzielną rachunkowość dla przewozów realizowanych w ramach zadania. Sposób wykorzystania dotacji za 2012 r. poddawany był ocenie w trakcie badania sprawozdań finansowych spółki za ten rok. Weryfikację merytoryczną rozliczeń z realizacji zadań sporządzanych przez PKP Intercity SA w 2012 r. wykonywał Departament Kolejnictwa, a weryfikację formalną i rachunkową - Departament Budżetu. Badaniu poddano rozliczenia umowy za miesiąc grudzień 2012 r. oraz rozliczenie roczne. W zbadanych rozliczeniach nie stwierdzono nieprawidłowości. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową

²⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 – Dz.U.U.E.L.2007.315.1

kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych na nie wydatków zrealizowano zadania określone w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 1586-1616)

Wydatki budżetu państwa w podziale na grupy ekonomiczne²¹

Zrealizowane przez dysponenta części dotacje i subwencje wyniosły 2.009.476,0 tys. zł, tj. 99% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 289.611,0 tys. zł, tj. 16,8%.

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 2.622.804,0 tys. zł, tj. 94,7% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 313.417,0 tys. zł, tj. 13,6%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 433.265,5 tys. zł (17%) oraz zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 2.083.432,1 tys. zł (79%).

(dowód: akta kontroli str. 731-734, 884)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 39 wyniosły 5.405,0 tys. zł, tj. 78,1% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 11,4%, tj. o 555,0 tys. zł. Wyższa niż 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem wyższych wydatków na umundurowania dla 300 zatrudnionych w 2012 r. Inspektorów Transportu Drogowego

(dowód: akta kontroli str. 842)

Wydatki majątkowe²² zrealizowano w wysokości 1.107.033,0 tys. zł, tj. 84,6% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 257.547,0 tys. zł.

Wydatki majątkowe zrealizowano głównie w dziale 600-Transport i łączność wyniosły 1.089.544 tys. zł (98,4%), a w dziale Dział 752-Obrona narodowa – 12.454 tys. zł (1,1%).

(dowód: akta kontroli str. 731-734)

W części 39 środki na zakupy inwestycyjne (§ 606²³) wykorzystano głównie w:

- rozdziale 60005 (Autostrady) na wykup gruntów pod autostrady płatne. Wykorzystano 22.254,0 tys. zł z planowanej kwoty 24.060,0 tys. zł;
- rozdziale 60011 (Drogi publiczne krajowe). Na wykupy gruntów pod drogi krajowe wykorzystano 147.031,0 tys. zł (z planowanych 284.190,0 tys. zł). Na zakupy gotowych dóbr inwestycyjnych wykorzystano 15.404,0 tys. zł (z planowanych 15.562,0 tys. zł);
- rozdziale 60012 (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad ogółem) na zakupy gotowych dóbr inwestycyjnych wykorzystano 17.307,0 tys. zł (z planowanych 23.031,0 tys. zł);
- rozdziale 60055 (Inspekcja Transportu Drogowego) na zakupy gotowych dóbr inwestycyjnych wykorzystano 19.033,0 tys. zł (z planowanych 20.404,0 tys. zł).

W części 39 środki na wydatki inwestycyjne (§ 605²⁴) w 2012 r. wykorzystano głównie w:

- w rozdziale 60011 (Drogi publiczne krajowe) na Budowę Systemu Zarządzania Ruchem na autostradach i drogach ekspresowych oraz budowę i rozbudowę 13 laboratoriów drogowych wykorzystano 29.055,0 tys. zł (z planowanej kwoty

²¹ W rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207).

²² W rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207), tj. z wyłączeniem „wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, w tym wydatki budżetu środków europejskich” klasyfikowanych w paragrafach z odpowiednią czwartą cyfrą, stosowaną dla środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. odpowiednio: "1", "2", "5", "6", "7" (w zakresie budżetu środków europejskich), "8", "9".

²³ Niezależnie od 4 cyfry po numerze paragrafu.

²⁴ Niezależnie od 4 cyfry po numerze paragrafu.

32.669,0 tys. zł), a na budowę 7 magazynów soli i wiat na mieszkankę solno-piaskową wykorzystano 3.078,0 tys. zł (z planowanej kwoty 4.145 tys. zł);

- w rozdziale 60012 (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad) na rozbudowę budynku na potrzeby siedziby Oddziału w Łodzi – wykorzystano całość z planowanych środków, tj. 1.462,0 tys. zł)

(dowód: akta kontroli str. 479-488)

Łączna kwota zaplanowanych wydatków budżetu państwa w ramach części 39 – Transport w 2012 r. na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, w tym wydatki budżetu środków europejskich, wyniosła 1.135.186,8 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane w wysokości 1.095.585,9 tys. zł. Mając na uwadze efektywne i racjonalne wykorzystanie środków budżetu państwa w ramach projektów UE w trakcie 2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podejmował w trybie określonym w art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp decyzje o zablokowaniu wydatków budżetu państwa w łącznej kwocie 26.217,7 tys. zł. Po uwzględnieniu dokonanych blokad wydatków poziom wydatkowania środków budżetu państwa w ramach części 39 – Transport w 2012 r. wyniósł 98,8%. Wykonanie planu wydatków budżetu państwa w ramach projektów UE wyniosło w ramach wkładu Unii Europejskiej 139.895,1 tys. zł (tj. 80% planu po zmianach), natomiast w ramach budżetu państwa - 955.690,8 tys. zł (tj. 99% planu po zmianach). Wykonanie w odniesieniu do poszczególnych programów przedstawia poniższa tabela:

Nazwa Programu	Plan (po zmianach) w tys. zł		Wykonanie wydatków w tys. zł/%			
	Wkład UE*	Wkład BP**	Wkład UE*	Wkład BP**	Wkład UE*	Wkład BP**
1	2	3	4	5	6	7
RAZEM - PROGRAMY	173.912,1	961.274,7	139.895,1	80%	955.690,8	99%
1. NSRO 2007-2013 z tego:	173.903,1	936.794,7	139.886,1	80%	932.361,4	100%
POIiŚ	164.948,6	932.694,1	131.807,2	80%	928.509,16	100%
PO PT 2007-2013	8.954,5	4.100,6	8.078,8	90%	3.852,3	94%
2. NPR 2004-2006 z tego:	0,0	9.884,1	0,0	-	9.884,1	100%
Fundusz Spójności Transport	0,0	9.884,1	0,0	-	9.884,1	100%
3. Inne programy ***	9,0	14.595,9	9,0	100%	13.445,2	92%
TEN-T	0,0	14.595,9	0,0	-	13.445,2	92%
Tłumaczenie umowy międzynarodowej (RID)	9,0	0,0	9,0	100%	0,0	

* - wydatki w paragrafie z czwartą cyfrą „1”, „5”, „8”

** wydatki w paragrafie z czwartą cyfrą „2”, „6”, „9” oraz „7” - w zakresie wydatków dotyczących zamknięcia programów w ramach NPR 2004-2006

*** dotyczy środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ufp (z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 4 ww. ustawy)

W zakresie NPR 2004-2006 wydatki obejmują kwoty wykorzystane w rozdziale 60002 w paragrafach: 2000 i 6200.

(dowód: akta kontroli str. 146-150)

Najniższe wykorzystanie środków w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA wystąpiło w rozdziałach:

- 60011 – Drogi publiczne krajowe: z planu po zmianach w wysokości 566,0 tys. zł wykorzystano 89,3 tys. zł, tj. 15,8%;
- 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad: z planu po zmianach w wysokości 89.962,0 tys. zł wykorzystano 72.794,6 tys. zł, tj. 80,9%;
- 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego: z planu po zmianach w wysokości 8.372,5 tys. zł wykorzystano 7.885,9 tys. zł, tj. 94,2%;
- 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej: z planu po zmianach w wysokości 64.736,5 tys. zł wykorzystano 48.864,1 tys. zł, tj. 75,5%.

(dowód: akta kontroli str. 436-460)

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, iż przyczynami niższego od planowanego wykorzystania ww. środków były:

- 1) w rozdziale 60012 (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad) – niewykorzystana kwota w wysokości 17.167,4 tys. zł dotyczyła projektu pomocy technicznej pn. „Roczny Plan Działań Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” była m.in. skutkiem mniejszego zapotrzebowania na środki w stosunku do planowanych w ramach następujących kategorii projektu: wsparcie merytoryczne (m.in. analizy, ekspertyzy, doradztwo, tłumaczenia, materiały dydaktyczne), wyposażenie/remont/wynajem powierzchni biurowych, podnoszenie kwalifikacji, sprzęt komputerowy, oprogramowanie oraz licencje. W ramach powyższej kwoty, wydatki w wysokości 8.935,0 tys. zł, zostały zablokowane decyzją Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej;
- 2) w rozdziale 75001 (Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej) - niewykorzystana kwota w łącznej wysokości 15.872,5 tys. zł dotyczyła poniższych projektów pn.:
 - Roczny Plan Działań Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (łącznie kwota niewykorzystanych środków wyniosła 14.748,5 tys. zł). Projekt ten realizowany jest przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (kwota wydatków 2.437,6 tys. zł) oraz Centrum Unijnych Projektów Transportowych (kwota wydatków 12.310,9 tys. zł). Niewykorzystanie środków było m.in. wynikiem mniejszego zapotrzebowania na środki w stosunku do planowanych. W ramach powyższej kwoty, wydatki w wysokości 12.612,0 tys. zł zostały zablokowane decyzją Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, z tego kwota 1.769,7 tys. zł dotyczyła blokady wydatków Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, a kwota 10.842,4 tys. zł - blokady wydatków Centrum Unijnych Projektów Transportowych,
 - Finansowanie kosztów zatrudnienia pracowników MTBiGM w 2012 r., realizujących zadania z zakresu wdrażania priorytetów transportowych POIiŚ (kwota niewykorzystanych środków wyniosła 1.124,0 tys. zł). Projekt ten jest realizowany przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Niższe niż planowano wykonanie wydatków w ramach funduszu wynagrodzeń oraz składek ZUS i składek na Funduszu Pracy było wynikiem występujących w ciągu roku zwolnień lekarskich, urlopów macierzyńskich oraz urlopów wychowawczych;
- 3) w rozdziale 60055 (Inspekcja Transportu Drogowego) kwota niewykorzystanych środków w wysokości 486,6 tys. zł dotyczyła projektu pn. Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, realizowanego przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i wynikała głównie z opóźnień w realizacji dostaw stacjonarnych urządzeń rejestrujących, powstałych w związku z trudnościami w uzyskaniu z zakładów energetycznych warunków wykonania przyłącza elektrycznego;
- 4) w rozdziale 60011 (Drogi publiczne krajowe) kwota niewykorzystanych środków w wysokości 476,7 tys. zł dotyczyła projektu pn. Drogi zaufania – program ochrony życia i zdrowia ludzi na drogach krajowych - realizowanego przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i została w całości zablokowana decyzją Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z uwagi na przedłużające się procedury administracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 879-881)

Zobowiązania

Zobowiązania w części 39 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 116.307,8 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (45.312,4 tys. zł). Zobowiązania

wystąpiły głównie w rozdziale 60011 (Drogi publiczne krajowe) w kwocie 65.516,3 tys. zł, 60012 (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad) w kwocie 34.889,7 tys. zł oraz w rozdziale 75001 (Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej) w kwocie 5.110,8 tys. zł. Przyczyną zwiększenia kwoty zobowiązań ogółem w 2012 r. w stosunku do 2011 r. był głównie wzrost zobowiązań z tytułu zimowego utrzymania dróg (tj. w związku z zakupem materiałów do zimowego utrzymania dróg, np. soli, piasku, siatek) oraz zakupu usług pozostałych (tj. na zwalczanie śliskości i odśnieżanie jezdni, chodników i dróg rowerowych, utwardzanie poboczy i parkingów, zakup paliwa do sprzętu przeznaczonego do zimowego utrzymania dróg, opracowanie dokumentacji mostowej, technicznej). Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, które wyniosły 30.067,5 tys. zł (w 2011 r. - 28.931,1 tys. zł) i pochodnych od wynagrodzeń w kwocie 5.785,9 tys. zł (w 2011 r. - 5.070,4 tys. zł), które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 5,5% (z 34.001,5 tys. zł do 35.853,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 436-460, 897)

Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r., w kwocie 11,1 tys. zł, wystąpiły w rozdziale 60055 (Inspekcja Transportu Drogowego), z czego 7,7 tys. zł powstało w latach ubiegłych, a 3,4 tys. zł - w roku bieżącym. Dotyczyły one zasądzonych wyrokiem sądu zwrotów kosztów postępowania kasacyjnego, które zostaną zwrócone po uzyskaniu przez GITD właściwego numeru konta na które zostaną przekazane środki.

(dowód: akta kontroli str. 436-460, 936)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zobowiązanie Inspekcji Transportu Drogowego do wprowadzenia mechanizmów kontroli zarządczej, mających na celu unikanie powstawania zobowiązań wymagalnych, było jednym z wniosków pokontrolnych kontroli wykonania w 2011 roku budżetu państwa w części 39. Pomimo (jak wynika z informacji przekazanej przez Dyrektora Departamentu Transportu Drogowego) wprowadzenia w GITD zarządzenia w sprawie wprowadzenia do polityki rachunkowości mechanizmów kontroli zarządczej, mających za zadanie uniknięcie powstawania zobowiązań wymagalnych, na koniec 2012 r. przedmiotowe zobowiązania ponownie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 885-890)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie²⁵ w 2012 r. w części 39 wyniosło 6.243 osoby i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 276 osób, co było wynikiem wzrostu zatrudnienia w rozdziale 60055 (Inspekcja Transportu Drogowego) o 295 etatów w grupie 3 oraz 4 etaty w grupie 01 (osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagradzania), a także w rozdziale 60012 (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad) o 9 etatów w grupie 01. Ponadto, w tym rozdziale wystąpił spadek zatrudnienia o 32 etaty w grupie 03 (członkowie korpusu służby cywilnej). Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 13.787,1 tys. zł (z 438.106,1 tys. zł do 451.893,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 940, 469-470)

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że w rozdziale 60055 (Inspekcja Transportu Drogowego) wzrost zatrudnienia w roku 2012 spowodowany był nowymi zadaniami, jakie zostały nałożone na Inspekcję Transportu Drogowego związane głównie z ujawnianiem wykroczeń w ruchu drogowym za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz prowadzenie czynności wyjaśniających w sprawach dotyczących powyższych wykroczeń, jak również sprawowaniem nadzoru kontrolnego na wyznaczonych odcinkach dróg w ramach systemu elektronicznego poboru opłat drogowych. Natomiast w rozdziale 60012 (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad), zmiany zatrudnienia były skutkiem naturalnych zdarzeń i procesów zachodzących w sferze zatrudnienia, tj. zarówno fluktuacji kadr w związku z przechodzeniem pracowników na emeryturę lub rozwiązywaniem umów przez pracowników, jak również wynikają z absencji pracowników, np. spowodowanych przebywaniem na zasiłkach chorobowych. Największa różnica zatrudnienia występująca w grupie członków korpusu służby cywilnej (spadek o 32 etaty w stosunku do roku

²⁵ W przeliczeniu na pełne etaty.

poprzedniego) była spowodowana trudnościami w odtworzeniu zatrudnienia. Wiele ogłoszonych rekrutacji (41) zakończyło się niewyłonieniem kandydata i zachodziła konieczność ponowienia ogłoszeń. W związku powyższym występujące vacaty obniżyły poziom przeciętnego zatrudnienia w całym 2012 roku.

(dowód: akta kontroli str. 896)

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części 39 (w tym w sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków Ministerstwa – dysponenta III stopnia), w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 436-460)

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. w części 39 wynosiło 6.032,0 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było niższe o 86,5 zł, tj. o 1,41%²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 940, 469-470)

W 2012 roku w części 39 limit wynagrodzeń bezosobowych został dostosowany do kwoty przekazanej w piśmie Ministra Finansów z dnia 23.03.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 844, 891)

Wydatki budżetowe Ministerstwa – dysponent III stopnia

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra wyniosły 82.816,8 tys. zł, tj. 87,4% planu po zmianach i stanowiły 1,2% wydatków w części 39. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 16.786,1 tys. zł, tj. o 5,9%. Przyczyną niskiego wykonania wydatków w porównaniu z planem po zmianach w 2012 r. było:

- niezrealizowanie zadań Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, dotyczących promocji i edukacji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, z powodu zmian organizacyjnych oraz zmian w priorytetach działalności Sekretariatu, wskazanych przez Ministra TBiGM;
- wstrzymanie realizacji zadań w związku ze zmianą koncepcji realizacji Projektu nr 6.3-14 „Prace analityczne związane z przygotowaniem nowego lotniska centralnego dla Polski jako elementu systemu transportowego”;
- przełożenie na 2013 r. (ze środków rezerwy celowej) terminu realizacji projektu pn. „Kampanie społeczne promujące bezpieczne zachowania wśród uczestników ruchu drogowego”, na skutek unieważnienia prowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na przeprowadzenie kampanii, oraz braku możliwości ponownego przeprowadzenia przetargu i realizacji kampanii do końca 2012 r.;
- ograniczenie wydatków w ramach „Projektu Pomocy Technicznej – RPD Pomocy Technicznej POliŚ dla sektora transportu realizowany przez IP I stopnia” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz w zakresie „Projektu Pomocy Technicznej dotyczącego finansowania pracowników Ministerstwa, realizujących zadania z zakresu wdrażania priorytetów transportowych POliŚ dla sektora transportu realizowany przez IP I stopnia w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013, wynikająca z niższej od zaplanowanej wartości zawartych umów na przeprowadzenie badań ewaluacyjnych (skutek rozstrzygnięcia przetargów), rezygnacji z realizacji części zadań (w wyniku zmniejszenia zapotrzebowania m.in. w zakresie szkoleń oraz refundacji dokonywanych na rzecz pracowników), mniejszej ilości wyjazdów służbowych i ograniczenia zakresu zewnętrznych usług eksperckich;
- zlikwidowanie w I kwartale 2012 r. stanowisk dla stałych przedstawicieli Ministra TBiGM, usytuowanych w strukturach Ambasad RP w Kijowie, Bratysławie, Berlinie i Moskwie;

²⁶ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

- mniejsze od zakładanego wykonanie wydatków na służbowe podróże zagraniczne, związane z zakończeniem Prezydencji RP w ramach Programu Wieloletniego pn. „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.”;
- zmniejszenie - z sześciu do dwóch - w trakcie roku budżetowego ilości przewidzianych do realizacji zadań obronnych;
- wprowadzenie przez Ministra TBiGM blokady wydatków w łącznej wysokości 3.812,0 tys. zł w rozdziałach: 60042 (Urzędy żeglugi śródlądowej), 60095 (Pozostała działalność) i 75001 (Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej). Blokada dotyczyła m.in. wydatków w ramach projektu „Budowa systemu zharmonizowanych usług informacji rzecznej RIS na Dolnej Odrze²⁷”
(dowód: akta kontroli, str. 1286-1300,1382-1389,1450-1468)

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 750 (Administracja publiczna), które stanowiły 84,9% wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia w części 39) i wyniosły 70.327,2 tys. zł, tj. 92,6% planu po zmianach. Dotyczyły one przede wszystkim wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) – 25.173,4 tys. zł, (§ 4028) – 6.382,2 tys. zł oraz wynagrodzeń osobowych pracowników (§ 4010) – 5.644,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 1382-1389)

U dysponenta III stopnia badaniem objęto wydatki w wysokości 13.205,2 tys. zł, tj. 15,9% wydatków tego dysponenta w części 39. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dokonywało w części 39 wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na realizację zadań statutowych Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli, str. 1021-1023,1286-1300)

U dysponenta III stopnia w 2012 r. w dziale 750 (Administracja Publiczna), w rozdziale 75001 (Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej), w 15 paragrafach klasyfikacji budżetowej wykonanie wydatków wynosiło poniżej 80% planu po zmianach. Niższe niż planowane wykonanie wydatków wynikało m. in. z niepełnego wykorzystania funduszu wynagrodzeń w tym składek na Fundusz Pracy, zawarcia 3 umów zlecenia na okres krótszy niż planowany (9 miesięcy zamiast 12), oszczędności w zakupach papieru kserograficznego, prasy specjalistycznej, artykułów biurowych, materiałów eksploatacyjnych i mebli gabinetowych (w związku z realizacją zadań przez Ministerstwo pełniące funkcję Instytucji Pośredniczącej w ramach „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko”). Ponadto, niższe niż planowane wydatki poniesiono na zakup specjalistycznych publikacji i książek, wykonanie tłumaczeń z języka polskiego na angielski publikacji informacyjno-promocyjnych, świadczenie usług doradczych i eksperckich, szkolenia oraz podróże służbowe krajowe i zagraniczne.

(dowód: akta kontroli, str. 1032-1036,1085)

Dysponent III stopnia, wykonując wniosek pokontrolny NIK, dokonał w dniu 27 kwietnia 2012 r. wpłaty abonamentu RTV za okres styczeń-grudzień 2011 r. z tytułu używanych odbiorników radiowych fabrycznie zamontowanych w samochodach służbowych. Kwota abonamentu RTV na rok 2011 przypadająca z tego tytułu na cz. 39 wyniosła 1458,44 zł oraz odsetki obliczone na dzień 30 kwietnia 2012 r. w kwocie 164,57 zł.

Z tytułu użytkowania w Ministerstwie odbiorników RTV w 2012 r., kosztem abonamentów obciążono cz. 39 (za 177 odbiorników radiowych i 58 odbiorników telewizyjnych, wg ewidencji środków trwałych MTBiGM) w kwocie 18.657,0 zł, która została przelana w dniu 25 stycznia 2012 r. na rachunek bankowy Poczty Polskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 1101-1109)

Kontrolą objęto trzy postępowania o zamówienie publiczne na kwotę 3.304,7 tys. zł, z czego 1 w trybie z wolnej ręki na: III etap wdrożenia projektu Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów (ESOD) oraz 2 w trybie przetargu nieograniczonego, które dotyczyły

²⁷ River Information Services.

wyłonienia wykonawcy robót budowlanych, polegających na wykonaniu centralnej instalacji chłodu w systemie VRF oraz wykonaniu wentylacji mechanicznej w budynkach MTBiGM przy ul. Chałubińskiego 4/6 w Warszawie, a także świadczenia usługi serwisu pogwarancyjnego Zintegrowanego Systemu Finansowo-Kadrowego Egeria – asysty technicznej i utrzymania systemu – przez okres 24 miesięcy. Na realizację tych umów wydatkowano w 2012 r. 3.173,2 tys. zł, w tym z części 39 – 2.587,9 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 1301-1369)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych w Ministerstwie (w zakresie dysponenta III stopnia) wyniosły 155,7 tys. (w tym w dziale 600 - 73,6 tys. zł i w dziale 750 - 82,1 tys. zł), tj. 81,9% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 36,6%, tj. o 89.8 tys. zł. Niższa niż 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była wynikiem m.in. niższych wypłat z tytułu odpraw pieniężnych dla zwalnianych pracowników. Racjonalizacja zatrudnienia w Ministerstwie realizowana była głównie w 2011 r., a w 2012 r. zlikwidowano mniejszą liczbę stanowisk. Najwyższe wydatki poniesiono na odprawy, a także zakup umundurowania oraz wypłatę z tego tytułu ekwiwalentu dla pracowników urzędów żegluga śródlądowej.

Wydatki majątkowe Ministerstwa (w zakresie dysponenta III stopnia) zrealizowano w wysokości 11.647,9 tys. zł, tj. 83,1% planu po zmianach i były one wyższe od wykonania w 2011 r. o 1.995,9 tys. zł, z czego w dziale 750 (Administracja Publiczna) zrealizowano 5.211,8 tys. zł (44,7%), w dziale 600 (Transport i łączność) – 6.436,2 tys. zł (55,3%). Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 7.727,5 tys. zł, (tj. 86,7% planu po zmianach), a na inwestycje budowlane - 3.920,4 tys. zł (tj. 76,8% planu po zmianach). Zakupy te były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2012 r. wykorzystano między innymi na montaż III etapu instalacji centralnego schładzania w budynku A (2.531,5 tys. zł), modernizację trzech dźwigów osobowych w budynku A (276,1 tys. zł) oraz ocieplenie stropu części poddasza w budynku A (81,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1286-1300, 1460-1464)

W ramach kontroli sprawdzono w Ministerstwie (w zakresie dysponenta III stopnia) stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

Przeciętne zatrudnienie według sprawozdania Rb-70²⁹ w 2012 r. w części 39 w dziale 750 wyniosło 552 osoby, a w dziale 600 – 62 osoby i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 2 osoby w dziale 750 i o 3 osoby w dziale 600. Największe różnice wystąpiły w dziale 750 w grupie 01 – nie objętej mnożnikowym systemem wynagradzania, gdzie przeciętne zatrudnienie zmniejszyło się o 6 osób, a w grupie 03 – członkowie korpusu służby cywilnej – zwiększyło się o 5 osób.

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) w Ministerstwie (w zakresie dysponenta III stopnia), w dziale 750 wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 807,7 tys. zł. Nie zostały przekroczone limity wydatków na wynagrodzenia. Przeciętne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2012 r. wynosiło 6.496,3 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 144,9 zł, tj. o 2,3%. Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał ze zmniejszenia zatrudnienia oraz zwiększenia wynagrodzenia pracownikom na skutek przejścia przez nich zadań pracowników zwalnianych.

(dowód: akta kontroli str. 1465-1469, 1505-1507)

²⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

W 2012 r. w MTBiGM (w zakresie dysponenta III stopnia) wydatkowano z §4170, §4171 i §4550 kwotę 500,6 tys. zł³⁰ na sfinansowanie wypłat wynikających z 31 umów zlecenia i 33 umów o dzieło, które zostały zawarte z osobami spoza jednostki kontrolowanej. Szczegółowym badaniem objęto 16 umów finansowanych z budżetu państwa na kwotę 173,4 tys. zł, w tym 13 umów zlecenia i 3 umowy o dzieło. Stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 1370-1379, 1470-1485)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MTBiGM dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej pełniło rolę Instytucji Pośredniczącej dla trzech Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), tj.: Priorytetu VI: Drogowa i lotnicza sieć TEN-T, Priorytetu VII: Transport przyjazny środowisku oraz Priorytetu VIII: Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe. Na mocy porozumienia zawartego w dniu 6 listopada 2007 r. w sprawie realizacji priorytetów transportowych POLiŚ, Instytucja Pośrednicząca powierzyła Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT - Instytucja Pośrednicząca II stopnia) realizację zadań w ramach ww. priorytetów POLiŚ. Na mocy przedmiotowego porozumienia CUPT było odpowiedzialne m.in. za organizację systemu wyboru projektów w trybie konkursowym.

W zakresie projektów znajdujących się na liście projektów indywidualnych w ramach POLiŚ, CUPT (Instytucja Pośrednicząca II) było odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych, zgodnych z art. 28 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³¹, w tym zawierania z beneficjentami wstępnych umów (pre-umów) na przygotowanie projektów oraz nabór i ocenę wniosków o dofinansowanie.

W zakresie zarządzania finansowego CUPT m.in. przeprowadzało weryfikację formalną i merytoryczną wniosków o płatność (przedkładanych przez beneficjentów) i prowadziło ich ewidencję, weryfikuje spełnienie przez beneficjenta warunków do przekazania płatności (w tym płatności zaliczkowej), wystawiało zlecenia płatności oraz przekazuje dotacje celowe na rzecz beneficjentów nie będących państwowymi jednostkami budżetowymi, udzielało upoważnień do wystawiania zleceń płatności przez beneficjentów będących państwowymi jednostkami budżetowymi (z wyłączeniem płatności na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego) oraz odzyskuje od beneficjentów kwoty wykorzystane przez nich niezgodnie z przeznaczeniem, bądź z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wydatkowaniu, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

W zakresie monitorowania i sprawozdawczości CUPT odpowiedzialne było m.in. za bieżące monitorowanie realizacji projektów, monitorowanie rezultatów oraz wskaźników oddziaływania na środowisko, sporządzanie i przekazywanie do Instytucji Pośredniczącej dokumentów sprawozdawczych określonych w Wytycznych MRR w zakresie sprawozdawczości POLiŚ oraz gromadzenie informacji finansowych i statystycznych.

W zakresie kontroli CUPT odpowiedzialne było za prowadzenie kontroli zgodnie z zatwierdzonym przez Instytucję Zarządzającą sektorowym planem kontroli na dany rok oraz kontroli doraźnych, kontroli realizacji projektów (na miejscu, na zakończenie oraz projektów zaawansowanych finansowo lub zakończonych przed podpisaniem umowy o dofinansowanie) oraz kontroli procedur zawierania umów.

³⁰ W §: 417- Wynagrodzenia bezosobowe, § 455 - Szkolenia członków korpusu służby cywilnej.

³¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

W zakresie systemu informatycznego Instytucja CUPT było odpowiedzialne za wprowadzanie odpowiednich danych do Krajowego Systemu Informatycznego. Ponadto CUPT jest odpowiedzialne za przeciwdziałanie występowaniu nieprawidłowości i ich wykrywanie, podejmowanie działań na rzecz usuwania nieprawidłowości, a także przekazywanie informacji o ewentualnych nieprawidłowościach do Instytucji Pośredniczącej.

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Planowanie wydatków - dysponent części

Opis stanu faktycznego

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części 39 został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r.³² w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012. Zgodnie z drukiem FNSS (BE) w 2012 r. planowano wykorzystanie środków w kwocie 18.013.221,0 tys. zł (z czego 4.000.000,0 tys. zł w ramach limitu wydatków dla części 39, a pozostałą kwotę w ramach rezerwy celowej). W rezultacie 249 decyzji Ministra Finansów oraz 51 decyzji Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, określona w ustawie budżetowej na rok 2012 kwota wydatków 3.999.779,0 tys. zł (w całości dotycząca Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko) została zwiększona do kwoty 20.049.994,4 tys. zł. Dokonane w trakcie roku zmiany w planie tych wydatków były celowe. Objęte kontrolą wnioski dotyczące uruchomienia środków z rezerwy celowej miały na celu refundację wydatków na projekty drogowe realizowane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad i zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego i były złożone zgodnie z określoną przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego *Procedurą uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych w ramach NSS 2007-2013, Mechanizmu Finansowego EOG, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy oraz na pokrycie korekty systemowej w ramach Funduszu Spójności 2004-2006 na 2012 rok z części 83, poz. 8, 19, 98, 99.*

(dowód: akta kontroli str. 883; 237-316, 136)

Planowanie wydatków budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

W ustawie budżetowej zaplanowano (w zakresie dysponenta III stopnia) wydatki Ministerstwa z budżetu środków europejskich w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w dziale 600 - Transport i łączność, rozdziale 60095 - Pozostała działalność – w kwotach: 17.037,0 tys. zł na realizację projektu pn. „Prace analityczne związane z przygotowaniem nowego lotniska centralnego dla Polski jako elementu systemu transportowego” oraz 2.839,0 tys. zł na projekt pn. „Kampanie społeczne promujące bezpieczne zachowania wśród uczestników ruchu drogowego”. Plan finansowy MTBiGM na 2012 r. w zakresie budżetu środków europejskich przewidywał wydatki w kwocie 19.876,0 tys. zł.

Ustalone nieprawidłowości

W kontrolowanej działalności dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Realizacja wydatków - dysponent części

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 20.045.168,4 tys. zł i stanowiły 100,0% planu po zmianach. Zgodnie z drukiem FNSS (BE) w 2012 r. planowano wydatki w kwocie 18.013.221,0 tys. zł.

W ramach przyznaných środków z rezerw celowych wykorzystano:

³² Dz. U. 56, poz. 290.

- prawie 100,0% kwoty w poz. 98 w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (15.772.285,9 tys. zł);
- 100,0% kwoty w poz. 98 w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (275.015,25 tys. zł);
- 91,3% kwoty w poz. 99 w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (55,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 232-235, 552)

Wyższe od planowanego wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w części 39 (o kwotę 2.036.773,4 tys. zł) dotyczyło głównie projektów realizowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad w ramach których w 2012 r. uruchamiane były środki z rezerwy celowej. Z uwagi na otrzymane w 2012 r. informacje z Ministerstwa Finansów o prognozowanym niewykorzystaniu środków rezerwy celowej przez innych dysponentów części budżetowych na realizację projektów UE, w Ministerstwie Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej zintensyfikowano działania w celu wykorzystania „wolnych” środków, tj. niewykorzystanych przez pozostałych dysponentów części budżetowych. W tym celu przyspieszono składanie i weryfikację wniosków o płatność dla projektów drogowych. Wnioski te pierwotnie miały zostać scertyfikowane w 2013 roku. Umożliwiło to wydatkowanie wyższych kwot środków z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 136, 689-690, 921-930)

Do realizacji w 2012 r. złożono do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) zlecenia płatności na kwotę 20.073.529,7 tys. zł. Kwota zrealizowanych w 2012 r. płatności wyniosła 20.045.168,4 tys. zł, przy czym środki w wysokości 4.249,7 tys. zł dotyczyły zleceń płatności złożonych na koniec 2011 r., natomiast środki w wysokości 20.040.918,7 tys. zł dotyczyły zleceń płatności złożonych w 2012 roku. Kwota zrealizowanych przez BGK płatności jest zgodna z wykonaniem wydatków ujętych w sprawozdaniu rocznym części 39 –Transport Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich.

Zlecenia płatności złożone w 2012 r. - z terminem realizacji w 2013 r. - wyniosły 32.611,0 tys. zł (realizacja tych płatności w 2013 r. wynika z terminarza płatności środków europejskich, zgodnie z którym zlecenia płatności złożone w okresie od dnia 20 grudnia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. miały określony termin realizacji w dniu 9 stycznia 2013 r.). W 2012 r. nie wystąpiły opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności.

(dowód: akta kontroli str. 882-883)

Z budżetu środków europejskich finansowano głównie projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, na które przeznaczono 19.770.153,1 tys. zł, tj. 98,6% ogółu wydatków (pozostałe w kwocie 275.015,3 tys. zł w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej). Wszystkie wydatki zostały poniesione w ramach działu 600 - Transport i łączność, w którym największe kwotowo wydatki poniesiono w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe, w ramach którego wydatkowano 14.282.642,8 tys. zł (71%). Pozostałe środki wydatkowano głównie w rozdziale 60004 - Lokalny transport zbiorowy (2.087.052,9 tys. zł, tj. 10%), rozdziale 60002 - Infrastruktura kolejowa (1.900.486,4 tys. zł, tj. 9%) oraz rozdziale 60015 - Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu (939.226,1 tys. zł, tj. 5%).

(dowód: akta kontroli str. 689-690)

Zgodnie z § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. *w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*³³, środki europejskie na realizację projektów państwowych jednostek budżetowych, finansowanych z udziałem środków europejskich, mogą być również przekazywane na podstawie zleceń płatności (o których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) na rachunki pomocnicze wydatków ze środków europejskich prowadzone w Banku Gospodarstwa Krajowego lub w Narodowym Banku Polskim. Dyrektor

³³ Dz.U. Nr 245, poz. 1637.

Departamentu Budżetu wyjaśniła, iż w trakcie 2012 roku jednostki resortu transportu, budownictwa i gospodarki morskiej zostały zobowiązane do przekazywania do Departamentu Budżetu MTBiGM comiesięcznej informacji w zakresie posiadanych rachunków pomocniczych służących do obsługi operacji, o których mowa w rozporządzeniu, jak i wysokości kwot środków znajdujących się na tych rachunkach (suma uznań i wyjść z rachunku w danym miesiącu) oraz saldo na koniec danego miesiąca 2012 roku. W zakresie jednostek ponoszących wydatki z części 39 Transport nie były prowadzone w 2012 roku rachunki pomocnicze.

(dowód: akta kontroli str. 131-133)

Zgodnie z § 4 ust. 7 przywołanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. odsetki od przekazanych w formie zaliczki środków zgromadzonych przez beneficjenta na wyodrębnionym rachunku do obsługi projektu finansowanego z udziałem środków europejskich; zwrotów środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystanych z naruszeniem procedur właściwych dla realizacji wydatków w ramach danego programu lub projektu, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości; środków pozostałych do rozliczenia przekazanych w ramach zaliczki, w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu środków europejskich, jak i z budżetu państwa - są przekazywane przez beneficjenta (zgodnie z zasadami wdrażania danego programu operacyjnego lub odrębnymi przepisami, jak i w terminach w nich określonych) na rachunek instytucji z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu, albo która wydała decyzje o jego dofinansowaniu lub która jest upoważniona (zgodnie z odrębnymi przepisami) do wystawiania zleceń płatności. Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, iż mając na uwadze, iż beneficjenci ponoszący wydatki w części 39 Transport w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko realizują projekty na podstawie umów o dofinansowanie zawartych z Centrum Unijnych Projektów Transportowych – państwową jednostką budżetową, MTBiGM nie uczestniczy w przekazywaniu odsetek, o których mowa powyżej. CUPT zgodnie z § 4 ust. 7b rozporządzenia otrzymywane odsetki przekazuje bezpośrednio na centralny rachunek bieżący budżetu państwa dla dochodów budżetowych pobieranych przez państwowe jednostki budżetowe (tj. do Ministerstwa Finansów). Odnosnie odsetek powstałych w związku z realizacją projektów Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PORPW), instytucją, z którą GDDKiA (jednostka realizująca projekty PORPW w ramach części 39 Transport) jest Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Zgodnie z § 4ust. 7a rozporządzenia otrzymane odsetki PARP przekazuje na rachunek bieżący dochodów właściwego dla niej dysponenta części budżetowej. W związku z powyższym MTBiGM nie uczestniczy w przekazywaniu odsetek, powstałych w związku z realizacją projektów PORPW.

(dowód: akta kontroli str. 131-133)

W odniesieniu do dwóch projektów, które otrzymały dofinansowanie z Funduszu Spójności, uzyskano zgodę na wydłużenie okresu kwalifikowalności wydatków. Dotyczy to projektu:

- 2006/PL/16/C/PT/001 Budowa autostrady A1, odc. Sośnica - Gorzyczki, etap II: Bełk – Gorzyczki. O wydłużenie procesu kwalifikowalności do dnia 31 grudnia 2012 r. wnioskowano z powodu wystąpienia opóźnień przy realizacji robót budowlanych na skutek powodzi w 2010 roku. Ponadto, GDDKiA rozwiązała umowę z niesolidnym wykonawcą robót zasadniczych, co wymagało ponownego przeprowadzenia procedury zamówień publicznych i również przyczyniło się do wydłużenia czasu realizacji projektu;
- 2005/PL/16/C/PT/001 Modernizacja linii kolejowej E65, odc. Warszawa - Gdynia, etap II. O wydłużenie do dnia 31 grudnia 2012 r. procesu kwalifikowalności wnioskowano z powodu wystąpienia opóźnień przy realizacji robót budowlanych na skutek powodzi w 2010 roku. Ponadto, do dnia 31 grudnia 2010 r. nie zostały zakończone roboty związane z budową 6 wiaduktów oraz został przeniesiony obszar LCS Działdowo do finansowania ze środków POLiŚ.

(dowód: akta kontroli str. 2124-2125)

Dyrektor Departamentu Funduszy UE MTBiGM poinformował, iż *plan certyfikacji do realizacji w 2012 r. nałożony na sektor transportu przez Radę Ministrów wynosił 16,91 mld PLN wydatków kwalifikowanych, w tym UE 13,53 mld PLN. W 2012 r. do Komisji Europejskiej poświadczono kwotę wydatków kwalifikowanych w wysokości 17,07 mld PLN, w tym UE 13,46 mld PLN. Cel certyfikacji został zrealizowany w 100,97%.*

W związku ze wstrzymaniem płatności przez KE w 2012 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Departament Instytucji Certyfikującej - IC), na podstawie *interruption letter* z dnia 21 grudnia 2012 r. nie przekazało dodatkowych deklaracji wydatków na kwotę wydatków kwalifikowanych w wysokości 3,6 mld zł, które to miały stanowić nadwykonanie planu certyfikacji. Wkład UE, o którego refundację IC zawniosowała w 2012 r. do KE wynosił 13,46 mld zł, z czego z ostatniej deklaracji przekazanej w 2012 r. KE nie zrefundowała 2,32 mld zł, w tym dla priorytetu VI: 1,44 mld zł, dla priorytetu VII: 0,88 mld zł. Nie jest możliwe powiązanie nieprzekazania części środków z tytułu refundacji na podstawie deklaracji przekazanych do dnia 31 października 2012 r. ze wstrzymaniem płatności na podstawie *interruption letter*, z uwagi na fakt, iż część z niewypłaconych środków dotyczy Priorytetu VII, a także z uwagi na to, iż z ostatniej deklaracji wszystkie wydatki z Priorytetu VIII (w tym m.in. GDDKiA) zostały zrefundowane.

Zgodnie z planem certyfikacji, wartość poświadczeń w 2012 r. w Priorytecie VI i VIII, w których znajdują się projekty drogowe miała wynieść 13,24 mld zł wydatków kwalifikowanych, w tym udział projektów GDDKiA został oszacowany na ok. 9,94 mld zł wydatków kwalifikowanych. Planowane wpływy z refundacji dla GDDKiA zawarte zostały w planie finansowym KFD. W 2012 r. CUPT przekazał w deklaracjach wydatków wnioski o płatność GDDKiA o łącznej wartości wydatków kwalifikowanych 14,12 mld zł (w tym UE 12,0 mld PLN), z czego do KE, w związku z *interruption letter*, przekazano 10,88 mld zł (w tym UE 9,25 mld zł). Tak wysoki poziom certyfikacji wydatków przez CUPT wynikał z bardzo sprawnej weryfikacji wniosków o płatność złożonych pod koniec III kw. 2012 r. przez GDDKiA w celu maksymalizacji poziomu certyfikacji i wykorzystania środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 2249-2251)

Realizacja wydatków – dysponent III stopnia

W związku niewydatkowaniem kwot zaplanowanych w ramach budżetu środków europejskich na projekt pn. „Prace analityczne związane z przygotowaniem nowego lotniska centralnego dla Polski jako elementu systemu transportowego” pozostawiono je do dyspozycji dysponenta części, a następnie zmniejszono w trakcie roku decyzjami Ministra TBiGM: z dnia 28 maja 2012 r., 11 czerwca 2012 r. oraz 28 listopada 2012 r. Niewykorzystanie środków wynikało m.in. z przyjętych uzgodnień weryfikujących zakres projektu i dostosowania go do aktualnych warunków i potrzeb. W konsekwencji podjęto decyzję o zaniechaniu realizacji wcześniej zaplanowanych opracowań.

Środki na realizację projektu pn. „Kampanie społeczne promujące bezpieczne zachowania wśród uczestników ruchu drogowego” zostały zmniejszone decyzją Ministra Finansów oraz decyzją MTBiGM. Niewykorzystanie środków wynikało m.in. z unieważnienia postępowania przetargowego. Decyzją Ministra Finansów z dnia 14 września 2012 r. zostało zapewnione finansowanie kampanii z budżetu środków europejskich w wysokości 5.082,0 tys. zł w 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1489 – 1504, 1508-1509)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie planu wydatków budżetu środków europejskich przez dysponenta części 39.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Obowiązki dysponenta części 39 w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzenia sprawozdań rocznych zostały określone w zarządzeniu nr 53 Ministra TBiGM z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości Dysponenta części 18, 21, 39 w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej pn „Zasady rachunkowości Dysponenta części 18, 21, 39 w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej”. Ponadto zarządzeniem nr 8 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 30 grudnia 2011 r., wprowadzającym „Instrukcję obiegu i kontroli finansowej dokumentów w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej”, ustanowił procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Biuro Administracyjno-Finansowe, wykonujące zadania dysponenta III stopnia w Ministerstwie. Zarządzenie nr 8 zostało zmienione zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 34 z dnia 23 lipca 2012 r. oraz zarządzeniem nr 44 z dnia 20 listopada 2012 r. Wprowadzone procedury dotyczyły w szczególności: kontroli wstępnej, bieżącej i następczej. Dysponent części w ramach sprawowanego nadzoru nad rzetelnością i poprawnością sporządzanych sprawozdań budżetowych na bieżąco monitorował wykonanie planu dochodów i wydatków przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych m.in. poprzez analizę miesięcznych i kwartalnych sprawozdań. Wszystkie sprawozdania, które wpływały do dysponenta części były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym oraz logicznych powiązań pomiędzy sprawozdaniami.

(dowód: akta kontroli str. 842-843, 845-864)

W wyniku analizy działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Departamentu Budżetu w zakresie kontroli sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Biuro Administracyjno-Finansowe w Ministerstwie (wykonujące zadania dysponenta III stopnia) stwierdzono, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne. Ponadto sprawozdanie Rb-23 kontrolowane było głównie pod względem potwierdzenia przez Narodowy Bank Polski sald w nim wykazywanych, zgodności kwot środków przekazanych przez dysponenta części na wydatki budżetowe, zgodności kwot dochodów przekazanych przez poszczególnych dysponentów do Ministerstwa Finansów.

(dowód akta kontroli, str. 842-843)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności MTBiGM dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Opis stanu faktycznego

Zbadana została prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 w Ministerstwie TBiGM – dysponenta III stopnia oraz dysponenta części:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁴ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁵.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 roku. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str.370-478, 1087, 1445-1459, 1486-1488, 1499)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 3.949.303,88 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 82.816.817,20 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 31 stycznia 2013 roku.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 3.949.303,88 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 82.816.817,20 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 734.702,81 zł i wynikała z ewidencji na kontach do kontaktów: 201, 202, 221, 235, 236 i 238.

(dowód: akta kontroli str.1380-1459)

Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str.1392-1459)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁶. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało

³⁴ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

³⁵ Dz.U. Nr 43, poz. 247.

³⁶ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzenia. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 - Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, którego szczegółowa analityka ma odzwierciedlenie na koncie 130 – rachunek bieżący jednostki budżetowej. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str.1394-1459)

Ustalono
nieprawidłowości

W kontrolowanej działalności dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz ocenia pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej posiadało opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁷ (uor).

(dowód: akta kontroli, str. 1025-1029)

W Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w 2012 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Ministra³⁸ system księgowości komputerowej Egeria w wersji 5.1.0 zainstalowanej w 2010 roku. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 pkt 3 i 4 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed datą sporządzenia sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 1025-1029)

Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (w zakresie dysponenta III stopnia) w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbkę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

³⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 330.

³⁸ W Polityce rachunkowości, wprowadzonej Zarządzeniem Nr 5 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 20 grudnia 2011 r., w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w MTBiGM.

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł),

Z określonego w powyższy sposób zbioru 5.075 zapisów księgowych, na koncie 130, na kwotę 32.147,5 tys. zł, w zakresie wydatków trzech części budżetowych: 18, 21 i 39, stanowiących populację podlegającą ocenie, dokonano losowania próby 169 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną³⁹ na kwotę 16.385,9 tys. zł, w tym dla części 39 wylosowano 105 dowodów na łączną kwotę 10.443,8 tys. zł.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych stanowiącą 11,7% zrealizowanych wydatków Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w tym: 12,6% zrealizowanych wydatków w części 39. Niezależnie, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy, dotyczące udzielania zamówień publicznych i zawierania umów cywilnoprawnych na kwotę 2.761,4 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym. Na każdym dowodzie dotyczącym realizacji zamówienia dyrektor właściwej komórki organizacyjnej lub osoba przez niego upoważniona potwierdzali wykonanie usługi lub dostawy, wskazując przy tym podstawę udzielenia zamówienia i numer umowy. Na wszystkich dowodach nie dotyczących zamówień publicznych zamieszczono opis uzasadniający operację gospodarczą, której dowód dotyczy. Wszystkie dowody noszą adnotację o ich sprawdzeniu pod względem formalno-rachunkowym ze wskazaniem daty oraz imienia i nazwiska osoby, która podpisała tę adnotację. Wszystkie dowody były we wskazanej dacie akceptowane przez Głównego Księgowego oraz przez Dyrektora Biura Finansowego lub osoby działające z ich upoważnienia.

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie badanych wydatków dysponenta III stopnia stwierdzono, że dokonano korekty daty i pozycji dekretacji na wylosowanych 2 dokumentach księgowych (w cz. 18 i w cz. 39), przy użyciu korektora, tj. niezgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że błędy w dowodach wewnętrznych mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażen lub liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej. Dotyczyło to korekty pozycji dekretacji na oryginale pisma B 03-02/19.2012 z dnia 25 czerwca 2012 r. o zapłatę należnych składek członkowskich w kwocie 556.739,8 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1014-1020]

Poprawka pozycji kwalifikacji budżetowej w pozycji zatwierdzenia do zapłaty nie naruszyła rzetelności i poprawności ujęcia dowodu księgowego w księgach rachunkowych. Jak wyjaśnił Główny Księgowy w Biurze Administracyjno-Finansowym Ministerstwa, taki sposób korygowania błędów jest odstępstwem od standardowego postępowania w MTBiGM z dowodami księgowymi i stanowi zjawisko incydentalne o charakterze marginalnym. W związku z tym, zostały pouczone osoby dokonujące kontroli formalno-rachunkowej tych dokumentów.

[Dowód: akta kontroli, str. 1011-1013]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

³⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta części nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części 39 m.in. poprzez:

- analizę miesięcznych i kwartalnych sprawozdań poszczególnych dysponentów pod względem formalno-rachunkowym oraz logicznych powiązań pomiędzy sprawozdaniami (np. sprawozdanie Rb-23 kontrolowane jest pod względem potwierdzenia przez Narodowy Bank Polski sald w nim wykazywanych, zgodności kwot środków przekazanych przez dysponenta części na wydatki budżetowe, zgodności kwot dochodów przekazanych przez poszczególnych dysponentów);
- zobowiązanie dysponentów niższego stopnia do dokonania analizy możliwości wykorzystania przyznaných limitów, w przypadku stwierdzenia niskiego stopnia wykorzystania środków budżetowych;
- analizę danych zawartych w Informacji z wykonania budżetu państwa za I półrocze;
- kontrolę prawidłowości rozliczenia przez beneficjentów środków z dotacji budżetowych;
- kontrolę działalności dysponentów niższego stopnia i jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra TBiGM (m.in. GDDKiA, CUPT, Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, Urzędu Lotnictwa Cywilnego). Przeprowadzono kontrole m.in. w zakresie modernizacji dworców kolejowych z wykorzystaniem środków budżetu państwa (PKP S.A.), prawidłowości rozliczeń kart opłaty drogowej na zakończenie funkcjonowania systemu opłat (GDDKiA), realizacji projektów Funduszu Spójności (GDDKiA, PKP PLK S.A.), realizacji projektów współfinansowanych z funduszu TEN-T na 2012 r. (m.in. Port Lotniczy Wrocław S.A), udzielania przez Urzędu Lotnictwa Cywilnego koncesji na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej;
- rzetelną realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono m.in. ocenę funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem w Ministerstwie.

(dowód: akta kontroli str. 589-641, 695, 700, 947-967, 648-688)

Ustalone nieprawidłowości

W kontrolowanej działalności dotyczącej sprawowanego nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na fakt, że pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w części 39 nie zostały zrealizowane - w zadowalającym stopniu - zaplanowane dochody budżetowe. Stan taki wskazuje na celowość poprawy skuteczności nadzoru oraz doskonalenia przyjętych procedur kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarze planowania dochodów budżetowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części 39 budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o wzmocnienie nadzoru nad działalnością Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w zakresie przyjmowanych założeń w procesie sporządzania planu dochodów budżetowych oraz wyeliminowania przypadków występowania zobowiązań wymagalnych.

⁴⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

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 14 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia **12** kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla





**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyła

KIN-4100-04-02/2013
P/13/073

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/073 – Wykonanie w 2012 roku budżetu państwa w części 39 – Transport.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Jarosław Florkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82488 z dnia 4 stycznia 2013 r. 2. Aleksander Koprowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 82490 z dnia 7 stycznia 2013 r. 3. Stanisław Janek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85904 z dnia 21 stycznia 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-6)</p>
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie, ul. Żelazna 59, (kod 00- 848, Regon nr 017511575), (zwana w dalszej treści GDDKiA lub Generalną Dyrekcją).
Kierownik jednostki kontrolowanej	p. Lech Witecki, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 10)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 39 – Transport przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad.

Zaplanowane na rok 2012 dochody GDDKiA zostały zrealizowane w 435,7%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W GDDKiA podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa.

Zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 2.730.828,6 tys. zł².

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 39,9% zrealizowanych w Centrali GDDKiA wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

W 2012 r. GDDKiA wybudowała i oddała do użytkowania 686,774 km nowych dróg krajowych³, wyremontowała 848,89 km dróg⁴ oraz przebudowała 24,43 km tych dróg.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
² Plan finansowy GDDKiA sporządzono w granicach limitów określonych w ustawie budżetowej z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).
³ Zadania w większości sfinansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.
⁴ Zadania sfinansowane ze środków budżetowych w 2012 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym na rok 2012, dochody budżetu państwa zostały zaplanowane w kwocie 14.175 tys. zł. Była to kwota stanowiąca 10,3% wykonania dochodów w 2011 roku. Zgodnie z treścią uzasadnienia, źródłem planowanych dochodów, (podobnie jak w latach poprzednich) miały być głównie wpływy z tytułu kar za niedotrzymanie warunków umów, dochody z najmu i dzierżawy, dochody ze sprzedaży składników majątkowych, wpływy z różnych opłat i różnych dochodów. W planowanej kwocie dochodów, znaczącą pozycję (37,3%) stanowiły wpływy ewidencjonowane w rozdziale 60093 (dochody uzyskane z tytułu przejętych zadań). Dotyczyło to planowanych dochodów m.in. z tytułu odszkodowań od ubezpieczycieli za uszkodzone mienie na drogach krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 23-32)

Zrealizowane dochody wyniosły 61.766,3 tys. zł, tj. 435,7% kwoty planowanej. Głównymi źródłami dochodów były grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (8.677,7 tys. zł), wpływy z różnych opłat (6.297,3 tys. zł), wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (8.535,5 tys. zł) oraz wpływy z różnych dochodów (31.431,0 tys. zł). Na wyższe od planowanego wykonanie dochodów wpływ miały przede wszystkim zrealizowane dochody w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe. Plan dochodów w tym rozdziale z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych został wykonany w 934,4% (na planowaną kwotę 700 tys. zł uzyskano – 6.540,5 tys. zł). W rozdziale 60093 - Dochody państwowej jednostki budżetowej, uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych, plan dochodów z tytułu wpływów z różnych dochodów został wykonany w 385,0%, a w wymiarze finansowym został przekroczony o 15.076,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.1001; 1026-1027; 1183-1211; 1278)

Na podstawie kontroli 10 dowodów księgowych i odpowiadającym im zapisom księgowym na koncie 221-0-000 na łączną kwotę 810,5 tys. zł, (stanowiącą 4,9% należności podlegających ewidencji w centrali GDDKiA) stwierdzono, że wszystkie objęte badaniem należności zostały przypisane terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów, a należności z nich wynikające zostały uregulowane przez zobowiązane podmioty.

Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na rachunek dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli str.1038-1040; 1211a -1276)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, iż wprawdzie - zgodnie z art. 52ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych⁵ - dochody planowane stanowią prognozy ich wielkości, to jednak ponad czterokrotne przekroczenie w 2012 r. planu finansowego po stronie dochodów (mając m.in. na uwadze wykonanie dochodów w roku poprzednim) wskazuje na przyjęcie zbyt ostrożnych założeń na etapie projektowania planu finansowego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie realizację dochodów budżetowych.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2012 r. wystąpiły należności budżetowe w kwocie 9.723,8 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 6.934,1 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 4.096,8 tys. zł, w tym zaległości - wyższe o 2.788,1 tys. zł (tj. wzrost o 67,2%). Zaległości dotyczyły głównie rozdziału 60011 - Drogi publiczne krajowe (3.352,2 tys. zł)

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

i powstały głównie z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz rozdziału 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (3.479,3 tys. zł), głównie z tytułu różnych dochodów (2.292,7 tys. zł)

(dowód: akta kontroli str.1209-1210)

Powodem zwiększenia kwoty należności (w tym zaległości) w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe o 2.916,4 tys. zł (w tym zaległości o 1.755,9 tys. zł) było głównie naliczenie kar z tytułu nieterminowego bądź nierzetelnego wywiązywania się wykonawców z realizacji zadań umownych. W rozdziale 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, należności wzrosły o 1.088,0 tys. zł (w tym zaległości o 960,9 tys. zł). W rozdziale tym wzrost zaległości powstał głównie w obszarze grzywien i kar od osób prawnych (o 159,4 tys. zł), najmu i dzierżawy składników majątkowych (o 108,3 tys. zł), sprzedaży składników majątkowych (o 285,5 tys. zł) oraz różnych dochodów (o 385,5 tys. zł)

(dowód: akta kontroli str. 1209-1210)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych działaniach windykacyjnych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie objętym kontrolą w jednostkach organizacyjnych GDDKiA podejmowane były działania windykacyjne, takie jak: noty księgowe, pozwy sądowe, zawiadomienie Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, zgłaszanie wierzytelności w postępowaniu upadłościowym, egzekucje komornicze, wezwania do zapłaty, noty obciążeniowe, to jednak wzrost kwoty zaległych należności (o 67,2% w porównaniu do 2011 r.) świadczy o niewystarczającej skuteczności tych działań. Podejmowane były również decyzje o umorzeniu wierzytelności, ich odroczeniu lub rozłożeniu na raty, a także decyzje o należnościach przedawnionych.

(dowód: akta kontroli str.1277- 1500; 1358 -1486)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie windykację należności budżetu państwa.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym, sporządzonym w granicach limitów określonych w ustawie budżetowej na rok 2012 w części 39 - Transport, wydatki GDDKiA zostały zaplanowane w łącznej wysokości 3.001.495 tys. zł, w tym w rozdziale 60005 – Autostrady płatne – 34.081 tys. zł, rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe – 2.345.977 tys. zł, rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – 618.882 tys. zł, dział 752 - Obrona narodowa, rozdział 7521 – Pozostałe wydatki obronne – 2.535 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa wyniosły 3.001.433 tys. zł, tj. 100% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

Plan wydatków budżetowych GDDKiA w ciągu 2012 r. został zmieniony 4 decyzjami dysponenta głównego w związku z decyzjami Ministra Finansów. w sprawie zwiększenia wydatków o 48,9 tys. zł (ze środków części 83 – Rezerwy celowe) oraz ich zmniejszenia o 1.128 tys. zł (w dziale 752 – Obrona narodowa, rozdział 75212 - Pozostałe wydatki obronne).

W 2012 r. zgodnie z przepisem art. 171 ust. 1 ustawy. o finansach publicznych dokonano także 11 przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji wydatków. W trzech przypadkach przeniesień, dotyczących wydatków majątkowych, dokonano na podstawie decyzji dysponenta głównego za zgodą Ministra Finansów, stosownie do art. 171 ust. 3 tej ustawy.

W listopadzie i grudniu 2012 dysponent główny zablokował wydatki GDDKiA (w związku z wnioskami GDDKiA) wydając 8 decyzji na łączną kwotę 236.638,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 14-93; 355-400)

Z przyznanej z rezerwy celowej kwoty 48,9 tys. zł wykorzystano 47,6 tys. zł, tj. 97,2%. Główną przyczyną niepełnej realizacji środków z rezerwy celowej przeznaczonych na sfinansowanie dodatków służby cywilnej było przebywanie jednej osoby na zasiłku macierzyńskim.

(dowód: akta kontroli str. 13)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na zaplanowanie części wydatków na realizację zadań, których stopień przygotowania nie gwarantował ich wykonania w ciągu roku budżetowego. I tak:

- 1) w rozdziale 60011 - Drogi Publiczne Krajowe (§ 6050) największy kwotowo zaplanowany i niewykorzystany wydatek stanowiła budowa Systemu Zarządzania Ruchem na autostradach i drogach ekspresowych. Zaplanowane pierwotnie wydatki wysokości 40.000 tys. zł, w trakcie roku zmniejszono do kwoty 27.247,2 tys. zł, a wydatkowano 280 tys. zł (zablokowano środki w wysokości 26.967,3 tys. zł). Mimo że w lutym 2012 r. Departament Zarządzania Ruchem, realizujący ten projekt, zwrócił się do Departamentu Planowania o zmniejszenie limitu przyznanych środków do kwoty 300 tys. zł (z uwagi na brak możliwości realizacji zadania w roku 2012), to w przekazanym 11 kwietnia 2012 r. Ministerstwu Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej planie finansowym w zakresie dochodów i wydatków GDDKiA na rok 2012 w zakresie części 39 – Transport nie uwzględniono braku możliwości realizacji tej inwestycji. Zabezpieczone w planie środki zostały przeznaczone na realizację innych zadań w ramach budownictwa inwestycyjnego, niemających zabezpieczenia środków w planie finansowym na rok 2012;

(dowód: akta kontroli str. 14-24, 27-36 406, 424, 448-449, 519-528, 650-653, 720-723, 744-751, 678-680)

- 2) w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (§ 6050) najwyższe kwotowo zaplanowane, a nie wykonane wydatki dotyczyły:

- przebudowy pomieszczeń na potrzeby budynku biurowego dla Oddziału w Bydgoszczy w wysokości 500,0 tys. zł. Na ten cel nie wydatkowano żadnych środków, a wymieniona kwota została zablokowana. Rozpoczęcie tej inwestycji uzależnione było od zakończenia budowy i oddania do użytku nowego budynku dla Wydziału Technologii, którego budowa - zgodnie z umową - miała się zakończyć 30 czerwca 2012 roku. Faktycznie zakończyła się ona 20 lipca 2012 roku. Oddział złożył wniosek o zmniejszenie planu w tej pozycji dopiero 19 września 2012 r., a pierwszy wniosek do dysponenta głównego o zablokowanie niewykorzystanych środków, m.in. dla wymienionej inwestycji, przygotowano 23 listopada 2012 r.,
- rozbudowy parkingu przy biurowcu GDDKiA Oddziału w Krakowie. Pierwotnie zaplanowano na ten cel wydatki w wysokości 621,2 tys. zł. W trakcie roku plan zmniejszono do kwoty 408,2 tys. zł, której niewydatkowano. Oddział GDDKiA w Krakowie zgłosił rezygnację z realizacji przedmiotowego zadania 23 kwietnia 2012 r. motywując to problemami związanymi z współwłasnością terenu. Środki, pierwotnie przeznaczone na realizację tego zadania, przeznaczono na inne cele inwestycyjne, a kwotę 408,2 tys. zł zgłoszono do blokady pod koniec 2012 r.;

(dowód: akta kontroli str. 408, 432-433, 454-455, 658-673, 677-685, 720-723, 725-743)

- 3) w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (§ 6060) najwyższe kwotowo zaplanowane i niezrealizowane wydatki (w wysokości 5.200 tys. zł) dotyczyły zadania pn. „Integracja Systemów branżowych” oraz zadania pn. „System planowania, monitorowania utrzymaniowych inwestycji drogowych” (zaplanowano

wydatki w wysokości 2 000 tys. zł). Z wyjaśnień uzyskanych w Biurze Organizacyjno – Administracyjnym Wydział Informatyki wynika, iż niezrealizowanie tych zadań wynikało z przedłużającej się reorganizacji i odkładanego w czasie zwiększenia liczby etatów, w szczególności analityków systemowych. Na 2012 r. nie planowano zwiększenia liczby etatów w Centrali GDDKiA, a zakładany wzrost zatrudnienia miał być skutkiem przesunięcia pracowników z likwidowanego Departamentu Studiów (ostatecznie w nowopowstałym w 2013 r. Departamencie Informacji i Informatyki znalazły się dwie osoby z Departamentu Studiów). Planując wydatki na 2012 r. Wydział nie dysponował całościowymi opisami przedmiotu zamówienia oraz specyfikacjami istotnych warunków zamówienia. W 2011 r. przygotowano jedynie ogólne założenia nowych systemów, w tym m.in. „Rekomendacje IT w związku z integracją systemów informatycznych GDDKiA.” W 2012 r. Dyrektor Biura Organizacyjno – Administracyjnego pięciokrotnie zwracał się o zmniejszenie limitu wydatków. W rezultacie zmniejszono limit wydatków w przywołanym paragrafie do kwoty 10 293,4 tys. zł (z planowanej kwoty 15.375 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 492-511, 654-657, 720-723, 807-830)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych przypadków nietrafności, planowanie wydatków budżetowych. Opisane powyżej przypadki dotyczą 1,3% poniesionych w 2012 r. wydatków ogółem i 14,7% wydatków i zakupów inwestycyjnych. W pozostałym zakresie zgłoszone przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad wydatki zostały zaplanowane rzetelnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały ze zmiany uwarunkowań ekonomicznych.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad wydatki wyniosły 2.730.828,6 tys. zł i stanowiły 91,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 157.768,2 tys. zł, tj. o 6,1%.

Zrealizowane wydatki bieżące wyniosły 2.474.000,7 tys. zł, tj. 96,6% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 260.756,4 tys. zł, tj. 11,8%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (84,2%) stanowiły zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 2.083.762,9 tys. zł oraz wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 390 237,8 tys. zł (15,8%).

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 241.350,3 tys. zł (57,4% planu po zmianach), które były niższe od wykonania w 2011 r. o 59.084,2 tys. zł. Zakupy były celowe i zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 rok.

(dowód: akta kontroli str.191-194)

Wydatki w rozdziale 60005 – Autostrady płatne stanowiły 1,6% wydatków GDDKiA ogółem i wyniosły 42.418 tys. zł, tj. 78,2% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania wydatków w 2011 r. (66.661,5 tys. zł) o 57,2%. Wydatki w tym rozdziale zostały poniesione m.in. w poniższych §§:

- 4300 (wydatki bieżące). Wydatki te przeznaczone były na finansowanie prac przygotowawczych w zakresie budowy autostrad, w tym na opracowanie dokumentacji projektowej, środowiskowej i prace archeologiczne. Wydatki wykonano na kwotę 19.462 tys. zł, co stanowiło 66,9% planu po zmianach (29.102 tys. zł). Głównymi przyczynami nie wykonania planu wydatków były m.in.: przedłużające się postępowania w Urzędach Wojewódzkich w sprawach wydania decyzji Zezwolenia na Realizację Inwestycji Drogowych (ZRID), zmiany norm, jakie wprowadziło Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁶ (konieczność wykonania nowych analiz akustycznych, wprowadzenia zmian w dokumentacji, co uniemożliwiło zakończenie prac i spowodowało konieczność przesunięcia płatności na 2013 rok),

⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.1109.

rozstrzygnięcia przetargów na niższe wartości niż szacowano, trwające postępowania sądowe oraz różnice kursowe przy projektach TEN-T. Największe zaplanowane a nie wydatkowane kwoty dotyczyły:

- autostrady A-1 Tuszyn - Pyrzowice, gr. woj. śląskiego, węzeł Pyrzowice (dokumentacja, archeologia, inne wydatki). Zaplanowano 6.231,1 tys. zł, wydatkowano 3.316,3 tys. zł, tj. 53% (w grudniu 2012 zablokowano środki w wysokości 2.801,5 tys. zł). Przyczyną niewykorzystania środków było przedłużające się postępowanie w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w sprawie decyzji ZRID, w tym postępowanie w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ) w sprawie ponownej oceny oddziaływania na środowisko, co spowodowało konieczność wprowadzenia zmian w dokumentacji projektowej w związku ze zmianami norm hałasu (na mocy przywołanego Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu) i uniemożliwiło zakończenie III i IV etapu realizacji umowy zawartej z biurem Mosty Katowice),
- projektu budowlanego i wykonawczego oraz materiałów przetargowych dla autostrady A-1; odcinek Toruń - Stryków (umowa TEN-T nr 2005-PL-92604-S). Na to zadanie zaplanowano 7.222,4 tys. zł, wydano zaś 5.366,1 tys. zł, tj. 74,3% (w grudniu 2012 zablokowano środki w wysokości 1.849,8 tys. zł). Przyczyną niewykorzystania środków był brak możliwości prowadzenia nadzoru autorskiego z powodu wstrzymania robót budowlanych na odc. Czerniewice-Odolion, Odolion-Brzezcie, Brzezcie-Kowal (zerwanie we wrześniu 2012 r. umów z wykonawcą robót budowlanych) oraz wydłużenia terminu zakończenia robót budowlanych z 2012 r. na 2013 r. na odcinku Sójki-Kotliska i wystawienia faktur za pełnienie tego nadzoru w terminie uniemożliwiającym dokonanie płatności w 2012 roku. Ponadto, zapotrzebowanie na środki budżetowe zostało przeliczone po kursie euro w wysokości 4,5 zł, natomiast kwota wykonania została podana na podstawie faktycznie zapłaconych faktur,
- wykonania dokumentacji technicznej, dokumentacji stanowiącej załącznik do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgody na realizację przedsięwzięcia oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady A-2 na odcinku Warszawa-Kukuryki. W umowie TEN-T nr 2006-PL-92607-S-1 - zaplanowano 1.118,1 tys. zł, a wykonano 0,0. zł tj. (w grudniu 2012 r. zablokowano środki w wysokości 1.118,1 tys. zł). Przyczyną niewykorzystania środków był brak rozstrzygnięcia sprawy pozwu wniesionego przez wykonawcę umowy do Sądu Okręgowego w Warszawie dotyczącego dalszej realizacji Kontraktu;
- 4430 (różne opłaty i składki). Wydatkowano kwotę 293,6 tys. zł, tj. 51,6% planu po zmianach (569 tys. zł) z przeznaczeniem m.in. na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, pozyskanych pod budowę autostrad. Przyczyną niewykorzystania zaplanowanych środków było wygaśnięcie, bądź uchylenie decyzji wydanych przez Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych;
- 6060 (wydatki majątkowe związane z wykupami gruntów pod autostrady płatne). Plan wydatków określono w wysokości 24.060 tys. zł, a zrealizowano w kwocie 22.254 tys. zł, co stanowiło 92,5% planu po zmianach i 570,6% planu pierwotnego (o 48% mniej niż w roku 2011 – 46.405 tys. zł). Największe kwotowo wydatki dotyczyły wykupu gruntów pod autostrady na zadaniach:
 - A1 Tuszyn-Pyrzowice, gr. woj. śląskiego, węzeł Pyrzowice – 5.701,0 tys. zł,
 - Budowa autostrady A4 odc. Sośnica - Murckowska – 5.306,9 tys. zł,
 - A4 przebudowa węzła Murckowska – 7. 719,9 tys. zł.

Przyczyną zwiększenia pierwotnego planu finansowego o 570,6% była konieczność kontynuacji zadań nie zakończonych w 2011 r., które na etapie planowania budżetu na 2012 r. były w trakcie realizacji.

Wydatki w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe stanowiły 77,3% wydatków ogółem GDDKiA i wyniosły 2.111.243,3 tys. zł, tj. 90,8% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania wydatków w 2011 r. (1.936.186,8 tys. zł) o 9%. Wydatki w tym rozdziale dotyczyły m.in. poniższych §§:

- 4300, 4304 i 4309 (zakup usług pozostałych). Zaplanowane w łącznej kwocie 918.626,7 tys. zł wydatki zostały wykonane w kwocie 882.666,2 tys. zł (tj. w 96% planu po zmianach) z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie dróg, mostów, zimowe utrzymanie dróg, nadzory gwarancyjne, dokumentację projektową na archeologię, wyburzenia, wycinkę drzew i inne wydatki w procesie przygotowawczym;
- 4270 i 4274 (zakup usług remontowych). zaplanowane WYDATKI w kwocie 891.684,6 tys. zł wykonano w kwocie 886.116,5 tys. zł (99,4% planu po zmianach) z przeznaczeniem m.in. na: odnowy mostów, regeneracja nawierzchni dróg, remonty cząstkowe. Ze środków tych sfinansowano remonty dróg o łącznej długości 849 km;
- 4210 (zakup materiałów i wyposażenia). Zaplanowane wydatki w kwocie 96.572,3 tys. zł zrealizowana na kwotę 95.179 tys. zł (98,6% planu po zmianach) z przeznaczeniem m.in. na: bieżące utrzymanie dróg, zimowe utrzymanie dróg, bieżące utrzymanie obiektów mostowych i remonty zapleczy technicznych;
- 4590 (kary i odszkodowania wpłacane na rzecz osób fizycznych). Na wydatki z tego tytułu w kwocie 141,8 tys. zł złożyły się m.in. rekompensata wypłacona przez Oddział w Katowicach w kwocie 36 tys. zł (za szkody w budynku mieszkalnym) oraz odszkodowania na rzecz osób fizycznych (Oddział w Krakowie) w wysokości 35,3 tys. zł i 35,5 tys. zł;
- 4600 (kary i odszkodowania wpłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych). Wydatki wykonano w kwocie 509,3 tys. zł, m.in. na wypłatę roszczeń (w tym 169,3 tys. zł na podstawie wyroku sądu oraz 340 tys. zł na wypłatę z tytułu ugody pozasądowej);
- 4610 (koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego). Wydatki wyniosły 3.079,2 tys. zł, w tym kwota 1.003,6 tys. zł stanowiła zwrot kosztów za postępowanie odwoławcze na rzecz osoby prawnej;
- 4670 (odsetki od nieterminowych wpłat podatku od nieruchomości). Wydatki na ten cel nie zostały ujęte w pierwotnym planie finansowym. Faktycznie wyniosły one 1.483,7 tys. zł, w tym m.in. na skutek decyzji Wójta Gminy Świerklany z dnia 10 grudnia 2012 r. o obciążeniu GDDKiA podatkiem od nieruchomości za 2007 r. - 360,6 tys. zł (w tym odsetki 226,9 tys. zł). GDDKiA złożyła odwołanie od tej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO);
- 4680 (zwroty rozliczenia z Komisją Europejską). Wydatki na ten cel nie zostały ujęte w pierwotnym planie finansowym. Wyniosły one jednak 661,6 tys. zł, w tym 412,2 tys. zł z tytułu rozliczenia końcowego projektu TEN-T 2007-PL-92101-S oraz 249,4 tys. zł tytułem zwrotu podatku VAT rozliczonego jako koszt kwalifikowany;
- 6050 (wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych). Zaplanowane wydatki w kwocie 69.041 tys. zł wykonano w kwocie 36.539,7 tys. zł (52,9% planu po zmianach) z przeznaczeniem m.in. na budowę i rozbudowę laboratoriów drogowych, zapleczy socjalno-biurowych i garażowo magazynowych z infrastrukturą magazynów soli i systemu zarządzania ruchem na autostradach i drogach. Przyczyną braku pełnej realizacji wydatków było m.in. rozstrzygnięcie przetargów po cenach niższych niż planowano, przedłużające się procedury przetargowe oraz problemy związane z uzyskaniem decyzji administracyjnych. Największe zaplanowane, a nie wydatkowane kwoty dotyczyły:
 - Budowy Systemu Zarządzania Ruchem na Autostradach i Drogach Ekspresowych. Na ten cel zaplanowano 27.247,3 tys. zł a wydatkowano 280 tys. zł (1% planu) i w związku z tym w listopadzie 2012 r. zablokowano środki w kwocie 26.967,3 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania zaplanowanych środków były m.in.

opóźnienia w przygotowaniu studium wykonalności dla tej inwestycji a także problem ze sfinansowaniem przygotowania specyfikacji technicznych dla urządzeń ITS. Opóźnienie w opracowaniu przedmiotowych dokumentów – w wyniku wystąpienia wskazanych powyżej okoliczności - miało kluczowe znaczenie dla braku możliwości wydatkowania w roku 2012 r. środków związanych z wyborem wykonawcy oraz rozpoczęciem prac realizacyjnych,

- Budowy Laboratorium Drogowego w Katowicach. Zaplanowano wydatki w kwocie 7.158,5 tys. zł, wydatkowano 5.352,2 tys. zł (74,7%), a zablokowano kwotę 1.794,3 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania zaplanowanych środków były opóźnienia dostawcy materiałów wykończeniowych, których brak uniemożliwił realizację pozostałego zakresu prac wykończeniowych. Wykonawcy robót zostały naliczone kary umowne za opóźnienia (od 1 listopada 2012 r.),
- Budowy Laboratorium Drogowego w Zielonej Górze. Na realizację tego zadania zaplanowano 2.921,2 tys. zł, z czego wydatkowano 1.755,6 tys. zł (60% planu.), a zablokowano środki w kwocie 1.164,7 tys. zł (w listopadzie 2012 r.). Przyczyną niewykorzystania zaplanowanych środków było późne podpisanie umowy z wykonawcą w związku z przedłużoną procedurą przetargową;
- 6060 (wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych). Zaplanowano je w kwocie 299.752 tys. zł a wykonano w kwocie 162.435 tys. zł (tj. 54%) z przeznaczeniem m.in. na nabywanie nieruchomości pod drogi ekspresowe, obwodnice, pozostałe drogi krajowe, wydatki na zakup maszyn i urządzeń do celów drogowych, zakup środków transportowych do celów drogowych i zakup sprzętu do laboratoriów drogowych. Przyczyną niepełnej realizacji tych wydatków było m.in.: niezyskiwanie w planowanym terminie decyzji ZRID, brak decyzji wojewodów o ustaleniu odszkodowania za wyłączone nieruchomości na cele drogowe oraz odwołania od wymienionych decyzji. Największe zaplanowane a nie wydatkowane kwoty dotyczyły:
 - budowy drogi S-7 Radom (Jedlińsk) – Jędrzejów, odc. Radom (Jedlińsk) - Radom (SI2, obwodnica). Na realizację tego zadania zaplanowano 55.000 tys. zł, wydatkowano 27.657,3 tys. zł (50,3% planu), a 26.500 tys. zł zablokowano. Niewykorzystanie środków na to zadanie spowodowane było brakiem decyzji Wojewody Mazowieckiego o ustaleniu odszkodowania za wyłączone nieruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa,
 - budowa drogi S-7 Radom (Jedlińsk) – Jędrzejów, odc. gr. woj. mazowieckiego - Skarżysko Kamienna. Na realizację tego zadania zaplanowano 5.000 tys. zł, wydatkowano 2.110,9 tys. zł (42,2% planu) i zablokowano 2.850 tys. zł. Niewykorzystanie środków spowodowane było nierozpatrzeniem przez MTBiGM odwołań od decyzji odszkodowawczych oraz niewydaniem przez Wojewodę Świętokrzyskiego decyzji odszkodowawczych;

Wydatki w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, stanowiące 21,09% wydatków ogółem GDDKiA, wyniosły 575.812,3 tys. zł, tj. 93% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. (567.812,3 tys. zł) o 1,4%. Dotyczyły one m.in. wydatków w §§:

- 3020 - 3050 (świadczenia na rzecz osób fizycznych). Wydatki na ten cel zaplanowano w kwocie 4.657,8 tys. zł, a wykonano w kwocie 4.473 tys. zł, tj. w 96% planu po zmianach;
- 4010 – 4179 (wynagrodzenia wraz z pochodnymi). Zaplanowano na ten cel środki w wysokości 412.066,8 tys. zł, a wydatkowano 399.190,7 tys. zł, co stanowiło 96,9% planu po zmianach;
- 4210, 4218 i 4219 (zakup materiałów i wyposażenia). W paragrafach tych planowano wydatkować 27.987 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 24.625 tys. zł, co stanowiło 88% planu po zmianach. Wydatki obejmowały m.in. zakup paliwa, części zamiennych do samochodów, materiałów biurowych, prasy i czasopism, środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych poniżej 1.500 zł i środków trwałych oraz wartości

- niematerialnych i prawnych o wartości równej i powyżej 1.500 zł, podlegających ewidencji ilościowo-wartościowej;
- 4270, 4278 i 4279 (zakup usług remontowych). Zaplanowane na ten cel 12.592 tys. zł, a wydatkowano 11.906 tys. zł, co stanowiło 94,6% planu po zmianach. Wydatki w tych paragrafach obejmowały m.in. remonty i konserwację pomieszczeń i budynków oraz remonty i konserwację innych środków trwałych;
 - 4300, 4308 i 4309 (zakup usług pozostałych). Wydatki zaplanowano w kwocie 62.458 tys. zł, a wykonano w kwocie 50.234 tys. zł, tj. w 80,4%, z przeznaczeniem m.in. na doradztwo, konsulting, usługi prawnicze, opłaty pocztowe, a także komunikację zewnętrzną i wewnętrzną
 - 4580 (pozostałe odsetki). Wydatki z tego tytułu wyniosły 178,5 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na zapłatę odsetek w wysokości 155,7 tys. zł na rzecz osoby fizycznej na podstawie wyroku Sądu Apelacyjnego;
 - 4590 (kary i odszkodowania wpłacane na rzecz osób fizycznych). Wydatkowana kwota 45 tys. zł stanowiła zadośćuczynienie za śmierć pracownika GDDKiA na drodze S-10;
 - 4600 (kary i odszkodowania wpłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych). Wydatki wyniosły 38,9 tys. zł, w tym 33,9 tys. zł stanowiła kara za nielegalną wycinkę drzew;
 - 6050 (wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych). Na realizację tego celu zaplanowano wydatkować 3.749 tys. zł. Faktycznie wydatkowano 2.455 tys. zł, co stanowiło 65% planu po zmianach z przeznaczeniem m.in. na budowę i rozbudowę budynków biurowych. Brak pełnej realizacji zaplanowanych wydatków wynikał m.in. z trudności z uzyskaniem decyzji administracyjnych. Największe zaplanowane a niewydatkowane kwoty dotyczyły:
 - przebudowy pomieszczeń na potrzeby budynku biurowego dla Oddziału w Bydgoszczy,
 - rozbudowy parkingu przy biurowcu GDDKiA Oddziału w Krakowie,
 - przebudowy istniejącego budynku GDDKiA Oddział we Wrocławiu. Na ten cel zaplanowano 324,2 tys. zł, wydatkowano 8,3 tys. zł, a 315,8 tys. zł zablokowano. Niewykorzystanie środków wynikało z braku pozytywnej decyzji lokalizacji celu publicznego. W 2012 r. GDDKiA oczekiwała na stanowisko Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wydania decyzji. W 2012 r. środki wydatkowano tylko na dokumentację projektową. Dopiero pod koniec stycznia 2013 r. GDDKiA otrzymała decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
 - 6060, 6068 i 6069 (wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych). Wydatki na te zakupy zaplanowano w kwocie 23.896 tys. zł, a wykonano w kwocie 17.730,3 tys. zł, co stanowiło 74,2% planu po zmianach. Wydatkowane środki zostały przeznaczone m.in. na zakup licencji i oprogramowania, modernizację infrastruktury informatycznej, zakup urządzeń wielofunkcyjnych oraz wdrożenie składników systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji GDDKiA (w wysokości 5.359,6 tys. zł). Brak pełnej realizacji wydatków wynikał m.in. z trudności uzyskania decyzji o reorganizacji. Największe zaplanowane a nie wydatkowane kwoty dotyczyły:
 - integracji systemów branżowych. Zaplanowane środki w wysokości 5.200 tys. zł zostały w całości zablokowane,
 - systemu planowania i monitorowania utrzymaniowych inwestycji drogowych. Zaplanowana na jego realizację kwota 2.000 tys. zł została w całości zablokowana. Przyczyną tego był brak wsparcia w formie dodatkowych etatów dla analityków systemowych i kierownika projektu,
 - integracja systemów branżowych (SAP). Z zaplanowanej kwoty 2.500 tys. zł wydatkowano 948,4 tys. zł, natomiast 1.551,6 tys. zł zablokowano. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków było m.in. unieważnienie w marcu 2012 r.

postępowania (rozpoczętego w sierpniu 2011 r.) na wybór wykonawcy, który miał świadczyć usługi serwisu oraz migracji do pozostałych oddziałów.

(dowód: akta kontroli str. 402-685,720-724)

Kontrolą objęto cztery postępowania o zamówienie publiczne, w konsekwencji których podpisano umowy na łączną kwotę 15.036,7 tys. zł, z czego dwa w trybie zapytania o cenę (dostawa materiałów eksploatacyjnych do drukarek) i dwa w trybie przetargu nieograniczonego (świadczenie usług doradczych o charakterze prawnym w Krajowym Systemie Poboru Opłat (KSPO) oraz w projektach drogowych, a także świadczenie usług telefonii komórkowej wraz z dostawą aparatów telefonicznych z akcesoriami oraz modemów transmisji danych z aktywnymi i skonfigurowanymi kartami). Na realizację tych umów w 2012 r. wydatkowano łącznie 822,2 tys. zł. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że w zakresie objętym kontrolą zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

W GDDKiA funkcjonowały wyodrębnione komórki organizacyjne ds. realizacji zamówień publicznych, tj. Departament Postępowań Przetargowych oraz Stanowisko do spraw zamówień publicznych urzędu⁸. W GDDKiA w 2012 r. obowiązywały regulaminy⁹: udzielania zamówień publicznych oraz realizacji zamówień publicznych, wyłączonych spod stosowania przepisów przywołanej ustawy Prawo zamówień publicznych. Przygotowano plany zamówień publicznych na 2012 r., a także przekazano sprawozdanie z realizacji zamówień, stosownie do art. 98 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 133-149, 1713-1753,274-349)

Wartość zamówienia na świadczenie usług doradczych o charakterze prawnym w Krajowym Systemie Poboru Opłat oraz w Projektach Drogowych wyniosła łącznie ponad 15 mln zł. W wyniku analizy pozytywnie oceniono działania GDDKiA w zakresie przygotowania wniosku o przeprowadzenie postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, zatwierdzenia wniosku przez kierownika jednostki kontrolowanej, przekazania informacji do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, sporządzenia SIWZ, powołania i prac komisji przetargowej, publikacji ogłoszenia o zamówieniu, otwarcia i oceny ofert oraz zgodności umowy z wykonawcą z warunkami ogłoszenia o przetargu i SIWZ. W umowach zamieszczono m.in. postanowienia dotyczące terminów wykonania prac, kar umownych, warunków płatności oraz zabezpieczenia należytego wykonania prac. Sporządzono protokół postępowania przetargowego, który został podpisany przez uprawnione osoby.

Szczegółowa analiza 7 faktur na ogólną kwotę brutto 532.501,79 zł nie wykazała uchybień pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, odbioru przedmiotu umowy i akceptacji czasochłonności prac, zgodności terminów płatności z warunkami umownymi, a także dotrzymania warunków płatności. Karty zleceń prac (doradztwo prawne) były podpisane przez przedstawicieli zleceniodawcy i zleceniobiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 1503; 1513-1753; 2935, 3107-3112)

Według planu po zmianach, stan zatrudnienia w 2012 r. ustalono na poziomie 4.814 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), tj. w wielkości analogicznej jak w planie na rok 2011. Według symboli statusu zatrudnienia, planowane zatrudnienie w 2012 (i w roku 2011) wynosiło:

- 01 – osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń – 1.042 osoby,
- 02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe – 4 osoby,
- 03 – członkowie korpusu służby cywilnej – 3.768 osób.

⁷ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁸ Stosownie do regulaminu organizacyjnego GDDKiA zmienionego zarządzeniami nr 69 z 2011 r. oraz nr 2, 8, 20, 28 z 2012 r.

⁹ Zarządzenie nr 8 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19 lutego 2010 r. (zmienione Zarządzeniem nr 49 z dnia 28 grudnia 2012 r. oraz zarządzenie nr 36 z dnia 10 października 2012 r.).

Stan zatrudnienia na koniec 2012 roku wyniósł 4.583 osoby i był o 231 osób (o 4,8%) mniejszy od planu po zmianach i o 5 osób mniejszy od stanu na koniec 2011 roku. Podobny stopień nieobsadzenia planowanych etatów odnotowano w roku poprzednim (226 osób – 4,7%).

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. wynosiło 4.532 osoby (o 23 mniej niż w roku poprzednim). W Centrali GDDKiA przeciętne zatrudnienie wynosiło 458 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było o 5 osób niższe od liczby zatrudnionych w 2011 roku.

(dowód: akta kontroli str.1028-1031, 1036-1037)

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-70, na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne w 2012 r. zaplanowano (po zmianach) kwotę 336.637,3 tys. zł. W stosunku do roku poprzedniego była to kwota niższa o 540,7 tys. zł (o 0,16%). Planowane wydatki na wynagrodzenia (osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne) wykorzystano w kwocie 331.798,7 tys. zł, tj. w 98,6%. W roku poprzednim na wynagrodzenia wykorzystano kwotę wyższą o 1.402,4 tys. zł (o 0,42%).

Na ostateczną wielkość środków na wynagrodzenia złożyła się zmiana planu finansowego w tej grupie wydatków wprowadzona decyzją Ministra Finansów Nr MF/FS01/004845/1661 z dnia 15 października 2012 roku. Środki na zwiększenie wynagrodzeń (i pochodnych), w łącznej kwocie 8.432 zł zostały wykorzystane w 84,1% (zgodnie z przeznaczeniem). Niewykorzystana część kwoty była uzasadniona.

(dowód: akta kontroli str.1028-1031, 1036-1037)

W 2012 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie osobowe brutto wyniosło 5.692,0 zł i było o 0,2% niższe od wynagrodzenia w roku poprzednim (5.701,6 zł). Uwzględniając dodatkowe wynagrodzenie roczne, przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło odpowiednio: 6.101 zł i 6 096 zł. W poszczególnych grupach zatrudnienia, wynagrodzenie osobowe (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wynosiło:

- w grupie 01 – 3.658,5 zł w 2012 r. i 3.701,2 zł w 2011 r.,
- w grupie 02 – 15.745,0 zł w 2012 r. i 14 107,5 zł w 2011 r.,
- w grupie 03 – 6.158,5 zł w 2012 r. i 6.144,9 zł w 2011 r.

Średniomiesięczne wynagrodzenie w Centrali GDDKiA wynosiło 7.508,7 zł w 2012 r. i 7.611,6 zł w 2011 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1028-1031, 1036-1037)

W 2012 r. (podobnie jak w latach poprzednich) wykonywanie zadań na podstawie umów zlecenia (i umów o dzieło) realizowane było na podstawie zarządzenia Nr 79 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych, wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W zarządzeniu został określony zakres obowiązywania i tryb postępowania, poczynając od wypełnienia wniosku w sprawie realizacji zamówienia wyłączonego spod stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych do decyzji Komisji (powoływanej w sprawie realizacji przedmiotowych zamówień) i zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str.1090-1103)

W ewidencji Wydziału Finansowego (Centrala GDDKiA) zarejestrowano 100 przypadków realizowania zadań na podstawie umowy zlecenia oraz 4 przypadki na podstawie umowy o dzieło - na łączną kwotę 1.139.796,0 zł. W roku poprzednim podpisano łącznie 68 takich umów o wartości 1.357.080,0 zł. Stosując kryterium najwyższej wartości, do kontroli (w tym pod kątem stosowania wytycznych zarządzenia nr 79 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 16 grudnia 2008 r.) wybrano (w sposób celowy) 20 umów zawartych w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.1002-1004)

Na podstawie przedłożonej kontrolującym dokumentacji stwierdzono, że jej zawartość odpowiadała wymogom określonym w przywołanym zarządzeniu Nr 79 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

(dowód: akta kontroli str. 1104-1182, 1184-1185, 1358-1387)

Z analizy dokumentacji w sprawie realizacji zamówień wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy Prawo Zamówień Publicznych wynika, że zakres zleczanych usług miał racjonalne uzasadnienie.

(dowód: akta kontroli str. 1188-1205)

Zobowiązania GDDKiA na koniec 2012 r. wyniosły 87.429,6 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (52.004,3 tys. zł). Główną pozycję zobowiązań stanowiły:

- w rozdziale 60005 (łączna kwota zobowiązań - 2.331.195,77 zł) – zobowiązania w § 4300 z tytułu zakupu materiałów i wyposażenia w wysokości 2.028.293,77 zł. W części uregulowano je na przełomie stycznia i lutego 2013 r., a kwota 1.723,5 tys. zł zostanie uregulowana - zgodnie z określonym w umowie harmonogramem - w maju i sierpniu 2013 r. ;
- w rozdziale 60011 (łączna kwota zobowiązań - 50.433.067,44 zł) - zobowiązania w § 4300 w wysokości 36.376.690,24 zł z tytułu zakupu materiałów i wyposażenia, w tym zimowego utrzymania dróg. Uregulowano je na przełomie stycznia i lutego 2013 r.;
- w rozdziale 60012 (łączna kwota zobowiązań – 34.622.439,35 zł) – zobowiązania w §§ 4040, 4048 i 4049 z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (w kwocie 22.359.281,91 zł) i pochodnych od wynagrodzeń (w kwocie 3.881.454,19 zł, §§ 4110, 4118 i 4119). Zostały one uregulowane do końca lutego 2013 roku. Zobowiązania w kwocie 3.685.744,61 zł (§§ 4210, 4218 i 4219) z tytułu zakupu licencji do oprogramowania uregulowane zostaną w 2013 r. zgodnie z harmonogramem określonym w umowie.

Na wzrost kwoty zobowiązań w 2012 r. w stosunku do roku 2011 wpływ miały większe wydatki na zimowe utrzymanie dróg (rozdział 60011, §§ 4210 i 4300). Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 350-352)

Stosownie do § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach¹⁰, w 2012 r. w GDDKiA sporządzano informację o stanie środków na rachunkach pomocniczych państwowej jednostki budżetowej na dzień kończący kwartał. W 2012 r. było otwartych łącznie 17 rachunków pomocniczych wydatków budżetowych dla każdego z oddziałów GDDKiA (16) oraz dla wydatków niewygasających (1), a także 16 rachunków pomocniczych dla dochodów budżetowych oddziałów GDDKiA. Na otwarciu tych rachunków uzyskano zgodę stosownie do § 16 ust. 1 przywołanego wyżej rozporządzenia.

Centrala GDDKiA posiadała 33 rachunki bankowe pomocnicze prowadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego, których łączne saldo na koniec roku wyniosło 151.889,6 tys. zł. Były to rachunki otwarte m.in. dla rozliczeń kartą Visa, wpłat z tytułu opłat drogowych, wpłat z tytułu dzierżawy oraz rachunek opłat elektronicznych. GDDKiA posiadała także 64 rachunki pomocnicze prowadzone w NBP dla poszczególnych projektów realizowanych w ramach ISPA, TENT, CONNECT, ERA NET ROAD, FS, których łączne saldo na dzień 31 grudnia 2012 r. było zerowe.

Oddziały GDDKiA posiadały także rachunki bankowe pomocnicze prowadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego (głównie rachunki prowadzone do obsługi KFD). Oddział w Krakowie posiada rachunek prowadzony do obsługi depozytów, w tym sum na zlecenie, na którym wykazano saldo na dzień 31 grudnia 2012 r. w wysokości 145.652, 00 zł. Wykazana kwota została przekazana przez Gminę Trzebinia na odszkodowania, które zostaną zapłacone w styczniu 2013 roku.

(Dowód: akta kontroli str. 110-131,149-150)

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przypadku postępowania przetargowego na świadczenie usług doradczych o charakterze prawnym w Krajowym Systemie Poboru Opłat (KSPO) oraz w Projektach Drogowych stwierdzono, że wartość zamówienia (łącznie ponad 15 mln zł) została jednoosobowo określona przez Dyrektora Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (jak wyjaśniono, również w oddziałach GDDKiA zdarzają się przypadki jednoosobowego szacowania wartości zamówienia). Jakkolwiek jednoosobowe szacowanie wartości zamówienia nie było sprzeczne z § 6 pkt. 5 i 6 załącznika do Zarządzenia nr 8 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, w którym stwierdzono m.in., że, kierownik komórki organizacyjnej właściwej merytorycznie lub komisja określa m.in. szacunkową wartość zamówienia, to NIK zwraca uwagę, iż w zarządzeniu nie określono limitu wysokości do którego dozwolone jest jednoosobowe określenie szacunkowej wartości zamówienia. Wyjaśniając, dlaczego wartość zamówienia o istotnej wysokości ustalona została jednoosobowo a nie np. komisyjnie, poinformowano m.in., że określenie wartości zamówienia przez jedną osobę nie jest sprzeczne z prawem, w szczególności z ustawą Prawo Zamówień Publicznych a w przygotowaniu wyceny zamówienia biorą udział inni pracownicy departamentu (oddziału). W wyniku kontroli stwierdzono, że w procesie decyzyjnym dotyczącym określenia wartości ww. zamówienia, organizacji przetargu, późniejszej realizacji umowy (udzielanie zleceń) i rozliczenia wykonanych prac (kontrola merytoryczna) uczestniczyli lub współuczestniczyli pracownicy Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, w znacznej części - te same osoby.

(dowód: akta kontroli str. 1503; 1513-1753; 2935, 3107-3112)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) GDDKiA realizowała projekty dotyczące budowy autostrad, dróg ekspresowych oraz obwodnic w ciągach dróg krajowych o kluczowym znaczeniu. W ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PORPW) GDDKiA realizowała projekty dotyczące budowy obwodnic na kluczowych ciągach dróg krajowych, wskazanych w tym Programie Operacyjnym, na obszarze województw Polski wschodniej.

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

W planie finansowym GDDKiA nie były wyodrębniane wydatki finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), których źródłem były środki europejskie z tytułu refundacji płatności¹¹. Wydatki te ujęte były w planie finansowym KFD jako jedno ze źródeł finansowania. W 2012 r. planowano uzyskać z tego tytułu 15.175,8 mln zł. Minister Finansów, na podstawie 218 decyzji przekazał na rachunek KFD środki w łącznej kwocie 14.282,2 mln zł, natomiast GDDKiA każdorazowo ewidencjonowała zwiększenia planu na koncie 982 po stronie Wn zwiększając wartość planu.

(dowód: akta kontroli str. 84-85,95-105, 152-183)

W planie finansowym GDDKiA na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich ujęto natomiast kwotę 3.204 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu pn. „Drogi zaufania –

Opis stanu
faktycznego

¹¹ Płatności w zakresie budżetu środków europejskich przekazywane są z BGK (rachunek Ministerstwa Finansów) bezpośrednio do wykonawców na podstawie zleceń płatności.

program ratowania życia i zdrowia ludzi na drogach krajowych¹². Plan ten został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012¹³. W trakcie roku kwota tych wydatków została zmniejszona przez Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej (na wniosek GDDKiA) do wysokości 508 tys. zł. Zmiany tej dokonano z powodu braku możliwości wydatkowania środków z uwagi na prowadzone w MTBiGM prace nad jednolitą strategią poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i zasadności dostosowania komunikacji wymienionego projektu do założeń strategii Narodowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 84-85, 95-105, 152-183)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

GDDKiA realizuje wydatki z budżetu środków europejskich za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) na podstawie wystawianych zleceń płatności, zgodnie z otrzymanym od Ministra Finansów upoważnieniem i terminarzem płatności. W 2012 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 14.282.642,8 tys. zł i stanowiły 100% planu po zmianach.

Odnosnie projektów realizowanych przez wszystkie jednostki organizacyjne GDDKiA (oddziały) stwierdzono, że kwota wydatków wynikających z umów o dofinansowanie (42 pozycje), przypadających na 2012 r., wyniosła ogółem 9.455.555,4 tys. zł. Po korekcie planu kwotę tych wydatków określono na 13.998.826,0 tys. zł. Zrealizowana kwota wydatków wyniosła natomiast 14.007.165,4 tys. zł (kwota zgodna z rocznym Rb-28 UE). Wydatki faktyczne stanowiły 148,1% sumy kwot wynikających z umów o dofinansowanie przypadających na 2012 r., a wykonanie planu wydatków wyniosło w 2012 r. 100,1%. Różnica między kwotą wydatków faktycznych, a kwotami określonymi w umowach o dofinansowanie oraz w planie wynika, według złożonych wyjaśnień, z przesunięcia w czasie między poniesieniem wydatków a ich refundacją, różnych okresów rozliczeń przyjętych w umowach, planie i wykonaniu oraz czasowego wstrzymania poświadczeń wydatków przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT). Wskaźniki produktu faktycznie osiągnięte (dotyczy projektów zakończonych) były zgodne z założonymi w umowach o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 1502; 1838-1844)

W sprawozdaniu Rb-28 UE, sporządzonym według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., w pozycji Plan (po zmianach) wykazano kwotę ogółem w wysokości 14.282.642.844,69 zł, w tym w § 6207 (dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich) – w wysokości 14.282.190.597,00 zł, a w § 4307 (zakup usług pozostałych) – 509.026,00 zł. Zaangażowanie wyniosło w § 6207 wyniosło 14.282.180.652,49 zł, a w § 4307 – 462.192,20 zł. Dane wykazane w sprawozdaniu były zgodne z planem finansowym po zmianach. Wykonanie wydatków w § 6207 wyniosło 14.282.180.652,49 zł, a w § 4307 4307 – 462.192,19 zł. Dane podane w Sprawozdaniu Rb-28 UE były zgodne z zapisami na odpowiednich kontach, tj. 982-1-000 „Plan wydatków europejskich”, 983-0-000 „Zaangażowanie wydatków środków europejskich”, 227-0-000 „Rozliczenia wydatków z budżetu środków europejskich” i 970-0-000 „Płatności ze środków UE”. Sprawozdanie roczne z wykonania planu wydatków zawierało identyczne kwoty jak sprawozdanie na koniec grudnia 2012 roku. Sprawozdanie za grudzień 2012 r. zostało przekazane do Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

¹² W dniu 24 września 2010 r. GDDKiA podpisała umowę na dofinansowanie wymienionego projektu ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Projekt, realizowany w latach 2010 – 2013, zakłada prowadzenie społecznej kampanii komunikacyjnej adresowanej do użytkowników dróg krajowych. Planowane działania koncentrują się na edukacji i perswazji i skierowane są do grup wysokiego ryzyka śmiertelności w wypadkach na drogach krajowych.

¹³ Dz. U. z 2011 r. nr 56, poz. 290.

w obowiązującym terminie 18 dni po upływie okresu sprawozdawczego, a sprawozdanie roczne – w dniu 4 lutego 2013 roku¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1503; 1754-1760; 1836-1837; 2890-2909; 3048-3049)

Określone w planie Centrali GDDKiA na 2012 r. wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 508,0 tys. zł zrealizowano w wysokości 462,2 tys. zł (tj. 90%). Niepełny stopień wykorzystania środków był związany z faktem, iż od lutego do września 2012 r. czasowo została wstrzymana realizacja części działań w ramach projektu pn. „Drogi Zaufania” w związku z oczekiwaniem na ogłoszenie przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego jednolitej strategii poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wartość zleceń płatności na kwotę 462,2 tys. zł była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków, a kwota wykonanych przez BGK płatności była zgodna z wielkością wykonanych wydatków. Wartość zrealizowanych zleceń równała się wartości zleceń złożonych i była zgodna z saldem Ma konta 227-0-000 „Rozliczenia wydatków z budżetowych środków europejskich” oraz rocznym sprawozdaniem Rb-28 UE. Całość wydatków poniesiono w dziale 600 - Transport i łączność.

(dowód: akta kontroli str. 1501; 1754-1760; 1833-1837)

W wyniku kontroli powyższych wydatków na kwotę 449,3 tys. zł stwierdzono, że wykonawcy umów zostali wybrani zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. Wyszczególnione w umowie o dofinansowanie wskaźniki produktu (liczba osób do której mają dotrzeć kampanie informacyjne - 12 mln, liczba wydrukowanych ulotek – 2 mln szt. oraz spadek liczby ofiar śmiertelnych o 15% w stosunku do roku 2009) mają być osiągnięte do końca 2013 r., tj. do czasu zakończenia realizacji projektu. Zlecenia zapłaty do BGK skierowano z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym w stosunku do terminu zapłaty. Zobowiązania wobec wykonawcy uregulowano przed upływem wymagalnego terminu. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wymogów formalnych dokumentów, opisu przedmiotu obciążenia, dekretacji, ujęcia w księgach rachunkowych, potwierdzenia dokonania kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej oraz zatwierdzenia wydatku przez Główną Księgową i Kierownika Jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 1501; 1754-1760; 1833-1837; 2890-2909; 2937; 2961-3015; 3068-3106)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowe potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Prawdliwość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (centrala):

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),

¹⁴ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103).

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁵ i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁶.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 roku. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 61.766.334,73 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 2.730.828.595,74 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 2 stycznia 2013 roku.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 „Rachunek dochodów budżetowych” i wynosiła 61.766.334,73 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 2.730.828.595,74 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Dane za IV kwartał 2012 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową. Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁷. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało

¹⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

¹⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym”. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 190-272,1026-1027)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodności kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad dokumentacja opisująca zasady rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸ (uor). Dokumentacja była dostępna dla pracowników. Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości - stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 1861-2014)

System księgowości komputerowej, funkcjonującej w GDDKiA od 2007 r. (moduł FI od 2011 r.), został zatwierdzony do stosowania przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor); system wymagał zatwierdzenia zapisów przed wygenerowaniem sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 1860-2009)

Badanie przeprowadzono w Centrali GDDKiA w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości kwot transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbkę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na kontach Zespołu 0, tj. 080 „Środki trwałe w budowie (zakupy inwestycyjne)” i 081 „Środki trwałe w budowie (inwestycje drogowe) oraz Zespołu 4, tj. konto 401 „Zużycie materiałów i energii” i 402 „Usługi obce”. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 330.

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł),
- zapisy po stronie Ma na ww. kontach,
- większość pozycji zawierających identyczny tytuł (np. comiesięczne prenumeraty prasy, zakupy płynów do spryskiwaczy, czynsze).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 116 dowodów odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną¹⁹ na kwotę 1.087.752 tys. zł. Niezależnie, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy (10 pozycji o wartości 1.040 tys. zł). Wydatki objęte badaniem stanowiły 39,9% zrealizowanych wydatków Centrali GDDKiA.

W wyniku kontroli dokumentacji księgowej stwierdzono m.in., że:

- wszystkie dokumenty posiadały właściwe określenie rodzaju dowodu i numer identyfikacyjny oraz datę wystawienia dokumentu;
- w fakturach podany był adres wystawcy wraz z numerem NIP oraz adres i numer NIP zamawiającego,
- prawidłowo podane były kwoty i waluta płatności,
- nie stwierdzono uchybień w zakresie podpisów i pieczętek imiennych osób dokonujących kontroli merytorycznej dokumentów i ich potwierdzania,
- kontrole formalno-rachunkowe i merytoryczne były potwierdzone,
- nie było uchybień w zakresie opisu operacji,
- dokumenty dotyczące wydatków były na odwrocie podpisane m.in. przez Głównego Księgowego, Generalnego Dyrektora DKiA lub jego zastępcę bądź Dyrektora Generalnego Urzędu oraz były zatwierdzone do wypłaty,
- w opisie na odwrocie faktur były potwierdzenia zgodności wydatku z warunkami kontraktu i z planem rzeczowo-finansowym GDDKiA,
- kontrolę formalno-rachunkową i merytoryczną rachunków, zatwierdzanie kontroli, potwierdzenia zgodności wydatku z kontraktem i planem rzeczowo-finansowym, zatwierdzanie do wypłaty, a także dekretowanie dokumentu i sprawdzenia prawidłowości dekretacji dokonywały różne osoby,
- osoby dokonujące czynności kontrolne faktur posiadały stosowne uprawnienia,
- nie było uchybień w zakresie wskazania miesiąca księgowania i dekretacji zapisów na kontach syntetycznych i analitycznych.

Odnosnie terminów płatności stwierdzono, po przebadaniu 116 przypadków, iż średni okres wyprzedzenia w płatnościach w stosunku do okresu wymagalnego wynosił 3 dni (w 2011 r. – 9,3 dnia). W jednym przypadku (dowód nr 103755) stwierdzono wyprzedzenie w płatności wynoszące 27 dni, a w 39 przypadkach (tj. 31% próby) wymagalny termin równy był terminowi faktycznemu płatności (porównawczo, analogiczny wskaźnik dla badania ubiegłorocznego wynosił 13%). W 92 przypadkach (73% próby) termin płatności był zgodny z wymaganym lub wyprzedzenie płatności nie przekraczało 5 dni w stosunku do terminu wymagalnego. W trzech przypadkach (2%) stwierdzono opóźnienie w płatnościach, przy czym w dwóch przypadkach wynosiło ono jeden dzień a w jednym przypadku – 7 dni. W wybranych w sposób celowy do zbadania 60 przypadkach (48% całej populacji badanych) stwierdzono zgodność wystawionej faktury z warunkami kontraktu. W wybranej

¹⁹ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

próbie 44 przypadków stwierdzono również zgodność protokołów odbioru z warunkami umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 2010-2889; 2910-2934; 2939-2960; 3050-3067)

Do zbadania dokumentacji księgowej zaewidencjonowanej w styczniu 2013 r. wybrano z pośród 130 pozycji księgowych o wartości 1.345 tys. zł, w sposób celowy 10 pozycji o łącznej wartości 787 tys. zł, zarejestrowanych na kontach kosztowych zespołu 4 (konta 401 i 402) oraz zespołu 0 (konta 080 i 081 - wydatki inwestycyjne). Nie stwierdzono nieprawidłowości polegającej na zakwalifikowaniu wydatków do niewłaściwego okresu. Wszystkie dokumenty posiadały właściwe określenie rodzaju dowodu i numer identyfikacyjny oraz datę wystawienia dokumentu. W fakturach podany był adres wystawcy wraz z numerem NIP oraz adres i numer NIP zamawiającego. Prawidłowo podane były kwoty i waluta płatności. Kwoty dokumentu księgowego miały potwierdzenie w załącznikach. Data dokumentu (np. faktury) była późniejsza w stosunku do zdarzeń, do których się odnosiła. Nie stwierdzono uchybień w zakresie podpisów i pieczętek imiennych osób dokonujących kontroli merytorycznej dokumentów i ich potwierdzania. Kontrole formalno-rachunkowe i merytoryczne były potwierdzone. Przedmiot faktury był właściwie opisany tak w samym dokumencie, jak i opisie operacji księgowej. Dokumenty podlegające badaniu były zatwierdzone do wypłaty. W opisie na odwrocie faktur były potwierdzenia zgodności wydatku z warunkami kontraktu i z planem rzeczowo-finansowym GDDKiA. Kontrolę formalno-rachunkową i merytoryczną rachunków, zatwierdzenie kontroli, potwierdzenia zgodności wydatku z kontraktem i planem rzeczowo-finansowym, zatwierdzenie do wypłaty, a także dekretowanie dokumentu i sprawdzenia prawidłowości dekretacji dokonywały różne osoby.

(dowód: akta kontroli str. 2937-2938; 3016-3047)

Polityka rachunkowości opisana w Zarządzeniu nr 48 GDDKiA z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont GDDKiA (z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 r. (Zarządzenie nr 48 było poprzedzone Zarządzeniem nr 7 z dnia 29 lutego 2012 r.) zawiera wszystkie elementy określone w art. 10 ustawy o rachunkowości. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zakładowego planu kont. W budowie konta 130 i 998 nie zawarto klasyfikacji budżetowej, jednak w wyniku konfiguracji modułu F-K informacja o pozycji klasyfikacji budżetowej jest uzyskiwana w raporcie. Wydatki budżetu Unii Europejskiej ewidencjonowane są na wyodrębnionych kontach do rachunków bankowych, oddzielnie dla każdego zadania. Ewidencja wykonania budżetu w układzie zadaniowym w Centrali GDDKiA i Oddziale w Warszawie prowadzona jest na koncie pozabilansowym 990. Konta analityczne prowadzone są w układzie funkcje, zadania, podzadania i działania w podziale na budżet – wkład krajowy, środki europejskie, zadania finansowane z KFD. Zapisy na kontach ewidencji budżetu zadaniowego prowadzone są na koniec każdego okresu sprawozdawczego – nie później niż na koniec kwartału. Wprawdzie w „Zasadach klasyfikacji operacji gospodarczych ujmowanych na kontach księgi głównej w Centrali i Oddziale GDDKiA w Warszawie” (Załącznik nr 5 do Zarządzenia nr 48) wprowadzono konto 976 „Wzajemne rozliczenia między jednostkami”, ale nie dokonano szczegółowego opisu operacji na stronach Wn i Ma i zaznaczono, że nie stosuje się tego konta w centrali i oddziałach GDDKiA. Nie wprowadzono konta 992 „Zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa”. Wprowadzono konto 245 „Wpływy do wyjaśnienia” oraz opisano operację na tym koncie. Z poziomu konta 080 „Środki trwałe w budowie (zakupy inwestycyjne)” wybierana jest klasyfikacja budżetowa dla środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych. Zakupy wartości niematerialnych i prawnych ewidencjonowane są nadal przez konto 080. Na koncie 080 ujmuje się rozliczenia kosztów dotyczących zakupu gotowych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych. Konto 081 „Środki trwałe w budowie (inwestycje drogowe)” służy do ewidencji kosztów inwestycji rozpoczętych. Zgodnie z Załącznikiem nr 5 do Zarządzenia nr 48, GDDKiA wprowadziła zmiany w opisie do kont 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” i 760 „Pozostałe przychody operacyjne”, 750 „Przychody finansowe”, 770 „Zyski nadzwyczajne”, separując dochody związane bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki i nie związane z nią bezpośrednio. W GDDKiA opisano w formie odrębnego dokumentu sposób obsługi systemu F-K SAP oraz sporządzono wykaz

stosowanych programów. W Załączniku nr 9 do Zarządzenia nr 48 opisano również system ochrony danych i zbiorów. W „Zasadach organizacji rachunkowości” nie wyszczególniono odstępstw od zasady księgowania zakupów na kontach rozrachunkowych. Procedura zasad i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych została szczegółowo opisana w Zarządzeniu nr 41 GDDKiA z dnia 30 listopada 2012 r. (które zastąpiło Zarządzenie nr 6 z dnia 29 lutego 2008 r.) w sprawie wprowadzenia „Instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Centrali GDDKiA”. Określono zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych, w tym terminowości postępowania. Określono osoby uprawnione do kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dokumentów. Sporządzono katalog rodzajów dokumentów księgowych. W „Instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych...” oraz procedurach POLiŚ, Dossier kierownika projektu Drogi Zaufania, podręcznikach SPOT i FS określono sposób weryfikacji operacji gospodarczych i finansowych. Sporządzane są miesięczne zestawienia obrotów i sald. W skontrolowanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1850-1859; 1861-2014)

W GDDKiA funkcjonuje system księgowy mySAP (wersja ECC 6.0.). Ostatnią wersję zainstalowano w 2007 roku. System został zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. System: (a) zapewnia kompletność zapisów i ich poprawność, ciągłość numeracji w dzienniku, (b) pozwala na bieżące zatwierdzanie zapisów w ciągu miesiąca, (c) wymusza zamykanie miesięcy, (d) zestawienia obrotów i sald nie zawierają danych z bufora i dotyczą zamkniętych okresów, (e) numer w dzienniku nadawany jest w trakcie zatwierdzania zapisu, (f) okres księgowania wyznaczany jest na podstawie daty księgowania, która nadawana jest ręcznie.

(dowód: akta kontroli str. 1860-2014)

W wyniku badania analitycznego zapisów dziennika za 2012 r. stwierdzono m.in., że:

- 1) w 340 pozycjach na ogólną kwotę 212.243,6 tys. zł wystąpiła niewłaściwa sekwencja dat (data dowodu późniejsza od daty księgowania),
- 2) w 3.728 pozycjach na kwotę 2.733.313,2 tys. zł miały miejsce księgowania w terminach 30 i więcej dni po dacie dowodu, w tym: (a) 1.946 pozycji księgowania o wartości 2.298.917,7 tys. zł dokonanych w terminie 30 dni od daty dowodu, (b) księgowania w terminach od 31 do 60 dni po dacie dowodu było 1.020 pozycji o wartości 221.051,0 tys. zł, (c) księgowania w terminie 60 i więcej dni po dacie dowodu stwierdzono 762 pozycji o wartości 213.344,5 tys. zł.
- 3) w 284 pozycjach na kwotę łącznie 11,0 tys. zł zaksięgowano na stronie Wn konta 011 jako środek trwałe kwoty zerowe lub wysokości niższej niż wymagana, aby zakwalifikować wydatek jako nabycie środka trwałego,
- 4) w 1.463 pozycjach na ogólną kwotę 301.564,8 tys. zł ujawniono niezgodność daty dokumentu z rokiem księgowania. 1.286 dokumentów pochodzących z 2011 r. zostało zaksięgowane w rok 2012 (reszta, tj. 177 pozycji, dotyczyła zaksięgowania dokumentów datowanych w 2013 r. na rzecz roku 2012).

(dowód: akta kontroli str. 3129-3130)

W związku z powyższymi ustaleniami, Główna Księgowa poinformowała (w złożonych wyjaśnieniach z dnia 5 marca 2013 r.) m.in., że:

- ad. pkt. 1) - niewłaściwa sekwencja dat dokumentu i księgowania: w 88 pozycjach wystąpił błąd ludzki. W kolejnych 42 przypadkach dokumenty zostały wysternowane i wprowadzone poprawnie. Należy uwzględnić, że ilość pozycji księgowania nie przekładała się na ilość dokumentów, np. listy płac ewidencjonowane były automatycznie a błąd polegał na błędnym wprowadzeniu daty księgowania. Dokumenty z datą wystawienia ze stycznia 2013 r. dotyczyły grudnia 2012 r. i zostały zaksięgowane prawidłowo. Dalsze 40 pozycji księgowych było zaewidencjonowanych na kontach 900 (konta techniczne), 139 „Inne rachunki bankowe” (wydzielone środki pieniężne), 222 „Rozliczenie dochodów

budżetowych, 141 „Środki pieniężne w drodze” - zostały wystornowane i ponownie zaksięgowane z właściwą datą;

ad. pkt 2) - opóźnione terminy księgowania: na 3.728 pozycje księgowania w terminach 30 i więcej dni po dacie dokumentu stwierdzono, iż 2.205 pozycji dotyczy księgowania na kontach pozabilansowych. W pozostałych przypadkach przyczynami zwłoki w księgowaniach były m.in.: opóźniony wpływ dokumentów od wykonawców, konieczność wyjaśniania zasadności obciążeń z wykonawcami, podjęcie dodatkowych wyjaśnień z Wojewódzkimi Inspektoratami Transportu Drogowego lub podjęcie uzgodnień z urzędami skarbowymi. Poza tym, raporty w zakresie poboru opłaty elektronicznej zawierają datę wygenerowania raportu, która jest też datą księgowania, podczas gdy data dowodu jest datą poboru opłaty, co związane jest z koniecznością właściwego naliczania odsetek. W niektórych przypadkach jeden mylnie zaewidencjonowany dowód generuje dużą ilość niewłaściwych zapisów księgowych (sięgających nawet liczby 150 zapisów).

ad. pkt. 3) - środki trwałe: z wyjątkiem kilku zapisów, wszystkie inne zapisy po stronie Wn konta 011 mają wartości zerowe i wykazują zapisy po stronie Ma konta. Inne pozycje dotyczyły działki, przejęcia majątku wcześniej zaewidencjonowanego w Agencji Budowy Autostrad jako środek trwały lub zostały w okresie późniejszym wystornowane.

ad. pkt. 4) - rok księgowania: księgowania są prawidłowe gdyż: (a) dotyczyły cofnięcia różnic kursowych z roku 2011 r., (b) dokumenty zostały dostarczone w styczniu, a dotyczyły usług i zakupów wykonanych w roku poprzednim, (c) dotyczyły księgowania na kontach pozabilansowych, były skutkiem otrzymania raportów o poborze opłaty elektronicznej wygenerowanych w 2012 r. a dotyczące zdarzeń w innym roku, co wiąże się z koniecznością właściwego naliczania odsetek. Część dokumentów (wyciągi bankowe) została jednak wystornowana.

(dowód: akta kontroli str. 3140-3200)

W 2012 r. w GDDKiA funkcjonowała kontrola wewnętrzna i audyt. Biuro Kontroli Wewnętrznej przeprowadziło w 2012 r. łącznie 20 kontroli doraźnych i planowych. Biuro Audytu Wewnętrznego przeprowadzało w 2012 r. zadania audytowe zaplanowane (11) oraz zadania kontynuowane z roku 2011 (10).

(dowód: akta kontroli str. 753-806)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzone uchybienia, które nie miały wpływu na rzetelność sprawozdawczości finansowej, polegały na niewłaściwej sekwencji daty dokumentów i daty księgowania, nadmiernej zwłoce w księgowaniu (przekraczającej 30 dni od daty wystawienia dokumentu) oraz na pomyłkach w kwalifikowaniu dokumentów do właściwych okresów księgowania.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK.

Opis stanu
faktycznego

W związku z kontrolą wykonania budżetu państwa w 2011 r. (w części 39-Transport), w wystąpieniu pokontrolnym do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad NIK wniosowała o:

- poprawne ujmowanie w ewidencji finansowo-księgowej zdarzeń gospodarczych,
- podjęcie stosownych działań zmierzających do wyeliminowania przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań z tytułu odszkodowań za wywłaszczane nieruchomości, skutkujących koniecznością zapłaty odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 1005 – 1010)

Niezależnie od wniosków wynikających z kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa, Najwyższa Izba Kontroli w toku kontroli wykonywania obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych m.in. stwierdziła, iż mimo dostosowania polityki rachunkowości do obowiązujących przepisów prawa, GDDKiA nie wprowadziła do ewidencji księgowej zarówno istniejących, jak i nowo wybudowanych dróg. W związku z powyższym ustaleniem NIK wniosowała o ujęcie w ewidencji księgowej – w terminie pozwalającym na sporządzenie rzetelnego sprawozdania finansowego za 2012 r. – wszystkich dróg i obiektów mostowych będących w zarządzie GDDKiA oraz o bieżące ewidencjonowanie w księgach rachunkowych dróg i mostów przekazywanych do użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 1016-1025)

Kontrolującym przedłożono dokumentację dotyczącą wykonania/wykonywania decyzji kierownictwa GDDKiA podjętych w celu realizacji wniosków NIK wynikających z kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 roku. Zgodnie z tymi dokumentami deklarowane w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne działania zostały zrealizowane, bądź są realizowane w bieżącej działalności właściwych komórek organizacyjnych. Jak opisano w pkt. 5 niniejszego wystąpienia, w 2012 r. występowały nadal uchybienia w zakresie poprawności ewidencji księgowej.

Działania podjęte w celu ujęcia w ewidencji księgowej wszystkich dróg i obiektów mostowych zostały przedstawione w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Nr GDDKiA-BKW-ut-091-6/13, przesłane do NIK w dniu 1 lutego 2013 roku. W odpowiedzi podano m.in., że na podstawie Zarządzenia Nr 42 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 10 grudnia 2012 r. spisem objęto infrastrukturę transportu drogowego, wyznaczając termin sporządzenia zbiorczego protokołu z przeprowadzonego spisu na dzień 15 lutego 2013 roku. Według stanu na dzień 1 marca 2013 r. wartość środków trwałych w ewidencji księgowej wyniosła (konto 011) 158.643.852,9 tys. zł (wg. stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. ich wartość wynosiła 1.747.635,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.1041-1084 i 1186-1187,686-719)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA dotyczącej realizacji wniosków pokontrolnych NIK nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, ocenia pozytywnie sposób realizacji wniosków NIK z kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa przez GDDKiA, a także realizacji wniosku pokontrolnego wynikającego z kontroli wykonywania obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych, dotyczącego ujęcia w ewidencji księgowej wszystkich dróg i obiektów mostowych.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰ wnosi o:

Wnioski pokontrolne

- 1) kwalifikowanie do planu wydatków inwestycyjnych tylko tych zadań, których stopień przygotowania gwarantuje zrealizowanie planowanych wydatków w ciągu roku budżetowego;
- 2) zwiększenie skuteczności nadzoru nad terminowym obiegiem dokumentów oraz poprawnością ewidencji księgowej;
- 3) podjęcie działań zmierzających do zwiększenia skuteczności egzekucji zaległych należności;
- 4) wyeliminowanie sytuacji, w których jednoosobowo szacowana jest wartość zamówienia znacznej wartości.

²⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

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 Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

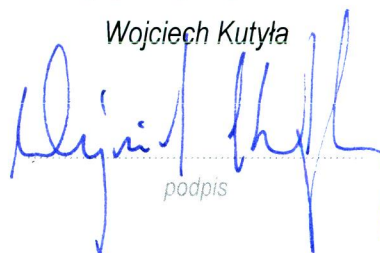
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 26 marca 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis

Załącznik 3. Dochody budżetowe

tys. zł

L.p.	Wyszczególnienie*	2011 rok	2012 rok		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	%	
1	2	3	4	5	6	7
	Część 39 – Transport ogółem, w tym:	176 121,8	1 244 947,0	148 474,5	84,3%	11,9%
1.	Dział 600 – Transport i łączność	172 337,7	1 242 190,0	145 873,8	84,6%	11,7%
1.1.	Rozdział 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kol.	2 428,3	-	6 492,5	267,4%	
1.2.	Rozdział 60002 – Infrastruktura kolejowa	1 337,6	-	2 828,5	211,5%	
1.3.	Rozdział 60005 – Autostrady płatne	1 198,5	-	1 881,9	157,0%	
1.4.	Rozdział 60011 – Drogi publiczne krajowe	70 810,0	700,0	6 540,5	9,2%	934,4%
1.5.	Rozdział 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	44 624,8	7 828,0	32 426,6	72,7%	414,2%
1.6.	Rozdział 60042 – Urzędy Żeglugi Śródlądowej	892,4	565,0	873,1	97,8%	154,5%
1.7.	Rozdział 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego	3 865,4	1 206 404,0	51 787,3	1339,8%	4,3%
1.8.	Rozdział 60056 – Urząd Lotnictwa Cywilnego	12 016,8	13 623,0	14 384,3	119,7%	105,6%
1.9.	60093 - Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych	22 871,1	12 290,0	24 896,3	108,9%	202,6%
1.10.	60094 - Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze	8 701,1	357,0	543,4	6,2%	152,2%
1.11.	Rozdział 60095 – Pozostała działalność	3 591,7	423,0	3 097,4	86,2%	732,3%
1.12.	Rozdział 60004 – Lokalny transport zbiorowy	-		82,1		
1.13.	Rozdział 60041 – Infrastruktura portowa	-		39,5		
1.14.	Rozdział 60015 – Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu (w rozdziale nie ujmuje się wydatków na drogi gminne)	-		0,4		
1.15.	Rozdział 60061 – Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	-		0,0		
2.	Dział 750 Administracja publiczna	2 649,3	2 757,0	2 593,2	97,9%	94,1%
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	2 638,2	2 757,0	2 593,2	98,3%	94,1%
3.	Dział 752 – Obrona narodowa	1 134,8		7,5	0,7%	
3.1.	Rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne	1 134,8		7,5	0,7%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania Rb- 27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Załącznik 4. Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie*	2011 rok		2012 rok		6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po	Wykonanie			
				zmianach				
		tys. zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Część 39 – Transport	5 875 238,3	6 414 378,0	7 249 181,3	6 840 305,0	116,4%	106,6%	94,4%
1.	Dział 600 – Transport i łączność	5 741 841,7	6 256 909,0	7 094 156,4	6 705 160,7	116,8%	107,2%	94,5%
1.1.	Rozdział 60001-Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe	718 908,2	688 300,0	817 313,8	805 175,2	112,0%	117,0%	98,5%
1.2.	Rozdział 60002-Infrastruktura kolejowa	2 326 869,0	2 333 980,0	3 033 585,5	3 009 403,9	129,3%	128,9%	99,2%
1.3.	Rozdział 60005 – Autostrady płatne	66 661,5	34 081,0	54 241,0	42 418,2	63,6%	124,5%	78,2%
1.4.	Rozdział 60011-Drogi publiczne krajowe	1 936 186,9	2 345 997,0	2 325 687,0	2 111 243,3	109,0%	90,0%	90,8%
1.5.	Rozdział 60012-Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	567 812,3	618 882,0	619 080,9	575 978,6	101,4%	93,1%	93,0%
1.6.	Rozdział 60041 Infrastruktura portowa	456,3		218,5	218,5	47,9%		100,0%
1.7.	Rozdział 60042-Urzędy żeglugi śródlądowej	9 174,7	13 386,0	13 386,0	11 541,1	125,8%	86,2%	86,2%
1.8.	Rozdział 60055-Inspekcja Transportu Drogowego	30 864,3	150 712,0	154 586,9	86 594,5	280,6%	57,5%	56,0%
1.9.	Rozdział 60056-Urząd Lotnictwa Cywilnego	54 714,1	53 859,0	58 029,0	55 704,6	101,8%	103,4%	96,0%
1.10.	Rozdział 60061-Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	8 178,0	8 365,0	8 365,0	2 399,5	29,3%	28,7%	28,7%
1.11.	Rozdział 60095-Pozostała działalność	22 016,4	9 347,0	9 662,8	4 483,2	20,4%	48,0%	46,4%
2.	Dział 750-Administracja publiczna	102 004,0	125 380,0	122 935,9	105 016,8	103,0%	83,8%	85,4%
2.1.	Rozdział 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	98 482,1	122 955,0	121 330,9	103 566,4	105,2%	84,2%	85,4%
2.2.	Rozdział 75057- Placówki zagraniczne	2 139,6	2 076,0	1 256,0	1 111,1	51,9%	53,5%	88,5%
2.3.	Rozdział 75076- Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	1 382,3	349,0	349,0	339,3	24,5%	97,2%	97,2%
3.	Dział 752-Obrona narodowa	21 419,6	21 927,0	21 927,0	19 965,4	93,2%	91,1%	91,1%
3.1.	Rozdział 75212-pozostałe wydatki obronne	21 419,6	21 927,0	21 927,0	19 965,4	93,2%	91,1%	91,1%
4.	Dział 803 Szkolnictwo Wyższe	9 973,0	10 162,0	10 162,0	10 162,0	101,9%	100,0%	100,0%
4.1.	Rozdział – 80306 Działalność dydaktyczna	9 973,0	10 162,0	10 162,0	10 162,0	101,9%	100,0%	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania Rb- 28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

Załącznik 5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

L.p	Wyszczególnienie	Wykonanie 2011 r.			Wykonanie 2012 r.			8:5 %
		Przeciętne zatrudnienie 2011	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie 2012	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Część 39 Transport ogółem wg statusu zatrudnienia*, w tym:	5 967	438 106,2	6 118,5	6 243	451 893,3	6 032,0	98,6%
1.	Dział 600 – Transport i łączność, w tym:	5 191	376 140,2	6 038,3	5 466	389 160,1	5 933,0	98,3%
	01	900	42 609,9	3 945,4	912	42 689,6	3 900,7	98,9%
	02	6	947,3	13 156,4	6	960,4	13 338,2	101,4%
	03	4 283	332 263,0	6 464,8	4 545	345 082,9	6 327,2	97,9%
	10	2	320,1	13 337,7	3	427,3	11 870,6	89,0%
1.1.	Rozdział 60012 Generalna Dyr. Dróg Krajowych i Autostrad:	4 555	333 202,1	6 095,9	4 532	331 798,7	6 101,0	100,1%
	01	833	39 746,7	3 976,3	842	39 629,1	3 922,1	98,6%
	02	2	338,6	14 107,5	2	377,9	15 744,6	111,6%
	03	3 720	293 116,8	6 566,2	3 688	291 791,7	6 593,3	100,4%
	10		0,0			0,0		
1.2.	Rozdział 60042 Urzędy Żeglugi Śródl.	65	2 552,0	3 271,8	62	2 548,3	3 425,1	104,7%
	01	19	800,5	3 511,0	18	794,8	3 679,5	104,8%
	02		0,0			0,0		
	03	46	1 751,5	3 173,0	44	1 753,5	3 321,0	104,7%
	10		0,0			0,0		
1.3.	Rozdział 60055 Inspekcja Transportu Drogowego, w tym:	231	13 173,5	4 752,3	531	27 571,3	4 326,9	91,0%
	01	15	484,0	2 689,0	19	637,7	2 796,8	104,0%
	02	1	141,1	11 760,0	1	141,1	11 760,9	100,0%
	03	213	12 228,3	4 784,1	508	26 365,2	4 325,0	90,4%
	10	2	320,1	13 337,7	3	427,3	11 870,6	89,0%
1.4.	Rozdział 60056 Urząd Lotnictwa Cywilnego, w tym:	340	27 212,7	6 669,8	341	27 241,8	6 657,3	99,8%
	01	33	1 578,7	3 986,6	33	1 628,0	4 111,2	103,1%
	02	3	467,6	12 987,8	3	441,4	12 259,8	94,4%
	03	304	25 166,4	6 898,7	305	25 172,5	6 877,7	99,7%
	10		0,0			0,0		
2.	Dział 750 Administracja Publiczna w tym:	776	61 965,9	6 654,4	777	62 733,1	6 728,1	101,1%
	01	310	24 954,6	6 708,2	307	24 764,8	6 722,3	100,2%
	02	5	689,3	11 488,8	5	634,6	10 577,2	92,1%
	03	460	36 242,1	6 565,6	465	37 333,7	6 690,6	101,9%
	10	1	79,9	6 661,7	0	0,0		0,0%
2.1.	Rozdział 75001 Urzędy centralnych organów adm.	776	61 530,3	6 607,6	777	62 461,1	6 699,0	101,4%
	01	310	24 954,6	6 708,2	307	24 764,8	6 722,3	100,2%
	02	5	689,3	11 488,8	5	634,6	10 577,2	92,1%
	03	460	35 806,5	6 486,7	465	37 061,7	6 641,9	102,4%
	10	1	79,9	6 661,7		0,0		0,0%
2.2.	Rozdział 75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	0	435,6		0	272,0		
	01		0,0			0,0		
	02		0,0			0,0		
	03	0	435,6		0	272,0		
	10		0,0			0,0		

* 01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, 02 - osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, 03 - członkowie korpusu służby cywilnej, 10 - żołnierze i funkcjonariusze.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania Rb- 70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

Załącznik 6. Wydatki budżetu środków europejskich

Lp.	Wyszczególnienie	w tys. zł				%		
		2011 rok	2012 rok			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	OGÓŁEM cz. 39 - Transport, w tym:	12 187 293,4	3 999 779,0	20 049 994,4	20 045 168,4	164,5	501,2	99,9
1.	Dział 600 - Transport i Łączność	12 187 293,4	3 999 779,0	20 049 994,4	20 045 168,4	164,5	501,2	99,9
2.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	11 884 372,4	3 999 779,0	19 774 979,1	19 770 153,1	166,4	494,3	99,9
3.	Program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	302 920,9	0,0	275 015,3	275 015,2	90,8		100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków środków europejskich z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012 r.

Załącznik 7. Kalkulacja oceny końcowej w części 39 Transport

Oceny wykonania budżetu części 39 – Transport dokonano stosując kryteria²⁷ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku²⁸.

Dochody: 148.474,5 tys. zł

Wydatki: 6.840.304,0 tys. zł + 20.045.168,4 tys. zł = 26.885.472,4 tys. zł

Łączna kwota G: 27.033.946,9 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków krajowych i budżetu środków europejskich)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,9945$

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = D : G = 0,0055$

Nieprawidłowości w dochodach: brak

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: brak

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy $Wk = 5 \times 0,0055 + 5 \times 0,9945 = 0,0275 + 4,9725 = 5$

²⁷ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>.

²⁸ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>.

Załącznik 8. Wykaz jednostek objętych kontrolą

L.p.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Sławomir Nowak	Minister	P
2.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	Lech Witecki	p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad	P

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P (n) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna

Załącznik 9. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Komisja Infrastruktury
10. Minister Finansów
11. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej