



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

KIN.410.1.1.2024

Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. T. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części: 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport i w części 69 – Żegluga śródlądowa.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury (dalej: Ministerstwo lub MI) ul. T. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Klimczak – Minister Infrastruktury (dalej: Minister) od 13 grudnia 2023 r. do dnia zakończenia kontroli W okresie objętym kontrolą Ministrami Infrastruktury byli: Alvin Gajadhur - od 27 listopada 2023 r. do 12 grudnia 2023 r. oraz Andrzej Adamczyk - od 9 stycznia 2018 r. do 26 listopada 2023 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	Kornel Drabarek – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/7/2024 z 4 stycznia 2024 r. (cz. 69) i upoważnienie do kontroli nr KIN/19/2024 z 30 stycznia 2024 r. (cz. 39); Marcin Chmielewski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/4/2024 z 4 stycznia 2024 r.; Katarzyna Materska – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/ 5/2024 z 4 stycznia 2024 r.; Agnieszka Sej – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/6/2024 z 4 stycznia 2024 r.; Witold Olczyk – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/1/2024 z 4 stycznia 2024 r.; Kinga Poprzycka – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/2/2024 z 2 stycznia 2024 r. (cz. 21) i nr KIN/24/2024 z 28 lutego 2024 r. (cz. 39); Maria Rainczuk – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/3/2024 z 4 stycznia 2024 r.; (akta kontroli cz. 21 str. 1-6, cz. 39 str. 1-8, 3331-3332; cz. 69 str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2023, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowych 21 – Gospodarka morską, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach ww. części budżetu państwa. Celem kontroli było również określenie stanu przygotowania do absorpcji środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.
Zakres kontroli	Ocenię podlegały w szczególności:

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- 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 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponentów części budżetu państwa na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: ufp), w tym nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań (w części 39 - Transport).

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznych sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

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

- analizy wykonania planu dochodów,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w częściach objętych kontrolą w trakcie roku budżetowego,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części objętych kontrolą limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponentów III stopnia,
- analizy prawidłowości udzielenia i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analizy stanu zobowiązań,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części budżetowych objętych kontrolą.

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

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

III. 1. Część 21 – Gospodarka morską

NIK pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 21 – Gospodarka morską.

Zrealizowane w 2023 r. dochody w części 21 wyniosły 115 758,2 tys. zł, co stanowiło 36,7 % kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.⁴ (315 612 tys. zł).

Zrealizowane wydatki budżetu państwa wyniosły 968 884,3 tys. zł, co stanowiło 98,1% planu po zmianach. Najwięcej środków przeznaczono na wydatki bieżące, tj. 402 090,3 tys. zł (41,5% wydatków ogółem).

Wydatki budżetu środków europejskich w części 21 zostały zrealizowane w kwocie 170 457,9 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

Badanie próby 41 wydatków⁵ na łączną kwotę 14 160,2 tys. zł (zrealizowanych przez Biuro Administracyjno-Finansowe w MI) wykazało, że zostały one dokonane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi. Analiza trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z obowiązującymi przepisami, a zrealizowane zamówienia służyły realizacji celów i zadań kontrolowanej jednostki.

III. 2. Część 39 – Transport

NIK pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 39 – Transport.

Dochody budżetowe w części 39 wyniosły w 2023 r. 240 284,5 tys. zł i stanowiły 143,7% dochodów uzyskanych w 2022 r. (167 163,8 tys. zł) oraz 206,4% kwoty dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2023 r. (116 420 tys. zł).

W 2023 r. w części 39 wydatkowano 17 948 793 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach (18 015 318,8 tys. zł) oraz 195,4% wydatków wykonanych w 2022 r. (9 185 328,7 tys. zł).

Plan budżetu środków europejskich po zmianach (12 891 496,8 tys. zł) został zrealizowany w kwocie 12 877 380,8 tys. zł, tj. w 99,9%. Dysponent części prawidłowo dokonywał w 2023 r. zmian w planie wydatków oraz blokad wydatków budżetu państwa. Analiza próby udzielonych dotacji, decyzji o blokowaniu środków, wykorzystania środków z rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie wykazała nieprawidłowości.

Badanie wydatków wylosowanych metodą monetarną (MUS) zrealizowanych przez dysponenta III stopnia w części 39 w łącznej kwocie 8564,2 tys. zł wykazało, że 95% z nich, w kwocie 8134,2 tys. zł zostało poniesionych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, rzetelnie skalkulowanych oraz dokonanych do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Wydatki z ww. próby w kwocie 430 tys. zł (5% ww. próby) oraz pozostałe (w kwocie 1265 tys. zł) przeznaczone na kampanię promocyjną pn. „Bezpłatne autostrady” zostały poniesione niecelowo i niegospodarnie, ponieważ w ocenie NIK opinia publiczna była w wystarczający sposób poinformowana o wprowadzonych rozwiązaniach. Ministerstwo bowiem „bezkosztowo” przekazało informacje w tym zakresie do 679 dziennikarzy oraz redakcji (telewizyjnych, radiowych i internetowych), a szczegółowa informacja w tym zakresie pojawiła się również na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury oraz na profilach Ministerstwa (FB, Instagram i X) 1 lipca 2023 r.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm., dalej: ustawa budżetowa na 2023 r.

⁵ Próba wydatków została wybrana metodą MUS (z uwzględnieniem wartości) i uzupełniona poprzez dobór celowy.

Ponadto, stwierdzone w ramach wydatków części 39 – Transport nieprawidłowości polegały na tym, że:

- nierzetelnie poinformowano opinię publiczną o wysokości wypłaconych w 2023 r. nagród w Ministerstwie Infrastruktury;
- Dyrektor Generalny Ministerstwa Infrastruktury (dysponent III stopnia) nieprawidłowo zarządzał środkami przeznaczonymi na wynagrodzenia, a skutkiem tego było sporządzenie sprawozdań Rb-70 z kontrolowanych części budżetowych, które nie przedstawiały rzeczywistych danych o stanie zatrudnienia i faktycznym wynagrodzeniu osób wykonujących pracę w danej części budżetowej.

Badanie ksiąg rachunkowych dysponenta części 39 oraz dysponenta III stopnia w tej części w Ministerstwie, w tym łącznie 262 dowodów księgowych na kwotę 5 694 156 tys. zł i odpowiadających im zapisów księgowych wykazało, że dowody te były sporządzone poprawnie pod względem formalnym i rachunkowym, a dokonane w księgach rachunkowych zapisy były prawidłowe, tj. zgodne z treścią odpowiadających im dowodów.

III. 3. Część 69 – Żegluga śródlądowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa.

Dochody budżetowe zostały zrealizowane w kwocie 3268,5 tys. zł, co stanowiło 469,6% planu (696 tys. zł) i 452,5 % dochodów zrealizowanych w 2022 r. (722,4 tys. zł).

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2023 r. w części 69 wyniosły 31 310,1 tys. zł, co stanowiło 86,7% planu po zmianach (36 111,2 tys. zł) oraz 134,4% wydatków wykonanych w 2022 r. (23 299,7 tys. zł). W 2023 r. w ramach części 69 – Żegluga śródlądowa wydatki z budżetu środków europejskich wyniosły 2617,1 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

Dysponent części 69 – Żegluga śródlądowa w sposób prawidłowy dokonywał w 2023 r. zmian w planie wydatków.

Badanie próby wydatków⁶ budżetu państwa zrealizowanych w kwocie 1439,7 tys. zł, tj. 20,7% wydatków dysponenta III stopnia, wykazało, że były one celowe i służyły realizacji zadań.

Analiza trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych wykazała, że zostały przeprowadzone prawidłowo, a wydatki zrealizowane na te zamówienia publiczne w 2023 r. wyniosły 68,3 tys. zł.

III. 4. Sprawozdawczość

NIK pozytywnie ocenia zbiorcze sprawozdania budżetowe za 2023 r. i sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za IV kwartał 2023 r. sporządzone przez dysponenta części 21, 39 i 69 oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia.

Sprawozdania zbiorcze dysponenta ww. części budżetowych zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów. Objęte kontrolą sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z prowadzonej ewidencji księgowej. Mechanizmy systemu kontroli zarządczej zapewniały prawidłowość sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich i sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

⁶ Próba wydatków wybrana metodą MUS (z uwzględnieniem wartości) i uzupełniona poprzez dobór celowy.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe

1.1. Część 21 – Gospodarka morską

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2023 r. dochody w części 21 wyniosły 115 758,2 tys. zł, co stanowiło 36,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2023 r. (315 612 tys. zł) oraz 395,7% dochodów wykonanych w 2022 r. (29 256 tys. zł). Dochody uzyskano przede wszystkim w dziale 750 – Administracja publiczna, z wpłat za wydanie pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich w kwocie 57 539,5 tys. zł (49,6% ogółu dochodów); w dziale 756 - Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem w kwocie 39 998,5 tys. zł (34,6% ogółu dochodów) – z wpłaty z tytułu dywidendy i w dziale 600 – Transport i łączność, w kwocie 16 934,6 tys. zł (14,6% ogółu dochodów) - dochody te pochodziły m.in. z tytułu: najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów, opłat za inspekcje statków, rejestracje jednostek pływających, wydanie kart bezpieczeństwa, zezwoleń na wejście/wyjście statków do/z portów.

Na koniec 2023 r. w części 21 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 19 365,5 tys. zł, w tym zaległości netto w wysokości 19 194,4 tys. zł. W porównaniu do 2022 r. (10 294,9 tys. zł) należności wzrosły o 9070,6 tys. zł, tj. 88,1%, co wynikało m.in. ze wzrostu należności z wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów w dziale 600 – Transport i łączność, które na koniec 2023 r. wyniosły ogółem 19 237,2 tys. zł (tj. 99,3% ogółu należności) i dotyczyły głównie kar za zwłokę w wykonaniu umów, w tym kary za odstąpienie od umowy naliczonej przez Urząd Morski w Szczecinie w kwocie 15 696,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1224-1226, 1240-1245, 1273-1275)

Dochody zrealizowane przez dysponenta III stopnia wyniosły 97 538 tys. zł, co stanowiło 32,1% planu (303 940 tys. zł).

Niski poziom realizacji planu dochodów związany był z niższymi od planowanych wpływami z opłat za wydanie pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich. Na 2023 r. zaplanowano dochody z tego tytułu w kwocie 263 719 tys. zł, a wykonanie wyniosło 57 539,5 tys. zł. Na etapie planowania dochodów nie było możliwe dokładne oszacowanie, ile zostanie wydane pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich dla przedsięwzięć polegających na budowie morskich farm wiatrowych. W 2023 r. złożono łącznie 22 wnioski i wydano 26 decyzji (w tym dotyczące wniosków z lat poprzednich) zakończonych dokonaniem opłaty przez podmioty wnioskujące. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej w Ministerstwie, na etapie planowania budżetu na rok 2023 zakładano, że w 2023 r. wpłyną do MI należności z tytułu II raty opłaty dodatkowej z tytułu wydanych w 2012 i 2013 roku pozwoleń lokalizacyjnych. Jednak w dniu 21 grudnia 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 i 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu⁸, na mocy której opłata dodatkowa musi być uiszczana w terminie 30 dni od dnia rozpoczęcia budowy przedsięwzięcia, a nie jak w brzmieniu poprzednich przepisów zawartych w art. 27b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich RP i administracji morskiej⁹ w terminie 30 dni od dnia uzyskania ostatecznej decyzji

⁷ 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.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 303.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 960, ze zm.

o pozwoleniu na budowę. Brak wpływów w zakładanej wysokości w 2023 r. wynikał w głównej mierze ze zmiany powyższych przepisów, których nie można było przewidzieć na etapie planowania dochodów.

(akta kontroli str. 7-8, 15-32, 79-101, 284-287, 318-320, 424-442)

1.2. Część 39 – Transport

W ustawie budżetowej na rok 2023 zaplanowano dochody w wysokości 116 420 tys. zł, a uzyskano 240 284,5 tys. zł (206,4% planu). Dochody te stanowiły 143,7% dochodów uzyskanych w 2022 r. (167 163,8 tys. zł). Niemal w całości (236 590,7 tys. zł, tj. 98,5%) dochody w części 39 zostały uzyskane w dziale 600 Transport i łączność, z czego głównie w rozdziałach:

- 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad - 97 371,6 tys. zł, tj. 40,5% dochodów uzyskanych w części;
- 60001 - Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe - 67 077 tys. zł, tj. 27,9% dochodów uzyskanych w części;
- 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego - 32 297,6 tys. zł, tj. 13,4% dochodów uzyskanych w części;
- 60002 - Infrastruktura kolejowa - 30 866,4 tys. zł, tj. 12,8% dochodów uzyskanych w części.

(akta kontroli str. 3051-3054, 3290-3293)

Przyczynami uzyskania wyższych od planowanych dochodów budżetowych w 2023 r. było w rozdziałach:

- 60001 - Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe - uzyskane przez dysponenta części dochody w wysokości 67 077 tys. zł dotyczyły głównie kar naliczonych PKP Intercity S.A. z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich;
- 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego - wyższe wykonanie dochodów wystąpiło przede wszystkim z tytułu opłaty lotniczej w wyniku corocznej waloryzacji o wskaźnik inflacji oraz z tytułu wpłat zaległości za sprawowanie bieżącego nadzoru (wraz z odsetkami), a także w ramach kar finansowych nakładanych przez Prezesa ULC;
- 60002 - Infrastruktura kolejowa - uzyskane nieplanowane wpływy wyniosły 30 866 tys. zł, natomiast w 2022 r. uzyskano je w wysokości 21 841 tys. zł. Dochody pochodziły m.in. z tytułu: zwrotów dotacji wraz z odsetkami udzielonych w latach ubiegłych PKP PLK S.A. i PKP S.A., przychodów uzyskanych w wyniku wykorzystania aktywów sfinansowanych dotacją z budżetu państwa PKP PLK S.A. i z kar nałożonych na przewoźników kolejowych.

(akta kontroli str. 3238-3247)

Należności na koniec 2023 roku wyniosły 128 680 tys. zł i stanowiły 66,5% należności na koniec 2022 r. (193 435,13 tys. zł). Niemal 82% (105 003,4 tys. zł) z tych należności wystąpiło w rozdziale 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Należności te zmniejszyły się w porównaniu do roku 2022 r. o 79 592,8 tys. zł (z 184 596,2 tys. zł).

Zaległości na koniec 2023 r. wyniosły 61 008 tys. zł i stanowiły 121,9% zaległości wg stanu na koniec 2022 r. (50 052,92 tys. zł). Zaległości te wystąpiły głównie (87,4%) w rozdziale 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, w którym wyniosły 52 487,6 tys. zł (tym samym stanowiły 127,6% kwoty zaległości na koniec 2022 r.). Na wzrost kwoty zaległości w tym rozdziale wpływ miało powstanie należności z naliczonych kar umownych, roszczeń odszkodowawczych oraz z ujęcia należności, co do których zapadł prawomocny lub podlegający natychmiastowemu wykonaniu wyrok sądowy.

(akta kontroli str. 3238-3247)

Dochody zrealizowane w 2023 r. przez dysponenta III stopnia wyniosły 4593,3 tys. zł i stanowiły 392,3% planu (1171 tys. zł) oraz 248,2% dochodów uzyskanych w 2022 r. (1850,3 tys. zł). Wzrost dochodów wynikał m.in. z: większej liczby przeprowadzonych przez Komisję Weryfikacyjną egzaminów na egzaminatorów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i wyższych wpływów z opłat z tego tytułu, podwyższonych opłat wnoszonych przez Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego za przeprowadzenie części teoretycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy, z kar umownych z tytułu realizacji umów oraz z przejęcia Zespołu Szkół Żeglugi Śródlądowej im. Bolesława Romanowskiego w Nakle nad Notecią (dalej: ZSZŚ w Nakle nad Notecią)¹⁰.

(akta kontroli str. 268, 368, 389, 432-445)

Na koniec roku wystąpiły należności do zapłaty ogółem w wysokości 1550 tys. zł, w tym zaległości netto 786,4 tys. zł. Należności ogółem w 2023 r. były wyższe o 647,8 tys. zł i stanowiły 171,8% należności z 2022 r. (902,2 tys. zł), a zaległości netto były wyższe o 23,2 tys. zł i stanowiły 103% zaległości z 2022 r. (763,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 268, 368, 432-445)

1.3. Część 69 – Żegluga śródlądowa

Dochody budżetowe w części 69 w 2023 r. wyniosły 3268,5 tys. zł, co stanowiło 469,6% planu (696 tys. zł) i 452,5 % dochodów zrealizowanych w 2022 r. (722,4 tys. zł).

Na tak wysoki (w stosunku do planu) poziom realizacji dochodów wpływ miało otrzymanie wpłat (w łącznej kwocie 2441,4 tys. zł) z tytułu niewykorzystanej subwencji przez ZSZŚ w Nakle nad Notecią. Pozostałe dochody budżetowe w części 69 pochodziły przede wszystkim z opłat pobieranych przez urzędy żeglugi śródlądowej m.in. za przeprowadzone inspekcje techniczne, pomiary statków żeglugi śródlądowej, zmiany w dokumentach kontrolowanych statków, wydawanie książeczek żeglarskich, świadectw kwalifikacji i patentów. Ogółem dochody zrealizowane przez trzy urzędy żeglugi śródlądowej wyniosły w 2023 r. 822 tys. zł.

Należności na koniec 2023 r. wyniosły 12 004,9 tys. zł (w tym zaległości 11 979 tys. zł), co oznaczało prawie 70-krotny wzrost w stosunku do 2022 r. (172,6 tys. zł) Wynikało to głównie z naliczenia przez Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie kary wraz z odsetkami za zwłokę w wykonaniu umowy dotyczącej bieżącego utrzymania Systemu Informacji Rzecznej RIS - w kwocie 11 572,5 tys. zł, tj. 96,4% ogółu należności.

(akta kontroli str. 921-926, 970-974)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki budżetowe

2.1. Wydatki w części 21 – Gospodarka morska

2.1. 1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2023 r. (po nowelizacji) wydatki budżetu państwa w części 21 zostały zaplanowane w kwocie 878 458 tys. zł. W trakcie 2023 r. plan został zwiększony per saldo o kwotę 108 724,9 tys. zł, w tym:

- 28 decyzjami Ministra Finansów – zwiększenie per saldo o kwotę 68 165,5 tys. zł – środki z rezerw celowych;
- pięcioma decyzjami Ministra Finansów (przesunięcie środków między częściami budżetu państwa) – per saldo zwiększenie o kwotę 39 648,4 tys. zł;

¹⁰ Na mocy porozumienia z dnia 16 marca 2023 r. zawartego pomiędzy Powiatem Nakielskim a Ministrem Infrastruktury, od 1 kwietnia 2023 r. organem prowadzącym ww. placówkę został Minister Infrastruktury.

- jedną decyzją Ministra Infrastruktury o przeniesieniu środków z innej części budżetowej – zwiększenie o kwotę 911 tys. zł.

W wyniku 17 decyzji Ministra Infrastruktury zablokowana została kwota 12 515 tys. zł (w tym 7010,3 tys. zł stanowiły planowane wydatki z rezerw celowych części 83 poz. 8 i 56).

Zrealizowane w części 21 wydatki wyniosły 968 884,3 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach (987 182,9 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2022 r. (1 599 502 tys. zł) wydatki były niższe o 630 617,7 tys. zł, tj. o 39,4%. Najwyższe wydatki poniesiono w dziale 600 – Transport i łączność (w kwocie 624 733,9 tys. zł), przede wszystkim w rozdziale 60043 – Urzędy morskie (559 087,5 tys. zł) i rozdziale 60044 – Ratownictwo morskie (57 801,9 tys. zł.).

Wydatki majątkowe w części 21 poniesiono w kwocie 238 256,8 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach (241 538,3 tys. zł). Wydatki te stanowiły 24,6% ogółu wydatków w części 21 i zostały poniesione głównie na:

- program wieloletni „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” w kwocie 207 564,3 tys. zł¹¹;
- program wieloletni pn. „Program ochrony brzegów morskich”¹² w kwocie 9757,5 tys. zł¹³;
- program wieloletni „Budowa falochronu osłonowego w Porcie Gdańsk”, wydatki wyniosły 990 tys. zł¹⁴.

(akta kontroli str. 211-279, 1180-1183, 1217, 1221-1224, 1227-1236, 1246-1256, 1259-1264, 1271-1272, 1277-1278, 1840-1861)

Ze środków przyznanych z rezerw celowych w łącznej kwocie 68 165,5 tys. zł wykorzystano kwotę 54 164,1 tys. zł (tj. 79,5% przyznanych środków). Środki z rezerw celowych przeznaczone m.in. na inwestycje realizowane przez urzędy morskie w Szczecinie i Gdyni, np. „Pogłębienie toru podejściowego i akwenów wewnętrznych Portu Gdynia – Etap II pogłębienie toru podejściowego”, „Poprawa infrastruktury w małych portach - Wolin”, a także na sfinansowanie podwyżki wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla nauczycieli akademickich w wyższych szkołach morskich. Poddane analizie wydatki poniesione z rezerw celowych (w kwocie 7569,3 tys. zł) zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 9-10, 288-317, 1144, 1158, 1166-1181, 1200-1203, 1210-1216, 1259-1260, 1263-1264)

¹¹ W związku z realizacją tego przedsięwzięcia m.in.: dokonano odbioru nasiębiernej pogłębiarki ssąco-refulującej, opracowano ekspertyzę, uzyskano pozwolenie na użytkowanie dla obiektu mostowego wraz z układem drogowym objętych II etapem realizacji inwestycji, zakończono prace związane z obiektem mostowym wraz z układem drogowym, wszczęto postępowanie na roboty pogłębiarskie na rzece Elbląg, Etap IV - „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

¹² Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. z 2016 r. poz. 678).

¹³ Wydatki poniesiono m.in. na: wykonanie wjazdu technologicznego - Wjazd nr 4 Gdynia Oksywie - realizacja inwestycji została zakończona, przebudowę umocnienia brzegowego w Jastrzębiej Górze (km 134,232-134,465) - trwają prace przy wykonaniu palisady wraz z oczepem żelbetowym, sztuczne zasilanie w rejonie Władysławowo - Jurata - dla zadania wykonano prace pomiarowe, dokumentację i prace czepalno-refulacyjne związane ze sztucznym zasilaniem brzegu Półwyspu Helskiego na odcinku km 22,22-22,55 w ilości 10 008 m³, na odcinku 18,200 - 18,800 w ilości 55 867 m³ i na odcinku 11,900 - 12,500 w ilości 114 688 m³, naprawę dylatacji oczepu umocnienia brzegowego w Helu km 36,25 do 36,55 - w ramach zadania zostało wykonane oczyszczenie, zagruntowanie i wypełnienie szczelin dylatacyjnych na łącznej długości 76,5m - zadanie zostało zakończone 28 kwietnia 2023 r., monitoring brzegów morskich - profile batymetryczne i ortofotomapy - w ramach zadania wykonano monitoring brzegów morskich na podstawie danych uzyskanych metodą lotniczego skanowania laserowego LIDAR, ortofotomapy oraz profili poprzecznych brzegu morskiego zgodnie z umową wieloletnią, badania dotyczące ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego - kontrola okresowa budowli ochrony brzegów morskich - w ramach zadania wykonano okresowe kontrole stanu technicznego zgodnie z harmonogramem kontroli.

¹⁴ M.in.: opracowano i odebrano koncepcję wraz ze wstępną analizą falowania oraz wstępną analizą nawigacyjną, opracowano i odebrano projekt robót geologicznych w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby posadowienia obiektów budowlanych, opracowano i odebrano raport o oddziaływaniu na środowisko.

Łącznie kwota zrealizowanych wydatków na dotacje w części 21 wyniosła w 2023 r. 249 143,4 tys. zł, tj. niemal 100% planu po zmianach (249 184 tys. zł) i 122,1% wykonania w 2022 r. (203 987,3 tys. zł), z tego:

- środki na dotacje podmiotowe¹⁵ dla uczelni morskich w kwocie 52 888,5 tys. zł (wg planu po zmianach), wykorzystano w 100%. Dotacje przeznaczono m.in. na utrzymanie statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych, kadr morskich oraz na zadania dotyczące zapewnienia osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształcenia na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzenia działalności naukowej. Podziału dotacji dokonano zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie sposobu podziału dla uczelni środków finansowych na świadczenia dla studentów oraz na zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształcenia na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzenia działalności naukowej¹⁶ oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 czerwca 2019 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego, a także na zadania związane z utrzymaniem statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr morskich, znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej¹⁷;
- subwencje dla uczelni morskich przekazano w kwocie 158 110,5 tys. zł (według planu po zmianach). Wydatki przeznaczono na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego oraz na zwiększenie wynagrodzeń pracowników uczelni morskich.
Środki przeznaczone na ww. subwencje i dotacje były przekazywane beneficjentom zgodnie z harmonogramem (subwencje i dotacje podmiotowe).
- w 2023 r. udzielono także pięciu dotacji celowych dla uczelni morskich na podstawie zawartych umów w łącznej kwocie 38 144,4 tys. zł, z tego dla Politechniki Morskiej w Szczecinie 21 094,4 tys. zł (trzy umowy – na 14 185 tys. zł, na 4000 tys. zł i na 2909,4 tys. zł) i dla Uniwersytetu Morskiego w Gdyni 17 050 tys. zł (dwie umowy – na 16 050 tys. zł i na 1000 tys. zł). Dotacje dla Politechniki Morskiej w Szczecinie udzielono na dofinansowanie kosztów realizacji programu wieloletniego pn. „Budowa Polskiego Ośrodka Szkoleniowego Ratownictwa Morskiego w Szczecinie”, finansowanie kosztów realizacji inwestycji pn. „Laboratorium symulacyjnego systemu zarządzania ruchem statków (VTS) wraz z modernizacją i rozbudową infrastruktury informatycznej i teleinformatycznej Uczelni” i dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji pn. „Modernizacja zespołu obiektów dydaktycznych przy ul. Willowej 2-4 w Szczecinie na potrzeby Akademii Morskiej w Szczecinie”. Dotacje dla Uniwersytetu Morskiego w Gdyni udzielono na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji pn. „Budowa hali sportowej Uniwersytetu Morskiego w Gdyni przy ul. Morskiej wraz z wyposażeniem” i dofinansowanie realizacji inwestycji pn. „Wykonywanie izolacji pionowej i poziomej przeciwwilgociowej i izolacji termicznej wewnętrznych i zewnętrznych ścian fundamentowych budynków Akademii Morskiej w Gdyni przy ul. Morskiej”.

¹⁵ Dotacje udzielone na podstawie przepisów art. 460 ust. 6 w zw. z art. 365 pkt. 3 i art. 365 pkt 6 oraz art. 459 pkt 6, a także art. 86 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.).

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 384, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1157.

Badanie kwoty 16 050 tys. zł (17,6%) dotacji¹⁸, wykazało, że wykorzystanie i rozliczenie dotacji było zgodne z treścią zawartej umowy na jej udzielenie.

(akta kontroli str. 14, 164-165, 185-210, 1001-1120, 1227-1236, 1277-1278)

Przeciętne zatrudnienie w części 21 w 2023 r. wyniosło 1948 osób i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2022 r. o 10 osób. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wyniosły 184 794,9 tys. zł, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2023 r. wyniosło 7909 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2022 r. wynoszącym 6860 zł, wzrosło o 1049 zł, tj. o 15,3%.

(akta kontroli str. 168-173)

Zobowiązania budżetu państwa w części 21 na koniec 2023 r. wyniosły 25 546,1 tys. zł (nie było zobowiązań wymagalnych) i były niższe od zobowiązań wg stanu na 2022 r. (114 195,7 tys. zł) o 88 649,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1121-1122, 1127-1129, 1227-1234, 1246-1254)

Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 46 732,4 tys. zł, co stanowiło 93,3% planu po zmianach (50 101,9 tys. zł.) i 114,3 % wydatków wykonanych w 2022 r. (40 868,7 tys. zł). Wydatki poniesiono głównie w dziale 750 – Administracja publiczna, w kwocie 38 882,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 7-8, 11, 15-31, 39-71, 77-101, 424-432, 443-469)

Wydatki majątkowe dysponenta III stopnia w 2023 r. zrealizowano w kwocie 299,5 tys. zł, tj. 43,4% planu po zmianach. Wydatki majątkowe były niższe niż w 2022 r. (347,3 tys. zł) o 47,9 tys. zł, tj. o 13,8%. Wydatki poniesiono głównie na zakup, dostawę i wdrożenie rozwiązań sprzętowo-programowych typu next generation firewall – typ 1, a także udzielenie praw autorskich i licencji, gwarancji jakości wsparcia technicznego w kwocie 222,6 tys. zł¹⁹. Niski poziom realizacji planu wydatków majątkowych wynikał głównie z niezrealizowania zakupu samochodu w związku z unieważnieniem postępowania prowadzonego przez COAR²⁰ (planowano kwotę 190 tys. zł).

(akta kontroli str. 77-101, 443-469)

Dysponent III stopnia otrzymał w 2023 r. środki finansowe z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 14,9 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie w 2023 r. dodatku dla urzędnika służby cywilnej²¹ wraz z pochodnymi, które wykorzystano w całości.

(akta kontroli str. 15-71, 74-76, 443-469)

Badaniem objęto 36 dowodów księgowych na łączną kwotę 14 141 tys. zł wylosowanych metodą monetarną (MUS), oraz pięć dowodów księgowych dobranych w sposób celowy na kwotę 19,2 tys. zł.²² Wśród wszystkich badanych dowodów księgowych jeden obejmował wydatki na zakupy inwestycyjne na kwotę 39,7 tys. zł (13,3% wydatków majątkowych) i dotyczył zakupu trzech laptopów. Zbadane wydatki stanowiły 30,3% wydatków dysponenta III stopnia i zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, rzetelnie skalkulowane oraz dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Nie stwierdzono nieprawidłowości pod względem danych identyfikacyjnych dowodów, opisu i wartości operacji, daty operacji, akceptacji pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, dekretacji, okresu księgowania oraz wskazania odpowiednich kont.

¹⁸ Dotacja wybrana w sposób celowy dotyczyła umowy z Uniwersytetem Morskim w Gdyni z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie wysokości, sposobu, warunków przekazywania oraz rozliczania dotacji na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji pn. „Budowa hali sportowej Uniwersytetu Morskiego w Gdyni przy ul. Morskiej wraz z wyposażeniem”.

¹⁹ Łączna kwota wydatków na tę umowę nr BZK-U-214/23-TM wyniosła 445,3 tys. zł i w pozostałej części była wydatkowana z cz. 39 budżetu państwa.

²⁰ Centrum Obsługi Administracji Rządowej - instytucja gospodarki budżetowej obsługująca Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, będąca Centralnym Zamawiającym.

²¹ Mianowanie pracownika nastąpiło 1 grudnia 2022 r.

²² Badaniem objęto też odpowiadające tym dowodom zapisy księgowe.

(akta kontroli str. 1838-1839)

Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych przewidzianych do przeprowadzenia przez MI w 2023 r. został opublikowany na stronie Ministerstwa oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych²³ z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁴ (dalej: upzp).

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2023 r. zamówieniach zostało terminowo przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.²⁵

(akta kontroli str. 501-575, 1808-1837)

Kontrolą objęto jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, na podstawie art. 275 pkt 1 upzp. Przedmiotem postępowania było wykonanie opracowania pn. *Analiza społeczno-ekonomiczna użytkowania wód morskich oraz kosztów degradacji środowiska morskiego*.

Analizie poddano także dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, do udzielenia których nie zastosowano przepisów upzp z uwagi na wartość zamówienia. Postępowania o udzielenie tych zamówień przeprowadzono na zasadach określonych w Zarządzeniu Nr 21 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie dokonywania wydatków ze środków publicznych. Analiza ww. trzech postępowań wykazała, że zostały one przeprowadzone prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi MI, a ich realizacja służyła celom kontrolowanej jednostki. Wydatki z tytułu realizacji zbadanych zamówień wyniosły w 2023 r. 459,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 576-636, 637-1000, 1294-1807)

Przeciętne zatrudnienie w Ministerstwie w części 21 w 2023 r. wyniosło 167 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 10 315,6 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2022 r. było wyższe o 239,6 zł.

W 2023 r. w Ministerstwie nie przyznawano i nie wypłacono nagród dla pracowników, natomiast dokonano tzw. „wypłat z oszczędności” w części 21, w łącznej kwocie 573,6 tys. zł. Ponadto ze środków na wynagrodzenia w części 21 – Gospodarka morska przyznano specjalne dodatki motywacyjne i „wypłaty z oszczędności” w łącznej kwocie 83,8 tys. zł pracownikom, których etaty, a także wynagrodzenie zasadnicze, przypisano do innych części budżetowych niż część 21.

(akta kontroli str. 33-38, 79-101)

Zobowiązania budżetu państwa na koniec 2023 r. w zakresie dysponenta III stopnia wyniosły 1855,1 tys. zł i były wyższe o 32,8% od zobowiązań na koniec 2022 r. (1396,4 tys. zł), a dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

(akta kontroli str. 443-444)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dokonywaniu wydatków na wynagrodzenia z cz. 21 na rzecz osób, których etaty przypisano do innej części budżetowej. Nieprawidłowość szerzej opisano w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego (dotyczącym części 39 – Transport), w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatki budżetu państwa w 2023 r. w części 21 zostały poniesione do wysokości kwot ujętych w planie po zmianach, a badanie próby wydatków²⁶ wykazało,

²³ W 2023 r. dokonano w sumie 13 aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. Zamawiający publiczni, nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzają plan postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym. Plan zamieszcza się w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej zamawiającego.

²⁵ Sprawozdania przekazano w terminie wskazanym w art. 82 ust. 2 upzp, czyli do dnia 1 marca roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

²⁶ Próba wydatków wybrana metodą MUS i uzupełniona poprzez dobór celowy.

że zrealizowane zostały z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ufp i jej aktach wykonawczych.

OBSZAR

2.1 2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w części 21 zostały zrealizowane w kwocie 170 457,9 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (170 692,9 tys. zł) i 54,9% wydatków zrealizowanych w 2022 r. (310 633,2 tys. zł). Wydatki te zostały poniesione zgodnie z harmonogramami realizacji projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych. Środki uruchomione z rezerw celowych zostały wykorzystane w kwocie 106 106,5 tys. zł, tj. 100 % planu. W trakcie 2023 r. dokonano dwóch blokad wydatków na kwotę ogółem 157,2 tys. zł. Decyzje w sprawie blokowania środków europejskich dotyczyły zadań: „Pogłębienie toru podejściowego i akwenów wewnętrznych Portu Gdynia – Etap II pogłębienie toru podejściowego”, „Budowa morskiego systemu łączności w niebezpieczeństwie GMDSS-PL” i „Opracowanie projektów planów dla obszarów Natura 2000 będących pod nadzorem Urzędu Morskiego w Gdyni” – a powodem niewykorzystania środków było wystąpienie niekorzystnych warunków atmosferycznych i związana z tym konieczności przeniesienie wykonania części robót budowlanych na 2024 r.

Najwięcej środków wydatkowano na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POIiŚ) – 146 362 tys. zł (85,9% wszystkich wydatków budżetu środków europejskich). W ramach tego programu:

- Urząd Morski w Szczecinie realizował m.in. program modernizacji toru wodnego Świnoujście - Szczecin do głębokości 12,5 m oraz przebudowę wraz z rozbudową istniejącego systemu umocnień brzegowych na wysokości Mielna i program „Przebudowa wraz z rozbudową istniejącego systemu umocnień brzegowych na wysokości miejscowości Mielno”;
- Urząd Morski w Gdyni realizował m.in. program modernizacji układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku, program pogłębienia toru podejściowego i akwenów wewnętrznych Portu Gdynia Etap II oraz program ochrony brzegów morskich w rejonie Półwyspu Helskiego i program modernizacji wejścia do portu wewnętrznego w Gdańsku, etap IIIA.

W ramach Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze zrealizowano wydatki w łącznej kwocie 21 087 tys. zł, które zostały przeznaczone m.in. przez:

- a) Urząd Morski w Szczecinie na poprawę infrastruktury w małych portach: Mrzeżyno, Niechorze, Lubin, Trzebież,
- b) Urząd Morski w Gdyni – na poprawę infrastruktury wybranych portów rybackich będących w administracji tego Urzędu.

Ponadto w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego 2014-2020 realizowano wydatki na rozbudowę pirsu pasażerskiego w morskim porcie rybackim Krynica Morska w kwocie 2315 tys. zł. W ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020 wydatkowano w 2023 r. 139 tys. zł.

W 2023 r. rozpoczęto działania dotyczące programów w ramach perspektywy finansowej 2021-2027. Należały do nich m.in.:

- a) Urząd Morski w Szczecinie:
 - przeprowadzenie prac dla umożliwienia transportu wodnego do Portu Zewnętrznego w Świnoujściu (planowany okres realizacji projektu 2023-2029, wartość 7 331 025 tys. zł.) - dnia 25 lipca 2023 r. została podpisana pre-umowa pomiędzy Urzędem Morskim w Szczecinie a Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dalej: „CUPT”); w 2023 r. wszczęto następujące postępowania przetargowe: na obsługę prawną inwestycji, na wykonanie analizy nawigacyjnej wraz z modelem toru wodnego i na wykonanie Studium wykonalności, Raportu Oceny Oddziaływania na Środowisko, Raportu na odkład urobku do morza wraz z opracowaniami pomocniczymi;
- b) Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (dalej: „Służba SAR”):

- Budowa i zakup nowych specjalistycznych ratowniczych jednostek pływających dla Służby SAR (planowany okres realizacji projektu IV kwartał 2024- IV kwartał 2028, wartość 455 082,4 tys. zł) - projekt w fazie przygotowawczej, podpisano pre-umowę z CUPT z dnia 27 października 2023 r. dotyczącą przygotowania projektu do wyboru w sposób niekonkurencyjny w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027;
- Modernizacja specjalistycznych ratowniczych jednostek pływających Służby SAR (Planowany okres realizacji projektu IV kwartał 2024 r. - IV kwartał 2028 r., wartość 62 836 tys. zł) - projekt w fazie przygotowawczej, podpisano pre-umowę z CUPT z dnia 27 października 2023 r. dotyczącą przygotowania projektu do wyboru w sposób niekonkurencyjny w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027;
- Rozbudowa systemu bezpieczeństwa żeglugi morskiej poprzez budowę i modernizację systemu łączności operacyjnej Służby SAR (planowany okres realizacji projektu IV kwartał 2026 r. - IV kwartał 2029 r., wartość 60 905,9 tys. zł) - projekt w fazie przygotowawczej, podpisano pre-umowę z Centrum Unijnych Projektów Transportowych z dnia 27 października 2023 r. dotyczącą przygotowania projektu do wyboru w sposób niekonkurencyjny w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027.

(akta kontroli str. 211-279, 1130-1143, 1145-1157, 1159-1165, 1192-1193, 1204-1209, 1218, 1227-1239, 1257-1262, 1265-1267, 1277-1278)

Dysponent III stopnia w MI w 2023 r. nie poniósł wydatków z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 79-101, 443-469)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w 2023 r. w części 21.

2.2. Wydatki w części 39 – Transport

OBSZAR

2.2.1. Wydatki budżetu państwa w części 39

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków dla części 39 określony w ustawie budżetowej na 2023 r. wyniósł 15 103 274 tys. zł. Środki te zaplanowano w działach klasyfikacji budżetowej²⁷:

- 600 Transport i łączność - 14 841 103 tys. zł;
- 730 Szkolnictwo wyższe i nauka - 27 000 tys. zł, całość w rozdziale 73095 Pozostała działalność;
- 750 Administracja publiczna - 202 211 tys. zł;
- 752 Obrona narodowa - 32 960 tys. zł, całość w rozdziale 75212 Pozostałe wydatki obronne.

Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 plan wydatków został zwiększony o 3304 tys. zł i wyniósł 15 106 578 tys. zł. W trakcie roku dokonano kolejnych zmian, w wyniku których plan wydatków części 39 ostatecznie wyniósł 18 015 318,8 tys. zł.

W 2023 r. wydatkowano 17 948 793 tys. zł (tj. 99,6% planu po zmianach), przede wszystkim w rozdziałach:

- 60002 - Infrastruktura kolejowa 8 468 942,6 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach (8 490 758,6 tys. zł) i 537,2% wydatków zrealizowanych w 2022 r. (1 576 352,4 tys. zł); W ramach Rządowego Programu Wsparcia zadań

²⁷ O których mowa w załączniku nr 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów wzrost wydatków miał związek ze zmianą sposobu finansowania wprowadzoną uchwałą Rady Ministrów Nr 157/2021 z dnia 26 listopada 2021 r.; W 2022 r. środki na realizację tych zadań wypłacane były w ramach Funduszu Kolejowego, natomiast w 2023 r. ze środków budżetu państwa. W zakresie projektów realizowanych z udziałem środków UE, wzrost wydatków związany był głównie z projektami kolejowymi, realizowanymi przez PKP PLK S.A.;

- 60001 - Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe 2 780 021,1 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach (2 790 227,9 tys. zł) i 142,9% wydatków zrealizowanych w 2022 r. (1 945 860,7 tys. zł); Wykorzystane w 2023 r. środki przeznaczone były na wypłatę dotacji:
 - a) przedmiotowej - do krajowych kolejowych przewozów pasażerskich, wyrównującej utracone przychody z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. W 2023 r. wykonanie wzrosło w stosunku do roku poprzedniego o 140 042,1 tys. zł (z 746 283 tys. zł w 2022 r. do 886 325,1 tys. zł w 2023 r.), tj. o 18,8%, głównie z uwagi na wzrost liczby sprzedanych biletów z ulgami ustawowymi,
 - b) celowej - na dofinansowanie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich. Coroczne zwiększanie rekompensaty wypłacanej na rzecz PKP Intercity S.A. z tytułu świadczenia usług publicznych międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich przewidziane zostało w ramach umowy ramowej o świadczenie usług publicznych zawartej na lata 2021-2030. Wydatki na ten cel, poniesione w 2023 r., wyniosły 1 893 696 tys. zł.
- 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego 256 305,4 tys. zł, tj. 97,2% planu po zmianach (263 660,9 tys. zł) i 127% wydatków zrealizowanych w 2022 r. (201 749,2 tys. zł). Wzrost wydatków w stosunku do 2022 r. wynikał z przyznania dodatkowych środków na wynagrodzenia w związku z utworzeniem i utrzymaniem nowych etatów, w tym związanych z wdrażaniem Pakietem Mobilności oraz wyższych wydatków na funkcjonowanie Urzędu w związku z podwyżkami cen materiałów, wyposażenia i usług, stanowiących odzwierciedlenie wysokiej inflacji;
- 60011 - Drogi publiczne krajowe 4 836 610 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (4 840 360,8 tys. zł) i 117,2% kwoty wydatkowanej w 2022 r. (4 127 986 tys. zł);
- 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad 777 024,1 tys. zł, tj. prawie 100% planu po zmianach (777 222,3 tys. zł) i 110,8% kwoty wydatkowanej w 2022 r.;
- 60018 - Działalność Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg 174 123 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (w 2022 r. nie wydatkowano środków w tym rozdziale);
- 60004 - Lokalny transport zbiorowy 152 873,9 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (w 2022 r. nie wydatkowano środków w tym rozdziale);
- 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej 104 305,1 tys. zł, tj. 85,2% planu po zmianach (122 434,6 tys. zł) i 106,6% kwoty wydatkowanej w 2022 r. (97 855 tys. zł);
- 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego 90 395,9 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach (92 263,5 tys. zł) i 107,4% wydatków zrealizowanych w 2022 r. (84 132,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 3 055-3 070, 3 118-3 119, 3 294-3 309)

W 2023 r. Prezes Rady Ministrów nie wydał wiążącego polecenia dysponentowi części 39-Transport wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i Fundusz Pomocy²⁸.

(akta kontroli str. 2 797-2 799)

Wydatki 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 w ustawie budżetowej na rok 2023 zostały zaplanowane w kwocie 1 340 718 tys. zł, a po zmianach 2 851 252,7 tys. zł (w tym 204 700,3 tys. zł stanowiących wkład UE i 2 646 552,4 tys. zł stanowiących wkład budżetu państwa). Wydatkowano²⁹ 2 840 039,6 tys. zł (tj. 99,6% planu po zmianach i 155,5% wydatków z 2022 r. które wyniosły 1 826 373,1 tys. zł), w tym: 202 920,1 tys. zł stanowiących wkład UE i 2 637 119,5 tys. zł wkład budżetu państwa. Środki te zostały przeznaczone na finansowanie zadań w ramach:

- Umowy Partnerstwa 2014-2020³⁰ w kwocie 1 457 738,2 tys. zł (199 229,4 tys. zł wkład UE i 1 258 508,9 tys. zł wkład budżetu państwa), tj. 99,8% planu po zmianach,
- Instrumentu „Łącząc Europę”³¹ (Connecting Europe Facility – CEF)³² w kwocie 1 312 242,7 tys. zł (całość stanowił wkład BP), tj. 99,5% planu po zmianach,
- Instrumentu CEF 2021-2027³³ w kwocie 63 641,2 tys. zł (348,6 tys. zł wkład UE i 63 292,6 tys. zł wkład budżetu państwa), tj. 99,3% planu po zmianach,
- Umowy Partnerstwa 2021-2027³⁴ w kwocie 6417,5 tys. zł (3342,1 tys. zł wkład UE i 3075,3 tys. zł wkład budżetu państwa), tj. 95,8% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 3071-3078)

Znacząco niższe (jednak nieistotne w ujęciu kwotowym) od planowanego wykonanie wydatków, tj. 44,9% wystąpiło jedynie w zakresie wkładu UE w ramach Instrumentu CEF 2021-2027 (plan 776,9 tys. zł, wykonanie 348,6 tys. zł). Niepełne wydatkowanie środków zaplanowanych na realizację powyższego projektu wynikało m.in. z przesunięcia na 2024 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na przygotowanie narzędzia informatycznego do automatycznej wymiany danych z europejskim systemem TENtec (co związane było z opóźnieniem w przekazywaniu przez interesariuszy danych wejściowych do realizacji przedmiotowego zamówienia).

(akta kontroli str. 3310-3311)

Na koniec roku 2023 zobowiązania w części 39 wyniosły 552 407,4 tys. zł i stanowiły 115,4% zobowiązań na koniec 2022 r. (w porównaniu z 2022 r. były większe o 73 727,3 tys. zł). Większość zobowiązań (93,8%) wystąpiła w następujących trzech rozdziałach:

²⁸ O którym mowa w art. 14 ust. 1. ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.).

²⁹ Na podstawie RB-28 Programy.

³⁰ Umowa Partnerstwa (UP) jest dokumentem określającym strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej (WPR) i wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) w Polsce w latach 2014-2020.

³¹ Instrument utworzony na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010.

³² Dalej: „Instrument CEF”.

³³ Instrument utworzony na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

³⁴ Umowa Partnerstwa (UP) została opracowywana na podstawie art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, str. 159), zwanego dalej „rozporządzeniem ogólnym”).

- 60011 - Drogi publiczne krajowe 402 026,9 tys. zł i stanowiły 234,8% zobowiązań z 2022 r. (171 220,2 tys. zł),
- 60002 - Infrastruktura kolejowa 66 172,1 tys. zł i stanowiły 28,8% zobowiązań z 2022 r. (spadek o 163 916,4 tys. zł),
- 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad 50 071,7 tys. zł i stanowiły 114,9% zobowiązań z 2022 r. (43 582,2 tys. zł).

Wyższa kwota zobowiązań wykazana w rozdziale 60011 za 2023 r. w porównaniu do roku poprzedniego była związana z realizacją zadań na przełomie roku i dotyczyła przede wszystkim usług remontowych, zakupu energii, materiałów i wyposażenia oraz pozostałych usług.

(akta kontroli str. 3238-3247)

Zobowiązania wymagalne wystąpiły w rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego w kwocie 4,8 tys. zł i wynikały z zasądzonych od Głównego Inspektora Transportu Drogowego na rzecz skarżących zwrotu kosztów postępowania sądowego.

(akta kontroli str. 3055-3070, 3294-3309)

W 2023 r. do części 39 z rezerw budżetu państwa, na podstawie decyzji Ministra Finansów, przeniesiono środki w wysokości 1 248 307,7 tys. zł, z czego wykorzystano 1 237 152,9 tys. zł, tj. 99,1%. W odniesieniu do poszczególnych pozycji rezerw, wydatki zrealizowano głównie z:

- poz. 44 „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych” - plan 680 645,9 tys. zł, z czego wykorzystano 680 404,2 tys. zł;
- poz. 5 „Uzupełnienie środków dla Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej” - plan 299 210 tys. zł, z czego wykorzystano 100%;
- poz. 16 „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” – plan wyniósł 208 057,1 tys. zł, z czego wykorzystano 197 850,4 tys. zł (tj. 95,1%);
- poz. 15 „Środki na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny” - przeniesiono 52 800 tys. zł, z czego wykorzystano 100%.

(akta kontroli str. 2785-2796, 3254, 3177-3182, 3268-3272)

Kontrola próby wydatków przeniesionych z rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 436 545 tys. zł nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 3254)

Ze środków rezerwy ogólnej w 2023 r. Minister Infrastruktury otrzymał kwotę 108 219,8 tys. zł. Środki te zostały uruchomione w wyniku wniosków Ministra Infrastruktury z przeznaczeniem na:

- działania promocyjno-informacyjne dotyczące wprowadzenia przez rząd bezpłatnych przejazdów autostradami państwowymi dla pojazdów do 3,5 t³⁵. w kwocie 2500 tys. zł³⁶;
- pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD) w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń na łączną kwotę 105 719,8 tys. zł³⁷; z tego:
 - a) wniosek z dnia 8 listopada 2023 r. na kwotę 46 059,9 tys. zł przeznaczoną na pokrycie zmniejszonych wpływów do KFD w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opłat za przejazd

³⁵Pojazdy o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t.

³⁶ Wniosek z 12 lipca 2023 r. na kwotę 145,1 tys. zł; z 14 lipca 2023 r. na kwotę 2 100 tys. zł i z 17 lipca 2023 r. na kwotę 254,9 tys. zł.

³⁷ Wnioski: z 8 listopada 2023 r. na kwotę 46 059,9 tys. zł; z 15 listopada 2023 r. na kwotę 30 812,2 tys. zł i z 20 grudnia 2023 r. na kwotę 28 847,7 tys. zł.

autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń; Wniosek ten został złożony w związku z uchwałą Nr 114/2023 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie przyznania Ministrowi Infrastruktury, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych z przeznaczeniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do KFD w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń.

Wnioskowana kwota dotyczyła wprowadzonego tzw. „zwolnienia wakacyjnego” z opłat (wszystkich kategorii pojazdów) za przejazd A1 na trasie Gdańsk-Toruń, które obowiązywało od 1 lipca 2023 r. do 4 września 2023 r. w czasie wakacyjnych weekendów tj. od piątku godz. 12:00 do poniedziałku do godz. 12:00 (z odrębnymi zasadami, które obowiązywały w okresie od 11 do 16 sierpnia 2023 r.). Zwolnienie z opłat zostało wprowadzone przez Ministra Infrastruktury w wyniku realizacji uchwały Rady Ministrów Nr 113 z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie zobowiązania Ministra Infrastruktury do wdrożenia procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń.

b) wniosek z dnia 15 listopada 2023 r. na kwotę 30 812,2 tys. zł i z dnia 20 grudnia 2023 r. na kwotę 28 847,7 tys. zł. Wnioski te zostały złożone w związku z uchwałą Rady Ministrów Nr 146 z dnia 18 sierpnia 2023 r. – w sprawie przyznania Ministrowi Infrastruktury, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych z przeznaczeniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń od niektórych rodzajów pojazdów samochodowych. Ww. środki przeznaczone były na pokrycie zmniejszonych wpływów do KFD w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń od niektórych rodzajów pojazdów samochodowych. W związku z uchwałą Rady Ministrów Nr 145 z dnia 18 sierpnia 2023 r. w sprawie zobowiązania Ministra Infrastruktury do wdrożenia procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń od niektórych pojazdów samochodowych, Minister Infrastruktury wydał polecenie zaprzestania pobierania opłat od pojazdów kategorii 1 (motocykli i pojazdów samochodowych o dwóch osiach) w okresie od 4 września 2023 r. do godz. 12:00 do 31 grudnia 2023 r. do godz. 23:59.

Minister w 2023 r. złożył wnioski o uruchomienie środków z rezerwy ogólnej (na łączną kwotę 108 219,8 tys. zł), niedotyczące spraw nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego. W „Informacji o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023”³⁸ wskazano, że rezerwa ogólna stanowi szczególny instrument finansowy umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie między innymi w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego. Analogiczne przeznaczenie wskazywała również sama Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w wytycznych skierowanych do dysponentów dotyczących obligatoryjnych elementów składanych wniosków o środki z rezerwy ogólnej.

Dyrektor Departamentu Budżetu Ministerstwa Infrastruktury wyjaśnił m.in., że: „uchwały te były podejmowane w trakcie trwania roku budżetowego 2023 w związku z tym na etapie projektowania budżetu (tj. w roku 2022) nie było można przewidzieć takich decyzji (w tamtym okresie nie było wiedzy ani też podstaw prawnych do planowania na ten cel wydatków w budżecie państwa). W związku z tym możliwym źródłem finansowania nagłej utraty części przychodów KFD z tytułu niepobierania opłat była rezerwa ogólna budżetu państwa, która była w dyspozycji Rady Ministrów.

³⁸ Ministerstwo Finansów, październik 2022 r. (Źródło: <https://www.gov.pl/attachment/02a7a571-a788-4d48-8efc-d70fa18d10ca>).

Plan finansowy Krajowego Funduszu Drogowego na rok 2023 został opracowany przy uwzględnieniu pobierania opłat za przejazd autostradami płatnymi w sposób ciągły i nie przewidziano w nim skutków finansowych takiego typu działania. (...) konieczne było zapewnienie pokrycia ze środków rezerwy ogólnej, jaką dysponuje Rada Ministrów, kwoty, o jaką zostały uszczuplone wpływy do Krajowego Funduszu Drogowego w wyniku z niepobierania opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń. Tym samym potrzebne było zastosowanie rozwiązania, które zabezpieczało rekompensatę dla Krajowego Funduszu Drogowego.”

Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych w MI: „(...) począwszy od 2014 r. corocznie były prowadzone prace związane z usprawnieniem oraz organizacją bezpłatnych przejazdów na odcinku autostrady koncesyjnej Gdańsk-Toruń w okresie wakacyjnym.” Odnośnie zwolnienia pojazdów lekkich z opłat za przejazd ww. odcinkiem autostrady obowiązującego od 4 września 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., należy wskazać, że nie miało ono miejsca w latach poprzednich. Zostało ono wprowadzone w wyniku realizacji uchwały Nr 145 z dnia 18 sierpnia 2023 r. Rady Ministrów w sprawie zobowiązania Ministra Infrastruktury do wdrożenia procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń od niektórych pojazdów samochodowych. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych w MI, przed 2023 r. nie prowadzono w Ministerstwie Infrastruktury prac związanych z rozwiązaniami dotyczącymi zwolnienia z opłat za przejazd zarówno na autostradach zarządzanych przez GDDKiA jak i na odcinku A1 Gdańsk-Toruń. Takie prace (których efektem była m.in. ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym) rozpoczęły się w MI 15 maja 2023 r. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych w MI: „Inicjatywa ta wynikała z konwencji partii politycznej (...), która miała miejsce w dniu 14 maja 2023 r. Na tej konwencji ogłoszono bezpłatne przejazdy autostradowe i jak się domyślam, następnie Prezes Rady Ministrów polecił Ministrowi Infrastruktury rozpoczęcie prac w tym zakresie. Nasz Departament otrzymał polecenie rozpoczęcia takich prac od Ministra Infrastruktury.”

(dowód: akta kontroli str. 1665-1668, 1672-1680, 1690-1703, 2022-2056, 3322-3323)

Przyznane środki z rezerwy ogólnej (108 219,8 tys. zł) zostały wykorzystane w kwocie 105 028,6 tys. zł, tj. w 97,1%, z tego:

- 1) na pokrycie utraconych wpływów KFD z tytułu wdrożenia procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń:
 - w okresie od 1 lipca do 4 września 2023 r. (do godz. 12.⁰⁰) w kwocie 46 059,9 tys. zł (od wszystkich pojazdów, głównie w weekendy);
 - w okresie od 4 września 2023 r. (od godz. 12.⁰⁰) do 31 października 2023 r. w kwocie 30 812,2 tys. zł (od pojazdów lekkich);
 - w okresie od 1 listopada do 31 grudnia 2023 r. w kwocie 26 461,5 tys. zł. (od pojazdów lekkich)³⁹;
- 2) na działania promocyjno-informacyjne dotyczące wprowadzenia przez rząd bezpłatnych przejazdów autostradami państwowymi dla pojazdów do 3,5 t. w kwocie 1695 tys. zł (zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 1672-1680)

W 2023 r. dysponent części 39 wydał 29 decyzji w sprawie blokowania planowanych na rok 2023 wydatków budżetu państwa na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 upf na

³⁹ Ponieważ faktyczna kwota niepobranych opłat w listopadzie i grudniu 2023 r. była o 2386,2 tys. zł niższa od środków wnioskowanych w dniu 20 grudnia 2023 r. przez Ministra Infrastruktury (28 847,7 tys. zł), w dniu 29 stycznia Bank Gospodarstwa Krajowego zwrócił ze środków KFD na rachunek Ministra Infrastruktury kwotę 2399,5 tys. zł (z tego: należność główna 2386,2 tys. zł i odsetki 13,3 tys. zł).

łącną kwotę 30 828 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki blokowania wydatków w trybie określonym w art. 179 ufp.⁴⁰ Decyzje o blokowaniu środków na kwotę 11 610 tys. zł dotyczyły środków pozyskanych z rezerw celowych. Kontrola sześciu decyzji w sprawie blokowania planowanych na rok 2023 wydatków na łączną kwotę 15 921,7 tys. zł nie wykazała nieprawidłowości w zakresie działań dysponenta części zarówno pod kątem zasadności blokowania środków jak również ujmowania decyzji w systemie Trezor.

(akta kontroli str. 2785-2788, 2793, 2793-2794, 2797-2799, 3001-3022)

W podziale na grupy ekonomiczne⁴¹ budżet w części 39 zrealizowany został w następujący sposób.

Na „dotacje” w ustawie budżetowej zaplanowano wydatki w wysokości 6 723 821 tys. zł, co stanowiło 335,1% wydatków zrealizowanych w 2022 r. (2 006 480,4 tys. zł). Po zmianach dokonanych w trakcie roku plan tych wydatków wyniósł 8 066 593,8 tys. zł a faktycznie wydatkowano 8 051 659,2 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach i 401,3% wydatków 2022 r. W 2023 r. dysponent części 39 udzielił dotacji⁴²:

- podmiotowej przeznaczonej na Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do końca 2023 r. - z planu po zmianach w kwocie 4 807 800 tys. zł wykorzystano 4 805 770,9 tys. zł, tj. blisko 100% (w 2022 r. w tym rozdziale nie wystąpiły wydatki na dotacje),
- celowej przeznaczonej na „dofinansowanie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich wykonywanych w ramach usług publicznych” - z planu po zmianach w kwocie 1 893 696 tys. zł wykorzystano 100%,
- celowej przeznaczonej na „dofinansowanie zadań inwestycyjnych na liniach kolejowych w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków UE” – z planu po zmianach w kwocie 1 542 182,8 tys. zł wykorzystano 1 536 272 tys. zł, tj. 99,6%,
- celowej przeznaczonej na dofinansowanie zadań inwestycyjnych na liniach kolejowych - z planu po zmianach w kwocie 1 003 029 tys. zł wykorzystano 989 511,8 tys. zł, tj. 98,7%,
- przedmiotowej przeznaczonej na dofinansowanie krajowych kolejowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów - z planu po zmianach w wysokości 896 531,9 tys. zł wykorzystano 886 325,1 tys. zł, tj. 98,9%,
- celowej przeznaczonej na dofinansowanie kosztów realizacji przedsięwzięć związanych z organizacją III Igrzysk Europejskich w 2023 r. - z planu po zmianach w kwocie 105 400 tys. zł wykorzystano 105 272 tys. zł, tj. 99,9%,
- celowej przeznaczonej na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego – z planu po zmianach w kwocie 105 719,8 tys. zł wykorzystano 103 333,6 tys. zł, tj. 97,7%,
- celowej przeznaczonej na przebudowę dworców kolejowych - z planu po zmianach w wysokości 50 000 tys. zł wykorzystano 100%,
- celowej przeznaczonej na dofinansowanie zadań inwestycyjnych na liniach kolejowych o znaczeniu obronnym – z planu po zmianach w wysokości 38 292 tys. zł wykorzystano 38 284,1 tys. zł, tj. prawie 100%,
- celowej przeznaczonej na „pokrycie kosztów związanych z zapewnieniem służb żeglugi powietrznej w przypadku lotów zwolnionych z opłat

⁴⁰ tj. blokowanie planowanych wydatków w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej.

⁴¹ W rozumieniu załącznika 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

⁴² Część dotacji została przekazana w ramach grupy ekonomicznej wydatki majątkowe.

- nawigacyjnych" - z planu po zmianach w wysokości 36 323,6 tys. zł wykorzystano 100%,
- podmiotowej przeznaczonej dla uczelni publicznych kształcących personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego - z planu po zmianach w kwocie 27 000 tys. zł wykorzystano 100%,
 - celowej przeznaczonej na „dofinansowanie zadań inwestycyjnych w ramach programu wieloletniego pn. Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim” - z planu po zmianach w wysokości 3479 tys. zł wykorzystano 3120,1 tys. zł, tj. 89,7%.

(akta kontroli str. 3183-3186)

Na „wydatki bieżące jednostek budżetowych” w ustawie budżetowej zaplanowano wydatki w wysokości 4 024 138 tys. zł, co stanowiło 110% wydatków 2022 r. (3 662 610,3 tys. zł). Po zmianach, dokonanych w trakcie roku, plan tych wydatków wyniósł 4 103 361,2 tys. zł, a faktycznie wydatkowano 4 081 508,7 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach i 111,4% wydatków wykonanych w 2022 r.

Na „wydatki majątkowe” w ustawie budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 3 006 845 tys. zł, co stanowiło 179% wydatków zrealizowanych w 2022 r. (1 682 428,6 tys. zł). Po zmianach dokonanych w trakcie roku plan tych wydatków wyniósł 2 985 534,1 tys. zł, a wydatkowano 2 967 475,7 tys. zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach (2 985 534,1 tys. zł) i 176,4% wydatków 2022 r. Środki te wykorzystano głównie na:

- dotacje celowe na dofinansowanie zadań inwestycyjnych na liniach kolejowych w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków UE – dotacja dla PKP PLK S.A. w kwocie 1 536 272 tys. zł;
- dotacje kolejowe na dofinansowanie zadań inwestycyjnych na liniach kolejowych dla PKP PLK S.A. w kwocie 989 511,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 3122, 3055-3070, 3294-3309)

Na „świadczenia na rzecz osób fizycznych” w ustawie budżetowej zaplanowano wydatki w wysokości 7752 tys. zł, co stanowiło 104,2% wydatków wykonanych w 2022 r. (7436,2 tys. zł). Po zmianach dokonanych w trakcie roku plan tych wydatków wyniósł 8576,9 tys. zł, a faktycznie wydatkowano 8109,7 tys. zł, co stanowiło 94,6% planu po zmianach (8576,9 tys. zł) i 109,1% wydatków zrealizowanych w 2022 r.

Na „współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej” w ustawie budżetowej zaplanowano wydatki w wysokości 1 340 718 tys. zł, co stanowiło 73,4% wydatków 2022 r. (1 826 373,1 tys. zł). Po zmianach dokonanych w trakcie roku plan tych wydatków wyniósł 2 851 252,7 tys. zł, z czego faktycznie wydatkowano 2 840 039,6 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach i 155,5% wydatków 2022 r.

(akta kontroli str. 3122, 3055-3070, 3294-3309)

Kwota wydatkowanych środków na wydatki bieżące w 2023 r. była wyższa niż w 2022 r. o 418 898 tys. zł, przede wszystkim z uwagi na wyższe koszty funkcjonowania urzędów w związku z podwyżkami cen: paliw, energii, materiałów, wyposażenia oraz usług, stanowiącymi odzwierciedlenie wysokiej inflacji.

W odniesieniu do współfinansowania projektów z udziałem środków Unii Europejskiej wzrost wydatków poniesionych w 2023 r. w stosunku do wydatków pierwotnie ujętych w ustawie budżetowej wynikał głównie z większego zapotrzebowania na środki na projekty kolejowe, realizowane z udziałem środków UE. Ponadto w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej, Ministerstwo Infrastruktury otrzymywało wstępne limity wydatków od ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (uzgodnione z Ministrem Finansów). Przedmiotowe limity obejmujące zapotrzebowanie MI przekazywane były w podziale na środki planowane do ujęcia w części budżetowej oraz w rezerwie celowej. Ze względu na poziom limitu wydatków do ujęcia w części budżetowej, w ciągu roku zachodziła konieczność występowania z wnioskami

o uruchomienie rezerw celowych, a tym samym zwiększenia planu finansowego. W 2023 r. przedmiotowe wnioski dotyczyły głównie projektów kolejowych.

(akta kontroli str. 3238-3247)

W 2023 r. dysponent części 39 budżetu państwa udzielił dotacji na kwotę 10 474 909,3 tys. zł (plan w kwocie 10 509 454,1 tys. zł)⁴³, które szczegółowo zaprezentowano przy omawianiu wydatków w podziale na grupy ekonomiczne.

(akta kontroli str. 3023-3025, 3183-3186)

Kontrola próby dotacji na łączną kwotę 1 893 696 tys. zł (18,1% kwoty dotacji udzielonych przez dysponenta części) nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 3023-3025, 3046-3047, 3183-3186, 3026-3029, 3110-3116)

W 2023 r. stan zatrudnienia w części 39 wzrósł o 116 osób w porównaniu do 2022 r. Wynikało to ze zwiększenia zatrudnienia m.in. w Inspekcji Transportu Drogowego, gdzie ogólna liczba zatrudnionych wzrosła o 42 osoby⁴⁴ i w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad o 13 osób⁴⁵.

(akta kontroli str. 3238-3247)

W wyniku realizacji inwestycji drogowych finansowanych ze środków KFD, budżetu państwa i środków europejskich w 2023 r. funkcjonująca w ramach części 39 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oddała do użytku łącznie 285,707 km nowych dróg krajowych (z planowanych 357,041 km, tj. mniej o 71,334 km), w tym:

- 72,333 km autostrad (z 72,682 km zaplanowanych na 2023 r.), tj. 1,3% więcej niż w 2022 r. (oddano do użytku 71,389 km autostrad);
- 147,105 km dróg ekspresowych (z 204,126 km zaplanowanych na 2023 r.), tj. 46,3% mniej niż w 2022 r. (oddano do użytku 274,072 km dróg ekspresowych);
- 39,322 km obwodnic w ciągu dróg ekspresowych (z 32,322 km zaplanowanych na 2023 r.), tj. o 222,7% więcej niż w 2022 r. (oddano do użytku 12,184 km obwodnic);
- 26,947 km obwodnic (z 39,411 km zaplanowanych na 2023 r.) tj. o 41,3% mniej niż w 2022 r. (oddano 45,914 km).⁴⁶

W zakresie efektów rzeczowych uzyskanych w związku z wydatkowaniem środków na transport kolejowy zrealizowano (w rozumieniu budżetu zadaniowego) w szczególności zadania:

- 19.2.3.1. Utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej (z wyłączeniem linii o znaczeniu obronnym), na które wydatkowano z budżetu państwa 2 618 800,9 tys. zł, co pozwoliło na zapewnienie 17 227 km linii kolejowych spełniających standardy (wobec planowanych 16 404 km);
- 19.2.3.2. Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania infrastruktury kolejowej, na które wydatkowano 2 186 970 tys. zł, co pozwoliło na zapewnienie łącznie

⁴³ W kwocie tej ujęto również wydatki zrealizowane w paragrafach 620, 633, 623, 625, 643, które zgodnie z treścią załącznika 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.) są zaliczane do wydatków majątkowych.

⁴⁴ Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśnił, że wzrost zatrudnienia wynikał z uzyskania dodatkowych etatów związanych z wdrażaniem Pakietu Mobilności.

⁴⁵ Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśnił, że ze względu na charakter jednostki, jako urzędu centralnego oraz specyfikę realizowanych zadań, pracownicy powinni być zatrudniani przede wszystkim na stanowiskach należących do korpusu służby cywilnej. W związku z powyższym, zgodnie z przyjętą w GDDKiA polityką kadrową rekomenduje się, aby w pierwszej kolejności obsadzone były wakaty w korpusie służby cywilnej, przy jednoczesnym, stopniowym wygaszaniu umów o pracę na stanowiskach obsługowych i administracyjnych w zakresie zgodnym z ustawą o służbie cywilnej i ustawą o pracownikach urzędów państwowych. W konsekwencji sukcesywnie realizowanych założeń, zatrudnienie w grupie pracowników poza korpusem służby cywilnej zmniejsza się, na rzecz grupy pracowników zatrudnionych w korpusie służby cywilnej. Powyższe znalazło także odzwierciedlenie w Planie zatrudnienia i wynagrodzeń na 2023 r. - w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zmniejszono plan zatrudnienia o 230 etaty na rzecz zwiększenia planu zatrudnienia w grupie członków korpusu służby cywilnej.

⁴⁶ Szczegóły w kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzanej w GDDKiA.

18 807 km eksploatowanych linii kolejowych (wobec planowanych 18 856 km);

- 19.2.4.2. Budowa, modernizacja i rewitalizacja linii kolejowych, na które wydatkowano z budżetu państwa 3 502 522,1 tys. zł oraz 5 889 622,8 tys. zł z budżetu środków europejskich co pozwoliło na przebudowanie 2 040,9 km torów (wobec planowanych 1 830,9 km);
- 19.5.1. Wspieranie transportu przyjaznego środowisku, na które wydatkowano 2 807 808,1 tys. zł z budżetu państwa i 3 121 162,2 tys. zł z budżetu środków europejskich; W wyniku realizacji tego zadania zakupiono lub zmodernizowano 494 pojazdów kolejowych w ramach POIS 2014-2020;
- 19.5.1.4. Dofinansowanie kolejowych pasażerskich przewozów wojewódzkich, międzywojewódzkich i międzynarodowych, na które wydatkowano z budżetu państwa 1 893 696 tys. zł; W wyniku tego dofinansowano 13 096,3 pasażerokilometrów w ramach przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych.

(akta kontroli str. 3347-3353)

Plan wydatków dysponenta III stopnia w MI na 2023 r. w wysokości 132 052 tys. zł został zwiększony w trakcie roku o kwotę 3538 tys. zł, w tym:

- z rezerwy ogólnej budżetu państwa o 2500 tys. zł (na działania promocyjno-informacyjne dotyczące wprowadzenia przez rząd bezpłatnych przejazdów autostradami państwowymi A2 i A4);
- z rezerw celowych budżetu państwa o 116 tys. zł (na wynagrodzenia wraz z pochodnymi);
- decyzją Ministra Finansów o kwotę 922 tys. zł⁴⁷.

W trakcie roku plan wydatków dysponenta III stopnia w części 39 został zmniejszony o 3039,4 tys. zł, m.in. w związku z przesunięciem środków na sfinansowanie składek na ubezpieczenia społeczne dla pracowników zaangażowanych w realizację projektu pn.: Plan Działań sektora transportu na lata 2021-2023 (GDDKiA) realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

(akta kontroli str. 29-30, 39-105, 126, 359, 2051-2056)

Minister Infrastruktury podjął⁴⁸ 12 decyzji w sprawie blokowania planowanych na 2023 r. wydatków, w łącznej kwocie 13 818,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 29, 106-124)

Plan po zmianach wyniósł 132 550,6 tys. zł i został wykonany w 86,1% (wydatkowano 114 172,7 tys. zł). Wydatki dysponenta III stopnia w MI w 2023 r. były wyższe o 10 509,6 tys. zł, tj. o 10,1% od kwoty wydatków z 2022 roku (103 663,1 tys. zł).

Zobowiązania ogółem na koniec 2023 r. wyniosły 6819,6 tys. zł i w porównaniu z 2022 r. (4958,7 tys. zł) wzrosły o 1860,9 tys. zł, tj. o 37,5%. Wynikało to głównie z wyższej kwoty zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, która na koniec 2023 r. wyniosła 4970,8 tys. zł (na koniec 2022 r. 3744,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 29, 264-267, 359, 369-372, 390-392, 394, 2062-2066)

Kwota 2616 tys. zł przeniesiona z rezerw (w tym: 116 tys. zł z rezerw celowych oraz 2500 tys. zł z rezerwy ogólnej), o którą został zwiększony w ciągu roku plan wydatków budżetu państwa dysponenta III stopnia w MI została wykorzystana w kwocie 1803,6 tys. zł. Środki z rezerwy ogólnej przeznaczone w całości na kampanię informacyjno-promocyjną dotyczącą zmian poboru opłat za przejazd autostradą A2 i A4 zostały wykorzystane w wysokości 1695 tys. zł. W stosunku do niewykorzystanej kwoty 805 tys. zł Minister podjął decyzję o zablokowaniu środków. Niewykorzystane środki z rezerw celowych, w łącznej wysokości 7,4 tys. zł, zostały zwrócone na koniec roku do budżetu państwa.

Szczegółowe badanie rezerw celowych w kwocie 116 tys. zł, tj. 100 % środków rezerw celowych ogółem, nie wykazało nieprawidłowości.

⁴⁷ Na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 1574).

⁴⁸ Na podst. art. 177 ust. 1 pkt. 2 i 3 oraz art. 177 ust. 3 pkt. 2.

Szczegółowe badanie wykorzystanych środków z rezerwy ogólnej w kwocie 1695 tys. zł wykazało, że zostały one przeznaczone na przeprowadzenie kampanii informacyjnej związanej z wprowadzeniem od 1 lipca 2023 r. bezpłatnych przejazdów autostradami państwowymi. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 262, 446-451, 518-537, 692-718, 2051-2056)

Wydatki dysponenta III stopnia według grup ekonomicznych poniesiono na:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 196,8 tys. zł;
- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 102 674,7 tys. zł, w tym: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń 76 218,6 tys. zł, składki z tytułu przynależności do organizacji międzynarodowych 2300 tys. zł, pozostałe wydatki bieżące 24 156,1 tys. zł (m.in. zakup materiałów i wyposażania⁴⁹ 3407,2 tys. zł; zakup energii⁵⁰ 2614,5 tys. zł);
- wydatki majątkowe – 4175,4 tys. zł (m.in. budowa i rozwój systemów teleinformatycznych, zakupu sprzętu teleinformatycznego, licencji, wymiana okien w budynkach MI);
- współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 7125,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 131-132, 378, 390-392)

Przeciętne zatrudnienie⁵¹ w Ministerstwie Infrastruktury w ramach części 39 Transport pozostawało w porównaniu z 2022 r. na podobnym poziomie i wyniosło w 2023 r. – 479 osób (w 2022 r. – 468 osób).

W 2023 r. wydatki na wynagrodzenia dysponenta III stopnia części 39 wyniosły 68 365,4 tys. zł i były o 4,5% wyższe niż wydatki zrealizowane w 2022 r. (65 399,1 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 11 892 zł i było o 2,1% wyższe od średniego miesięcznego wynagrodzenia w 2022 r. (11 649,1 zł). Największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto na jednego pełnozatrudnionego dotyczył członków korpusu służby cywilnej w rozdziale 60095 (wzrost z 10 495 zł w 2022 r. do 13 417,8 zł w 2023, tj. o 27,8%) i wynikał głównie z niższego przeciętnego zatrudnienia w tej grupie oraz wzrostu kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej. W 2023 r. przyznane nagrody dla pracowników wyniosły 26 tys. zł, a tzw. „wypłaty z oszczędności” 1636,4 tys. zł. Szczegółowy opis nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków na wynagrodzenia znajduje się w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”

(akta kontroli str. 127-130, 419-420, 2057-2061)

Pierwotny plan wydatków majątkowych na 2023 r. wynosił 8124 tys. zł (łącznie ze współfinansowaniem z udziałem środków UE). W trakcie roku dokonano korekty planu, który po zmianach wyniósł 8136,8 tys. zł. Plan wydatków po zmianach został wykonany w kwocie 4204,2 tys. zł (51,8%). Wpływ na niższe wykonanie wydatków majątkowych miało m.in.:

- niższe wydatkowanie środków na wymianę okien w budynku A, B i C w siedzibie MI (różnica pomiędzy szacowaną wartością wykonania robót w budynku C i budynku Rotundy, a najkorzystniejszą ofertą złożoną w postępowaniu przetargowym oraz przesunięcie wykonania części robót budowlanych na 2024 r. - z uwagi na późniejsze niż zakładano podpisanie umowy z wykonawcą w wyniku przedłużającego się postępowania przetargowego);
- przeniesienie robót budowlanych, nadzoru inwestorskiego w zakresie modernizacji instalacji oświetlenia w budynku A i C w siedzibie MI na 2024 r. (z uwagi na wydłużoną procedurę postępowania przetargowego oraz późniejsze niż zakładano podpisanie umowy) oraz różnica pomiędzy szacowaną wartością opracowania dokumentacji projektowej a najkorzystniejszą ofertą złożoną w ramach procedury rozeznania rynku;

⁴⁹ Paragraf 4210.

⁵⁰ Paragraf 4260.

⁵¹ Wg Rb-70, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

- niezrealizowanie budowy nowej serwerowni (przystąpienie do projektu prowadzonego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, mającego na celu stworzenie Krajowego Centrum Przetwarzania Danych);
- niższe wydatkowanie środków na nadbudowę oraz przebudowę oficyny B budynku A w siedzibie MI (różnica pomiędzy wartością szacowaną wykonania ekspertyzy technicznej a najkorzystniejszą ofertą wykonawcy, przeniesienie części prac na 2024 r.- spowodowane wewnątrzresortowymi ustaleniami w zakresie wyboru wariantu nadbudowy – liczba kondygnacji);
- częściowe wykonanie zakupu samochodów służbowych wynikające z unieważnienia postępowania prowadzonego przez COAR na dostawę samochodów dla jednostek administracji państwowej, z powodu niezłożenia żadnej oferty.

(akta kontroli str. 131-132, 422-431, 3335-3339)

Badanie próby 43 wydatków wylosowanych metodą monetarną (MUS) zrealizowanych przez dysponenta III stopnia w części 39 w łącznej kwocie 8564,2 tys. zł wykazało, że 41 wydatków w kwocie 8134,2 tys. zł zostało poniesionych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, rzetelnie skalkulowanych oraz dokonanych do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności. Dwa wydatki na łączną kwotę 430 tys. zł (5% badanej kwoty) dotyczące kampanii „Bezpłatne autostrady” zostały poniesione niecelowo i niegospodarnie (szerzej w opisie nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 360-362, 719-720)

Zamawiający – dysponent III stopnia części 39 budżetu państwa sporządził plan postępowań o udzielenie zamówień w 2023 r. oraz sporządził roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2023, które zostało przekazane 26.02.2024 r. do Urzędu Zamówień Publicznych tj. z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 82 ust. 2 upzp.

(akta kontroli str. 133-138, 474-503)

Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które zostały udzielone w 2023 r. i które skutkowały dokonaniem w tym roku wydatkiem, tj.:

- „Zaplanowanie, przygotowanie i przeprowadzenie ogólnopolskiej akcji informacyjno – edukacyjnej w ramach realizowanych przez Zamawiającego działań skierowanych do osób powyżej 60 roku życia dotyczących poprawy bezpieczeństwa seniorów w ruchu drogowym” – postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego zgodnie z art. 132 upzp;
- „Zakup czasu antenowego w stacjach telewizyjnych oraz zapewnienie emisji spotów reklamowych celem przeprowadzenia dwóch kampanii społecznych dotyczących poprawy bezpieczeństwa pieszych i ograniczania nadmiernej prędkości pojazdów (w ramach zlecenia I), wykluczone z zastosowania upzp na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 (tj. zamówienie, którego przedmiotem był zakup czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych);
- „Umowa zlecenia wykonania przez Pełnomocnika Ministra Infrastruktury do spraw Ruchu Rowerowego i Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego czynności polegających na podejmowaniu działań na rzecz usprawnienia i poprawy organizacji ruchu rowerowego oraz propagowaniu bezpiecznych postaw i zachowań uczestników ruchu drogowego” (zamówienie wykluczone z zastosowania upzp na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1, tj. zamówienie, którego wartość była niższa niż 130 tys. złotych);

Badanie powyższych zamówień publicznych, w wyniku realizacji których w 2023 r. wydatkowano 6814,8 tys. zł, wykazało, że postępowania przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami, a poniesione wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań jednostki.

(akta kontroli str. 139-260, 681-684)

Ministerstwo Infrastruktury na działania promocyjne i reklamowe wydatkowało w 2023 r. 18 597,3 tys. zł, w tym: 5213,2 tys. zł z budżetu państwa oraz 13 384,1 tys.

zł z budżetu środków europejskich (w 2022 r. wydatkowano środki tylko z budżetu państwa w wysokości 6446,2 tys. zł).

Powyższe środki w 2023 r. MI przeznaczyło m.in. na:

- kampanię informacyjną o zmianach poboru opłat od 1 lipca 2023 r. za przejazd autostradą A2 na odcinku Stryków-Konin i A4 na odcinku Wrocław-Sośnica (tzw. kampania „Bezpłatne autostrady”); Kampania realizowana przez Biuro Komunikacji MI, której celem było zachęcenie do korzystania z autostrad w celu zmniejszenia natężenia ruchu na drogach niższych kategorii, co miało pozytywnie wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego (szerzej w opisie nieprawidłowości);
- realizację i emisję odcinków audycji „Jedź bezpiecznie”, której celem było poinformowanie i zwrócenie uwagi społeczeństwa na istotne aspekty przepisów ruchu drogowego oraz zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym (działania realizowane przez Biuro Komunikacji MI);
- kampanię dotyczącą jazdy z nadmierną prędkością, przeprowadzoną przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego⁵²;
- kampanię dotyczącą jazdy pod wpływem alkoholu i innych środków odurzających, przeprowadzoną przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Kampanie przeprowadzone przez SKR⁵³ wynikały z założeń strategicznych określonych w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2021-2030⁵⁴. Kampanie te były realizowane z udziałem budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 13 384,1 tys. zł (w ramach działania 3.1 Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T oś priorytetowa III: Rozwój Sieci Drogowej TEN-T i Transportu Multimodalnego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, w tym: Projekt „Działania edukacyjne dotyczące ograniczenia jazdy pod wpływem alkoholu i innych środków odurzających mających na celu poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego”⁵⁵ oraz Projekt „Działania edukacyjne na rzecz ograniczenia jazdy z nadmierną prędkością mające na celu poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego”⁵⁶).

(akta kontroli str. 509-628)

Realizacja zadań promocyjno-reklamowych, jak i nadzoru wynikała z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury⁵⁷, w którym określono zakresy działania poszczególnych komórek MI.

W Ministerstwie Infrastruktury nie sporządzano odrębnego dokumentu, w którym zostały określone plany i cele działań promocyjno-reklamowych na 2023 r., wydatki na te działania ujęte były w planie finansowym dysponenta III stopnia na 2023 r. w większości w § 4300. Zadania były realizowane w oparciu o procedury prawa zamówień publicznych oraz zgodnie z planem zamówień publicznych i planem zakupów na 2023 r., a także zgodnie z obowiązującymi wewnętrznymi przepisami m.in. Zarządzeniem nr 21 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie dokonywania wydatków ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 509-513)

⁵² Dalej: SKR.

⁵³ Kampania dotycząca jazdy z nadmierną prędkością oraz kampanię dotyczącą jazdy pod wpływem alkoholu i innych środków odurzających.

⁵⁴ Zgodnie z jego głównymi celami działania podejmowane na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego mają dążyć do ograniczenia liczby ofiar śmiertelnych o 50% czyli nie więcej niż 1455 w roku 2030 oraz ograniczenia liczby ofiar ciężko rannych o 50% czyli nie więcej niż 5317 w 2030 r.

⁵⁵ Nr POIS.03.01.00-00-0357/22-00.

⁵⁶ Nr POIS.03.01.00-00-0360/23.

⁵⁷ Zarządzenie Nr 1 Ministra Infrastruktury z dnia 8 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Infrastruktury poz. 1), zmienione: Zarządzeniem Nr 24 Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2022 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Infrastruktury poz. 36).

Szczegółowym badaniem objęto wydatki na następujące zadania promocyjne:

- kampanię informacyjną o zmianach poboru opłat od 1 lipca 2023 r. (kampania „Bezpłatne autostrady”), na którą wydatkowano w 2023 r. 1695 tys. zł z budżetu państwa;
- kampanię dot. jazdy z nadmierną prędkością, na którą wydatkowano w 2023 r. 1119,4 tys. zł z budżetu państwa oraz 5015 tys. zł z budżetu środków europejskich.

Powyższe wydatki w łącznej kwocie 7829,4 tys. zł stanowiły 42,1% wszystkich wydatków na działania promocyjno-reklamowe u dysponenta III stopnia w cz. 39 (18 597,3 tys. zł). Wydatki na kampanię dot. jazdy z nadmierną prędkością zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi oraz dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Natomiast kampania „Bezpłatne autostrady” była niecelowa i niegospodarna, o czym szerzej w opisie nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 509-629, 690-718, 1630-1645)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister zdecydował o zrealizowaniu kampanii informacyjnej o zmianach zasad poboru opłat od 1 lipca 2023 r. za przejazd autostradą A2 na odcinku Stryków-Konin i autostradą A4 na odcinku Wrocław-Sośnica dla samochodów do 3,5 tony i motocykli (kampania „Bezpłatne autostrady”) i wydatkował na ten cel 1695 tys. zł, mimo, że informacja o wprowadzeniu bezpłatnych przejazdów autostradami została już wcześniej rozpowszechniona i przekazana do szerokiego grona odbiorców. Informacja ta została opublikowana na stronie internetowej MI, na profilach Ministerstwa (FB, Instagram i X - 1 lipca 2023 r.) i przekazana na konferencjach prasowych rządu transmitowanych w mediach, ponadto w dniu 1 lipca 2023 r. została przekazana w formie komunikatu (informacji do mediów) na adresy e-mail 679 dziennikarzy oraz redakcji (telewizyjnych, radiowych, internetowych), jak również przekazana w ramach działań realizowanych przez inne podmioty np. reklamy na stacjach benzynowych (informacja z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁵⁸). Ponadto kampania informacyjna rozpoczęła się dopiero od sierpnia 2023 r., czyli po miesiącu od wprowadzenia bezpłatnych przejazdów autostradami, co oznacza, że przez cały lipiec 2023 r. kierowcy korzystali już z darmowych przejazdów. Mając na uwadze powyższe, przeprowadzenie kampanii było niecelowe, a wydatkowanie na ten cel 1695 tys. zł było niegospodarne, ponieważ informacja o bezpłatnych autostradach została wcześniej szeroko rozpowszechniona.

Celem głównym kampanii było poinformowanie społeczeństwa o zmianach zasad poboru opłat za przejazd ww. autostradami od 1 lipca 2023 r. (zaniechanie poboru opłat) oraz zachęcenie do korzystania z autostrad w celu zmniejszenia natężenia ruchu na drogach niższej kategorii, co miało pozytywnie wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ministerstwo Infrastruktury zawarło w sumie siedem umów na realizację kampanii „Bezpłatne autostrady”, w tym na zakup czasu antenowego i zapewnienie emisji spotów w radiu i telewizji, przygotowanie spotów oraz kampanię w Internecie (w tym media społecznościowe), na podstawie których wydatkowano 1695 tys. zł. Emisja reklam miała miejsce od pierwszego tygodnia sierpnia 2023 r. do czwartego tygodnia września 2023 r.

Na pytanie z czyjej inicjatywy podjęto decyzję o przeprowadzeniu kampanii „Bezpłatne autostrady” Dyrektor Biura Komunikacji (pełniący funkcję od 15 grudnia 2023 r.) wyjaśnił, że zgodnie z posiadaną wiedzą decyzja o przeprowadzeniu przez Ministerstwo Infrastruktury kampanii „Bezpłatne autostrady” została podjęta na polecenie KPRM przez Kierownictwo Biura Komunikacji (pełniące funkcję do 14 grudnia 2023 r.), w porozumieniu z Kierownictwem MI.

⁵⁸ Dalej: KPRM.

(akta kontroli str. 450-451, 516-537, 543-629, 690-718, 724-727, 1630-1645)

2. Nierzetelnie poinformowano opinię publiczną o wysokości wypłaconych w 2023 r. nagród w Ministerstwie Infrastruktury. Ustalono bowiem, że ponieważ w Ministerstwie przyznawano i wypłacano tzw. „wypłaty z oszczędności” – z utworzonego Funduszu nagród, to też informowano media tylko o niewielkich kwotach przyznanych nagród. Ministerstwo Infrastruktury poinformowało media, że wyniosły one dla całego MI jedynie 32,5 tys. zł – w kwocie tej uwzględniono nagrody wypłacone w części 39 - Transport i 22 – Gospodarka wodna), co de facto było wprowadzeniem w błąd opinii publicznej. W związku z tym kwota 32,5 tys. zł, zamiast faktycznych wydatków na gratyfikacje dla pracowników, które wyniosły w kontrolowanych częściach 2581,8 tys. zł, została wskazana w publikacjach medialnych dotyczących wypłat nagród w Ministerstwach.⁵⁹

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego w MI wyjaśniła, że prawdopodobnie w odpowiedzi do tej redakcji nie podano kwot „wypłat z oszczędności”, gdyż pytanie dotyczyło nagród.

(akta kontroli cz. 21 str. 1879-1880, cz. 39 str. 1097-1140, cz. 69 str. 1097-1098, 1199-1205, 1211-1222)

3. Dyrektor Generalny Ministerstwa Infrastruktury (dysponent III stopnia) nieprawidłowo zarządzał środkami przeznaczonymi na wynagrodzenia, przyznając w 2023 r. specjalne dodatki motywacyjne⁶⁰ i tzw. wypłaty z oszczędności pracownikom ze środków z innych części budżetowych, pomimo tego, że ich etaty i wynagrodzenie zasadnicze były przypisane (wypłacane) z innej części budżetowej. I tak:

- ze środków na wynagrodzenia w części 21 – Gospodarka morską przyznano specjalne dodatki motywacyjne i „wypłaty z oszczędności” w łącznej kwocie 83,8 tys. zł pracownikom, których wynagrodzenie zasadnicze było finansowane w ramach innych części budżetowych;
- ze środków na wynagrodzenia w części 39 – Transport przyznano specjalne dodatki motywacyjne i „wypłaty z oszczędności” w łącznej kwocie 43,5 tys. zł pracownikom, których wynagrodzenie zasadnicze było finansowane w ramach innych części budżetowych;
- ze środków na wynagrodzenia w części 69 – Żegluga śródlądowa przyznano specjalny dodatek motywacyjny i „wypłaty z oszczędności” w łącznej kwocie 252,8 tys. zł pracownikom, których wynagrodzenie zasadnicze było finansowane w ramach innych części budżetowych.

Dyrektor Generalny MI nie skorzystał z możliwości wystąpienia do Ministra o dokonanie przeniesienia planowanych środków (na podstawie art. 171 ust. 9 ufp) pomiędzy częściami budżetowymi, w przypadku stwierdzenia konieczności wypłaty składnika wynagrodzenia pracownikowi przypisanemu do innej części budżetowej, co było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego MI wyjaśniła, że „Ministerstwo Infrastruktury realizuje zadania czterech działów administracji rządowej (części budżetowych) i wynagrodzenia pracowników Ministerstwa są również finansowane z czterech części budżetowych. Pracownicy komórek takich jak m.in. Biuro Administracyjno-Finansowe, Biuro Komunikacji, Biuro Ministra realizują zadania na rzecz wszystkich czterech działów (części budżetowych) (...). W związku z tym realizacja wypłat specjalnych dodatków motywacyjnych czy wypłat z oszczędności, które nie są stałymi składnikami wynagrodzenia lecz stanowią dodatkowe elementy o charakterze motywacyjnym (nagrody) dla tej grupy pracowników odbyła się z dostępnych środków finansowych w ramach funduszu wynagrodzeń.”

⁵⁹Np. <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/ponad-150-mln-zl-na-nagrody-w-ministerstwach-mamy-pelny-obraz-minionego-roku/30scw3l>

⁶⁰ Specjalne dodatki motywacyjne zostały przyznane i wypłacone w ramach dodatkowego funduszu motywacyjnego, który został utworzony na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1586).

NIK nie podziela argumentów powyższych wyjaśnień, wskazując, że dysponent III stopnia mógł wystąpić o dokonanie przeniesienia planowanych środków (na podstawie art. 171 ust. 9 ufp) pomiędzy częściami budżetowymi, w przypadku stwierdzenia konieczności wypłaty składnika wynagrodzenia pracownikowi przypisanemu do innej części budżetowej.

Dokonanie powyższych wypłat ze środków niewłaściwych części budżetowych miało wpływ na rzetelność sprawozdań Rb-70 (sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w Ministerstwie Infrastruktury za okres od początku roku do końca IV kwartału 2023 r. z części 21, 39 i 69), ponieważ wykazane w tych sprawozdaniach kwoty wynagrodzeń nie dotyczyły w całości zatrudnionych osób (w sprawozdaniu wykazywane jest zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych).
(akta kontroli cz. 21 str. 1862-1870, cz. 39 str. 53, 2058-2060 i cz. 69 str. 1106-1109)

OCENA CZĄSTKOWA

W 2023 r. w części 39 wydatkowano 17 948 793 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach (18 015 318,8 tys. zł) oraz 195,4% wydatków wykonanych w 2022 r. (9 185 328,7 tys. zł). Przeprowadzenie kampanii „Bezpłatne autostrady” było niecelowe, a wydatkowanie na ten cel 1695 tys. zł – niegospodarne. Minister w 2023 r. złożył wnioski o uruchomienie środków z rezerwy ogólnej (na łączną kwotę 108 219,8 tys. zł), nie dotyczące spraw nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego.

2.2.2. Wydatki z budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich określono na 9 826 659 tys. zł a ostatecznie po dokonanych w trakcie roku zmianach plan tych wydatków ukształtował się na poziomie 12 891 496,8 tys. zł. Wydatkowano 12 877 380,8 tys. zł, tj. 99,9% zaplanowanych kwot. Środki wykorzystano na programy:

- CEF - 1 601 990,8 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach,
- Instrument CEF 2021-2027 - 358 663,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach,
- PO IIS 2014-2020 - 10 752 636,4 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach,
- POPC - 169,4 tys. zł, tj. 93,6% planu po zmianach,
- POPW.2020 - 151 182 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach,
- FENIKS - 12 607 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach,
- POPC - 131,7 tys. zł, tj. 79% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 3079-3083)

W 2023 roku dysponent części 39 podjął decyzje w sprawie blokowania wydatków planowanych na rok 2023 w zakresie budżetu środków europejskich na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp na łączną kwotę 7897,8 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki blokowania wydatków w trybie określonym w art. 179 ufp (tj. blokowanie planowanych wydatków w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej). Decyzje o blokowaniu środków na kwotę 3139,1 tys. zł dotyczyły środków pozyskanych z rezerw celowych.

(akta kontroli str. 2795)

Kontrolą objęto 13 decyzji o przeniesieniu środków z rezerw celowych budżetu środków europejskich na łączną kwotę 1 115 136,5 tys. zł i w tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 3254, 3255-3267)

Plan wydatków dysponenta III stopnia w cz. 39 z budżetu środków europejskich przyjęty w ustawie budżetowej na 2023 r. wynosił 21 516 tys. zł, a plan po zmianach 13 774,8 tys. zł. W porównaniu do wykonania wydatków budżetu środków europejskich w 2022 r. (240,1 tys. zł) środki wg planu po zmianach były wyższe o 13 534,7 tys. zł.

Wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniosło 13 656,5 tys. zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach. Wydatki zrealizowano w ramach:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (POIiŚ) wydatkowano kwotę 13 524,8 tys. zł, co stanowiło 99,4% zaplanowanych środków (13 608 tys. zł), na „Działania edukacyjne dotyczące ograniczenia jazdy pod wpływem alkoholu i innych środków odurzających mających na celu poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego” oraz „Działania edukacyjne na rzecz ograniczenia jazdy z nadmierną prędkością mające na celu poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego”;
- Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (POPC) wydatkowano 131,7 tys. zł, co stanowiło 79% zaplanowanych środków (166,8 tys. zł), na realizację projektu „Usługi cyfrowe dla Bezzałogowych Statków Powietrznych” zorganizowanym w ramach Działania 2.1 „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych” i obejmowały wynagrodzenia oraz koszty delegacji.

Niższe wykonanie zaplanowanych wydatków budżetu środków europejskich w zakresie POPC spowodowane było zakończeniem pracy przez pracownika w ramach jednego z dwóch etatów przypisanych do projektu po stronie MI oraz mniejszych niż planowano kosztów delegacji.

Kontrola próby sześciu wydatków dobranych celowo zrealizowanych przez dysponenta III stopnia części 39 w łącznej kwocie 6630 tys. zł (48,5% wydatków z budżetu środków europejskich) wykazała, że zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi i zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 373-374, 378, 393, 452-473)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację wydatków z budżetu środków europejskich w 2023 r. w części 39 – Transport.

OBSZAR

2.2.3. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Księgi rachunkowe dysponenta części 39 prowadzone były w 2023 r. przez Departament Budżetu, natomiast dysponenta części 39 III stopnia przez Biuro Administracyjno-Finansowe w Ministerstwie Infrastruktury. Polityka rachunkowości została opracowana jako jeden dokument dla wszystkich części budżetowych obsługiwanych przez Ministra, oddzielnie w ramach dysponenta części⁶¹ i dysponenta środków budżetu państwa III stopnia⁶².

Zasady rachunkowości dysponenta części, które poddano kontroli spełniały wymogi określone w art. 10 ustawy o rachunkowości⁶³, określały m.in.: metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, wykaz kont księgi głównej oraz zasady klasyfikacji zdarzeń. W dokumentacji opisano również system służący ochronie danych i ich zbiorów oraz system finansowo-księgowy do prowadzenia ksiąg rachunkowych w Ministerstwie dysponenta części budżetowych 21, 22, 39, 69.

Dane bilansu zamknięcia za 2022 r. zostały prawidłowo wprowadzone do ksiąg rachunkowych, jako bilans otwarcia na dzień 1 stycznia 2023 r. Zapisy kont księgowych i dzienników były zgodne z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej na 31 grudnia 2023 r.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych za 2023 r. dysponenta części 39 przeprowadzono na próbie 54 zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów

⁶¹ Zarządzenie nr 23 Ministra Infrastruktury z dnia 21 września 2023 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości dysponenta części 21, 22, 39 i 69 oraz dysponenta Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w Ministerstwie Infrastruktury (Dz. Urz. MI z 2023 r. poz. 41).

⁶² Zarządzenie nr 26 Ministra Infrastruktury z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz zakładowego planu kont dysponenta środków budżetu państwa III stopnia w Ministerstwie Infrastruktury (Dz. Urz. MI z 2022 r. poz. 39, ze zm.).

⁶³ Dz. U z 2023 r. poz. 120, ze zm.

księgowych o wartości 5 662 946 tys. zł, natomiast u dysponenta III stopnia na próbie 53 zapisów i odpowiadających im dowodów księgowych o wartości 4569 tys. zł wylosowanych metodą monetarną. Próby te zostały uzupełnione poprzez dobór celowy obejmujący odpowiednio: 49 zapisów o wartości 21 636 tys. zł i 106 zapisów o wartości 5005 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych.

Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami ujęto w księgach zgodnie z przyjętymi zasadami kontroli zarządczej w jednostce.

Kontrola dowodów księgowych i ujęcia ich ewidencji w księgach rachunkowych dysponenta części 39 i dysponenta środków budżetu państwa III stopnia w Ministerstwie Infrastruktury nie wykazała nieprawidłowości w zakresie:

- poprawności formalnej zapisów i dowodów księgowych (zgodności z zasadami rachunkowości);;
- błędów mających wpływ na dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych jednostki (odpowiednio rocznych lub bieżących), tj. skutkujących zaniżeniem lub zawyżeniem kwot wykazanych w sprawozdaniach w wyniku ujęcia w księgach rachunkowych błędnych wartości (kwoty) operacji, nieprawidłowego ujęcia na kontach księgowych (np. w zakresie klasyfikacji budżetowej) lub zakwalifikowania operacji do niewłaściwych okresów sprawozdawczych.

Stan aktywów i pasywów na 31 grudnia 2022 r., wynikający z zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych za 2022 r. był zgodny ze stanami na dzień 1 stycznia 2023 r. wynikającymi z zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych za 2023 r., wykazanymi jako bilans otwarcia. Obroty dziennika za 2023 r. były zgodne z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej na 31 grudnia 2023 r. Księgi rachunkowe za rok 2022 zostały zamknięte w sposób trwały. Ostatnim okresem sprawozdawczym za rok 2023, który posiadał trwale zapisy księgowe był miesiąc grudzień uwzględniający operacje gospodarcze w okresie przejściowym w zakresie realizacji dochodów przez dysponenta części 39.

(akta kontroli str. 1379-1400, 1426-1446, 1628-1629, 2304, 2318-2320, 2509-2556, 2564-2568)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych dysponenta części 39 i dysponenta III stopnia w części 39 w Ministerstwie Infrastruktury. Dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

OBSZAR

2.3. Wydatki w części 69 – Żegluga śródlądowa

2.3.1. Wydatki budżetu państwa w części 69

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2023 r. wydatki części 69 zaplanowane zostały w kwocie 33 480 tys. zł. W trakcie roku plan finansowy został zwiększony per saldo o kwotę 2631,2 tys. zł, z tego zwiększony środkami z rezerw celowych w kwocie 3596,5 tys. zł i zmniejszony w wyniku przeniesienia wydatków do innych części budżetowych⁶⁴ w kwocie 965,3 tys. zł.

Ostatecznie limit wydatków w części 69 został określony na kwotę 36 111,2 tys. zł (plan po zmianach).

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2023 r. w części 69 wyniosły 31 310,1 tys. zł, co stanowiło 86,7% planu po zmianach oraz 134,4% wydatków wykonanych

⁶⁴ Do części 21 – Gospodarka morską w kwocie 911 tys. zł i do części 39 – Transport w kwocie 54,3 tys. zł.

w 2022 r. (23 299,7 tys. zł). Przyczyną wykonania planu wydatków na poziomie 86,7% było głównie niezrealizowanie zadania pn. „Przebudowa budynku IMGW – Państwowego Instytutu Badawczego na budynek szkoły Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu” spowodowanego unieważnieniem postępowania przetargowego.

Wykonane wydatki były wyższe niż w 2022 r. głównie z powodu przejęcia i finansowania (od 1 kwietnia 2023 r.) przez Ministra Infrastruktury ZSZŚ w Nakle nad Notecią (wydatki tej jednostki sfinansowane w ramach części 69 wyniosły w 2023 r. 2990,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 838-839, 928-929, 970-974)

W 2023 r. dokonano blokad planowanych wydatków części 69 w łącznej kwocie 3621,6 tys. zł na podstawie ośmiu decyzji Ministra Infrastruktury⁶⁵. Analiza decyzji z 13 grudnia 2023 r. w sprawie blokowania planowanych na 2023 r. wydatków w kwocie 2059,2 tys. zł (tj. 56,9% ogółu zablokowanych środków) wykazała, że została podjęta po upływie 27 dni od uzyskania informacji, że wydatki na realizację zadania pn. „Przebudowa budynku IMGW - PIB na budynek szkoły” nie zostaną zrealizowane przez Technikum Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu.

(akta kontroli str. 340-355, 627, 806-807, 850-902)

Ze środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa otrzymano kwotę 3596,6 tys. zł, z której wydatkowano 3572,5 tys. zł, tj. 99,3%.

Najwięcej środków z rezerw celowych – 2441,4 tys. zł pochodziło z rezerwy poz. 56⁶⁶ z przeznaczeniem na wydatki związane z funkcjonowaniem ZSZŚ w Nakle nad Notecią, dla którego na mocy porozumienia z dnia 16 marca 2023 r. zawartego pomiędzy Powiatem Nakielskim a Ministrem Infrastruktury organem prowadzącym od 1 kwietnia 2023 r. został Minister Infrastruktury. Ze środków tej rezerwy wykorzystano 2434,4 tys. zł, tj. 99,7%.

(akta kontroli str. 364-365, 372-421)

Środki budżetu państwa w części 69 zostały wykorzystane na: wydatki bieżące jednostek budżetowych w kwocie 29 286,2 tys. zł (tj. 93,5% ogółu wydatków), wydatki majątkowe w kwocie 1905 tys. zł (6,1% ogółu wydatków) i na wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 118,9 tys. zł tj. (0,4% ogółu wydatków).

(akta kontroli str. 1223-1227)

Wydatki na wynagrodzenia w 2023 r. wyniosły 14 612,7 tys. zł (z wydatków bieżących)⁶⁷ i wzrosły w porównaniu do 2022 r. (11 740,8 tys. zł) o 2871,9 tys. zł, tj. 24,5%. Wynikało to głównie ze zwiększenia liczby zatrudnionych związanego z przejściem ZSZŚ w Nakle nad Notecią i dokonania wypłat z tzw. „funduszu motywacyjnego”. Przeciętne zatrudnienie w części 69 wyniosło 145 osób (wzrost o 16% w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2022 r. – 125 osób). Średnie miesięczne wynagrodzenie w części 69 w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 8398,1 zł, co oznacza wzrost o 7,3% w stosunku do 2022 r.

(akta kontroli str. 846-849)

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 1905 tys. zł, co stanowiło 98,6% planu po zmianach (1931,4 tys. zł) oraz 247,1% wydatków majątkowych poniesionych w 2022 r. (770,9 tys. zł). Wydatki te zostały poniesione przez urzędy żeglugi śródlądowej: w Bydgoszczy na zakup samochodu i sprzętu komputerowego; w Szczecinie m.in. na zakup przenośnej autonomicznej platformy pływającej (pojazd typu USV – Unmanned Surface Vehicle z wyposażeniem – przeznaczony do badań hydrograficznych na akwenach śródlądowych dróg wodnych) i na zakup samochodu

⁶⁵ Wydanych na podstawie art. 177 ust.1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ufp.

⁶⁶ Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania.

⁶⁷ Wg sprawozdania Rb-70.

o napędzie spalinowo-elektrycznym; oraz we Wrocławiu (w kwocie 150,4 tys. zł) na zakup drukarki, systemu audio-video i dodatkowego wyposażenia łodzi inspekcyjnej oraz przez ZSZS w Nakle nad Notecią m.in. na zakup sprzętu komputerowego.

(akta kontroli str. 949-954, 962-969, 1206-1210)

Zobowiązania na koniec 2023 r. w części 69 wyniosły 1270,8 tys. zł (były wyższe niż w 2022 r. o 190,6 tys. zł, tj. o 17,6%) i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 1223-1227)

Wydatki budżetu państwa zrealizowane przez dysponenta III stopnia wyniosły w 2023 r. 6967,9 tys. zł tj. 80,1% planu po zmianach (8697,6 tys. zł) oraz 112,2% wydatków wykonanych w 2022 r. (6210,8 tys. zł). Niższe od planu wykonanie wydatków wynikało m.in. z niższych niż przewidywano wydatków na usługi tłumaczeń, odbycia części spotkań w formule zdalnej (zmniejszenie wydatków na catering i organizację spotkań poza siedzibą MI), niższych niż planowano wydatków na podróże służbowe, rezygnacji z organizacji Kongresu Wodnego, niższych niż planowano wydatków na szkolenia pracowników.

W 2023 r. wydatki z rezerw celowych wyniosły 1,2 tys. zł, nie poniesiono natomiast wydatków ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa. W 2023 r. Minister Infrastruktury dokonał blokady planowanych wydatków dysponenta III stopnia w łącznej kwocie 1358,6 tys. zł. Blokady planowanych wydatków spowodowane były m.in.:

- aktualizacją szacowanej kwoty wydatków przeznaczonych na ocenę środowiskową dla programów rozwoju dróg wodnych;
- zmniejszeniem wydatków na tłumaczenia ze względu na brak udziału strony czeskiej w transgranicznej ocenie oddziaływań na środowisko dla Projektu Programu Żeglugowego do roku 2030;
- zmianą harmonogramu spotkań polsko-niemieckiej grupy roboczej ds. bezpieczeństwa ruchu żeglugowego na wodach granicznych Odry, Odry Zachodniej i Nysy Łużyckiej oraz polsko-czeskiego spotkania w sprawie funkcjonowania sektora żeglugi śródlądowej i realizacji projektów transgranicznych (zrezygnowano z organizacji spotkań w Polsce w 2023 r. i w związku z tym nie poniesiono zaplanowanych na te spotkania wydatków).

(akta kontroli str. 125-137)

Przeciętne zatrudnienie w 2023 r. w Ministerstwie w części 69 wyniosło 24 osoby i było na tym samym poziomie, co w 2022 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło w 2023 r. 13 887,31 zł, co oznacza wzrost w porównaniu do 2022 r. (13 126,35 zł) o 5,8%. Wzrost kwoty przeciętnego wynagrodzenia wynikał m.in. z przyznanych w 2023 r. dodatków zadaniowych i motywacyjnych. W 2023 r. w Ministerstwie nie przyznawano i nie wypłacono nagród dla pracowników, natomiast tzw. „wypłaty z oszczędności” wyniosły kwotę 345,8 tys. zł. Szczegółowy opis nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków na wynagrodzenia znajduje się w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego dotyczących części 39 – Transport, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”

(akta kontroli str. 49-54, 68-95, 138-327, 1221-1222)

Analizą objęto realizację wydatków budżetu państwa⁶⁸ w kwocie 1439,7 tys. zł, tj. 20,7% wydatków dysponenta III stopnia części 69 – Żegluga śródlądowa. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS) i uzupełniona poprzez dobór celowy. Ww. wydatki potwierdzone wybranymi do badania dokumentami zostały rzetelnie skalkulowane, dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym i zrealizowane zgodnie z obowiązującym prawem, gospodarnie oraz były celowe. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, kar lub opłat.

⁶⁸ W Ministerstwie nie ponoszono w 2023 r. wydatków ze środków europejskich w części 69.

(akta kontroli str. 422-423, 1228-1230)

Analizą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, na:

- przygotowanie dokumentacji, w tym projektu prognozy oddziaływania na środowisko, na potrzeby przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu Programu wieloletniego pn. „Kompleksowe zagospodarowanie Odry środkowej” wraz z udzieleniem wsparcia merytorycznego i organizacyjnego w toku tej oceny;
- aktualizację i druk map śródlądowych dróg wodnych w Polsce;
- wykonanie robót remontowych w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych w ramach bieżącej konserwacji Ministerstwa Infrastruktury.

Analiza wykazała, że ww. zamówienia zostały udzielone prawidłowo, a wydatki poniesione w wyniku realizacji ww. zamówienia w 2023 r. wyniosły 68,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 644-798, 907-909)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dokonywaniu wydatków na wynagrodzenia z cz. 69 na rzecz osób, których etaty przypisano do innej części budżetowej. Nieprawidłowość szerzej opisano w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego (dotyczącym części 39 – Transport), w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”

2.3.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2023 r. w ramach części 69 – Żegluga śródlądowa wydatki z budżetu środków europejskich wyniosły 2617,1 tys. zł⁶⁹, tj. 100% planu po zmianach (w 2022 r. nie ponoszono w tej części wydatków z budżetu środków europejskich). Wydatki te zostały przeznaczone (przez Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie) na realizację projektu pn.: „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020.

(akta kontroli str. 356-358)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość części 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2023 r. przez dysponenta części 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa i sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia w Ministerstwie.

- 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 budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- 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,

⁶⁹ W całości pochodziły ze środków rezerwy celowej poz. 98 - Finansowanie programów z budżetu środków europejskich.

z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),

- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zbiorcze zostały sporządzone przez dysponenta części 21, 39 i 69 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷⁰ i rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷¹.

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

(akta kontroli cz. 21 str. 424, 433, 443-444, 466, 468, 470, 478-481, 1224-1254, cz. 39 str. 367-382, 384, 1147-1491, 1499-1518, 2084-2140, 2153-2281, cz. 69 str. 585-620, 930-939, 976-977, 976-977, 1141-1144, 1170-1196)

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.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalnym i merytorycznym i pokazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań.

OBSZAR

4. Realizacja wypłat z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO)

Opis stanu
faktycznego

W dniu 2 lutego 2023 r. zawarte zostało pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej a Ministrem Infrastruktury porozumienie o realizacji reform/inwestycji w ramach planu rozwojowego. Minister Infrastruktury był „Instytucją odpowiedzialną za realizację reform/Instytucją odpowiedzialną za realizację inwestycji”. Instytucja odpowiedzialna za realizację reformy odpowiada za prawidłową realizację reform:

- A2.3. Zapewnienie instytucjonalnych i prawnych podstaw rozwoju bezzałogowych statków powietrznych (BSP);
- B.3.1. Wsparcie zrównoważonej gospodarki wodno-ściekowej na terenach wiejskich;
- B.3.2. Wsparcie rekultywacji środowiska i ochrony przed substancjami niebezpiecznymi;
- E1.1. Wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska;
- E2.1. Zwiększenie konkurencyjności sektora kolejowego;
- E.2.2. Zwiększenie bezpieczeństwa transportu;
- E.2.3. Zwiększenie dostępności transportowej, bezpieczeństwa i cyfrowych rozwiązań.

Instytucja odpowiedzialna za realizację inwestycji odpowiada za prawidłową realizację inwestycji:

⁷⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 454.

⁷¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

- A2.3.1. Rozbudowa i wyposażenie centrów kompetencji (specjalistyczne ośrodki szkoleniowe, wsparcie wdrożeń, centra monitorowania) oraz infrastruktura do zarządzania ruchem pojazdów bezzałogowych jako Ekosystem Innowacji;
- B2.2.3. Budowa infrastruktury terminalowej offshore;
- B3.2.1. Inwestycje w neutralizację ryzyka i rekultywację wielkoobszarowych terenów przemysłowych i Morza Bałtyckiego;
- E1.1.2. Zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy);
- E2.1.1. Linie kolejowe;
- E2.1.2. Pasażerski tabor kolejowy;
- E2.1.3. Projekty intermodalne;
- E.2.2.1. Inwestycje w bezpieczeństwo transportu;
- E.2.2.2. Cyfryzacja transportu;
- E.1.2.1. Zeroemisyjny transport zbiorowy w miastach (tramwaje).

Maksymalna wysokość środków przeznaczonych na realizację ww. inwestycji wynosiła łącznie 5 776 762,9 tys. euro.

(akta kontroli str. 525-543)

W ramach realizacji ww. reform wg stanu na koniec 2023 r. zrealizowano siedem wskaźników/kamieni milowych. Pięć kamieni milowych było w trakcie realizacji (z tego w jednym przypadku termin realizacji kamienia milowego dotyczącego ustanowienia obszaru poboru opłat na nowych odcinkach dróg: Cel: 1400 km nowych płatnych dróg A i S (dotyczy pojazdów powyżej 3,5 t) upłynął z końcem 2023 r.). Opóźnienie w realizacji tego kamienia milowego wynikało z odroczenia, w dniu 23 listopada 2022 r., przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu, decyzji o wprowadzeniu do wykazu prac legislacyjnych i programowych RM projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty.⁷²

W ramach realizacji inwestycji finansowanych ze środków KPO w 2023 r. upłynął termin realizacji jednego wskaźnika. Zakres rzeczowy tego wskaźnika (zakończenie budowy obwodnic i likwidacja czarnych punktów bezpieczeństwa drogowego – cel: 10 km obwodnic i 125 czarnych punktów) został zrealizowany. Przygotowywany był dokument potwierdzający realizację wskaźnika. Pozostałe 21 wskaźników/kamieni milowych były w trakcie realizacji (na różnym etapie, np. ogłoszenie naborów, zawarcie umów z ostatecznymi odbiorcami wsparcia).

Łączna wartość zawartych umów o objęcie przedsięwzięć (inwestycji) wsparciem ze środków planu rozwojowego wg stanu na koniec 2023 r. wyniosła 9 401 898,8 tys. zł, z tego na poszczególne inwestycje:

- E.2.1.1. Linie kolejowe (11 umów na wsparcie) - 6 609 098 tys. zł,
- E.2.2.1. Inwestycje w bezpieczeństwo transportu – 2 294 950 tys. zł,
- E2.2.2. Cyfryzacja transportu (cztery umowy) – 497 850,8 tys. zł.

Natomiast wartość prefinansowania z Polskiego Funduszu Rozwoju (dalej: PFR) wyniosła łącznie w 2023 r. (w 2022 r. nie korzystano z prefinansowania) 336 601,9 tys. zł, z tego w podziale na inwestycje wydatki wyniosły:

- E.2.1.1. Linie kolejowe – 321 047,2 tys. zł,
- E2.2.2. Cyfryzacja transportu – 15 554,7 tys. zł.

W 2023 r. poza środkami z PFR wydatkowano środki w ramach jednej inwestycji, tj. E2.2.1 Inwestycje w bezpieczeństwo transportu. Prefinansowanie pochodziło ze środków Budżetu Państwa (7 395,1 tys. zł) i ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (704 263,1 tys. zł).

Wg wyjaśnień Dyrektora Departamentu Strategii Transportu w MI: „Ze względu na zapisy art. 98 pkt. 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań

⁷² Wg wniosku o płatność E.2.1. Zwiększenie konkurencyjności sektora kolejowego za okres od 2023-12-01 do 2023-12-28: „Obecnie trwają prace nad przygotowaniem nowego wniosku o zgłoszenie projektu do pilnego wpisania do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów”.

finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 wprowadzającej zmianę do ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym środki przekazywane do Krajowego Funduszu Drogowego na inwestycje realizowane w ramach planu rozwojowego, o którym mowa w art. 5 pkt 7aa ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, mogą pochodzić wyłącznie ze środków budżetu środków europejskich, o których mowa w art. 14ll ust. 1 tej ustawy. Oznacza to, że wypłata poszczególnych transz refundacji na przedsięwzięcia realizowane przez GDDKiA będzie zależeć od dostępności środków w budżecie środków europejskich.” W latach 2022-2023 ostateczni odbiorcy wsparcia korzystający ze środków na rozwój sektora transportu w ramach KPO nie składali do PFR wniosków o płatność, w których ujmowali by płatność VAT.

W MI oraz w jednostkach podległych w ramach KPO w latach 2022-2023 nie ponoszono wydatków na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi od wynagrodzeń) oraz wydatków administracyjnych.

W 2023 r. Ministerstwo Infrastruktury nie sporządzało sprawozdań, o których mowa w art. 14lp ust. 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷³. Dyrektor Departamentu Budżetu MI wyjaśnił m.in., że: „obowiązek sporządzenia planu finansowego rachunku KPO powstaje w ciągu 14 dni od dnia podjęcia decyzji, o której mowa w art. 14le ust. 5 ustawy albo podpisania porozumienia, o którym mowa w art. 14le ust. 2 pkt 2 lub porozumienia, o którym mowa w art. 14lzh ust. 5 ustawy. (...) W przypadku ostatecznych odbiorców wsparcia (dalej: „OOW”), plan rachunku KPO winien zostać sporządzony po zawarciu porozumienia, o którym mowa w art. 14lzh ust. 5 ustawy, gdyż dopiero ten dokument określa środki przyznane na realizację przedsięwzięcia tej jednostki – takie porozumienia nie były zawarte w 2023 roku. (...) Zatem do czasu aż dany OOW podpisze porozumienie (...) brak jest przesłanek do sporządzenia planu, otwierania rachunku KPO oraz składania sprawozdań.”

(akta kontroli, cz. 39 str. 1716-1853, 3318-3321,3324, 3331-3335, cz. 69 str. 328-584, 629-630)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia stan przygotowania Ministra Infrastruktury do absorpcji środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

V. Wnioski

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

Wnioski

1. Dokonywanie wydatków na działania informacyjno-promocyjne w sposób celowy, po każdorazowym przeanalizowaniu zasadności ich przeprowadzenia;
2. Rzetelne informowanie opinii publicznej o dokonywanych w MI wydatkach na nagrody dla pracowników;
3. Dokonywanie i ewidencjonowanie wydatków na wynagrodzenia we właściwych częściach budżetowych, zgodnie z faktycznym ich wykonaniem.

⁷³ Dz. U. z 2024 r. poz. 324, ze zm. Art. 14lp ust. 11 ww. ustawy stanowi: „Z wykonania planu finansowego, o którym mowa w ust. 8, w danym roku budżetowym państwowa jednostka budżetowa sporządza sprawozdanie kwartalne za okresy trzech pierwszych kwartałów danego roku, które przekazuje w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po upływie kwartału, oraz sprawozdanie roczne, które przekazuje w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, do dysponenta części budżetowej właściwego do jej finansowania. Dysponent części budżetowej sporządza zbiorcze sprawozdania z wykonania planów finansowych państwowych jednostek budżetowych finansowanych w danej części budżetowej, które przekazuje odpowiednio do dnia 20 miesiąca następującego po upływie kwartału oraz w terminie do dnia 15 lutego następnego roku do ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.”

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

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

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

Warszawa, 22 kwietnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/podpisano elektronicznie/