



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

KIN.410.001.01.2020

Pan Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 39 - Transport oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
UL. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury (dalej: MI lub Ministerstwo) ¹ , ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury (dalej: Minister) ² .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	<ul style="list-style-type: none">– Iwona Zubrzycka-Wasil, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/5/2020 z 3 stycznia 2020 r.;– Szymon Tyburski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/6/2019 z 3 stycznia 2020 r.;– Anna Kłopotek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/8/2020 z 3 stycznia 2020 r.;– Mirosława Wnuk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN19/2020 z 7 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6, 1501)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na 2019 r., pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 39 – Transport (dalej: cz. 39) oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Celem kontroli było również dokonanie oceny wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych ⁴ (dalej: FDS) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności – podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu ⁵ .
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,

¹ MI - utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz.U. poz. 192) w drodze przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

² Pan Andrzej Adamczyk od 9 stycznia 2018 r. pełni funkcję Ministra Infrastruktury.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁴ Fundusz Dróg Samorządowych to państwowy fundusz celowy, który został utworzony na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz. U. poz. 2161 ze zm.).

⁵ Tj. ministra właściwego do spraw transportu.

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa zgodnie z przepisami art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁶ (dalej: ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w cz. 39.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz badanie skuteczności podejmowanych przez dysponenta działań windykacyjnych.

W zakresie FDS ocenie podlegały w szczególności: planowanie i realizacja przychodów i kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji, gospodarowanie wolnymi środkami, sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych, system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu dochodów,
- szczegółowej kontroli prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w cz. 39 w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla cz. 39 limitów wydatków, w tym limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranej dotacji,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla dysponenta cz. 39,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad realizacją dochodów oraz wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach cz. 39.

⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Do oceny wykonania budżetu państwa w cz. 39, wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planu finansowego na 2019 r. przez: dysponenta III stopnia w MI (którym był Dyrektor Generalny Ministerstwa)⁷, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Generalnego Dyrektora DK), Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: Głównego Inspektora TD), a także wyniki kontroli wykorzystania dotacji przez PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna (dalej: PKP PLK SA).

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów w zakresie FDS, były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu przychodów,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji kosztów,
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

⁷ Decyzja nr 3 Ministra Infrastruktury z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Infrastruktury (Dz. Urz. MI, poz.3).

III. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2019 r. budżetu państwa w części 39 - Transport oraz planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie również działalność Ministra w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych po kontroli P/16/029, mających na celu usunięcie ryzyka obniżenia poziomu bezpieczeństwa ruchu na przejazdach i przejściach kolejowo-drogowych, w związku z uregulowaniami wprowadzonymi przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie⁹.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Minister rzetelnie i w sposób skuteczny sprawował nadzór i kontrolę w zakresie określonym w art. 175 ufp.

W ramach nadzoru dysponent cz. 39 monitorował wykonanie planu dochodów i wydatków przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych m.in. poprzez analizę miesięcznych, kwartalnych, półrocznych i rocznych sprawozdań oraz dodatkowych informacji otrzymywanych o dochodach i wydatkach, co było podstawą przy podejmowaniu decyzji o dokonanie zmian w budżecie w trakcie roku budżetowego. Dysponent cz. 39 rzetelnie wykorzystywał instrumenty wynikające z ufp, tj. m.in.:

- dokonywał przeniesień wydatków zgodnie z przepisami art. 171 ufp w celu efektywnego i gospodarnego wykorzystania środków ujętych w częściach budżetowych,
- występował z wnioskami o dokonanie zmian w budżecie do Ministra Finansów, w tym w szczególności z wnioskami o uruchomienie środków z rezerwy celowej w celu zapewnienia środków na realizację niezbędnych zadań,
- dokonywał blokad wydatków zgodnie z przepisami art. 177 ufp w przypadku nadmiaru środków lub opóźnień w realizacji zadań.

Dysponent cz. 39 za pomocą mierników stopnia realizacji celów nadzorował i kontrolował efektywność oraz skuteczność realizacji planów w układzie zadaniowym.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje łączne sprawozdania za 2019 r. sporządzone przez dysponenta cz. 39 oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta części i dysponenta III stopnia w MI.

Sprawozdania łączne dysponenta cz. 39, zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów. Objęte kontrolą sprawozdania jednostkowe dysponenta tej części i dysponenta III stopnia, zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z prowadzonej w Ministerstwie ewidencji księgowej. Mechanizmy systemu kontroli zarządczej zapewniały prawidłowość sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Sprawozdania prezentują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także stanu

⁸ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁹ Dz. U. poz. 1744 ze zm.

należności i zobowiązań na koniec 2019 r. Zostały one sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹⁰, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹¹ oraz sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹².

Księgi rachunkowe dysponenta cz. 39 stanowiące podstawę sporządzania sprawozdań, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz należności i zobowiązań, w kontrolowanym zakresie prowadzone były prawidłowo.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę wykonania budżetu państwa w tej części i polegały na:

- niewykazywaniu (od 2017 r.¹³ do dnia 31.07.2019 r.) w księgach rachunkowych dysponenta III stopnia należności z tytułu umowy prywatyzacyjnej sprzedaży udziałów Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Przemysłu (dalej: PKS Przemysł). Przyczyną powstania tej nieprawidłowości było niezapewnienie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie przekazywania ważnych informacji, tj. umowy prywatyzacyjnej z aneksami w ramach struktury organizacyjnej Ministerstwa (standard komunikacja wewnętrzna), stanowiących podstawę do ujmowania w księgach rachunkowych MI ww. należności;
- niedotrzymaniu terminów na: utworzenie katalogu zamawianych elementów i prac powtarzalnych, utworzenie procedury uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej oraz utworzenie zasad udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych na cele przywrócenia i prowadzenia ruchu pociągów, określonych postanowieniami umowy z dnia 21 grudnia 2018 r., zawartej pomiędzy Ministrem, a PKP PLK SA na realizację programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 r.”;
- nieokreśleniu w Zasadach rachunkowości dysponenta części, zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych oraz ich powiązań z kontami księgi głównej w zakresie niektórych kont rozrachunków z kontrahentami oraz kont kosztów, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz art. 17 ust. 1 pkt 2 i 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej: uor)¹⁴.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2019 r. dochody w cz. 39 wyniosły 166 098,2 tys. zł i były wyższe o 54 514,2 tys. zł (48,9%) od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U z 2019 r. poz.1393, ze zm.).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773).

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1793 ze zm.).

¹³ Od dnia przejęcia przez Ministerstwo, Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Przemysłu, od Ministerstwa Skarbu Państwa w likwidacji.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.).

¹⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

2019¹⁶ (111 584,0 tys. zł) oraz niższe o 29,3% od dochodów uzyskanych w 2018 r. (235 024,7 tys. zł).

Niemal całość dochodów w cz. 39 (163 543,6 tys. zł, tj. 98,4% dochodów ogółem) uzyskano w Dziale 600 – Transport i łączność, w tym, największe, w rozdziałach:

- 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA), w kwocie 83 219,9 tys. zł; głównymi źródłami dochodów były wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów w kwocie 46 735,4 tys. zł (o 56,0% większej od kwoty planowanej)¹⁷;
- 60055 Inspekcja Transportu Drogowego (dalej: ITD.), w kwocie 32 719,3 tys. zł; głównymi źródłami dochodów były wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych w kwocie 19 171,3 tys. zł (co stanowiło 58,6% łącznej kwoty dochodów ITD)¹⁸;
- 60056 Urząd Lotnictwa Cywilnego (dalej: ULC), w kwocie 25 534,3 tys. zł; głównymi źródłami dochodów były wpływy z tytułu:
 - opłat egzaminacyjnych oraz innych opłat w wysokości 10 070,7 tys. zł (co stanowiło 39,4% łącznej kwoty dochodów ULC), w tym z tytułu opłat egzaminacyjnych, za wydawanie świadectw kwalifikacji, licencji, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów,
 - grzywien i innych kar pieniężnych w wysokości 2 970,4 tys. zł (co stanowiło 11,6% łącznej kwoty dochodów ULC), w tym kar pieniężnych nakładanych w drodze decyzji administracyjnych przez Prezesa ULC z tytułu nieprzestrzegania przepisów Prawa lotniczego¹⁹.
(akta kontroli str.7-13, 25-28, 79-84, 90-91, 561-563)

W cz. 39, wykonanie dochodów w 2019 r. w kwotach istotnie odbiegających od kwot zaplanowanych do zrealizowania w 2019 r., lub zrealizowanych w 2018 r., dotyczyło następujących dochodów²⁰:

- w rozdziale 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, w paragrafie 0970 (wpływy z różnych dochodów) – w 2019 r. wykonano dochody w wysokości 12 133,9 tys. zł, tj. o 422,5% wyższe od planowanych (2322,0 tys. zł) i o 83,4% wyższe od wykonanych w 2018 r. (6612,8 tys. zł);
- w rozdziale 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, w paragrafie 0630 (wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego) – w 2019 r. wykonano dochody w wysokości 1067,6 tys. zł, tj. o 861,8% wyższe od planowanych (111,0 tys. zł) i o 138,5% wyższe od wykonanych w 2018 r. (447,5 tys. zł);
- w rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego, w paragrafie 0580 (wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych) – w 2019 r. wykonano dochody w wysokości 3147,2 tys. zł, co stanowi 26,2% planu na 2019 r. (12 000,0 tys. zł) i 9,4% wykonania w 2018 r. (33 374,8 tys. zł);
- w rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego, w paragrafie 0620 (wpływy z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne, w tym opłaty za częstotliwość) – w 2019 r. wykonano dochody w wysokości 5884,5 tys. zł, co

¹⁶ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz.198).

¹⁷ Dochody w tej jednostce były przedmiotem odrębnej kontroli wykonania budżetu państwa.

¹⁸ Dochody w tej jednostce były przedmiotem odrębnej kontroli wykonania budżetu państwa.

¹⁹ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2019 r. poz.1580 ze zm.)

²⁰ Dochody w jednostkach: GDDKiA i GITD (Główny Inspektorat Transportu Drogowego) były przedmiotem jednostkowych kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w tych jednostkach.

stanowi 65,3% planu na 2019 r. (9000,0 tys. zł) i 62,4% wykonania w 2018 r. (9429,2 tys. zł).

Wykonanie planu dochodów w zakresie dysponenta cz. 39²¹, według stanu na 31 grudnia 2019 r., ukształtowało się na poziomie 15 059,7 tys. zł i było wyższe o 1741% od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2019 r. (818,0 tys. zł) oraz o 1030,3% wyższe od dochodów uzyskanych w 2018 r. (1332,4 tys. zł). Najwyższe kwoty dochodów uzyskano z następujących tytułów:

- kar i odszkodowań wynikających z umów (paragrafy 0950) – w wysokości 8632,5 tys. zł (57,3% wykonanych dochodów),
- zwrotów niewykorzystanych dotacji oraz płatności (paragraf 2950) – w wysokości 2405,8 tys. zł (15,9% wykonanych dochodów),
- odsetek (paragrafy 0900, 0920, 0929) – w wysokości 954,2 tys. zł (6,3% wykonanych dochodów).

Uwzględniona w projekcie budżetu na rok 2019, w zakresie dysponenta części kwota dochodów w wysokości 818,0 tys. zł, dotyczyła wpłaty do budżetu państwa 30% zysku Transportowego Dozoru Technicznego (dalej: TDT) i została przyjęta w wysokości wynikającej z przedłożonego przez TDT projektu planu finansowego. W 2019 r., w wyniku zrealizowania przez TDT większego zysku niż planowano, wpłata do budżetu państwa z tego tytułu wyniosła 3058,6 tys. zł, tj. 273,9% kwoty planowanej.

(akta kontroli str.25-28, 574-576)

Na koniec 2019 r. w cz. 39²² wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 149 138,9 tys. zł, które były niższe o 48 719,0 tys. zł (o 24,6%) od należności wykazanych na koniec 2018 r. (197 857,9 tys. zł).

Największe kwoty należności pozostałych do zapłaty wystąpiły w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, w wysokości 143 263,5 tys. zł i były nieznacznie niższe od należności wykazanych w tym rozdziale w 2018 r. (143 330,0 tys. zł).

Zaległości w cz. 39 na koniec 2019 r. wyniosły łącznie 30 583,4 tys. zł i były niższe o ponad 83,3% od zaległości wykazanych na koniec 2018 r. (182 763,7 tys. zł). Największe zaległości w 2019 r. wystąpiły w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 25 827,6 tys. zł i były o ponad 81,2% niższe od zaległości na koniec 2018 r. (137 179,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 81-84, 90-91, 507-573, 1086-1089)

Dysponent III stopnia

Dochody zrealizowane w 2019 r. przez dysponenta III stopnia wyniosły 1915,8 tys. zł i były wyższe o 68,3% od dochodów prognozowanych (1138,0 tys. zł) i o 43,8% od dochodów uzyskanych w 2018 r. (1332,4 tys. zł).

Na wyższą kwotę uzyskanych dochodów znaczący wpływ miało uzyskanie nieplanowanych środków w wysokości:

- 327,7 tys. zł – z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (m.in. za nienależyte wykonanie umów o ochronę fizyczną budynku Ministerstwa, pośrednictwa w sprzedaży biletów lotniczych, umowy agencji usług hotelowych oraz za przekroczenie terminów dostaw), które były o 306,9 tys. zł wyższe od wpływów z 2018 r. (20,8 tys. zł);

²¹ Departament Budżetu w Ministerstwie Infrastruktury.

²² Zgodnie z łącznym sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 39 - Transport.

- 257,4 tys. zł – z tytułu dywidend od POLBUS - PKS Sp. z o.o. oraz Drogowej Trasy Średnicowej SA, które stanowiły 214,7% wpływów 2018 r. (119,9 tys. zł).

Największe dochody uzyskano z wpływów z opłat egzaminacyjnych uzyskanych w związku z funkcjonowaniem komisji weryfikacyjnych kandydatów na egzaminatorów i instruktorów techniki jazdy i komisji weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych oraz z tytułu opłat za wydawanie świadectw dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów, w tym opłat za wpis na listę rzeczoznawców samochodowych – łącznie w wysokości 722,9 tys. zł. Były one niższe o 20,1 tys. zł od dochodów prognozowanych (743,0 tys. zł) oraz o 40,9 tys. zł od dochodów uzyskanych w 2018 r. (763,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 1449-1479, 2260, 2278-2279, 2304)

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2019 r. wyniosły ogółem 698,1 tys. zł i były o 14% niższe od należności na koniec 2018 r. (807,7 tys. zł). Dotyczyły głównie należności w wysokości 357,7 tys. zł od byłego najemcy. W 2018 r. u dysponenta III stopnia należności nie uległy przedawnieniu, nie dokonywano ich umorzeń, ani nie stosowano ulg w spłacie należności.

Zaległości na koniec 2019 r. wyniosły 682,3 tys. zł i były o 2,6% wyższe od zaległości wykazanych na koniec 2018 r. (664,7 tys. zł). Zwiększenie salda zaległości w stosunku do 2018 r. wynikało z naliczenia odsetek.

(akta kontroli str. 2280-2281, 2346)

Kontroli poddano windykację wszystkich ww. zaległości Ministerstwa. Departament Prawny w 2019 r. prowadził działania w celu dochodzenia należności w odniesieniu do 5 podmiotów, z których należności 3 podmiotów zostały przekazane do innych ministerstw. W związku z powyższym, według stanu na 31.12.2019 r., nie były wykazane w księgach rachunkowych Ministerstwa. Dotyczyło to następujących podmiotów:

- PKS Przemysł należności w kwocie 1289,4 tys. zł (należność główna 1205,0 tys. zł i odsetki 84,4 tys. zł)²³;
- „Monis” Gustaw Fediów Usługi Transportowe, należności w kwocie 85,3 tys. zł (należność główna 77,2 tys. zł i odsetki 8,1 tys. zł)²⁴;
- AutoPodlasie Corpocars Management Sp. z o.o., należności w kwocie 62,5 tys. zł (należność główna 62,4 tys. zł i odsetki 0,1 tys. zł)²⁵.

Działania windykacyjne w odniesieniu do należności wykazanych w księgach rachunkowych Ministerstwa według stanu na 31.12.2019 r. dotyczyły:

- Pani Maria Teresa Zielińska – zobowiązana, jako członek zarządu spółki Nocca Sp. z o.o., należności w kwocie 677,6 tys. zł (357,7 tys. zł należność główna i 319,8 tys. zł odsetki). Wskutek prowadzonych działań windykacyjnych w 2019 r. komornik wyegzekwował kwotę 2,9 tys. zł, które zostały zarachowane na poczet odsetek,
- EL Corp. Sp. z o.o., należności sporne w kwocie 5,9 tys. zł (4,8 tys. zł należność główna i 1,1 tys. zł odsetki). Biegły Sądowy wyznaczony przez

²³ Przekazane do Ministerstwa Aktywów Państwowych, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. poz. 2369).

²⁴ Należności zostały przekazane do Ministerstwa Aktywów Państwowych.

²⁵ Przekazane do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgodnie z ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. poz. 1979), na podstawie której Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych uległa przekształceniu w Komisję działającą przy ministrze właściwym do spraw wewnętrznych i wszelkie zobowiązania związane z działalnością Komisji, również przeszły do właściwości tego ministra.

Sąd ma wycenić wartość prac wykonanych w siedzibie Ministerstwa przez Spółkę będącą stroną sporu.

Ponadto w wyniku działań podejmowanych przez Biuro Administracyjno-Finansowe, zgodnie z Zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa²⁰, zaległości spółek: WARS SA i Polkomtel Infrastruktura Sp. z o.o. z tytułu najmu w łącznej kwocie 4,7 tys. zł, zostały uregulowane 7 i 10 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 1217-1444, 1480-1485, 2128)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieujęcie do 31 lipca 2019 r. w księgach rachunkowych Ministerstwa, a w konsekwencji również w sprawozdaniach Rb-27 dysponenta III stopnia, należności z tytułu umowy prywatyzacyjnej sprzedaży udziałów PKS Przemysł (dalej: należności PKS Przemysł)²⁷. Przyczyną niewykazywania ww. należności było nieprzekazanie tej umowy przed 09.04.2019 r. do BAF, tj. komórki odpowiedzialnej za ewidencjonowanie nadzorowanych Spółek. Według stanu na 31 grudnia 2019 r., stan należności PKS Przemysł²⁸ wynosił 1289,4 tys. zł (w tym: należność główna 1205,0 tys. zł i odsetki 84,4 tys. zł). W dniu 17.01.2020 r. należności te zostały pod datą 31.12.2019 r. wyksięgowane z ksiąg Ministerstwa, w związku z przekazaniem dokumentacji PKS Przemysł do Ministerstwa Aktywów Państwowych (dalej: MAP).

Zastępca Dyrektora BAF wyjaśniła, że na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów²⁹ oraz protokołu zdawczo-odbiorczego z dnia 3 lutego 2017 r., w księgach ówczesnego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, 28 lutego 2017 r. zostały ujęte tylko udziały PKS Przemysł o wartości 1001,5 tys. zł, na podstawie Krajowego Rejestru Sądowego z dnia 07.02.2017 r. Należność główna z tytułu umowy prywatyzacyjnej sprzedaży udziałów PKS Przemysł została ujęta w księgach rachunkowych dysponenta III stopnia, przed zamknięciem miesięcznego okresu sprawozdawczego pod datą 31.07.2019 r., po pisemnym potwierdzeniu przez Departament Poczty kwot ww. należności w dniu 08.08.2019 r. Łączna kwota ww. należności w wysokości 1205,0 tys. zł została ujęta według podziału na należności wymagalne w kwocie 736,1 tys. zł i należności niewymagalne w kwocie 468,9 tys. zł. Następnie cyklicznie na koniec kwartałów w księgach rachunkowych ujmowano naliczenia odsetek. Z uwagi na konieczność rzetelnego sporządzania sprawozdań za III i IV kwartał 2019 r., BAF w pismach z dnia 13.09.2019 r. i 11.12.2019 r., zwracało się do Departamentu Prawnego z prośbą o przekazanie informacji o podjętych działaniach na rzecz odzyskania należności Skarbu Państwa będących we właściwości merytorycznej Departamentu Prawnego, m.in. należności PKS Przemysł. Departament Prawny przekazywał do BAF takie informacje,

²⁶ Zarządzenie nr 17 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury z dnia 17 września 2018 r. w sprawie procedury postępowania z należnościami Ministerstwa Infrastruktury.

²⁷ W dniu 21 grudnia 2012 r. pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Skarbu Państwa, a osobami fizycznymi – współnikami PKS Przemysł została zawarta w formie aktu notarialnego umowa sprzedaży udziałów PKS Przemysł. Zgodnie z zawartym w dniu 30 września 2016 r. aneksem nr 2 do umowy sprzedaż udziałów miała się odbyć w 9 transzach (8 transz po 250 udziałów i ostatnia transza 253 udziały), których termin przeprowadzenia zaplanowano od 20 grudnia 2016 r. do 31 października 2020 r.²⁷ Zapłata ceny zakupu udziałów danej transzy miała nastąpić w terminie nie późniejszym niż 10 dni przed upływem kolejnych terminów ich sprzedaży. Zgodnie z zawartym aneksem do umowy sprzedaży, trzecia transza udziałów w liczbie 250, została sprzedana w dniu 16 grudnia 2016 r. za kwotę 141,3 tys. zł²⁷. Do dnia zakończenia kontroli NIK, PKS Przemysł nie dokonał płatności za udziały żadnej z transz, poczynając od IV transzy.

²⁸ W dniu 12.09.2019 r., BAF wysłało do PKS Przemysł prośbę o potwierdzenie sald na dzień 22.11.2019 r., w kwocie 1274,7 tys. zł (1205,0 tys. zł należność główna i 69,7 tys. zł odsetki). PKS Przemysł 18.12.2019 r. potwierdził salda należności.

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu Spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz.U. poz. 10).

odnośnie należności PKS Przemysł, w dniu 07.01.2020 r., napisał m.in.: „w dniu 6 grudnia 2019 r. w Ministerstwie Infrastruktury odbyło się spotkanie z inwestorem – dłużnikiem, na podstawie którego zdecydowano o wystąpieniu przeciwko niemu na drogę sądową”. Natomiast w odniesieniu do przyczyn nieprzekazania umowy prywatyzacyjnej do BAF, Dyrektor Biura Ministra wyjaśnił: „W naszej ocenie, w sytuacji gdyby nastąpiło przekazanie udziałów Skarbu Państwa na rzecz Wspólników bez zapłaty za nie można by mówić o wierzytelności, która powinna być ujęta w księgach i którą należałoby egzekwować”.

2. Nierzetelne sporządzanie dokumentów zdawczo-odbiorczych zarówno w odniesieniu do procesu przejmowania (od MSP w likwidacji)³⁰, jak i przekazywania (do MAP) dokumentacji dotyczącej PKS Przemysł. Powyższe dokumenty³¹, tj.:
 - a) W odniesieniu do procesu przejścia dokumentów przez Ministerstwo – sporządzone protokoły zdawczo-odbiorcze nie zawierały szczegółowego wykazu przyjmowanych dokumentów PKS Przemysł, niezbędnych do określenia prawidłowego sposobu ujęcia tych dokumentów w księgach rachunkowych MI. Dyrektor Biura Ministra w sprawie braku szczegółowego wykazu dokumentów w podpisanych protokołach zdawczo-odbiorczych wyjaśnił m.in., że: „Dokumentacja Spółek³² umieszczona została w teczkach, w których na pierwszej stronie znajdował się wykaz dokumentów przekazywanych w oryginałach lub kopiach oraz dodatkowe istotne informacje o Spółce”, to jednak wykazy te nie stanowiły integralnej części protokołu zdawczo-odbiorczego i nie były podpisane przez przedstawicieli obu Ministerstw;
 - b) W odniesieniu do procesu przekazania dokumentów PKS Przemysł przez Ministerstwo do MAP³³, podstawą przekazania dokumentów było pismo z 20 grudnia 2019 r., wraz z załącznikami: segregatora i dwóch teczek archiwizacyjnych³⁴. Departament Poczty nie sporządził protokołu zdawczo-odbiorczego, ani szczegółowego wykazu przekazywanej dokumentacji PKS Przemysł, potwierdzonego podpisami przez pracowników Ministerstwa przekazującego i Ministerstwa przyjmującego dokumenty. Departament Prawny, przekazując do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA), dokumenty będące w jego posiadaniu dotyczące AutoPodlasie Corpocars Management Sp. z o.o.³⁵, przekazał je „w trybie roboczym”, bez protokołu zdawczo-odbiorczego.

(akta kontroli str. 1377-1403, 1416)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności. Brak rzetelności

³⁰ Ministerstwo przejęło od Ministerstwa Skarbu Państwa w likwidacji, dokumentację dotyczącą realizacji umowy prywatyzacyjnej PKS Przemysł na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu Spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne i protokołów zdawczo-odbiorczych: z dnia 31 stycznia 2017 r. i z dnia 3 lutego 2019 r., podpisanych przez Dyrektora Biura Ministra.

³¹ Zgodnie z art. 100 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r., przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260), przekazanie dokumentacji oraz papierów wartościowych stanowiących zabezpieczenie należności Skarbu Państwa następuje na podstawie protokołu.

³² Spółek przejętych od Ministerstwa Skarbu Państwa w likwidacji.

³³ W związku z ww. Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2019 r., dokumentacja PKS Przemysł została przekazana do Ministerstwa Aktywów Państwowych.

³⁴ Pismo Departamentu Poczty nr DPO-4.0111.76.2019.

³⁵ Informacja o przekazaniu należności podmiotu: „Monis” Gustaw Fediów Usługi Transportowe, zapisana jest w uzasadnieniu korekty sprawozdań i ze względu na pandemię nie było możliwości pozyskania dodatkowych dokumentów w tej sprawie.

przy przekazywaniu dokumentów nadzorowanych przez Ministerstwo Spółek nie miał wpływu na wykonanie budżetu państwa w części 39 – Transport.

Natomiast stwierdzona w księgach rachunkowych dysponenta III stopnia nieprawidłowość miała charakter incydentalny i dotyczyła należności PKS Przemysł, nad którą nadzór został przekazany do Ministerstwa Aktywów Państwowych.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2019 rok, wydatki budżetu państwa w cz. 39, zostały zaplanowane w kwocie 10 420 464,0 tys. zł, w tym, w dziale 600 Transport i łączność w wysokości 10 178 892,0 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków został:

- zwiększony środkami z części 83 – Rezerwy Celowe o łączną kwotę 335 405,4 tys. zł (w tym na: współfinansowanie projektów z udziałem UE 233 399,6 tys. zł; zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania 52 474,6 tys. zł; zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa 24 000,0 tys. zł; realizację ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny³⁶ 20 786,5 tys. zł; dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych 3000,0 tys. zł; finansowanie zadań realizowanych przez prezydentów miast na prawach powiatu w zakresie zarządzania bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej 1348,4 tys. zł; dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej 269,3 tys. zł; szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z 2018 roku 127,0 tys. zł),
- zwiększony środkami z części 81 Rezerwa Ogólna o łączną kwotę 7000,0 tys. zł na wydatki bieżące jednostek budżetowych (w tym na: sfinansowanie usług pocztowych w ramach prowadzonych postępowań w sprawie naruszeń przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³⁷ w wysokości 6000,0 tys. zł oraz na sfinansowanie działań promocyjno – informacyjnych dotyczących zasad dofinansowania przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w wysokości 1000,0 tys. zł),
- zmniejszony decyzjami Ministra Finansów o kwotę 699 775,4 tys. zł m.in. w związku z utworzeniem nowych rezerw celowych³⁸, w tym o kwotę 44 674,9 tys. zł otrzymaną wcześniej przez dysponenta części z rezerw celowych z przeznaczeniem na dotacje i subwencje,
- zmniejszony decyzją Ministra Finansów o kwotę 427,0 tys. zł w związku z przeniesieniem środków do części 42 – Sprawy wewnętrzne³⁹,
- zmniejszony decyzją Ministra Finansów o kwotę 29,8 tys. zł pomniejszającą przyznaną kwotę środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Plan wydatków po zmianach w 2019 r. wyniósł 10 062 637,2 tys. zł. Wydatki budżetu państwa w cz. 39 zostały zrealizowane w kwocie 10 022 059,2 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2018 r.

³⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1390 ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2020 poz.110 ze zm.

³⁸ Decyzje Ministra Finansów: z dn. 3 grudnia 2019 r. znak: MF/BP2.4143.16.6.2019.RC, z dn. 6 grudnia 2019 r. znak: MF/BP2.4143.16.7.2019.RC, z dn. 31 grudnia 2019 r. znak: MF/BP4.4143.16.4.2019.RC.

³⁹ Decyzją Ministra Finansów z dn. 30 grudnia 2019 r. znak: MF/BP6.4143.10.4.2019.PRM zmniejszającą plan wydatków w cz. 39 – Transport na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 grudnia 2019 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetowych, w tym kwot wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2019 (Dz.U. poz. 2491).

(14 125 887,9 tys. zł), w 2019 r. nastąpił spadek wydatków o 4 103 828,7 tys. zł, tj. o 29,0%.

(akta kontroli str. 7-13, 22-23, 45-78, 87-88, 92-104)

Z uruchomionych środków z rezerw celowych w kwocie 335 405,4 tys. zł, do końca 2019 r. wykorzystano 290 730,4 tys. zł (tj. 86,7%). Środki w wysokości 44 674,9 tys. zł zwrócono do budżetu, w tym w całości kwotę 44 000,0 tys. zł uruchomioną na zasilenie Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁴⁰, z powodu:

- sfinansowania zadań Funduszu w 2019 r. środkami pochodzącymi z innych źródeł⁴¹,
- okresowego zablokowania środków na uzupełnienie zasilenia Funduszu w związku z nadmiarem posiadanych środków (na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp)⁴².

Z uruchomionych środków rezerwy ogólnej w kwocie 7000,0 tys. zł, do końca 2019 r. wykorzystano 6970,2 tys. zł (tj. 99,6%). Środki niewykorzystane na sfinansowanie działań promocyjno – informacyjnych dotyczących zasad dofinansowania przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, w wysokości 29,8 tys. zł zwrócono do budżetu.

(akta kontroli str.11-13, 15-17)

W cz. 39 nie wystąpiły wydatki niewygasające z końcem 2019 r.

Wydatki niewygasające z końcem 2018 r. w wysokości 3 039 576,5 tys. zł zostały przeniesione do wykonania w 2019 r., z terminem realizacji:

1. Do 31 marca 2019 r. w kwocie 1 939 576,5 tys. zł, w tym:
 - 139 576,5 tys. zł⁴³ na bieżące utrzymanie sieci drogowej, Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023, z perspektywą do 2025 r., (dalej: PBDK), wydatki na zakupy inwestycyjne w ramach krajowych dróg publicznych i w zakresie kosztów funkcjonowania GDDKiA oraz na zakup przez PKP Cargo SA nowych wagonów platform do przewozu ciężkich ładunków,
 - 1 800 000,0 tys. zł⁴⁴ na objęcie przez Skarb Państwa akcji w PKP PLK SA;
2. Do 31 grudnia 2019 r. zaplanowano wydatkowanie kwoty 1 100 000,0 tys. zł⁴⁵ na dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych.

W 2019 r. wykonano wydatki niewygasające w 2018 r. w kwocie 3 007 399,8 tys. zł, tj. w 98,9% planu. Najniższe wykonanie odnotowano w dwóch zadaniach ujętych w planie finansowym GDDKiA (dysponenta III stopnia), tj.:

- w zadaniu dotyczącym inwestycji budowlanych w ramach PBDK wykorzystano kwotę 6946,0 tys. zł, tj. 18,5% planu (37 552,5 tys. zł),
- w zadaniu dotyczącym wydatków na zakupy inwestycyjne w ramach krajowych dróg publicznych wykorzystano kwotę 3015,0 tys. zł, tj. 68,0% planu (4431,7 tys. zł).

Niepełne wykorzystanie w 2019 r. kwoty 32 176,6 tys. zł wydatków niewygasających w 2018 r. dotyczyło nabywania nieruchomości pod inwestycje w ramach PBDK.

⁴⁰ Ustanowionym na podstawie ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz.U. 2019 poz. 1123).

⁴¹ Decyzja Ministra Infrastruktury z dn. 22 listopada 2019 r. znak: 39.4143.12.8.2019.BD.

⁴² Decyzje Ministra Infrastruktury z dn. 21 lutego 2019 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.2 oraz z dn. 6 listopada 2019 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.3.

⁴³ Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. 2018 poz. 2346).

⁴⁴ Na podstawie ustawy z dn. 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 r. (Dz.U. 2018, poz. 2371 ze zm.).

⁴⁵ Ibidem.

Przyczyną niepełnego wydatkowania zaplanowanych środków były opóźnienia w regulowaniu stanów prawnych gruntów przejętych pod budowę dróg krajowych oraz opóźnienia w wydawaniu przez wojewodów decyzji odszkodowawczych z tytułu nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa.

Nie odnotowano opóźnień w składaniu w 2019 r. wniosków przez dysponenta części o zapotrzebowaniu na środki wydatków niewygasających.

(akta kontroli str.105-116)

Szczegółowemu badaniu poddano decyzje o przeniesieniu środków z rezerw celowych na 76 743,9 tys. zł, co stanowi 22,9% kwot rezerw celowych zwiększających plan wydatków w części 39 – Transport. Środki były przeznaczone na:

- zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania (część 83 Rezerwy celowe, pozycja 73) w sumie na kwotę 52 474,6 tys. zł, w tym na: zasilenie Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (44 000,0 tys. zł), sfinansowanie nowych zadań ministra właściwego ds. transportu wynikających z ustawy⁴⁶ o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (339,9 tys. zł), sfinansowanie wynagrodzeń osobowych (wraz z pochodnymi) dla pracowników Ministerstwa zatrudnionych do realizacji zadań związanych z FDS (722,5 tys. zł), realizację zadań przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego (dalej: GITD)⁴⁷ (4643,5 tys. zł) oraz na wynagrodzenia dla pracowników GITD od 1 października 2019 r. (2768,6 tys. zł),
- spłatę zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa (Część 83 Rezerwy celowe, pozycja 99) łącznie na kwotę 24 000,0 tys. zł, tj.: na wypłatę dotacji przedmiotowej w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów,
- dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (część 83 Rezerwy celowe, pozycja 59) w sumie na kwotę 269,3 tys. zł, tj.: zakup samochodów terenowych służących prowadzeniu kontroli zieleni przydrożnej, monitoringu przyrodniczego (80,0 tys. zł), służących realizacji zadań GDDKiA Oddział Szczecin (140,0 tys. zł) oraz realizacji zadania polegającego na nasadzeniach drzew i krzewów na sieci dróg krajowych w woj. łódzkim (49,3 tys. zł).

W ramach środków przeniesionych z rezerw celowych na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania (pozycja 73) do końca 2019 r. wykorzystano 7284,8 tys. zł, tj. 13,9% przyznanych środków (52 474,6 tys. zł). Niepełne wykorzystanie w 2019 r. środków było związane z mniejszym wydatkowaniem na składki ubezpieczenia społecznego, niższych kosztów podróży zagranicznych pracowników Biura Krajowego Systemu Poboru Opłat, opóźnieniem w zatrudnianiu nowych pracowników w GITD związanym z niskimi kwalifikacjami kandydatów, brakiem spełnienia warunków formalnych, przesunięciami terminów zatrudniania w związku z okresami wypowiedzenia wybranych kandydatów, a także zakupem licencji oprogramowania na kwotę niższą od szacownej; ponadto niepełne wydatkowanie rezerw celowych wynikało z niewydatkowania środków w kwocie 44 000,0 tys. zł przyznanych na zasilenie Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Bez uwzględnienia środków na zasilenie tego Funduszu (które w pełnej kwocie 44 000,0 tys. zł zostały

⁴⁶ Ustawa z dn. 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. 2018, poz. 1560).

⁴⁷ Wynikających z ustawy z dn. 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw w zakresie zmiany systemu poboru opłaty elektronicznej (Dz.U. 2018 poz.12).

zablokowane), środki z rezerw celowych przeznaczone na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania (część 83 Rezerwy celowe, pozycja 73) wykorzystano w wysokości 7284,8 tys. zł, tj. 85,9% przyznanych środków z rezerw (8474,6 tys. zł).

W ramach rezerwy na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa (pozycja 99) do końca 2019 r. wykorzystano 20 416,5 tys. zł, tj. 85,0% przyznanych środków (24 000,0 tys. zł); niepełne wykorzystanie w 2019 r. tych środków było związane z niższym od zaplanowanego przez przewoźników faktycznego zapotrzebowania na przedmiotową dotację;

W ramach środków z rezerw celowych na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (pozycja 59) do końca 2019 r. wykorzystano 268,9 tys. zł, tj. 99,8% przyznanych środków (269,3 tys. zł). Niepełne wykorzystanie w 2019 r. środków rezerw było związane z zakupem dwóch samochodów na kwotę niższą od planowanej.

Środki otrzymane w ramach badanych rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem za wyjątkiem zablokowanych środków w wysokości 44 000,0 tys. zł.

Nie stwierdzono przypadku występowania w 2019 r. przez dysponenta cz. 39 o środki z rezerw celowych utworzonych na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa na sfinansowanie bieżącej działalności, jako uzupełnienie brakujących środków.

Szczegółowemu badaniu poddano środki z rezerwy ogólnej w kwocie 7000,0 tys. zł, 100% kwot z tego źródła zwiększających plan wydatków w cz. 39. Badane środki z rezerwy ogólnej były przeznaczone na:

- sfinansowanie usług pocztowych w ramach prowadzonych postępowań w sprawie naruszeń przepisów wynikających z Prawa o ruchu drogowym (6000,0 tys. zł),
- działania promocyjno - informacyjne dotyczące zasad dofinansowania przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (1000,0 tys. zł)⁴⁸;

Z przyznanych środków rezerwy ogólnej wykorzystano 6970,2 tys. zł (tj. 99,6%). Środki niewykorzystane na sfinansowanie działań promocyjno – informacyjnych dotyczących zasad dofinansowania przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, w wysokości 29,8 tys. zł zwrócono do budżetu⁴⁹.

(akta kontroli str. 11-13, 15-17, 120-266)

W 2019 r. Minister Infrastruktury podjął 11 decyzji w sprawie blokowania środków w części 39 – Transport, na łączną kwotę (per saldo) 359 403,2 tys. zł, w tym m.in.:

- dotacji podmiotowej przeznaczonej dla PKP PLK SA na realizację programu wieloletniego pn. "Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku" w wysokości 816 375,0 tys. zł⁵⁰,

⁴⁸ Decyzja Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019 z dn. 22 kwietnia 2019 r. znak: MF/FG5.4143.3.24.2019.MF.1059 przyznająca środki rezerwy ogólnej w wysokości 1 000,0 tys. zł została zmieniona Decyzją Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019 z dn. 31 grudnia 2019 r. znak: MF/BP4.4143.16.4.2019.RC, która zmniejszyła plan wydatków cz. 39 – Transport w dziale 750, rozdziale 75001, paragrafie 4000, poz. rezerwy 81 o 29,8 tys. zł.

⁴⁹ Blokada dokonana decyzją Ministra Infrastruktury z dn. 16 grudnia 2019 r. znak: 39.4143.12.11.2019.BD.

⁵⁰ Blokada dokonana decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 21 lutego 2020 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.2 na kwotę 816 375,0 tys. zł Kwota blokady środków dotacji podmiotowej dla PKP PLK SA została zmniejszona decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2019 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.3 na kwotę 483 575,4 tys. zł oraz odblokowana decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 27 listopada 2019 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.7 odblokowującą środki dla PKP PLK SA na

- środków przeznaczonych na zasilenie Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w wysokości 44 000,0 tys. zł⁵¹,
- dotacji podmiotowej przyznanej Lotniczej Akademii Wojskowej w Dęblinie na realizację zadań związanych z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych, w wysokości 914,0 tys. zł,
- dotacji celowej dla 21 prezydentów miast na prawach powiatu w celu dokonania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo drogowe w wysokości 674,9 tys. zł, niewykorzystanej z uwagi na zawarcie przez część prezydentów miast na prawach powiatu umów z wykonawcami, na kwoty niższe od pierwotnie szacowanych oraz ze względu na rezygnację prezydentów trzech miast na prawach powiatu z wydatkowania środków uruchomionych w ramach przedmiotowej dotacji.

Stwierdzono, że dysponent części 39 wydawał decyzje o blokowaniu środków bez zbędnej zwłoki.

Pierwsza blokada w 2019 r. została dokonana przez dysponenta cz. 39 w miesiąc od wejścia w życie ustawy budżetowej na rok 2019. W dniu 21 lutego 2019 r. dysponent części zablokował⁵² wydatki na kwotę 816 375,0 tys. zł, tj. 7,8% planu wydatków w cz. 39⁵³. W dniu 6 listopada 2019 r. dysponent części podjął decyzję⁵⁴ o zmianie decyzji z 21 lutego 2019 r. w zakresie części tabelarycznej i w zakresie uzasadnienia dokonanej blokady, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokości dokonanej blokady wydatków, tj. 816 375,0 tys. zł. Kwota zablokowanych środków uległa zmniejszeniu w wyniku podjęcia przez dysponenta części kolejnej decyzji z 27 listopada 2019 r.⁵⁵ pozostawiającej w blokadzie kwotę wydatków w wysokości 332 799,5 tys. zł.

Kwota blokady 332 799,5 tys. zł obejmowała wydatki ujęte w planie finansowym GDDKiA w kwocie 272 799,5 tys. zł, które zostały zablokowane na podstawie decyzji Ministra Infrastruktury z 6 listopada 2019 r.⁵⁶ Minister poinformował Generalnego Dyrektora DKiA o zablokowaniu wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA w rozdziale 60011 na kwotę 272 799,5 tys. zł i zobowiązał Generalnego Dyrektora DKiA do podjęcia działań dostosowujących budżet GDDKiA do nowych uwarunkowań wynikających z zablokowania ww. wydatków, w tym do niedopuszczenia przekroczenia limitu finansowego oraz do wprowadzenia przez GDDKiA do systemu Trezor wniosku w zakresie dokonanej przez dysponenta części 39 – Transport ww. blokady.

zapłatę zobowiązań wynikających z programu wieloletniego pn. „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 r.”, w wysokości 483 575,4 tys. zł.

⁵¹ Blokada dokonana decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 22 listopada 2019 r. znak: 39.4143.12.8.2019.BD blokującą kwotę 24 000,0 tys. zł oraz decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2019 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.3 blokującą kwotę 20 000,0 tys. zł.

⁵² Decyzja Ministra Infrastruktury z dnia 21 lutego 2019 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.2. blokująca środki w wysokości 816 375,0 tys. zł z przeznaczeniem na wypłatę dotacji podmiotowej dla PKP PLK SA na realizację programu wieloletniego pn. „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 r.”

⁵³ Plan wydatków w brzmieniu załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz.U. 2019.198)

⁵⁴ Decyzja Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2019 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.3 zmieniająca decyzję z 21 lutego 2019 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.2 w zakresie części tabelarycznej, tj. dokonując zmniejszenia kwoty blokowanej w rozdziale 60002 par. 2580 z 816 375,0 tys. zł na 483 575,5 tys. zł przy jednoczesnym zablokowaniu wydatków w rozdziale 60002 par. 6230, rozdziale 60004 par. 2300 i w rozdziale 60011 par. 4000, 4430, 4480, 4520, 4580, 4590, 4600, 4610, 6050, 6051, 6052, 6060 w sumie na kwotę 332 799,5 tys. zł, tj. utrzymującą wysokość dokonanej blokady na poziomie 816 375,0 tys. zł oraz zmieniającą decyzję w części uzasadnienia, tj. zmieniając wskazanie, jakich tytułów dotyczą blokowane wydatki w sumie na kwotę 816 375,0 tys. zł.

⁵⁵ Decyzja Ministra Infrastruktury z dn. 27 listopada 2019 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.7 zmieniająca decyzję Ministra Infrastruktury z dn. 6 listopada 2019 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.3

⁵⁶ Decyzja Ministra Infrastruktury z dn. 6 listopada 2019 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.5

Zarówno pismo Ministra informujące o dokonanej blokadzie wydatków, jak i wniosek GDDKiA nie zawierały wskazania przesłanki blokowanych wydatków. Zawierały wskazanie podstawy prawnej dokonywanej blokady - art. 177 ust. 2 pkt 3 ufp, tj. wskazanie, że blokady dokonuje dysponent części budżetowej.

Minister Infrastruktury wyjaśnił, że zablokował ww. środki w planie finansowym GDDKiA bez podania przesłanki, ponieważ decyzja z listopada 2019 r. blokująca środki w planie finansowym GDDKiA to była decyzja zmieniająca decyzję z 21 lutego 2019 r., w której za przesłankę blokady wydatków wskazano nadmiar posiadanych środków (podstawa zablokowania środków, tj. przepis art. 177 ust.1 pkt 3 ufp pozostała bez zmian).

Wyjaśnił ponadto, że środki z budżetu państwa zablokowane w ramach ww. decyzji obejmowały wydatki dotyczące programu wieloletniego – PBDK. Blokada środków w planie finansowym GDDKiA nie wpłynęła na stopień realizacji zadań czy zaplanowanych efektów rzeczowych, ponieważ dotyczyła zadań, których finansowanie zapewniono z innych źródeł, lub, w ramach których odnotowano nadmiar środków zaplanowanych w cz. 39 z uwagi na dokonane aktualizacje harmonogramów realizacji określonych zadań⁵⁷.

Wydatki w wysokości 816 375,0 tys. zł zostały zablokowane 21 lutego 2019 r. przez dysponenta cz. 39 w związku z nadmiarem posiadanych środków (na podstawie przepisu art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp). Nadmiar posiadanych środków był podstawą blokady wydatków w wysokości 816 375,0 tys. zł w okresie od 21 lutego 2019 r. do 27 listopada 2019 r. i podstawą blokady ostatecznej kwoty wydatków w wysokości 332 799,5 tys. zł, w okresie od 27 listopada 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.

Minister Infrastruktury wyjaśnił, że decyzja o blokadzie wydatków w wysokości 816 375,0 tys. zł, przeznaczonych dla PKP PLK SA na realizację programu wieloletniego pn. „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 r.”, została podjęta w związku z przyjętymi w 2019 r. priorytetami prowadzonej przez Radę Ministrów polityki społeczno – gospodarczej kraju. Minister wyjaśnił, że wszystkie decyzje o blokadzie wydatków w cz. 39 podjęto w oparciu o obowiązujące przepisy ufp, a wydatki w ramach programu wieloletniego zablokowano przejściowo, co jest związane ze specyfiką ponoszenia kosztów w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową. Zablokowana kwota wydatków w wysokości 816 375,0 tys. zł dotyczyła płatności planowanych na IV kwartał 2019 r., co oznaczało, że w lutym 2019 r., kiedy ta decyzja była podejmowana, kwota ta stanowiła de facto „nadwyżkę” w ramach planu finansowego cz. 39. Wyjaśnił ponadto, że blokady wydatków stanowią w ocenie resortu jeden z instrumentów, jakimi ufp wyposaża dysponentów części budżetowych pozwalających na dostosowanie kwot zapisanych w ustawie budżetowej do zmieniających się warunków w trakcie realizowania budżetu danego roku. Blokada wydatków stanowi jedno z narzędzi zarządzania środkami, które było wykorzystywane w trakcie 2019 r. do realizacji celów przyjętych przez Radę Ministrów i nie było związane z błędnym planowaniem czy zapobieżeniem niegospodarności w wydatkowaniu środków.

(akta kontroli str.11-13, 19-20, 22-23, 420-566)

Minister Finansów w dniu 15 kwietnia 2019 r. dokonał blokady⁵⁸ wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2019 w cz. 39, w kwocie łącznej

⁵⁷ Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśniła, że blokada wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA w wysokości 272 799, 5 tys. zł dotyczyła 33 inwestycji budowlanych, dla których nastąpiła zmiana źródeł finansowania czy też przeniesiono płatności po roku 2019.

⁵⁸ Pismo Ministra Finansów z dn. 15 kwietnia 2019 r. znak: BP2.4142.6.2019.

340 402,0 tys. zł. Blokadę wydatków poprzedził wniosek Ministra⁵⁹ z 2 kwietnia 2019 r., informujący Ministra Finansów o kwocie stawianych do blokady wydatków budżetu państwa zaplanowanych na współfinansowanie projektów PKP PLK SA oraz informujący o przesłance postawienia do blokady ww. wydatków, tj. nadmiaru środków, o którym mowa w art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp.

Stwierdzono, że wszystkie decyzje o blokowaniu środków podjęte przez dysponenta części zostały wprowadzone do systemu Trezor. Do systemu Trezor przed dokonaniem blokady przez dysponenta części zostały też wprowadzone wnioski o zablokowanie środków⁶⁰.

Nie stwierdzono przypadków wystąpienia blokowania przez dysponenta cz. 39 wydatków w 2019 r. w związku ze stwierdzoną niegospodarnością (na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 1 ufp).

(akta kontroli str. 11-13, 19-20, 420-421, 471-473, 519-560, 696)

W podziale na grupy ekonomiczne środki budżetu państwa w 2019 r., w cz. 39 zostały przeznaczone na:

- 1) dotacje i subwencje w łącznej kwocie 4 844 295,3 tys. zł, (99,9% planu po zmianach i 125,6% wydatków w tej grupie w 2018 r.),
- 2) świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 5 677,0 tys. zł, (93,4% planu po zmianach i 107,1% wydatków w tej grupie w 2018 r.); wydatki w tej grupie ekonomicznej obejmowały przede wszystkim: zakup odzieży roboczej i ochronnej oraz umundurowania dla Inspektorów GITD, ekwiwalenty za odzież i pranie, refundacje kosztów zakupu szkielek korekcyjnych dla pracowników, zakup wody, napojów profilaktycznych, posiłków regeneracyjnych i środków czystości,
- 3) wydatki bieżące jednostek budżetowych w kwocie 3 025 197,3 tys. zł, (99,4% planu po zmianach i 107,1% wydatków w tej grupie w 2018 r.); wydatki w tej grupie zostały w większości poniesione w Rozdziale 60011 Drogi publiczne krajowe w wysokości 2 206 796,7 tys. zł (61,6%) oraz w Rozdziale 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w wysokości 488 765,3 tys. zł (13,6%),
- 4) wydatki majątkowe w kwocie 1 443 375,2 tys. zł, (99,4% planu po zmianach i 39,7% wydatków w tej grupie w 2018 r.); niższe niż w 2018 r. wydatki poniesione w ramach tej grupy ekonomicznej w 2019 r., wynikały z zakupu i objęcia akcji w PKP PLK SA w 2018 r. na kwotę 1 166 500,0 tys. zł (w Rozdziale 60095 Pozostała działalność), natomiast w 2019 r. wydatki na ten cel były realizowane w ramach planu wydatków, które nie wygasaly z końcem 2018 r. (w kwocie 1.800.000,0 tys. zł),
- 5) wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w kwocie 703 514,4 tys. zł, (98,9% planu po zmianach i 92,5% wydatków w tej grupie w 2018 r.); tak jak w 2018 r. najwyższe środki w 2019 r. w kwocie 533 660,8 tys. zł przekazano na infrastrukturę kolejową (75,8%).

(akta kontroli str. 45-63, 87-88, 92-104, 565-566, 645-650)

⁵⁹ Pismo Ministra Infrastruktury z dn. 2 kwietnia 2019 r. znak: DBI-4.3110.18.1.2019.

⁶⁰ Za wyjątkiem przypadku zablokowania przez Ministra Infrastruktury pismem z dn. 6 listopada 2019 r. znak: DBI-1.3110.1.2019.5 wydatków w planie finansowym GDDKiA. O dokonanej blokadzie Minister Infrastruktury powiadomił GDDKiA w formie papierowej i polecił wprowadzić stosowny wniosek w systemie Trezor tego samego dnia (tj. 6 listopada 2019 r.). Wniosek wprowadzony przez GDDKiA w systemie Trezor 7 listopada 2019 r. stał się podstawą do dokonania przez dysponenta części blokady wydatków w systemie Trezor (blokada dotyczyła wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA).

W 2019 r. wydatki na dotacje w cz. 39 zostały poniesione w kwocie 5 095 907,2 tys. zł (z uwzględnieniem dokonanych zwrotów dotacji), co stanowi 99,8% kwot udzielonych dotacji (5 105 661,0 tys. zł) i 99,8% kwot dotacji według planu po zmianach (5 106 806,3 tys. zł). W 2019 roku zostały udzielone 32 dotacje (dla 44 podmiotów). Stwierdzono zrealizowanie w 2019 r. dotowanych zadań w całości, w ramach 31 udzielonych dotacji (w tym przez podmioty realizujące zadania wieloletnie, które w 2019 r. zrealizowały dotowane zadania, do wysokości otrzymanej kwoty dotacji)⁶¹. Dysponent cz. 39 nie stwierdził wykorzystania w 2019 r. udzielonych dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

Największe kwotowo dotacje przyznano w 2019 r. w cz. 39 dla:

- PKP PLK SA w wysokości 3 600 000,0 tys. zł, jako dotację podmiotową wypłacaną na realizację programu wieloletniego pn. „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 r.”, co stanowiło 70,5% kwot wszystkich udzielonych dotacji,
- PKP Intercity SA w wysokości 604 592,0 tys. zł, jako dotację celową wypłacaną na podstawie umów o świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich, co stanowiło 11,8% kwot wszystkich udzielonych dotacji,
- 15 przewoźników kolejowych⁶² w łącznej wysokości 582 167,4 tys. zł, jako dotację przedmiotową stanowiącą rekompensatę utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, co stanowiło 11,4% kwot wszystkich udzielonych dotacji.

(akta kontroli str.415-419, 565-566)

Szczegółowemu badaniu poddano dotację podmiotową przyznaną PKP PLK SA na podstawie umowy z dnia 21 grudnia 2018 r. zawartej pomiędzy Ministrem, a PKP PLK SA na realizację programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”⁶³ (dalej: Umowa na realizację programu). Na dotację przeznaczono kwotę 3 600 000,0 tys. zł, co stanowi 35,9% ogólnej kwoty wydatków w cz. 39.

Pełna kwota dotacji została wypłacona przez dysponenta cz. 39 dla PKP PLK SA w 12 miesięcznych transzach, zgodnie z planem wpłat transz dotacji⁶⁴. PKP PLK SA spełniło warunki Umowy na realizację programu dotyczące wpłaty kolejnych transz dotacji, tj. comiesięczne składanie informacji o saldzie środków dotacji oraz o wysokości nagromadzonych odsetek na rachunku bankowym dotacji. PKP PLK SA zgodnie z Umową na realizację programu zwracała na rachunek Ministerstwa nagromadzone odsetki na rachunku bankowym dotacji. Za 2019 r. PKP PLK SA zwróciła odsetki w łącznej wysokości 862,6 tys. zł⁶⁵. Kolejne, comiesięczne transze dotacji były wypłacane przez dysponenta cz. 39 po dacie zwrotu nagromadzonych odsetek, tj. po dniu uznania wpływu na rachunku Ministerstwa.

⁶¹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych trwała weryfikacja dokumentów dotyczących rocznego rozliczenia jednej dotacji.

⁶² PKP Intercity S.A., Przewozy Regionalne sp. z o.o., Koleje Mazowieckie - KM sp. z o.o., PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o., Warszawska Kolej Dojazdowa sp. z o.o., Arriva RP sp. z o.o., Koleje Śląskie sp. z o.o., Koleje Wielkopolskie sp. z o.o., Koleje Dolnośląskie S.A., Koleje Małopolskie sp. z o.o., Łódzka Kolej Aglomeracyjna sp. z o.o., SKPL Cargo sp. z o.o., Leo Express Global a.s., Fundacja Polskich Kolei Wąskotorowych, Pomorskie Towarzystwo Miłośników Kolei Żelaznych.

⁶³ Ustanowiony uchwałą nr 7/2018 Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2018 r. (RM-111-5-18).

⁶⁴ Plan wpłat transz dotacji ustalony przez strony Umowy zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 5 do Umowy.

⁶⁵ PKP PLK SA w okresie luty – grudzień 2019 r. zwróciła odsetki w łącznej wysokości 788,9 tys. zł (tytułem zwrotu odsetek od środków dotacji nagromadzonych w okresie styczeń – listopad 2019 r.) oraz w styczniu 2020 r. zwróciła odsetki w wysokości 73,7 tys. zł (tytułem zwrotu odsetek od środków dotacji nagromadzonych w grudniu 2019 r.).

Dysponent cz. 39 nie oceniał rzeczywistego zapotrzebowania na środki dotacji. Przed przekazywaniem kolejnych transz dotacji dokonywał oceny miesięcznego zapotrzebowania na środki dotacji, które składała PKP PLK SA, głównie pod kątem ich zgodności z obowiązującym planem wpłat transz dotacji⁶⁶.

Departament Kolejnictwa (dalej: DTK), prowadził w 2019 r. kontrolę realizacji Umowy na realizację programu w formie analizy nadsyłanych przez PKP PLK SA raportów miesięcznych o przebiegu zarządzania oraz o zakłóceniach tego procesu⁶⁷.

DTK w wyniku prowadzonych analiz stwierdził, że: raporty PKP PLK SA są nadsyłane w terminie, punktualność kwalifikowana pociągów pasażerskich i towarowych przewyższa wartości oczekiwane⁶⁸ oraz że pod względem formalnym przedstawiane raporty i informacje w zakresie osiągniętego poziomu bezpieczeństwa, informacji o przypadkach zwrotu wniosku przewoźnikowi i o przypadkach odmowy przydzielania trasy pociągu, spełniały wymogi formalne.

Pracownicy DTK w dniach od 29 sierpnia do 4 października 2019 r. uczestniczyli w kontroli pt. Realizacja zadań finansowanych w zakresie programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 r.” Kontrolę w PKP PLK SA prowadził Departament Kontroli MI⁶⁹.

W 2019 r. nie prowadzono ewaluacji programu wieloletniego na podstawie przepisów Umowy na realizację programu. Za zgodą Ministra środki przeznaczone w Umowie na działania związane z ewaluacją w wysokości 4 600,0 tys. zł, zostały przeznaczone na zwiększenie limitu środków przeznaczonych w ramach dotacji na remonty i utrzymanie w 2019 r.

Zgodnie ze złożonym przez PKP PLK SA rozliczeniem⁷⁰, wykorzystanie dotacji do 31 grudnia 2019 r. wyniosło 3 598 411,6 tys. zł, co stanowi 99,9% wypłaconej kwoty dotacji. W dniu 31 stycznia 2020 r. został dokonany zwrot środków dotacyjnych na konto Ministerstwa w kwocie 1588,3 tys. zł, która obejmowała:

- 1390,3 tys. zł z tytułu niewykorzystania pełnej kwoty dotacji na wypłatę Ulgi Intermodalnej,
- 118,0 tys. zł z tytułu przeksięgowania kosztów,
- 79,9 tys. zł z tytułu faktur korygujących otrzymanych od kontrahentów PKP PLK SA za 2019 r.

W Umowie na realizację programu⁷¹ wskazano, że termin na przekazanie przez PKP PLK SA rozliczenia dotacji za dany rok budżetowy określają przepisy ustawy o finansach publicznych, przy czym przepisy ufp nie określają terminu dokonania tego typu czynności. Dodatkowo w pkt 6.7.2. tej Umowy wskazano, że miesięczne

⁶⁶ Zgodnie z Umową pkt 6.6.1 PKP PLK SA składa do Ministra Infrastruktury plan wpłat transz dotacji, który wymaga akceptacji Ministra.

⁶⁷ Wg wzoru określonego w załączniku nr 15 do Umowy. Raporty miesięczne zawierały informacje w zakresie: zapewnianej przez PKP PLK SA niezawodności, punktualności oraz punktualności kwalifikowanej, przypadków odmowy przydzielania trasy pociągu przewoźnikowi kolejowemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi wraz z wyjaśnieniem powodu odmowy, przypadków zwrotu wniosków o przydzielenie zdolności przepustowej do przewoźnika, zdarzeń wpływających na bezpieczeństwo prowadzenia ruchu pociągów, tj. wypadków i poważnych wypadków.

⁶⁸ Określone w pkt C w zał. nr 14 do Umowy. Punktualność kwalifikowana pociągów pasażerskich i punktualność kwalifikowana pociągów towarowych są wskaźnikami obligatoryjnymi, podlegającymi monitorowaniu w cyklach rocznych, jako wartość średnioroczna na okres styczeń – grudzień danego roku. Dane wykorzystywane w obliczeniach punktualności kwalifikowanej wg Instrukcji PKP PLK SA o kontroli biegu pociągów pasażerskich towarowych I-14.

⁶⁹ Kontrola nr DK-1.0812.11.2019, uwzględniona w Planie kontroli Ministerstwa Infrastruktury na 2019 r. pod nr 13.

Wystąpienie pokontrolne zostało przekazane jednostce kontrolowanej pismem Dyrektor Generalnej MI z dnia 7 lutego 2020 r. znak: DK-1.0812.11.2019.

⁷⁰ Rozliczeniem rocznym dotacji przekazany dysponentowi części 39 – Transport przez PKP PLK SA za pismem z dn. 31 stycznia 2020 r. znak: IKF3-31111-BP/09-4/20 (rozliczenie roczne dotacji jest w trakcie analizy dysponenta cz. 39 – Transport),

⁷¹ W pkt 6.7.7. Umowy.

rozliczenie dotacji za grudzień danego roku PKP PLK SA przekaże wraz z rozliczeniem rocznym.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kolejnictwa wyjaśnił, że Umowa w zakresie terminów przekazywania rozliczeń dotacji za grudzień i za dany rok budżetowy odsyła do przepisów o finansach publicznych i że w Umowie nie wskazano konkretnych terminów, jednak wszystkie terminy określone w ustawie o finansach publicznych, a dotyczące rozliczania się z otrzymanych dotacji muszą być spójne i musi zachodzić logiczna sekwencja zdarzeń. Wyjaśnił ponadto, że skoro zgodnie z art. 168 ufp dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do 31 stycznia następnego roku, to rozliczenie dotacji za dany rok budżetowy powinno być sporządzone i przekazane przez PKP PLK SA do 31 stycznia danego roku. Wyjaśnił również, że w stosownym aneksie do przedmiotowej umowy zostanie doprecyzowany termin przekazania miesięcznego rozliczenia za grudzień wraz z rozliczeniem dotacji za dany rok budżetowy.

Dyrektor Departamentu Prawnego wyjaśnił, że odesłanie do przepisów ufp w zakresie rocznego rozliczenia dotacji należy wiązać z przepisem art. 168 ust. 1 ufp. Dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 31 stycznia następnego roku, a rozliczenie dotacji za dany rok budżetowy musi zostać sporządzone i przekazane dysponentowi części budżetowej nie później niż do dnia 31 stycznia roku następującego po roku budżetowym, którego rozliczenie dotyczy. Wyjaśnił ponadto, że powyższe rozwiązanie nie budziło wątpliwości interpretacyjnych podczas realizacji Umowy. We współpracy z Departamentem Kolejnictwa zostaną podjęte działania mające na celu doprecyzowanie w aneksie do Umowy postanowienia dotyczącego rocznego rozliczenia, przez wskazanie konkretnego terminu przekazania rocznego rozliczenia dotacji celem usunięcia podniesionych wątpliwości.

Ministerstwo realizowało wniosek NIK⁷²: o „rzetelne weryfikowanie pod względem merytorycznym dokumentów załączanych do rocznego rozliczania dotacji, dotyczącej kosztów zarządzania koleją i jej ochrony”, który dotyczył głównie stwierdzenia rozbieżności w podawaniu przez Spółkę PKP PLK SA informacji o średniej prędkości na zarządzanej sieci, która zgodnie z załącznikiem nr 12 do umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2018 r.⁷³, miała wpływ na naliczanie kar umownych. W związku z rocznym rozliczeniem dotacji za 2018 r. w ramach ww. Umowy, zostały PKP PLK SA naliczone kary umowne w wysokości 925,8 tys. zł za zmniejszenie średniej prędkości na zarządzanej sieci w 2018 r. w stosunku do 2017 r. PKP PLK SA w 2019 r. zapłaciła ww. kary umowne.

(akta kontroli str. 267-419, 904-908, 1211-1216)

W 2019 r. przeciętne zatrudnienie w cz. 39 wyniosło 6657 osób i było wyższe o 255 osób niż w 2018 r. (wzrost o 3,9%).

Największy procentowo wzrost zatrudnienia w 2019 r., w porównaniu do 2018 r. stwierdzono w:

- Rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego – przeciętne zatrudnienie w 2019 r. wyniosło 1013 osób, co stanowiło wzrost o 24,0% w porównaniu do zatrudnienia w 2018 r. (817 osób)⁷⁴;

⁷² Wnioski NIK po kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2018 roku w części 39 –Transport”.

⁷³ Zawartej pomiędzy Ministrem Infrastruktury, a PKP PLK SA.

⁷⁴ Wydatki w GITD były przedmiotem jednostkowej kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r.

- Rozdziale 60095 Pozostała działalność - przeciętne zatrudnienie w 2019 r. wyniosło 25 osób, przy braku wykazania przeciętnego zatrudnienia w tym Rozdziale w 2018 r.; zwiększenie zatrudnienia w 2019 r. spowodowane było realizacją nowych zadań nałożonych na Ministra, związanych z wejściem w życie ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej oraz powołaniem Pełnomocnika Rządu ds. przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu (obsługa merytoryczna, administracyjno – prawna, techniczna i kancelaryjno – biurowa).

W 2019 r. wydatki na wynagrodzenia w cz. 39 wyniosły łącznie 550 746,5 tys. zł i były o 7,5% wyższe od kwoty wydatkowanej w 2018 r. (512 457,1 tys. zł).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego zatrudnionego wyniosło 6894,0 zł i było o 223,8 zł, tj. o 3,4% wyższe od średniego wynagrodzenia w 2018 r. (6670,5 zł).

Największy wzrost wynagrodzenia w 2019 r. stwierdzono w:

- Rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego – przeciętne wynagrodzenie w 2019 r. wyniosło 6481,7 zł i było o 584,1 zł, tj. o 9,9% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w tym rozdziale w 2018 r. (5897,6 zł)⁷⁵;
- Rozdziale 60056 Urząd Lotnictwa Cywilnego - przeciętne wynagrodzenie w 2019 r. wyniosło 8007,5 zł i było o 954,4 zł, tj. o 13,5% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w tym rozdziale w 2018 r. (7053,1 zł); wzrost wynagrodzeń wynikał z przyznania dodatkowych środków na utrzymanie i wzmocnienie kadr ULC oraz zwiększenie wynagrodzenia dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu pn. „Doskonalenie i rozbudowa Zintegrowanego Systemu Informatycznego ZSI-ULC”,
- Rozdziale 60095 Pozostała działalność - przeciętne wynagrodzenie w 2019 r. wyniosło 8007,7 zł, przy braku zatrudnienia w tym Rozdziale w 2018 r.; wydatki na wynagrodzenia wynikały z realizacji nowych zadań nałożonych na Ministra Infrastruktury⁷⁶ oraz miały na celu powstrzymanie fluktuacji kadr i zapewnienie konkurencyjnych warunków zatrudnienia pracowników Ministerstwa.

(akta kontroli str.29-31, 561-563)

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. zobowiązania w cz. 39 wyniosły 235 460,4 tys. zł, co stanowiło 152,4% zobowiązań na 31 grudnia 2018 r. (154 471,7 tys. zł). Najwyższe zobowiązania, w kwocie 150 011,4 tys. zł, tj. 63,7% zobowiązań ogółem, wykazanych na koniec 2019 r. stwierdzono w Dziale 600 Transport i łączność, w Rozdziale 60011 Drogi publiczne krajowe.

Zobowiązania wymagalne w cz. 39 na koniec 2019 r. powstałe w latach ubiegłych wyniosły 9,5 tys. zł, a powstałe w 2019 r. wyniosły 38,5 tys. zł i w całości zostały wykazane w Rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego. Wykazane w sprawozdaniu Rb-28 zobowiązania wymagalne powstałe w 2019 r. stanowią zasądzone od Głównego Inspektora TD na rzecz skarżących zwroty kosztów postępowania sądowego. Uregulowanie ww. zobowiązań ma nastąpić po uzyskaniu od stron postępowania numerów rachunków bankowych – GITD wystosował pisma z prośbami o podanie numerów rachunków bankowych.

(akta kontroli str.438-439, 1099-1111)

⁷⁵ Wydatki w GITD były przedmiotem jednostkowej kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r.

⁷⁶ Ibid.

Dysponent III stopnia

Plan finansowy wydatków dysponenta III stopnia na podstawie ustawy budżetowej na rok 2019 wynosił 86 866,0 tys. zł. W trakcie roku Plan wydatków dysponenta III stopnia został:

- zwiększony środkami z rezerw celowych o kwotę 1143,7 tys. zł oraz z rezerwy ogólnej o kwotę 1000,0 tys. zł, zwiększony na podstawie dwóch decyzji Ministra Infrastruktury o przesunięciu wydatków na wynagrodzenia w ramach działu 600 – Transport i łączność o kwotę 2611,4 tys. zł,
- zmniejszony na podstawie decyzji Ministra Infrastruktury i Ministra Finansów o 2188,7 tys. zł.

W trakcie roku na podstawie decyzji Ministra Finansów⁷⁷ zablokowano środki w wysokości 67,5 tys. zł, które zasiliły rezerwę celową (poz. 100) utworzoną na podstawie art. 24d ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019⁷⁸ z wydatków zablokowanych na podstawie art 177 ust 1 ufp.

Plan po zmianach wyniósł 89 432,2 tys. zł. Wydatkowano 87 599,2 tys. zł, co stanowiło 98% planu po zmianach.

W zakresie środków z rezerw celowych plan wydatków dysponenta III stopnia części 39 w roku 2019 został zwiększony o:

- 1129,5 tys. zł z rezerwy celowej (część 83, poz. 20 i 73) na wynagrodzenia osobowe z pochodnymi: 7 pracowników zatrudnionych do realizacji zadań związanych z Funduszem Dróg Samorządowych, 4 pracowników realizujących zadania wynikające z ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, 5 członków korpusu służby cywilnej, którzy zostali mianowani w grudniu 2018 r. oraz 2 urzędników mianowanych w grudniu 2019 r. Nie wykorzystano środków na świadczenia z funduszu socjalnego oraz na pochodne od wynagrodzeń w wysokości 15,9 tys. zł (m.in. z powodu zwolnień lekarskich, urlopu ojcowskiego, braku potrącania składki na Fundusz Pracy powyżej 55 i 60 roku życia, przekroczenia rocznej podstawy składek na ubezpieczenia),
- 14,2 tys. zł z poz. 8 przeznaczonych na pokrycie kosztów delegacji zagranicznych oraz bieżących uczestnictwa w projekcie Infrastruktura dla przyszłości (Infra4Dfuture), finansowanym ze środków programu Horyzont 2020. Nie wykorzystano środków w wysokości 520 zł zaplanowanych na zakup usług cateringowych w ramach projektu.

W zakresie środków zwiększających plan wydatków dysponenta III z rezerwy ogólnej 1000,0 tys. zł było przeznaczone na działania promocyjno-informacyjne dotyczące zasad dofinansowania przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁷⁹. Z tej kwoty 801,7 tys. zł wydano na zakup czasu antenowego i emisję spotów w telewizji. Pozostałe środki wykorzystano na produkcję spotu, publikację artykułów prasowych, przygotowanie i druk materiałów promocyjnych. Kwotę 29,8 tys. zł niewykorzystanych środków z rezerwy ogólnej po rozliczeniu umów zawartych na realizację poszczególnych działań zgłoszono do blokowania 13 grudnia 2019 r. na podstawie art. 177 ust 1 pkt 3 ufp.

W odniesieniu do decyzji Ministra o przesunięciu wydatków na wynagrodzenia w ramach działu 600 – Transport i łączność:

⁷⁷ Decyzja z 31.12.2019 r. znak MF/BP4.4143.16.4.2019.RC

⁷⁸ Dz. U. z 2018, poz. 2435 ze zm.

⁷⁹ Przyznane decyzją Ministra Finansów z 22.04.2019 r. nr MF/FG5.4143.3.24.2019.MF.1059.

- Zwiększenie wydatków na wynagrodzenia osobowe w grupie członków korpusu służby cywilnej o 2038,4 tys. zł nastąpiło na podstawie decyzji Ministra Infrastruktury⁸⁰ o zmniejszeniu planu wydatków GDDKiA⁸¹ oraz zwiększeniu wydatków na sfinansowanie wynagrodzeń osobowych korpusu służby cywilnej Ministerstwa w rozdziale 60095 Pozostała działalność. W uzasadnieniu do wniosku o zmianę planu wynagrodzeń Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego MI wskazała, że środki miały na celu powstrzymanie fluktuacji kadr w Ministerstwie oraz zapewnienie konkurencyjnych warunków zatrudnienia. Według wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Departamentu Budżetu MI ze zwiększonych środków zrealizowano podwyżki dla wybranych pracowników. Nie utworzono nowych etatów. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu poinformował, że w celu realizacji zadań Ministerstwa z obszaru transport wynagrodzenia pracowników zostały objęte finansowaniem z rozdziału 60095 oraz że środki wykorzystano na sfinansowanie w okresie od czerwca do grudnia 2019 r. 36 etatów w Sekretariacie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz w Departamencie Transportu Drogowego;
- W rozdziale 60095 Pozostała działalność, Minister zwiększył o 700,0 tys. zł wydatki na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej⁸². Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego w uzasadnieniu wniosku o zmianę planu wynagrodzeń wskazała, że zwiększenie planu przeznaczone jest na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników realizujących zadania Ministerstwa związane z podziałem środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych oraz obsługą Pełnomocnika Rządu ds. przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu wyjaśnił, że w ramach decyzji budżetowej na kwotę 700,0 tys. zł sfinansowano w MI wynagrodzenia dla 32 etatów, z czego 30 etatów od października 2019 r., 1 etat od listopada 2019 r., 1 etat od grudnia 2019 r. Środki te zostały przeznaczone na etaty realizujące nowe zadania, związane z Funduszem rozwoju przewozów autobusowych oraz obsługą Pełnomocnika Rządu do spraw przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu.

(akta kontroli, str.2164-2259, 2373-2400)

Plan wydatków majątkowych na 2019 r. wynosił 4599,0 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków majątkowych został zwiększony do 4900,8 tys. zł, a wykonany w kwocie 4794,3 tys. zł. Środki wydatkowane głównie na przebudowę wewnętrznego dziedzińca, zaprojektowanie i wykonanie systemów multimedialnych w salach konferencyjnych, budowę i rozwój systemów teleinformatycznych.

Ponadto wydatki majątkowe były realizowane w ramach środków, które nie wygasają z końcem 2018 r. Plan tych wydatków wyniósł 1 800 000,0 tys. zł i został wykonany w 100% poprzez objęcie przez Skarb Państwa akcji PKP PLK SA w terminie określonym w decyzji o ich przeniesieniu⁸³

(akta kontroli, str. 2197, 2200, 2206-2207, 2276, 2368)

⁸⁰ DBI-1.3110.2.2019 z 16.04.2019 r., decyzja budżetowa 39.3122.2.5.2019.ZW.

⁸¹ W związku ze zmniejszeniem zatrudnienia na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 12).

⁸² Decyzja Ministra Infrastruktury z 10.12.2019 r.,

⁸³ Przyznane decyzją Ministra Finansów z rezerwy celowej w dniu 28.12.2018 (MF/FG5.4143.3.165.2018.MF.5644; poz. 95) środki w wys. 1 800,0 mln zł na objęcie przez Skarb Państwa akcji w PKP PLK SA, które zostały przeniesione do wykorzystania do 31.03.2019 r. jako środki niewygasające, zrealizowano zgodnie z planem w dniu 27.03.2019 r.

Wydatki bieżące wykonano w wysokości 82 699,2 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach (84 407,0 tys. zł) i 108,8% wykonania w 2018 r. (76 027,1 tys. zł). Najwyższe środki zostały wydatkowane na:

- a) wynagrodzenia z pochodnymi od wynagrodzeń w kwocie 60 725,9 tys. zł,
- b) zakup usług pozostałych w kwocie 10 175,8 tys. zł,
- c) składki na rzecz organizacji międzynarodowych w kwocie 1838,0 tys. zł,
- d) zakup materiałów i wyposażenia w kwocie 2291,3 tys. zł,
- e) krajowe i zagraniczne podróże służbowe 1786,2 tys. zł.

Wydatki bieżące dysponenta III stopnia zostały zrealizowane zgodnie z planem finansowym.

(akta kontroli, str. 2174-2177, 2201-2204, 2290-2296)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki o wartości 8497,5 tys. zł, tj. 10,1%, wydatków dysponenta III stopnia. Próba 46 wydatków została wylosowana metodą monetarną (MUS⁸⁴) spośród 11390 zapisów księgowych odzwierciedlających operacje gospodarcze o łącznej kwocie 87 599,1 tys. zł.

Stwierdzono, że realizacja wydatków objętych badaniem była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Wydatki zostały rzetelnie skalkulowane oraz dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności.

(akta kontroli, str. 2407-2426)

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. zobowiązania dysponenta III stopnia cz. 39 wyniosły 4438,3 tys. zł i wzrosły o 10,7% w porównaniu do zobowiązań na koniec 2018 r. (4009,6 tys. zł). Najwyższe zobowiązania dotyczyły:

- a) dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2019 r. wraz ze składkami w zakresie ubezpieczeń społecznych i Funduszu Pracy, w łącznej wysokości 3899,0 tys. zł;
- b) usług pozostałych – w łącznej wysokości 350,5 tys. zł;
- c) zakupu energii i usług remontowych – w łącznej wysokości 137,8 tys. zł.

Na koniec 2019 r. u dysponenta III stopnia nie występowały zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 2266-2270)

W 2019 r. przeciętne zatrudnienie u dysponenta III stopnia wynosiło 492 osoby i było wyższe o 23 od stanu zatrudnienia w 2018 r. (469 osób, wzrost o 4,9%). Stan zatrudnienia w rozdziale 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji wyniósł 467, w porównaniu do 2018 r. odnotowano spadek o 2 etaty, a w rozdziale 60095 Pozostała działalność – wzrost o 25 etatów (przy braku zatrudnienia w 2018 r. jak wskazano powyżej).

Według wyjaśnień Ministra w rozdziale 60095 nie zaplanowano na 2019 r. żadnych etatów, z uwagi na rozpoczęcie prac nad materiałami do projektu budżetu w lutym 2018 r., kiedy nie można było przewidzieć wszystkich zdarzeń, które miały miejsce w trakcie realizacji budżetu na rok 2019. Decyzję o finansowaniu wynagrodzeń Ministerstwa w ramach rozdziału 60095 według wyjaśnień Ministra podjęto z uwagi na narastającą skalę zadań Ministerstwa rozliczanych w ramach działu 600 Transport i łączność.

W 2019 r. wydatki dysponenta III stopnia na wynagrodzenia wyniosły łącznie 51 118,9 tys. zł i były o 10,1% wyższe od wydatków na wynagrodzenia zrealizowanych w 2018 r. (46 449,9 tys. zł).

⁸⁴ Z pominięciem wydatku w wysokości 1 800 000,0 tys. zł na objęcie akcji w PKP PLK SA ze środków niewygasających, zbadanego w toku kontroli wykonania budżetu w 2018 r.

U dysponenta III stopnia przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego zatrudnionego wyniosło 8654,5 zł i było o 403,5 zł, tj. o 4,9% wyższe od średniego wynagrodzenia w 2018 r. (8251,1 zł).

(akta kontroli str. 2202, 2373-2400)

Zamówienia publiczne

Kontrolę postępowań o udzielenie zamówień publicznych, przeprowadzono na podstawie wybranych celowo⁸⁵ ośmiu postępowań realizowanych w 2019 r. przez Biuro Dyrektora Generalnego MI oraz Biuro Ministra dotyczących:

- badania ewaluacyjnego pt. Ocena efektów realizacji Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r. (dalej: KPK) oraz ocena wpływu programu na zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego w Polsce. Obowiązek badania został określony w KPK – raport ewaluacyjny średniookresowy w 2023 r., którego wyniki mogą posłużyć do ewentualnych zmian programu, finansowany z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (dalej: POPT). Udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, kwota wydatku 233,8 tys. zł,
- analizy jakości technicznej projektów drogowych współfinansowanych z funduszy UE wraz z rekomendacjami optymalizacji i szczegółowymi warunkami technicznymi projektowania, realizacji, eksploatacji i utrzymania drogowych obiektów inżynierskich finansowanej z POPT. Wartość udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia to 3444,0 tys. zł, wydatek w 2019 r. to 1033,2 tys. zł,
- przebudowy wewnętrznego dziedzińca przy budynku A o powierzchni 910 m² z przebudową instalacji odprowadzania wody deszczowej w siedzibie MI przy ul. Chałubińskiego 4/6. Kwota wydatku 1101,8 tys. zł, zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego,
- świadczenia przez 36 miesięcy usługi stałej ochrony osób i mienia na terenie nieruchomości Ministerstwa Infrastruktury przy ul. Chałubińskiego 4/6 – zamówienie na usługi społeczne o wartości przekraczającej kwoty określone w art. 138g ust 1 oraz art. 138o ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸⁶, (dalej: upzp) udzielone w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 4724,9 tys. zł, a kwota wydatków w 2019 r. – 234,4 tys. zł,
- opracowania wytycznych organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego zgodnie z umową nr SKR-U-26/17. Wartość zamówienia udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego wyniosła 1224,6 tys. zł, a kwota wydatku w 2019 r. to 612,3 tys. zł,
- najmu samochodu dla kierownictwa MI na okres 3 lat. Zamówienie udzielone na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego MI z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie dokonywania wydatków ze środków publicznych, w związku z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy na podstawie art. 4 pkt 8 upzp. Wartość zamówienia wyniosła 158,4 tys. zł, kwota wydatku w 2019 r. – 44,0 tys. zł;
- dwóch zamówień na zakup czasu antenowego ze środków przyznanych z rezerwy ogólnej na promocję Funduszu przewozów autobusowych udzielonych na podstawie ww. zarządzenia Dyrektora Generalnego, w związku z wyłączeniem stosowania przepisów upzp na podstawie art. 4 pkt 3 lit h. Łączna wartość wydatku 700,0 tys. zł.

⁸⁵ Wybór celowy na podstawie prowadzonych w jednostce rejestrów postępowań, przyjmując jako kryterium doboru wartość oraz niepodstawowy tryb udzielenia zamówienia.

⁸⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843.

Analiza dokumentacji ww. postępowań wykazała, że zostały one przeprowadzone prawidłowo pod względem przygotowania i przeprowadzenia postępowania, udzielenia zamówienia i realizacji zawartych umów. Udzielone zamówienia służyły realizacji zadań Ministerstwa.

Plan postępowań o udzielenie zamówień na 2019 r. został opublikowany na stronie internetowej MI w dniu 12 marca 2019 r., a roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach przekazano do Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 4 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 2407-2428, 2545-2553)

W ramach okołobudżetowych działań kontrolnych, Departament Infrastruktury przeprowadził kontrolę K/19/003 Realizacja wniosków skierowanych przez NIK na podstawie wyników kontroli P/16/029 „Bezpieczeństwo ruchu na przejściach i przejazdach kolejowo-drogowych”, której ustalenia zostały włączone do niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Objęte kontrolą wnioski dotyczyły:

- podjęcia działań mających na celu dokonanie rzetelnej oceny, czy wprowadzone rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych z 2015 r. przepisy dot.: kategoryzacji przejazdów kolejowo-drogowych, zmiany wielkości ograniczenia prędkości pociągów na przejazdach z przekroczonym iloczynem ruchu (z 20 km/h do 50 km/h), zaliczenia przejazdu kolejowo-drogowego do kategorii wyższej, jedynie w sytuacji, gdy posiada on kategorię A, B lub C, tj. z pominięciem kategorii D, na której dochodzi do największej liczby wypadków, nie zwiększają ryzyka obniżenia bezpieczeństwa na skrzyżowaniach linii kolejowych z drogami.
- przeprowadzenia analizy stosowania przepisów rozporządzenia w sprawie skrzyżowań linii kolejowych z drogami, dotyczących ustalania kategorii przejazdów (wniosek zawarty w Informacji o wynikach kontroli P/16/029).

Kontrola wykazała, że Ministerstwo podjęło w badanym okresie prace legislacyjne, których efektem było wydanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 września 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie⁸⁷. Ustalono przy tym, że prace nad rozporządzeniem zmieniającym poprzedzone zostały przeprowadzeniem przez MI analizy danych dotyczących wypadkowości na przejazdach i przejściach kolejowo-drogowych, zarządzanych przez PKP PLK SA, oraz że wyniki analizy uwzględnione zostały w ramach prac legislacyjnych nad wskazanym rozporządzeniem. NIK stwierdziła, że rozporządzeniem tym wprowadzone zostały zmiany, które wyeliminowały w części ryzyko obniżenia poziomu bezpieczeństwa ruchu na przejazdach i przejściach kolejowo-drogowych, ujawnione w ramach kontroli P/16/029. Wnioskowana w ww. Informacji ocena skutków uregulowań wprowadzonych w 2015 r. nastąpi po upływie terminu 5 lat od wejścia w życie tego rozporządzenia, wyznaczonego dla zarządcy kolei na dokonanie zmiany kategorii przejazdu kolejowo - drogowego i dostosowanie systemów zabezpieczenia ruchu na tym przejeździe do wymagań określonych w rozporządzeniu. Tym samym pełna realizacja przez Ministra wniosku NIK zawartego w ww. Informacji możliwa będzie po upływie wskazanego wyżej terminu.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁸⁷ Dz.U. poz.1876.

PKP PLK SA i Minister na podstawie Umowy na realizację programu⁸⁸, byli zobowiązani w terminie do 31 grudnia 2019 r., do:

- utworzenia katalogu zamawianych elementów i prac powtarzalnych,
- utworzenia procedury uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej,
- utworzenia zasad udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych na cele przywrócenia i prowadzenia ruchu pociągów.

Katalog zamawianych elementów i prac powtarzalnych został utworzony 24 stycznia 2020 r., natomiast nie powstały w terminie do 31 grudnia 2019 r. procedury uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej oraz nie powstały w tym terminie zasady udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych na cele przywrócenia i prowadzenia ruchu pociągów.

W odpowiedzi na pytanie kontrolera NIK dotyczące braku utworzenia procedury uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej oraz braku utworzenia zasad udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych na cele przywrócenia i prowadzenia ruchu pociągów, w terminach wskazanych w Umowie na realizację programu, Dyrektor Departamentu Kolejnictwa wyjaśnił, że wypracowanie zasad udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych wymaga m.in. dokonania odpowiednich zmian w zakresie programu wieloletniego⁸⁹. Przedstawił proces nowelizacji ww. programu wieloletniego, z którego wynika, że zmiana programu została wstrzymana w 2019 r. z powodu dłuższej przerwy w pracach Zespołu Programowania Prac Rządu związanych z zakończeniem kadencji sejmu i nowymi wyborami parlamentarnymi, koniecznością ponownego złożenia i aktualizacji wniosku dotyczącego nowelizacji programu wieloletniego z uwzględnieniem zmian prawnych i finansowych⁹⁰. Dyrektor Departamentu Kolejnictwa wyjaśnił, że obecnie jest procedowana zmiana ustawy o transporcie kolejowym⁹¹ m.in. w zakresie likwidacji drogi kolejowej oraz, że trwają uzgodnienia wewnątrz Ministerstwa projektu procedury uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej.

Dyrektor Departamentu Kolejnictwa wyjaśnił też, że postanowienia Umowy w zakresie likwidacji dróg kolejowych, jak i w zakresie zasad udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych, stanowią deklaracje stron Umowy. Nie przewidywano w Umowie konsekwencji przekroczenia terminów na utworzenie ww. procedur i zasad, a postanowienia umowne w tym zakresie nie stanowią realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności ustawy o transporcie kolejowym. Wyjaśnił ponadto, że aktualnie odbywa się procedura aneksowania Umowy, która uwzględnia zmianę terminów wskazanych w Umowie na realizację programu, na utworzenie przedmiotowych procedur i zasad, a od strony prawnej nie było możliwości wypracowania ww. zasad przed zmianą programu wieloletniego.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień w zakresie niedotrzymania terminu na utworzenie i opracowanie przedmiotowych katalogu, procedur i zasad. Strony Umowy nie są zobowiązane tylko i wyłącznie do stosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Strony Umowy są zobowiązane także do rzetelnego i celowego realizowania postanowień umów. NIK podkreśla, że obowiązek utworzenia i uzgodnienia przedmiotowych katalogu, procedur i zasad w terminie do 31 grudnia 2019 r. wynika

⁸⁸ Umowy z dn. 21 grudnia 2018 r. zawartej pomiędzy Ministrem Infrastruktury a PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. na realizację programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 r.”.

⁸⁹ Którego dotyczy Umowa na realizację programu.

⁹⁰ Dodatkowo kolejne potrzeby zmian, wynikały z wyroku TSUE z dn. 10 lipca 2019 w sprawie C-210/18 (dot. Opłaty peronowej) oraz z ustawy budżetowej na rok 2020, która przewiduje obniżenie dotacji z budżetu państwa dla PKP PLK SA w ramach przedmiotowego programu wieloletniego o 221 000 tys. zł.

⁹¹ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 710 ze zm.).

z zawartej przez Strony Umowy na realizację programu, nie zaś z przepisów powszechnie obowiązujących.

NIK zauważa, że na podstawie zapisu pkt 4.1, lit. za), zdanie drugie Umowy na realizację programu, nie później niż do 31 grudnia 2019 r. pomiędzy Stronami tej Umowy miała zostać określona procedura uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej. Na podstawie zapisu pkt 7.5.4 Umowy na realizację programu Strony zobowiązały się wypracować i uzgodnić zasady udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych na cele przywrócenia i prowadzenia ruchu pociągów.

W opinii NIK, określone dobrowolnie przez Strony w Umowie na realizację programu terminy, które nie mogły zostać dotrzymane, powinny zostać zaktualizowane przez Strony aneksem, zgodnie z zapisem pkt 12.3.1 Umowy na realizację programu – w formie pisemnej.

(akta kontroli str. 275-284, 303-309, 414)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Plan wydatków budżetu środków europejskich według ustawy budżetowej wyniósł 10 822 645,0 tys. zł. W trakcie roku powyższy plan budżetu środków europejskich, został zwiększony poprzez przeniesienie kwoty 2 181 581,5 tys. zł z części 83 – Rezerwy celowe (poz. 98 – Finansowanie programów z budżetu środków europejskich oraz poz. 99 – Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich) do cz. 39. Przeniesione środki zostały wykorzystane prawie w 100% (2 181 557,7 tys. zł). Dysponent cz. 39 wnioskował o uruchomienie środków z rezerwy celowej na podstawie otrzymanych wniosków od dysponentów niższego stopnia. Na podstawie zweryfikowanych wniosków dysponent części występował do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

W 2019 r. z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 13 000 934,1 tys. zł, co stanowiło niemal 100% wykonania planu po zmianach (13 004 226,5 tys. zł) oraz 98,9% wykonania w 2018 r. (13 145 041,7 tys. zł). Powyższe środki zostały przeznaczone na finansowanie projektów w Dziale 600 – Transport i łączność, w ramach:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, w kwocie 9 963 748,5 tys. zł, co stanowi niemal 100% wykonania planu po zmianach (9 966 339,6 tys. zł) i 99,7% wykonania wydatków w 2018 r. (9 995 635,2 tys. zł);
- Instrumentu „Łącząc Europę” w kwocie 2 447 319,4 tys. zł, co stanowi niemal 100% wykonania planu po zmianach (2 447 986,5 tys. zł) i 95,3% wykonania wydatków w 2018 r. (2 568 113,2 tys. zł);
- Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 w kwocie 466 809,0 tys. zł, co stanowi 100% wykonania planu po zmianach i 93,3% wykonania wydatków w 2018 r. (500 425,5 tys. zł);
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 w kwocie 119 693,3 tys. zł, co stanowi niemal 100% wykonania planu po zmianach (119 697,3) i 152,2% wykonania wydatków w 2018 r. (78 631,0 tys. zł);
- Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (dalej: POPC14-20), w kwocie 3363,9 tys. zł, co stanowi niemal 99,1% wykonania planu po zmianach (3394,1 tys. zł) i 150,4% wykonania wydatków w 2018 r. (2236,8 tys. zł).

W 2019 r. dysponent cz. 39 podjął decyzje w sprawie blokowania planowanych wydatków na kwotę 4011,0 zł. Blokada wynikała z zatwierdzenia wniosku o płatność końcową w jednym z projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 – 2013 na niższą kwotę, niż pierwotnie planowano. Stwierdzono, że dysponent cz. 39 wydał decyzję o blokowaniu środków celowo i bez zbędnej zwłoki.

Dysponent części w trakcie trwania roku budżetowego nadzorował i monitorował na bieżąco wydatkowanie środków z rezerw celowych, m.in. poprzez analizę miesięcznych informacji w tym zakresie, przedkładanych przez jednostki podległe i nadzorowane. Dysponent części przekazywał też Instytucji Zarządzającej informacje na temat wydatkowania i zaangażowania środków pozyskanych w 2019 r. z rezerwy celowej.

Dysponent cz. 39 przekazywał do Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego kwartalne prognozy zapotrzebowania na środki z budżetu środków europejskich. Prognozy te powstawały na podstawie prognoz zapotrzebowania składanych przez jednostki podległe i nadzorowane.

W 2019 r. dysponent cz. 39 nie udzielał dotacji z budżetu środków europejskich. Płatności z budżetu środków europejskich były realizowane w ramach planów finansowych jednostek funkcjonujących w cz. 39 (dysponentów niższego stopnia). Tym samym w 2019 r. nie były planowane i realizowane bezpośrednio przez dysponenta części budżetowej płatności ze środków europejskich.

W 2019 r. różnica pomiędzy wykonaniem wydatków w zakresie programów realizowanych ze środków europejskich w cz. 39, w tym niższym od planowanego w ustawie budżetowej wykonaniem wydatków z budżetu środków europejskich dotyczyła POPC 14-20. W ustawie budżetowej na rok 2019 wydatki na POPC 14-20 z budżetu środków europejskich w cz. 39 zaplanowano w wysokości 6031,0 tys. zł. Wykonanie wydatków w 2019 r. na POPC 14-20 z budżetu środków europejskich zamknęło się kwotą 3363,9 tys. zł, tj. niższą o 44,2% od planu ustawy. Powstała różnica w kwocie 2667,1 tys. zł, pomiędzy kwotą zaplanowaną w ustawie budżetowej, a zrealizowanymi wydatkami wynikała z:

- niewykorzystania części środków przez Urząd Lotnictwa Cywilnego w ramach projektu pn. „Doskonalenie i rozbudowa Zintegrowanego Systemu Informatycznego ZSI-UŁC”, w związku z przeniesieniem terminu poniesienia wydatków majątkowych na lata kolejne;
- niewykorzystania części środków w ramach projektu pn. „Utworzenie Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorców Transportu Drogowego”, m.in. w związku z brakiem zapotrzebowania na sporządzenie analiz i ekspertyz w ramach projektu, wydłużającym się czasem prowadzonych postępowań, mniejszymi od szacowanych kosztami realizacji projektu, przesunięciem na kolejny rok budżetowy części zaplanowanych działań oraz przesunięciem w czasie wydatków z tytułu integracji systemów i baz danych.

(akta kontroli str.11-14, 18, 21, 117-119, 658-695, 713-714)

Dysponent części na bieżąco otrzymywał informacje z Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) o zleceniach płatności otrzymanych oraz o płatnościach zrealizowanych z budżetu środków europejskich, w ramach planów finansowych jednostek podległych. Na podstawie pozyskanych informacji sprawowany był stały monitoring i ocena wykonania wydatków w ramach budżetu środków europejskich. Dysponent części weryfikował miesięczne i roczne jednostkowe sprawozdania budżetowe przekazywane przez dysponentów niższego stopnia z wykonania wydatków budżetu środków europejskich, w szczególności w zakresie:

- planów finansowych wraz z ich zmianami,

- poprawności formalno – rachunkowej,
- informacji z BGK dotyczących zrealizowanych płatności.

(akta kontroli str.697-703)

W 2019 r. dysponent III stopnia cz. 39 wydatkował z budżetu środków europejskich 9115,5 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach.

Wszystkie wydatki w 2019 r. zostały poniesione w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Na podstawie umowy o dofinansowanie projektu nr POIS.03.01.00-00-0035/17 „Działania edukacyjne dotyczące respektowania obowiązujących przepisów ruchu drogowego” wydano w 2019 r. 9005,2 tys. zł na kampanię o konieczności udzielenia pierwszeństwa przejazdu, w tym zakup czasu antenowego i emisję spotu w telewizji i radio.

Ponadto na podstawie umowy o dofinansowanie POIS 0.3.01.00-00-0041/18-00 rozpoczęto realizację cyklu „Ogólnopolskich szkoleń dla samorządowych zarządców dróg w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo użytkowników ruchu drogowego”. Wartość udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia to 4635,0 tys. zł. W 2019 r. poniesiono wydatek w wysokości 110,3 tys. zł.

W 2019 r. przygotowano także postępowanie przetargowe na projekt „Ogólnopolskie szkolenia dla nauczycieli w zakresie edukacji dzieci i młodzieży w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego” w ramach umowy POIS.03.01.00-00-0048/18-00, Dyrektor Generalna MI zatwierdziła wniosek 7 lutego 2020 r., SIWZ i ogłoszenie opublikowane na stronie zamawiającego w dniu 6 marca 2020 r., termin składania ofert to 9 kwietnia 2020 r.

W 2019 r. na poziomie dysponenta III stopnia nie były pozyskiwane środki z rezerw budżetowych w zakresie wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 2274-2275, 2610-2797)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Minister Infrastruktury w 2019 r., zgodnie z właściwością merytoryczną, realizował zadania finansowane ze środków publicznych w ramach pięciu funkcji państwa. Największe efekty rzeczowe osiągnięto w obszarze funkcji 19 - Transport i infrastruktura transportowa, w ramach czterech zadań, tj.: 19.1 – Transport drogowy i infrastruktura drogowa, 19.2 – Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa, 19.4 – Transport lotniczy i infrastruktura lotnicza, 19.5 – Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu.

W ramach funkcji 19 - Transport i infrastruktura transportowa, Minister realizował cztery zadania i jedenaście podzadań. Badaniem pod względem stopnia osiągnięcia mierników oraz ich monitoringu objęto pięć podzadań (dwa podzadania w ramach zadania 19.1 i po jednym podzadaniu w ramach zadań: 19.2, 19.4 i 19.5). W wyniku szczegółowego badania stwierdzono, że założonych wartości mierników nie osiągnięto w przypadku trzech poniżej opisanych podzadań.

W podzadaniu 19.1.4 Budowa, przebudowa, utrzymanie i remonty sieci dróg publicznych, stwierdzono, że:

- założona w celu wzrostu dostępności komunikacyjnej Polski poprzez rozwój sieci dróg krajowych wartość miernika pn. „Długość oddanych do użytkowania dróg krajowych (km)” nie została osiągnięta; wyniosła ona

435,32 km przy planowanej 488,71 km, co oznacza realizację zadania w 89,0% planu po zmianach;

- osiągnięta w 2019 r. wartość miernika dotyczy zadań ujętych w PBDK; główne przyczyny mające wpływ na nieosiągnięcie planowanej wartości miernika, dotyczą siedmiu odcinków dróg krajowych, na których wystąpiło opóźnienie w realizacji inwestycji, były to przyczyny: odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, wystąpienia aktywnego osuwiska powodującego wstrzymanie robót, przesunięcia terminów oddania robót uwzględniające planowane rozstrzygnięcia roszczeń, złożenie ofert na kwotę wyższą od przeznaczoną przez zamawiającego;
- głównymi działaniami o charakterze nadzorczym/kontrolnym lub naprawczym (podjętymi dla całego zadania 19.1, w związku z powstałymi opóźnieniami ww. inwestycji) były: zaliczkowanie robót w celu zapewnienia wykonawcy sprawnej organizacji prac początkowych na kontrakcie oraz płynności finansowej, mobilizowanie wykonawców do prowadzenia robót zgodnie z założonymi harmonogramami, omawianie na radach budowy wszystkich problemów i szukanie rozwiązań; jako jedną z najważniejszych kierunkowych inicjatyw celem poprawienia rezultatów realizacji przedmiotowego zadania budżetowego podano właściwe planowanie, zarządzanie oraz monitoring na każdym etapie procesu inwestycyjnego.

W podzadaniu 19.2.4 Rozwój infrastruktury kolejowej, stwierdzono, że:

- założona w celu poprawy jakości usług w transporcie kolejowym, wartość miernika pn. „Długość linii kolejowych, na których zwiększono dopuszczalną prędkość o co najmniej 30 km/h (w km toru)” nie została osiągnięta; wyniosła ona 190,7 km przy wartości planu według ustawy budżetowej równej 539,9 km, co oznacza realizację zadania w 35,3% planu według ustawy budżetowej i 100% według przewidywanego wykonania wartości miernika na koniec roku budżetowego (190,7 km);
- do głównych czynników, które w 2019 r. wpłynęły na niewykonanie planowanej wg ustawy budżetowej wartości miernika zaliczono: opóźnienia w wydawaniu decyzji administracyjnych, wydłużenie procedur przetargowych w związku z przekroczeniami budżetu zamawiającego oraz odwołaniami od rozstrzygnięć zamawiającego do Krajowej Izby Odwoławczej;
- główne działania o charakterze nadzorczym/kontrolnym lub naprawczym podjęte w 2019 r. to: prowadzenie bieżącego monitoringu inwestycji, w miarę możliwości przyspieszenie realizacji zadań, ścisły i cykliczny monitoring postępowań przetargowych, aktualizacja dokumentów przetargowych zgodnie z orzecznictwem KIO, stała współpraca z organami administracji publicznej oraz mobilizacja wykonawców i inżynierów projektów w zakresie jakości dokumentacji i bieżącego monitorowania kontraktów; jako najważniejsze kierunkowe inicjatywy/działania celem poprawienia rezultatów realizacji zadania budżetowego wskazano: partnerskie warunki kontraktowe z wykonawcami wypracowane w ramach Rady Ekspertów i Forum Inwestycyjnego, usprawnienie rozliczeń z wykonawcami (m.in. dokonywanie płatności za zgromadzone materiały, wypłatę zaliczek, wprowadzenie nowych klauzul waloryzacyjnych) oraz wspieranie i ochronę podwykonawców i otwarcie możliwości realizowania inwestycji przez mniejsze podmioty rynku budowlanego.

W podzadaniu 19.5.1 Wspieranie transportu przyjaznego środowisku, stwierdzono, że:

- założona w celu zwiększenia udziału przyjaznego środowisku transportu publicznego w obsłudze mieszkańców obszarów metropolitalnych, wartość jednego z mierników pn. „Liczba zrealizowanych projektów w zakresie publicznego transportu zbiorowego w miastach w ramach POIiŚ 2014 – 2020 (narastająco w szt.)” nie została osiągnięta; zrealizowano 4 projekty z planowanych 6;
- do głównych czynników, które w 2019 r. wpłynęły na niepełne wykonanie miernika zaliczono: wydłużającą się procedurę przetargową, unieważnianie przetargów ze względu na oferty przekraczające szacowaną wartość zamówienia, jakość dokumentacji projektowej, opóźnienia w dostawie taboru tramwajowego i autobusowego, opóźnienia w robotach budowlanych, przedłużające się projektowania spowodowane głównie niską jakością wykonywanej dokumentacji projektowej oraz przedłużającymi się uzgodnieniami w zakresie przyłączeń, kolizji, itp.

Monitoring mierników prowadzony był na podstawie półrocznych i rocznych sprawozdań oraz składanych wyjaśnień przez dysponentów środków budżetu państwa podległych dysponentowi cz. 39. Wyjaśnienia dysponentów niższego stopnia były opiniowane przez departamenty merytoryczne Ministerstwa.

(akta kontroli str.577-638)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

OBSZAR

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta cz. 39 i sprawozdań jednostkowych dysponenta części i dysponenta III stopnia:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta cz. 39 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent części i dysponent III stopnia w Ministerstwie) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

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

(akta kontroli str. 1007-1210, 1445-2152)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Księgi rachunkowe prowadzone były w 2019 r. przez Departament Budżetu (dalej: DBI) obsługujący dysponenta cz. 39 oraz Biuro Administracyjno-Finansowe (dalej: BAF), które prowadziło ewidencję księgową dysponenta III stopnia. Księgi rachunkowe prowadzone były na podstawie:

- 1) zarządzenia nr 18 Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2019 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości dysponenta części 26 i 39, dysponenta Funduszu Dróg Samorządowych oraz dysponenta Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w Ministerstwie Infrastruktury (dalej: Zasady rachunkowości dysponenta części);
- 2) zarządzenia nr 19 Ministra Infrastruktury z dnia 3 października 2019 r. w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont dysponenta środków budżetu państwa III stopnia w Ministerstwie Infrastruktury (dalej: Zasady rachunkowości dysponenta III stopnia).

Zasady rachunkowości dysponenta części, które poddano kontroli, co do zasady spełniały wymogi określone w art. 10 ustawy o rachunkowości, określały m.in.: metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, wykaz kont księgi głównej, zasady klasyfikacji zdarzeń. W dokumentacji opisano również system służący ochronie danych i ich zbiorów. W 2019 r. w Ministerstwie, księgi rachunkowe były prowadzone w systemie Quorum 2019/4 w programie qmFK. Wyodrębniono w nim rejestry księgowe dotyczące odrębnych dysponentów oraz grup operacji gospodarczych.

(akta kontroli str. 2152)

Dane bilansu zamknięcia za 2018 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych, jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2019 r. Zapisy kont księgowych i dziennika były zgodne z zestawieniem obrotów i sald za 2019 r.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta cz. 39 przeprowadzono na próbie 69 zapisów księgowych na kwotę 4 763 270,5 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁹², (w tym: 31 zapisów księgowych, dotyczących wydatków na kwotę

⁹² Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

4 750 406,2 tys. zł i 38 zapisów księgowych dotyczące dochodów na kwotę 12 864,3 tys. zł).

Stwierdzono, że dowody księgowe zawierały elementy wymagane ustawą o rachunkowości, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. Poddane kontroli zapisy księgowe, dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta cz. 39, dokonane były prawidłowo.

Ministerstwo zrealizowało wniosek NIK⁹³ o: „dokonanie aktualizacji Zasad rachunkowości dysponenta części wprowadzonych zarządzeniem nr 12 Ministra Infrastruktury z dnia 14 września 2018 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości dysponenta części 26 i 39 w Ministerstwie Infrastruktury oraz Zasad rachunkowości dysponenta III stopnia wprowadzonych zarządzeniem nr 18 Ministra Infrastruktury z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont dysponenta środków budżetu państwa III stopnia w Ministerstwie Infrastruktury, w zakresie charakterystyki sprawozdania finansowego poprzez uzupełnienie zapisów dotyczących Informacji dodatkowej”.

(akta kontroli str.1211-1216, 2152)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nie wskazano w Zasadach rachunkowości dysponenta części, dla kont kosztów i dla niektórych kont rozrachunków, zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych oraz ich powiązań z kontami księgi głównej, co było niezgodne z art. 17 uor.

Przykładowo nie wskazano zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych, dla kont rozrachunków: 221 – należności z tytułu dochodów budżetowych i 243 – rozrachunki z tytułu mylnych obciążeń i uznań, a zasady prowadzenia ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej zostały opisane dla kont: 226 – długoterminowe należności budżetowe i 290 – odpisy aktualizujące należności.

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu, wyjaśniła m.in.: „Biorąc pod uwagę zapis w pkt I. 4 dokumentu pn. „Zasady rachunkowości dysponenta części” oraz pkt. II w załączniku nr 1 „Syntetyczny plan kont (...)”, zdaniem DBI brak szczegółowego opisu kont księgowych, które są rzadziej wykorzystywane lub jeszcze nie były wykorzystywane, nie stanowi przeszkody by móc na bieżąco dostosować analitykę w sytuacji dodatkowo ujawnionych potrzeb”.

Zdaniem NIK zgodnie z przepisem art. 17 uor, dla kont syntetycznych wskazanych w tym artykule, a więc kont kosztów i wszystkich kont rozrachunków z kontrahentami, Ministerstwo powinno wskazać zasady prowadzenia ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Dodatkowo, NIK zwraca uwagę, że konto 221 – należności z tytułu dochodów budżetowych, jest jednym z podstawowych kont zespołu 2.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na prawidłowość i rzetelność sprawozdań budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych.

⁹³ Wnioski NIK po kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2018 roku w części 39 –Transport”.

4. Wykonanie planu finansowego państwowego funduszu celowego⁹⁴

4.1 Wykonanie planu przychodów

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym Funduszu Dróg Samorządowych⁹⁵ oraz w planie po zmianach ujęto przychody funduszu w kwocie 4 616 590,0 tys. zł. Zrealizowane przychody wyniosły 3 641 188,8 tys. zł i stanowiły 79,0% planowanej kwoty. Przychody FDS⁹⁶ pochodziły głównie z:

- wpłat od jednostek na państwowy fundusz celowy w wysokości 1 594 162,7 tys. zł, stanowiących 127,5% wielkości planowanej (1 250 215,0 tys. zł), z tego: kwota 1 400 000,0 tys. zł od NFOŚiGW⁹⁷, tj. 133,3% planu (1 050 000,0 tys. zł) oraz kwota 119 419,6 tys. zł od DG PGL „Lasy Państwowe”⁹⁸ stanowiąca 77,0% planu (155 000,0 tys. zł);
- spieniężenia skarbowych papierów wartościowych w wysokości 1 533 550,0 tys. zł, tj. 54,8% łącznej wartości zaplanowanej na lata 2019-2028 (2 800 000,0 tys. zł);
- dotacji celowej z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem był Minister Obrony Narodowej w wysokości 500 000,0 tys. zł, tj. 100,0% planu.

Ponadto, w związku z ustawą o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018, została przekazana dotacja z cz. 39 w wysokości 1 100 000,0 tys. zł na zasilenie FDS.

(akta kontroli str. (akta kontroli str.1503-1515, 1695-1697)

Łączna wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych przekazanych Funduszowi nie może przekroczyć kwoty 2 800 000,0 tys. zł, w perspektywie do 31 grudnia 2028 r. W 2019 r. wartość przychodów ze sprzedaży obligacji wyniosła 1 533 550,0 tys. zł. Przekazanie skarbowych papierów wartościowych, było zgodne z postanowieniami ustawy o FDS.

Wpłaty od Dyrekcji Generalnej PGL Lasy Państwowe były niższe o kwotę należną za IV kwartał 2019 r. (39 310,9 tys. zł), która zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o FDS, powinna zostać przekazana do 30 stycznia 2020 r. Kwota ta została terminowo przekazana na rachunek FDS.

(akta kontroli str.2006-2009 i 2052)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-40 z wykonania planu finansowego FDS, wystąpiły należności na rzecz tego funduszu w wysokości 782,9 tys. zł, w tym z tytułu nieuiszczonych do końca roku wpłat 7,5% zysku od jednostek na państwowy fundusz celowy w kwocie 513,9 tys. zł, zwrotu kwoty 268,0 tys. zł przez województwo wielkopolskie oraz odsetek od należności niezapłaconych w terminie 1,0 tys. zł.

Do spółek, które były zobowiązane do dokonania wpłat 7,5% wartości zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym za rok 2018, a takiej wpłaty nie dokonały, dysponent FDS skierował pisma informujące o obowiązku wpłaty zgodnie z art. 5 ust 1 pkt 5 oraz art. 2 ust 1 pkt 3 ustawy o FDS, wraz z numerem rachunku w BGK, na który należało dokonywać wpłat na rzecz tego funduszu. W wyniku tych

⁹⁴ Na podstawie danych wynikających ze sprawozdań aktualnych na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. na dzień 10 kwietnia 2020 r.

⁹⁵ Uzgodnionym w dniu 21 lutego 2019 r. przez Ministra Finansów.

⁹⁶ Źródła finansowania Funduszu zostały określone w art. 5 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych.

⁹⁷ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

⁹⁸ Dyrekcja Generalna Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”.

działań, w grudniu 2019 r. na rachunek Funduszu Dróg Samorządowych dokonały wpłaty następujące spółki:

- Huta Kościuszko SA 13 grudnia 2019 r. w wysokości 344,4 tys. zł;
- Polska Grupa Lotnicza SA 13 grudnia 2019 r. w wysokości 585,8 tys. zł;
- Narodowe Centrum Sportu 17 grudnia 2019 r. w wysokości 12,9 tys. zł.

W 2019 r. dysponent Funduszu Dróg Samorządowych nie podejmował decyzji o umarzeniu należności, odroczeniu oraz rozłożeniu na raty. Wobec spółek zobowiązanych do zapłaty należności na rzecz FDS dysponent podjął dalsze działania wynikające z postępowania egzekucyjnego w administracji⁹⁹.

Do wpłat, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy o FDS, stosuje się przepisy działów III i IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa¹⁰⁰, a należności FDS dotyczące wpłat spółek są traktowane jak zobowiązania podatkowe. W myśl art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. W związku z powyższym, żadne z wykazanych należności nie uległy przedawnieniu.

(akta kontroli str.1649-1698 i 2006-2011)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

4.2 Wykonanie planu kosztów

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym FDS oraz planie po zmianach koszty realizacji zadań zostały określone na poziomie 5 016 630,0 tys. zł. Koszty realizacji zadań w 2019 r., wyniosły 5 899 331,2 tys. zł i były wyższe o 882 701,2 tys. zł, tj. o 17,6% od planowanych. W kosztach realizacji zadań ujęto wartość zrealizowanych wydatków (3 844 510,2 tys. zł¹⁰¹ wraz z kosztami obsługi rachunku bankowego) oraz zobowiązań wynikających z umów (2 054 821,0 tys. zł, w tym umów wieloletnich). Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o FDS zawarte przez wojewodów umowy z wnioskodawcami stanowią zapewnienie dofinansowania oraz oznaczają zaciągnięcie przez wojewodę zobowiązania.

(akta kontroli str.1503-1521)

Koszty realizacji zadania „Dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych” w 2019 r. wyniosły 4 752 429,8 tys. zł i stanowiły 111,5% kwot zawartych w planie FDS po zmianach (4 262 705,0 tys. zł). Ponadto, zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o FDS, na dofinansowanie zadań gminnych i powiatowych zostały rozdysponowane przez Prezesa Rady Ministrów środki w wysokości 57 373,8 tys. zł¹⁰². Łącznie, w 2019 r. wartość podpisanych umów na realizację zadań gminnych i powiatowych wyniosła 4 809 803,6 tys. zł, z czego wydatkowano 3 831 694,7 tys. zł.

Pozostałe kwoty dotyczą zobowiązań wynikających z podpisanych umów na realizację zadań wieloletnich rozpoczętych w 2019 r i kontynuowanych w kolejnych latach.

Koszty realizacji zadania „Finansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, dróg powiatowych i dróg gminnych o znaczeniu obronnym” były znacznie wyższe od określonej w planie FDS kwoty 500 000,0 tys. zł i wyniosły 1 089 518,0 tys. zł. W 2019 r. na realizację zadań obronnych wydatkowano 13 074,0 tys. zł, a wartość zobowiązań wynikających z zawartych umów na

⁹⁹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 24 poz. 151 ze zm.).

¹⁰⁰ Dz.U. z 2019 r., poz. 900.

¹⁰¹ Kwota nie obejmuje wydatków Funduszu w wysokości 268,1 tys. zł nienależnie pobranych przez wojewodów, stanowiących należność, której zwrot nastąpi w 2020 r.

¹⁰² Tj. 22,9% kwoty ujętej na ten cel w planie finansowym Funduszu w wysokości 250 832,0 tys. zł.

realizację projektów wieloletnich przekraczających jeden rok wyniosła 1 076 443,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 1514-1521, 1649-1698 i 2006-2009)

Pomimo zaplanowanych w FDS kosztów w wysokości 3053,0 tys. zł na realizację zadań mostowych, w 2019 r. wydatki na ten cel nie zostały poniesione.

W 2019 r. nie wpłynęły do Ministerstwa wnioski na zadania mostowe w ramach naboru prowadzonego przez dysponenta Funduszu, o którym mowa w art. 33 ust 2 ustawy o FDS¹⁰³. Środki z FDS na zadania mostowe mogły otrzymać jednostki samorządu terytorialnego, którym udzielono dofinansowania kosztów przygotowania inwestycji z Rządowego Programu Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej - Mosty dla Regionów¹⁰⁴. W 2019 r. prowadzony w ramach tego programu przez ministra do spraw polityki regionalnej nabór wniosków zakończył się 29 marca, a pierwsze umowy w ramach Programu Mosty dla Regionów zostały zawarte w IV kwartale 2019 r.

(akta kontroli str. 1697-1698, 1734-2009)

Zobowiązania, wynikające z zawartych do końca 2019 r. umów na realizację zadań, wyniosły 2 054 823,5 tys. zł, co stanowiło 51,4% kwoty 4 000 000,0 tys. zł, tj. łącznej wartości dofinansowania w latach 2019-2026, zadań wieloletnich zatwierdzonych do realizacji w 2019 r.¹⁰⁵ oraz zadań obronnych.

W trakcie 2019 r. dokonano jednej zmiany w planie finansowym FDS, polegającej na zwiększeniu o kwotę 2 950 000,0 tys. zł poziomu zobowiązań z tytułu projektów wieloletnich dotyczących zadań gminnych i powiatowych oraz zadań obronnych¹⁰⁶. Zobowiązania po zmianie planu wyniosły 4 000 000,0 tys. zł, w tym dotyczące zadań gminnych i powiatowych 1 240 000,0 tys. zł, a zadań obronnych 2 760 000,0 tys. zł. Zobowiązania z tytułu zawartych w 2019 r. umów na realizację projektów wieloletnich, wyniosły 1 967 033,9 tys. zł i stanowiły 49,2% planu po zmianach, w tym zobowiązania dot. zadań gminnych i powiatowych 890 589,9 tys. zł (71,8% planu po zmianach), a zobowiązania dot. zadań obronnych 1 076 443,9 tys. zł (39,0% planu po zmianach). Niższe kwoty wykazanych na koniec 2019 r. zobowiązań w stosunku do planu FDS po zmianach wynikają z uzyskanych tzw. „oszczędności przetargowych”, jak również z rezygnacji części beneficjentów z realizacji zadań w ramach Funduszu.

Zobowiązania wymagalne na koniec roku nie wystąpiły.

(akta kontroli str.1516-1521, 1609, 1686-1698 i 2012-2013)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

Stan FDS na koniec 2019 r. wyniósł (-1 158 142,4 tys. zł), obejmował środki pieniężne w wysokości 895 898,2 tys. zł, należności w kwocie 782,9 tys. zł oraz zobowiązania w kwocie 2 054 823,5 tys. zł. Stan środków na rachunku FDS na początek 2019 r. (6 lutego 2019 r.) wyniósł 350 051,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1695-1696)

Wolne środki Funduszu Dróg Samorządowych każdorazowo przekazywane były

¹⁰³ Nabór prowadzony jest przez dysponenta Funduszu w terminie od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca każdego roku.

¹⁰⁴ Program realizowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej na podstawie Uchwały Nr 93/2018 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2018 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty dla Regionów (RM-111-75-18).

¹⁰⁵ Lista zadań powiatowych i gminnych, w tym zadań wieloletnich, zatwierdzona przez Premiera w dniu 30 sierpnia 2019 r. na podstawie naboru przeprowadzonego wiosną 2019 r.

¹⁰⁶ Zmiana planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych została uzgodniona z Ministrem Finansów w dniu 27 listopada, 2019 r.

w zarządzanie terminowe¹⁰⁷ Ministra Finansów zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie¹⁰⁸.

W 2019 r. dysponent Funduszu Dróg Samorządowych 39 razy dokonał przekazania w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów wolnych środków przeznaczonych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych oraz zadań mostowych, w łącznej wysokości 6 592 542,3 tys. zł na okres średnio 32 dni.

Przekazanie wolnych środków w zarządzanie overnight¹⁰⁹ odbywało się automatycznie zgodnie z umową rachunku bankowego zawartą z BGK i przywołanego rozporządzenia Ministra Finansów.

Wyплаты dla wojewodów na dofinansowanie zadań FDS realizowane były zgodnie z postanowieniami zawartych Porozumień¹¹⁰ – zazwyczaj raz w miesiącu, na podstawie przesłanych przez wojewodów harmonogramów, zatwierdzonych przez Departament Dróg Publicznych w MI. Od początku funkcjonowania FDS nie wystąpiła konieczność złożenia dyspozycji zwrotu środków przed terminem, na jaki zostały przekazane w zarządzanie i utraty tym samym odsetek. W celu zminimalizowania ryzyka utraty większej kwoty odsetek, przyjęto zasadę składania równocześnie dyspozycji na niższą kwotę, tj. taką, która ewentualnie zaspokoiłaby nieprzewidziane wcześniej zobowiązanie wojewody lub dysponenta FDS, a utrata odsetek nie byłaby dotkliwa.

Wolne środki FDS były przekazywane w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów także przez wojewodów (zgodnie z zawartym porozumieniem) stanowiąc ich suwerenną decyzję zarządczą. Odsetki z tego tytułu oraz z tytułu przekazania środków w zarządzanie overnight odprowadzane były z rachunków wojewodów (subkont) na rachunek „główny” FDS.

Kwoty uzyskanych w 2019 roku odsetek wyniosły:

- z tytułu zarządzania terminowego łączna kwota 9380,9 tys. zł (z tego dla dysponenta FDS 8873,5 tys. zł, dla wojewodów 507,4 tys. zł),
- z tytułu zarządzania overnight łączna kwota 710,6 tys. zł (z tego dla dysponenta FDS 394,7 tys. zł, dla wojewodów 315,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 1527-1590 i 1699 -1702)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.4 Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. z FDS realizowane były następujące zadania:

- dofinansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg powiatowych i gminnych,

¹⁰⁷ Zarządzanie terminowe – zarządzanie wolnymi środkami przekazanymi na rachunek Ministra Finansów w BGK inne niż zarządzanie overnight. Na rachunku bankowym FDS pozostawała kwota środków niezbędna na opłacenie kosztów bankowych oraz ewentualnych dodatkowych, wcześniej nieprzewidzianych potrzeb wojewodów. Określając kwotę możliwą do przekazania w zarządzanie terminowe każdorazowo na bieżąco dysponent tego funduszu uwzględniał tendencje wpłat przychodów funduszu i wszelkich wypłat w okresach poprzednich oraz bieżącą sytuację i potrzeby poszczególnych beneficjentów. Środki pozostałe po przelaniu transzy kwot do wojewodów przekazywane były w zarządzanie terminowe na kolejny okres. Wolne środki przekazywane były w zarządzanie terminowe MF na okres do najbliższej wypłaty środków FDS wojewodom.

¹⁰⁸ Dz.U. poz. 1864.

¹⁰⁹ Zarządzanie overnight – zarządzanie wolnymi środkami przekazywanymi na rachunek Ministra Finansów w BGK każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia dysponenta dla BGK i zwracanymi następnego dnia roboczego.

¹¹⁰ Dysponent Funduszu zawarł w dniu 7 maja 2019 r. z 16 wojewodami (jednobrzmiące treści) Porozumienia w sprawie określenia warunków dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych zadań powiatowych i zadań gminnych oraz zadań mostowych.

- finansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych.

Wydatki na te zadania dysponent FDS ujął w ramach planu w układzie zadaniowym na 2019 r., gdzie zaplanował realizację zadań, podzadań i działań dla jednej funkcji państwa, tj. funkcji *19 Transport i infrastruktura transportowa*. Były one zbieżne z zadaniami wynikającymi z ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz spójne z zadaniami wykazywanymi w innych sprawozdaniach z działalności tego funduszu. Funkcja 19 obejmowała jedno zadanie *19.1.W Transport drogowy i infrastruktura drogowa* i jedno podzadanie *19.1.4.W Budowa, przebudowa, utrzymanie i remonty sieci dróg publicznych*.

W ramach tego podzadania realizowano działanie *19.1.4.6.W Pozostałe drogi publiczne*, gdzie zgodnie z ustaleniami z grudnia 2018 r. między Ministerstwem Infrastruktury i Ministerstwem Finansów zostały ujęte wszystkie wydatki FDS.

Ze względu na specyfikę zadania publicznego (dofinansowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego) i braku wcześniejszej możliwości oszacowania wartości miernika, w formularzu WFPF-PF¹¹¹ oraz w sprawozdaniu RB-BZ2 nie wypełniano pól dotyczących celu i miernika.

(akta kontroli str.1524-1526, 1676, 1703-1706 i 2014)

Dysponent Funduszu Dróg Samorządowych zawarł w 2019 r. 16 porozumień z wojewodami, w których zostały określone warunki dofinansowania z FDS zadań powiatowych, gminnych oraz mostowych¹¹², a w szczególności: sposób przekazywania wojewodom środków FDS, z przeznaczeniem na realizację zadań, sposób dysponowania środkami tego funduszu przez wojewodów oraz termin i sposób rozliczania środków. Zgodnie z art. 39 ust. 7 ustawy o FDS umowy zawarte przez ministra właściwego ds. transportu z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego o udzielenie finansowania zadania obronnego, podlegają ochronie¹¹³ oraz nie stanowią informacji publicznej¹¹⁴.

Przekazane przez wojewodów rozliczenia z realizacji zadań¹¹⁵ według stanu na 31 grudnia 2019 r. wykazały, że ze środków FDS dofinansowano łącznie około trzech tysięcy zadań dotyczących budowy, przebudowy, rozbudowy remontu dróg gminnych i około jednego tysiąca zadań dotyczących dróg powiatowych.

Określony w Porozumieniach zawartych z wojewodami wzór przekazywania rozliczeń, wymaga podania informacji dotyczących rodzaju zadania, kosztów zaplanowanych i wykorzystanych środków z FDS oraz przyczyn niewykorzystania środków, nie zawiera natomiast informacji o efektach rzeczowych, np.: długości wybudowanych lub wyremontowanych dróg.

(akta kontroli str. 1734-2005, 2048-2051)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że prawidłowo realizowano przychody oraz gospodarowano wolnymi środkami FDS. W wyniku kontroli kosztów Funduszu Dróg Samorządowych nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Koszty poniesione zostały na realizację zadań ustawowych.

¹¹¹ Wieloletni Plan Finansowy Państwa - Plan finansowy w układzie zadaniowym.

¹¹² W 2019 r. z Funduszu nie zostały poniesione wydatki na zadania mostowe.

¹¹³ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 742).

¹¹⁴ W rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

¹¹⁵ Wzór kwartalnych rozliczeń środków FDS – paragraf 5 ust. 1 pkt 3 Porozumienia, stanowi zał. nr 2.

4.5 Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu Dróg Samorządowych sprawozdań za IV kwartał 2019 r:

- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2019 rok planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- sprawozdań o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie, zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (RB-BZ2).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach FDS były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań.

(akta kontroli str.1649-1671, 1695-1698 i 2010-2014)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

V. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

- 1) przekazanie do innych ministerstw dokumentów dotyczących nadzorowanych przez Ministerstwo Spółek, w związku z przekazaniem nadzoru nad Spółkami, powinno być potwierdzone protokołem zdawczo-odbiorczym, zawierającym wykaz przekazywanych dokumentów;

Wnioski

- 1) Wdrożenie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie przepływu informacji między komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, dotyczących powstania należności i ich ewidencjonowania w księgach rachunkowych Ministerstwa;
- 2) Dokonanie aktualizacji Zasad rachunkowości dysponenta części wprowadzonych zarządzeniem nr 18 Ministra Infrastruktury z dnia 10 września 2019 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości dysponenta części 26 i 39, dysponenta Funduszu Dróg Samorządowych oraz dysponenta Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w Ministerstwie Infrastruktury polegającej na opisanie zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej dla wszystkich kont rozrachunków z kontrahentami oraz kontami kosztów;
- 3) Utworzenie procedury uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej oraz utworzenie zasad udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych na cele przywrócenia i prowadzenia ruchu pociągów, zgodnie z postanowieniami umowy z dnia 21 grudnia 2018 r. zawartej

pomiędzy Ministrem a PKP PLK SA na realizację programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 r.”.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 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.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r., której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15zss ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹¹⁶, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Tadeusz Dziuba



¹¹⁶ Dz.U. poz. 374, 567 i 568.