



**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 odchyleń.

(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 wyegzekwowania 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 zaokrąglenia 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 cząstkowa

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 (wynikająca 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 wywłaszczeniowych, 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 wywłaszczeniowymi 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 POLiŚ, 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 ufp, 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.UE.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 łącznie 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 mieszankę 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**	
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 (łączna 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 POIiŚ 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 POIiŚ 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 dotyczyło

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 żegludki 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.

Ustalono 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 przyznanych 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 decyzję 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). Odnośnie 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 § 4 ust. 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 POIiŚ.

(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 zawnioskowała 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 kontach: 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 częściowa

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). Próbę 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);
- zobowiązywanie 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

