

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-4100-01/2010

Nr ewid. 76/2010/P/09/064/KKT

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 21 Gospodarka morska

Warszawa maj 2010 r.

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

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

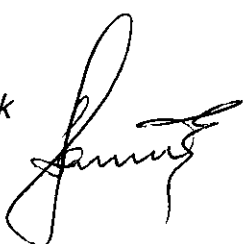
**Informacja
o wynikach kontroli
wykonania w 2009 roku
budżetu państwa w części 21
Gospodarka morska**

Dyrektor Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych


Krzysztof Wierzejski

Zatwierdzam:

Jacek Kościelniak


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 13 maja 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 0 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
Cel i zakres kontroli.....	4
Uwarunkowania prawne i organizacyjne.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	5
Ocena ogólna	5
Sprawozdawczość.....	6
Uwagi i wnioski	6
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	8
Księgi rachunkowe	8
Dochody budżetowe	8
Wydatki budżetowe	9
Zobowiązania wymagalne	12
Dotacje budżetowe.....	13
Wydatki w układzie zadaniowym.....	13
Środki z budżetu Unii Europejskiej	15
Inne ustalenia kontroli	15
Ustalenia innych kontroli.....	15
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	17
Protokół.....	17
Wystąpienie pokontrolne	17

Załączniki

1. Wprowadzenie

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych – od 6 stycznia do 26 marca 2010 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę *Wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 21 – Gospodarka morska*. Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2009² w tej części.

Kontrola obejmowała działalność Ministerstwa Infrastruktury (MI) w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. i została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrola przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli³ oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa⁴.

Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Dysponentem części budżetowej 21 był Minister Infrastruktury. Według stanu na 31 grudnia 2009 r. w części 21 funkcjonowało 7 jednostek budżetowych, a mianowicie 3 urzędy morskie, 3 izby morskie oraz Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (dysponenci III stopnia). Poza tym funkcjonowały 2 jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, tj. Akademia Morska w Szczecinie i Akademia Morska w Gdyni oraz 2 gospodarstwa pomocnicze.

Dochody części 21 stanowiły 0,006% dochodów budżetu państwa w 2009 r., a wydatki – 0,16% wydatków budżetu państwa w 2009 roku.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 58 ze zm.) zmieniona przez ustawę z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz.U. Nr 128, poz. 1057).

³ Por. http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_standardy_kontroli_nik.pdf.

⁴ Por. http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_px_kontrola_budzetowa_2009_05.pdf.

2. Podsumowanie wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa za 2009 r. w części 21 – Gospodarka morską

Budżet części 21 – Gospodarka morską zrealizowany został zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na rok 2009. Dysponent główny części 21 prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę w zakresie określonym w art. 153 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵. Prowadzone były oceny przebiegu wykonania zadań, realizacji dochodów i wydatków oraz wstępne oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych, stosownie do postanowień art. 47 ust. 2 wyżej przywołanej ustawy i ustalonych procedur kontroli.

Zrealizowane w 2009 r. dochody wyniosły 15.681,0 tys. zł i były o 33,5% wyższe od przewidzianych (11.749,0 tys. zł) w ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009. Wydatki zrealizowano w wysokości 484.926,0 tys. zł, co stanowiło 95,3% wielkości planowej. Zastrzeżenia NIK dotyczą jednak nierealnego planowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Faktyczne wydatki na ten cel wyniosły 78.363,0 tys. zł, co stanowiło 63,4% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej z dnia 9 stycznia 2009 r. oraz 79,8% planowanej kwoty po zmianach.

W trakcie wykonywania budżetu - zgodnie z obowiązującymi przepisami - dokonywano przeniesień i blokad wydatków budżetowych oraz odprowadzano dochody na bieżący rachunek budżetu państwa. Środki niewykorzystane zwrócono do budżetu.

NIK krytycznie ocenia utrzymywanie przez kolejny rok wysokich i nadal rosnących zobowiązań wymagalnych na łączną kwotę 449.208,4 tys. zł (78.620,7 tys. zł w 2008 r.), które występowały w urzędach morskich w Szczecinie i Gdyni. Zobowiązania te powstały na skutek niezapłaconego podatku od nieruchomości oraz narastających z tego tytułu odsetek. Krytycznej oceny wymaga również nierozpatrzenie przez Ministra Infrastruktury odwołania armatora cypryjskiego (z sierpnia 1998 r.) od decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, na mocy której została nałożona kara w wysokości 69,5 tys. zł (za zanieczyszczenie wody w basenie portowym).

⁵ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie badania ksiąg rachunkowych oraz przeniesienia danych z tych ksiąg do sprawozdań budżetowych w Biurze Finansowym MI (jeden dysponent III stopnia w cz. 21), pozytywnie opiniuje wiarygodność i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli łączne sprawozdania budżetowe:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z)

przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2009 roku.

Skontrolowane sprawozdania sporządzane były w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶. Kontrola przenoszenia danych ze sprawozdań jednostkowych do rocznych łącznych sprawozdań (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N, Rb-Z) części 21 w centrali Ministerstwa Infrastruktury (dysponent III stopnia) nie wykazała błędów. Na prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków w 2009 r., a także należności i zobowiązań wskazują również wyniki kontroli rocznych sprawozdań (Rb-31 i Rb-34), powstałych w wyniku przeniesienia ze sprawozdań jednostkowych.

Uwagi i wnioski

Wyniki kontroli wskazują na problem zobowiązań wymagalnych w urzędach morskich w Szczecinie i Gdyni. Zobowiązania te powstały z tytułu podatku (za lata 2004 - 2006) od gruntów pokrytych morskimi wodami wewnętrznymi. W 2009 r. nastąpił gwałtowny wzrost tych zobowiązań, a mianowicie z 78.620,7 tys. zł w 2008 r. do

⁶ Zasady sporządzania sprawozdań budżetowych określił Minister Finansów w rozporządzeniu z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.). Rozporządzenie to zostało uchylone dnia 8 lutego 2010 r. Rozporządzenie to zostało uchylone 8 lutego 2010 r.

449.208,4 tys. zł w 2009 r. (tj. o 571,4%), z czego odsetki stanowiły 150.293,3 tys. zł (tj. 33,5%). Stwierdzono także poważne trudności w wykonywaniu planu wydatków na realizację zadań inwestycyjnych.

W związku z powyższymi wynikami kontroli, NIK dostrzega pilną potrzebę:

- 1) rozwiązania problemu skutków zwiększających się zobowiązań wymagalnych z tytułu niezapłaconego za lata 2004 - 2006 podatku od gruntów pokrytych morskimi wodami wewnętrznymi;
- 2) wzmocnienia nadzoru nad podległymi jednostkami w zakresie planowania, organizacji, koordynacji i realizacji zadań inwestycyjnych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych, ich zgodność z zasadami rachunkowości oraz funkcjonowanie systemu kontroli finansowej dysponenta III stopnia Ministerstwa Infrastruktury. Opinię taką sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania próby losowej 171 dowodów księgowych (łącznie dla części budżetu państwa: 18, 21, 26 oraz 39), z czego 39 dowodów dotyczyło części 21. Doboru próby dowodów księgowych dokonano metodą monetarną⁷. Łączna wartość operacji udokumentowanych wylosowanymi dowodami księgowymi wyniosła 21.204,2 tys. zł, w tym w części 21. – 12.622,8 tys. zł. Ponadto w części 21 zbadano 39 dowodów księgowych o wartości 12.759,1 tys. zł, w których również nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje bez zastrzeżeń skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych w badanej jednostce (Biuro Finansowe MI – dysponent III stopnia) w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej.

Dochody budżetowe

Dochody zrealizowane w roku 2009 wyniosły 15.681,0 tys. zł, czyli 133,5% kwoty zaplanowanej i 180,8% dochodów 2008 roku. Największe dochody, w kwocie 14.229,1 tys. zł uzyskano w dziale 600 - Transport i łączność, rozdziale 60043 – Urzędy morskie i stanowiły one 90,7% dochodów ogółem oraz w kwocie 920,4 tys. zł w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości, rozdziale 75504 – Izby morskie, co stanowiło 5,9% dochodów ogółem. Głównymi źródłami dochodów były wpływy z różnych opłat, w tym z tytułu wydawania dokumentów żeglarskich, certyfikatów, kart bezpieczeństwa, świadectw uznania, opłat portowych (tonażowych i przystaniowych) oraz dzierżawy nabrzeży i terenów portowych. Przekroczenie prognozy dochodów spowodowane zostało m.in. zwiększonymi wpłatami z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych, grzywnien, mandatów i kar od ludności.

⁷ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

Dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawiono w tabeli, stanowiącej załącznik nr 1 do informacji.

Z 75,2 tys. zł dochodów uzyskanych przez centralę MI zbadano dochody w wysokości 5,0 tys. zł (6,6%). Dochody były rzetelnie pobierane, ewidencjonowane oraz przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁸.

Według stanu na 31 grudnia 2009 r. należności budżetowe wynosiły 973,0 tys. zł i były niższe o 2,0% niż w 2008 roku. Zaległości netto wynosiły 713,6 tys. zł i były niższe o 5,3% niż w 2008 roku. Wszystkie zaległości dotyczyły działu 600 – Transport i łączność, rozdziału 60043 – Urzędy morskie, w tym głównie paragrafu 0750 – dochody z dzierżawy i najmu składników majątkowych (w kwocie 190,1 tys. zł) oraz paragrafu 0570 – grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności (w kwocie 98,0 tys. zł).

Większość należności ogółem (55,9%), w tym zaległości (61,3%) wystąpiła w Urzędzie Morskim w Słupsku. Największe zaległości w kwocie 166,6 tys. zł dotyczyły 20 dłużników. Wobec 47 dłużników prowadzone były postępowania egzekucyjne, a w stosunku do pozostałych prowadzone były postępowania zmierzające do odzyskania należności (wezwania do zapłaty, postępowania sądowe). Dyrektor tego urzędu – na podstawie uprawnień wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹ umorzył 3 dłużnikom należności w kwocie 1,8 tys. zł. Urzędy morskie wykorzystywały prawne możliwości odzyskiwania należności (wysyłanie upomnień, kierowanie spraw na drogę postępowania sądowego lub egzekucji administracyjnej). Zmniejszenie zaległych należności było skutkiem realizacji wniosku w sprawie poprawy skuteczności windykacji tych należności we wszystkich jednostkach podległych Ministrowi Infrastruktury, który NIK skierowała po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 roku.

Wydatki budżetowe

Wydatki budżetowe wyniosły 484.926,0 tys. zł i stanowiły 95,3% planu po zmianach (w tym wydatki bieżące – 406.563,0 tys. zł, a wydatki majątkowe – 78.363,0 tys. zł). Największy udział miały wydatki działu 600 – Transport i łączność, które wyniosły 333.177,3 tys. zł (94,5% planu), z czego urzędy morskie wydatkowały

⁸ Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2005 r., Nr 8 poz. 60 ze zm.

269.654,1 tys. zł oraz ratownictwo morskie – 41.501,2 tys. zł. Wydatki działu 803 - Szkolnictwo wyższe wyniosły 100.039,0 tys. zł (100,0% planu) i stanowiły 20,6% wydatków części 21, a działu 750 – Administracja publiczna – 9.998,0 tys. zł (89,7%), co stanowiło 2,1% wydatków tej części. Nie stwierdzono przekroczeń limitów wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Dane dotyczące wydatków budżetowych przedstawiono w załączniku nr 2 do informacji.

Największe kwoty niewykorzystanych środków w części 21 wystąpiły w dziale 600 – Transport i łączność, gdzie nie wykorzystano kwoty 19.232,3 tys. zł, dziale 750 - Administracja publiczna, gdzie nie wykorzystano 1.142,9 tys. zł oraz dziale 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w którym nie wykorzystano kwoty 3.369,8 tys. zł.

Stwierdzono, że plan wydatków po zmianach w urzędach morskich został zrealizowany:

- w 97,3% przez Urząd Morski w Słupsku (plan - 42.221,7 tys. zł, wykonanie - 41.065,7 tys. zł). Największe wydatki poniesiono na wynagrodzenia osobowe pracowników – 15.120,5 tys. zł (36,8%) oraz inwestycje – 11.237,5 tys. zł (27,4%), w tym na przebudowę wejścia do portu Kołobrzeg – 7.568,0 tys. zł;
- w 95,6% przez Urząd Morski w Gdyni (plan - 110.068,4 tys. zł, wykonanie - 105.213,3 tys. zł). Największe wydatki poniesiono na inwestycje, na które poniesiono 40.995,2 tys. zł (39,0%) oraz na wynagrodzenia osobowe pracowników – 17.172,9 tys. zł (16,3%);
- w 96,8% przez Urząd Morski w Szczecinie (plan - 141.784,0 tys. zł, wykonanie - 137.307,8 tys. zł). Największe wydatki poniesiono na zapłatę podatku od nieruchomości wraz z odsetkami – 73.041,3 tys. zł (53,2%) oraz wynagrodzenia osobowe pracowników – 31.683,3 tys. zł (23,1%).

Urzędy morskie realizowały również wieloletni program pn. „*Program ochrony brzegów morskich*”, ustanowiony ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „*Program ochrony brzegów morskich*”¹⁰. Na realizację tego programu

¹⁰ Dz.U. Nr 67, poz. 621. Do zadań programu należy budowa, rozbudowa i utrzymanie systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego terenów nadmorskich, w tym usuwanie uszkodzeń w systemie zabezpieczenia przeciwpowodziowego brzegów morskich, zapewnienie stabilizacji linii brzegowej i zapobieganie zanikowi plaż, a także monitorowanie brzegów morskich.

przewidziano w ustawie budżetowej na rok 2009 (przed zmianami) 67.142,0 tys. zł, z czego 37.778,0 tys. zł - na wydatki bieżące i 30.364,0 tys. zł - na wydatki majątkowe. W wyniku nowelizacji tej ustawy kwotę na ten cel zmniejszono do 42.162,0 tys. zł (tj. o 37,2%). W zakresie finansowym wykonanie zadań przez urzędy morskie w Szczecinie, Słupsku i Gdyni wyniosło 39.971,4 tys. zł. Niewydatkowana kwota 2.190,6 tys. zł (5,2%), m.in. z powodu trudnych warunków atmosferycznych (silne sztormy), została zwrócona do budżetu.

Plan wydatków po zmianach Morskiej Służby Poszukiwań i Ratownictwa został wykonany w 80,7% (plan - 51.454,5 tys. zł, wykonanie - 41.501,2 tys. zł). Największe wydatki, w kwocie 15.895,8 tys. zł, poniesiono na cele inwestycyjne, które stanowiły 38,3% wydatków ogółem i dotyczyły realizacji programu wieloletniego rozwoju służb ratownictwa morskiego w latach 2007 - 2010, w tym budowy stacji ratownictwa morskiego w Ustce i Łebie, budowy bazy zwalczania zanieczyszczeń w Świnoujściu oraz budowy statków ratowniczych. Niższe od planowanego wykonanie wydatków wynikało m.in. z konieczności zmiany uchwały Rady Ministrów ustanawiającej program wieloletniego rozwoju służb ratownictwa morskiego na lata 2007 – 2010, która weszła w życie w czerwcu 2009 r., co opóźniło przeprowadzenie przetargów i wyłonienie wykonawców robót.

Plan wydatków na realizację zadań inwestycyjnych zrealizowany został w wysokości 78.363,0 tys. zł, co stanowiło 63,4% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej z dnia 9 stycznia 2009 r. (123.609,0 tys. zł) oraz 79,8% wydatków po zmianach (98.199,0 tys. zł) przyjętych w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej i ograniczeniach wydatków inwestycyjnych przez Ministra Infrastruktury. Niższe niż planowano wykonanie tych wydatków było m.in. skutkiem rozpisywania przetargów i podpisywania umów na wykonywanie robót pod koniec roku oraz niekorzystnych warunków atmosferycznych uniemożliwiających terminowe wykonanie robót na morzu.

Wyniki kontroli wybranych wydatków centrali Ministerstwa Infrastruktury, dotyczących czterech postępowań (ochrona osób i mienia w budynkach MI, sprzątnięcia budynków i terenów MI, robót remontowych w budynkach MI oraz dostawy talonów dla pracowników), w rezultacie których zawarto umowy na łączną kwotę 6.421,4 tys. zł (31,2% wartości umów zawartych w 2009 r.) wykazały, że były one przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹.

¹¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

Przeciętne zatrudnienie w 2009 r. w części 21 wyniosło 1.908 osób i było niższe od planowanego o 479 osób (o 20,1%). Mniejsze zatrudnienie dotyczyło głównie członków korpusu służby cywilnej, które wynosiło 949 osób (plan po zmianach – 1192 osoby) oraz osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń w liczbie 953 osoby (plan po zmianach 1184 osoby). Przyczynami niepełnego zatrudnienia w dziale 600 - Transport i łączność) były odejścia pracowników spowodowane niskimi wynagrodzeniami oraz trudności w zatrudnieniu specjalistów o odpowiednich kwalifikacjach na proponowanych warunkach płacowych. Różnice między planowanym, a faktycznym poziomem zatrudnienia wynikały także – zdaniem NIK – z nierzetelnego planowania poziomu zatrudnienia w jednostkach podległych MI.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w części 21 wyniosło 3.908,1 zł, w tym w dziale 750 (Administracja publiczna) – 5.448,4 zł. W porównaniu do 2008 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenia wzrosło o 24,8%. Wzrost średniego zatrudnienia wynikał ze wzrostu środków na wynagrodzenia o 17.235,6 tys. zł (23,9%) w stosunku do roku 2008 oraz zmniejszenia średniego zatrudnienia o 15 osób.

Dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach przedstawiono w załączniku nr 3 do informacji.

Zobowiązania wymagalne

Na koniec 2009 r. zobowiązania ogółem w części 21 wynosiły 459.589,3 tys. zł i były o 423,8% większe niż w 2008 r. (108.457,5 tys. zł). Zobowiązania wymagalne wynosiły natomiast 449.208,4 tys. zł i były o 370.587,7 tys. zł (o 571,4%) większe niż w roku poprzednim. Zobowiązania wymagalne powstały w Urzędach Morskich w Szczecinie i Gdyni z tytułu niezapłaconych podatków od nieruchomości (tj. gruntów pokrytych morskimi wodami wewnętrznymi) za lata 2004 – 2006. W ogólnej kwocie zobowiązań wymagalnych (449.208,4 tys. zł) należność główna stanowiła 65% (292.038,2 tys. zł). Resztę stanowiły odsetki w kwocie 157.170,2 tys. zł.

W 2009 r. nastąpił wzrost zobowiązań z tytułu niezapłaconych podatków od gruntów pokrytych morskimi wodami wewnętrznymi pomimo ich spłaty w wysokości 72.872,6 tys. zł. Wzrost tych zobowiązań wynikał z decyzji podatkowych wystawianych w 2009 r. przez 5 nowych gmin i miast położonych w rejonie działania Urzędu Morskiego w Gdyni. Ponadto decyzje podatkowe z tytułu niezapłaconych podatków od nieruchomości wystawiło 8 gmin i miast położonych w rejonie działania Urzędu Morskiego w Szczecinie.

W tej sytuacji, celowe były działania Urzędu Morskiego w Szczecinie polegające na zawarciu ugody z Wójtem Gminy Stepnica, na mocy której płatności Urzędu rozłożono na 4 roczne raty z jednoczesnym ustaleniem opłaty prolongacyjnej w wysokości 50% odsetek od zaległości.

Po kontroli wykonania budżetu w 2008 r. w części 21 - Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o rozwiązanie problemu zobowiązań wymagalnych i narastających odsetek. Odnosząc się do tego wniosku, Minister Infrastruktury poinformował NIK, że podjęte zostały działania zmierzające do zapewnienia środków budżetowych na sfinansowanie zobowiązań, m.in. przez złożenie wniosku do Ministra Finansów o przyznanie środków z rezerwy celowej. Wniosek nie został zrealizowany pomimo stosownych działań, podjętych przez Ministra Infrastruktury.

Dotacje budżetowe

Dotacje podmiotowe dla części 21 przewidziano w ustawie budżetowej na rok 2009 w wysokości 96.369,0 tys. zł (łącznie ze świadczeniami na rzecz osób fizycznych w kwocie 109,0 tys. zł). W trakcie roku budżetowego zwiększono je o kwotę 3.561 tys. zł. Omawiane dotacje przeznaczone były na dofinansowanie funkcjonowania akademii morskich w Gdyni i Szczecinie.

Z ogólnej kwoty dotacji w wysokości 100.039,0 tys. zł, na działalność dydaktyczną przeznaczono 88.036,0 tys. zł, a na pomoc materialną dla studentów – 12.003,0 tys. zł.

Dotację wykorzystano w całości i zgodnie z przeznaczeniem. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do sposobu planowania i stopnia wykorzystania dotacji.

Wydatki w układzie zadaniowym

W części 21 w ramach realizacji budżetu zadaniowego Ministerstwo Infrastruktury wyróżniło 3 zadania i 16 podzadań. Na ich realizację wydatkowano 484.926,0 tys. zł, co stanowiło 95,3% zaplanowanych wydatków (508.887,0 tys. zł).

Z ustaleń kontroli wynika, że realizując zadanie „*Bezpieczeństwo w obszarach morskich*” nie wykonano przyjętych mierników. I tak:

- wykonanie prac związanych z zabezpieczeniem brzegu morskiego wykonano na odcinku 5,79 km, tj. w 92,6% (plan 6,25 km);

- na realizację podzadania program wieloletni na lata 2008 – 2011 „*Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu*”, którego miernikiem była wysokość poniesionych nakładów, wydatkowano 1.466,0 tys. zł, tj. 29,3% zaplanowanych środków;
- na realizację podzadania „*Ratowanie życia ludzkiego oraz zwalczanie zanieczyszczeń na morzu*”, którego miernikiem była wielkość poniesionych nakładów wydatkowano 25.605,0 tys. zł, tj. 78,1% zaplanowanych środków.

Ustalono ponadto, że - podobnie jak w 2008 r. - niektóre mierniki przyjęte na etapie projektowania okazały się nieadekwatne do podzadań przypisanych jednostkom. Dotyczyło to m.in. następujących podzadań:

- zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi morskiej (utrzymanie torów wodnych, oznakowanie nawigacyjne dróg morskich i kotwiczowisk w portach i przystaniach morskich)
- ochrona środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem ze statków;
- koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego;
- członkostwo w międzynarodowych organizacjach i instytucjach UE;
- merytoryczna koordynacja działalności dysponenta;
- kształtowanie warunków dla rozwoju bezpieczeństwa morskiego;
- zapewnienie sprawnej działalności ministerstwa i obsługi pracowników;
- funkcjonowanie przedstawicielstw zagranicznych;
- realizacja zadań obronnych;
- obsługa techniczna.

Dla wyżej wymienionych podzadań używany był jeden miernik, tj. „*stopień wykorzystania budżetu*”. W ocenie NIK, taki miernik nie odzwierciedla specyfiki tych podzadań i precyzyjnie nie charakteryzuje ich różnorodności. Po kontroli wykonania budżetu w 2008 r. NIK wnioskuje do Ministra Infrastruktury o określenie adekwatnych mierników do specyfiki realizowanych zadań (podzadań) w ramach budżetu zadaniowego oraz przypisanie ich realizacji właściwym jednostkom. Minister Infrastruktury poinformował NIK, że w lutym 2009 r. wyłoniono wykonawcę do opracowania na 2009 r.

i kolejne lata optymalnej i adekwatnej do potrzeb poszczególnych dysponentów bazy mierników dla budżetu zadaniowego. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli, MI nie wdrożyło jeszcze mierników, zaproponowanych przez tego wykonawcę.

Środki z budżetu Unii Europejskiej

W ustawie budżetowej na rok 2009 środki na finansowanie i współfinansowanie projektów realizowanych w części 21 z udziałem środków pochodzących z budżetu UE ustalono w kwocie 40.539,0 tys. zł (w 2008 r. – w kwocie 47.942,0 tys. zł). W wyniku zmian planu wydatków środki te zwiększono do kwoty 50.557,2 tys. zł (o 24,7%), z czego na realizację zadań w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport przeznaczono 23.223,0 tys. zł, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – 26.867,0 tys. zł, Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna – 457,0 tys. zł oraz Regionu Morza Bałtyckiego – 10,0 tys. zł.

Ustalono, że Minister Infrastruktury dokonał blokady wydatków na łączną kwotę 11.559,0 tys. zł. Główną przyczyną tego był brak możliwości wydatkowania środków, m.in. z powodu przedłużających się procedur przetargowych, przesunięć terminów podpisania umów o dofinansowanie projektów oraz opóźnień w wydawaniu decyzji środowiskowych. Wykorzystanie środków w 2009 r. (łącznie ze środkami zablokowanymi) wyniosło 49.457,0 tys. zł, tj. 97,8%.

Inne ustalenia kontroli

NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie kontroli finansowej, audytu wewnętrznego oraz nadzoru i kontroli nad przebiegiem realizacji budżetu. NIK nie zgłasza zastrzeżeń do wykonania planu zadań audytowych. W 2009 r. zrealizowano zaplanowane zadania audytowe, pozostające w związku z gospodarką morską. Zadania te dotyczyły prawidłowości wydawania pozwoleń na przeprowadzanie badań naukowych, wydawania decyzji o wstrzymaniu badań oraz przygotowania do wdrażania budżetu zadaniowego.

Po zakończeniu badań w ramach realizacji powyższych zadań zostały sformułowane stosowne zalecenia, opinie i wnioski.

Ustalenia innych kontroli

W 2009 r. NIK przeprowadziła kontrolę dotyczącą działalności Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni. Kontrola dotyczyła przygotowania, rozpoczęcia

i realizacji inwestycji „*Budowa Bazy Zwalczania Zanieczyszczeń w Świnoujściu*”, w całości finansowanej ze środków budżetowych¹². Z ustaleń tej kontroli wynikało, że nie został dotrzymany termin zakończenia przedmiotowej inwestycji. Termin zakończenia przedmiotowej inwestycji był planowany na 30 listopada 2008 roku. Jej wykonawca zgłosił gotowość do odbioru końcowego robót dopiero w dniu 29 grudnia 2008 r., natomiast faktyczny ich odbiór nastąpił 24 lutego 2009 roku. Ponadto, do dnia 28 sierpnia 2009 r. nie wyegzekwowano od wykonawcy usunięcia wad i usterek, stwierdzonych podczas odbioru końcowego, pomimo upływu 3. kolejnych terminów ich usunięcia.

¹² Nr kontroli: K/09/005.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Protokół

Protokół kontroli został podpisany przez Ministra Infrastruktury bez zastrzeżeń w dniu 12 kwietnia 2010 roku. Na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli Minister Infrastruktury złożył dodatkowe wyjaśnienie do tego protokołu. W wyjaśnieniu tym Minister poinformował o oddaleniu skargi kasacyjnej wniesionej przez Urząd Morski w Szczecinie od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2008 r. w przedmiocie określenia Urzędowi Morskiemu podatku od nieruchomości z tytułu gruntów pokrytych morskimi wodami wewnętrznymi. Poinformował również o działaniach podjętych dla uzyskania środków na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych, dotyczących niezapłaconego podatku od nieruchomości przez urzędy morskie w Szczecinie i Gdyni.

Wystąpienie pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne skierowano do Ministra Infrastruktury w dniu 15 kwietnia 2010 roku. W wystąpieniu tym sformułowano wnioski dotyczące pilnej potrzeby rozwiązania problemu należności i zaległości oraz narastających gwałtownie zobowiązań wymagalnych i ich skutków, wprowadzenia skuteczniejszego nadzoru nad podległymi jednostkami w zakresie planowania, organizacji i koordynacji inwestycji, rozważenia zasadności realizacji programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” bądź stosowne znowelizowanie obowiązującego harmonogramu jego realizacji, określenia adekwatnych mierników do specyfiki realizowanych zadań (podzadań) w ramach budżetu zadaniowego oraz przypisanie ich realizacji właściwym jednostkom, a także rozpatrzenia sprawy odwołania armatora cypryjskiego.

Minister Infrastruktury skorzystał z przysługującego mu prawa¹³ i w piśmie z dnia 23 kwietnia 2010 r. zgłosił dwa zastrzeżenia w sprawie zawartych w wystąpieniu uwag. Zastrzeżenia te dotyczyły:

- nieuprawnionego – zdaniem Ministra – stwierdzenia o „merytorycznej zasadności” decyzji wydanych przez organy samorządowe, nakładających obowiązek zapłacenia

¹³ Na podstawie art. 61 ust.1 i 2 ustawy o NIK.

podatku za grunty pokryte morskimi wodami wewnętrznymi;

- uwagi w sprawie nierealnego planowania i realizacji zadań inwestycyjnych.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu powyższych zastrzeżeń na posiedzeniu w dniu 12 maja 2010 r. - podjęło uchwałę¹⁴ w sprawie oddalenia zastrzeżeń Ministra Infrastruktury do wystąpienia pokontrolnego NIK w związku z przeprowadzoną kontrolą w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 21 – Gospodarka morska.

¹⁴ W trybie określonym w art. 24 ust. 1 - 3 ustawy o NIK.

Załącznik nr 1

Dochody budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie	2008	2009		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł				%%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Część 21 – Gospodarka morską ogółem, w tym:	8.674,6	6.406,0	11.749,0	15.681,0	180,8	244,8	133,5
1.	Dział 600 – Transport i łączność	7.575,1	6.153,0	11.324,0	14.631,6	193,2	237,8	129,2
1.1	Rozdział 60043 – Urzędy morskie	7.514,8	6.028,0	10.850,0	14.229,1	189,3	236,1	131,1
1.2	Rozdział 60044 – Ratownictwo morskie	9,5	125,0	432,0	360,3	3792,6	288,2	83,4
1.3	Rozdział 60097 – Gospodarstwa pomocnicze	4,4	-	42,0	42,2	959,1	-	100,0
2	Dział 750 Administracja publiczna	80,6	31,0	48,0	75,2	93,3	242,0	156,7
2.1	Rozdział nr 75001 – Urzędy naczelne i centralne organów administracji rządowej	80,6	31,0	48,0	75,2	93,3	242,0	156,7
3.	Dział 752 Obrona narodowa	-	50,0	54,0	8,7	-	17,4	16,1
3.1	Rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne	-	50,0	54,0	8,7	-	17,4	16,1
4.	Dział 755 Wymiar sprawiedliwości	1.018,3	172,0	278,0	920,4	90,4	535,1	331,1
4.1	Rozdział 75504 – Izby morskie	1.018,3	172,0	278,0	920,4	90,4	535,1	331,1
5.	Dział 803 – Szkolnictwo wyższe	0,5	-	45,0	45,2	9040,0	-	100,4

Załącznik nr 2

Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie*	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie*			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem, w tym:	506.775,1	415.143,0	508.886,7	484.926,0	95,7	116,8	95,3
1.	Dział 600 – Transport i łączność	381.051,3	262.546,0	352.409,6	333.177,3	87,4	126,9	94,5
1.1.	Rozdział 60043 - Urzędy morskie	305.337,2	199.076,0	278.764,1	269.654,1	88,3	135,5	96,7
1.2.	Rozdział 60044 - Ratownictwo morskie	62.175,0	50.940,0	51.454,5	41.501,2	66,7	81,5	80,7
1.3.	Rozdział 60078 - Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	1.532,1	-	9.661,0	9.661,0	630,1	-	100,0
1.4.	Rozdział 60095 – Pozostała działalność	12.007,0	12.530,0	12.530,0	12.360,9	102,9	98,7	98,7
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	10.699,2	10.669,0	11.140,9	9.998,0	93,4	93,7	89,7
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	10.147,6	9.961,0	10.406,9	9.265,3	91,3	93,0	89,0
2.2.	Rozdział 75057 - Placówki zagraniczne	551,6	708,0	734,0	732,7	132,8	103,5	99,8
3.	Dział 752 – Obrona narodowa	255,5	330,0	177,2	74,7	29,1	22,6	42,2
3.1.	Rozdział 75212 - Pozostałe wydatki obronne	255,5	330,0	177,2	74,7	29,1	22,6	42,2
4.	Dział 755 - Wymiar sprawiedliwości	2.395,3	1.763,0	1.763,0	1.649,8	68,9	93,6	93,6
4.1.	Rozdział 75504 - Izby morskie	2.395,3	1.763,0	1.763,0	1.649,8	68,9	93,6	93,6
5.	dział 803 – Szkolnictwo wyższe	91.917,6	96.478,0	100.039,0	100.039,0	108,8	103,7	100,0
5.1.	Rozdział 80306 - Działalność dydaktyczna	80.279,6	84.475,0	88.036,0	88.036,0	109,7	104,2	100,0
5.2.	Rozdział 80309 - Pomoc materialna dla studentów	11.638,0	12.003,0	12.003,0	12.003,0	103,1	100,0	100,0
6.	Dział 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	20.456,2	43.357,0	43.357,0	39.987,2	195,5	92,2	92,2
6.1.	Rozdział 90018 - Ochrona brzegów morskich	20.456,2	43.357,0	43.357,0	39.987,2	195,5	92,2	92,2

- Łącznie z wydatkami niewygasającymi.

Załącznik nr 3

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Wyszczególnienie		Wykonanie 2008 r.			Wykonanie 2009 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodz. na 1 pełnozatrudnion.	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodz. na 1 pełnozatrudnion.	
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Część 21 – Gosp. Morska - ogółem, W tym :	1.923	72.243,7	3.130,7	1.908	89.479,3	3.908,1	124,8
	01	985	32.600,4	2.758,1	953	40.458,6	3.537,8	128,3
	02	2	65,3	6.886,8	1	138,3	11.525,0	167,3
	03	920	37.583,4	3.404,3	949	48.328,3	4.243,8	124,7
	09	6	733,9	10.192,7	-	-	-	-
	10	5	544,4	9.072,6	4	432,3	9.006,3	99,2
	16	5	616,3	10.271,4	1	121,8	10.150,0	98,8
1.	Dział 600, w tym:	1.814	64.791,4	2.976,5	1.803	83.047,7	3.838,4	130,0
	- 01	950	30.934,6	2.713,6	918	38.838,2	3.526,6	130,0
	- 03	862	33.622,5	3.250,4	884	44.086,6	4.155,9	128,0
	- 10	2	234,4	9.766,7	1	122,9	10.241,7	104,9
1.1.	Rozdział 60043, w tym:	1.543	53.121,9	2.869,0	1.538	69.337,2	3.757,8	131,0
	- 01	679	19.265,1	2.364,4	653	25.127,7	3.206,7	140,1
	- 03	862	33.622,5	3.250,4	884	44.086,6	4.156,0	127,9
	- 10	2	234,4	9.764,8	1	122,9	10.241,7	104,9
1.2.	Rozdz. 60044, w tym :	271	11.669,5	3.588,4	265	13.710,5	4.311,5	120,2
	- 01	271	11.669,5	3.588,4	265	13.710,5	4.311,5	120,2
2.	Dział 750	80	5.631,2	5.863,9	82	5.361,2	5.448,4	92,9
2.1.	Rozdział 75001 w tym :	80	5.631,2	5.863,9	82	5.361,2	5.448,4	92,9
	01	12	578,7	4.018,9	12	550,0	3.819,4	95,0
	02	2	165,3	6.886,8	1	138,3	11.525,0	167,4
	03	58	3.960,9	5.691,0	65	4.241,7	5.438,1	95,6
	10	3	310,0	8.611,0	3	309,4	8.594,4	99,8
	16	5	616,3	10.271,4	1	121,8	10.150,0	98,8
3.	Dział 755	29	1.821,0	5.232,8	23	1.070,3	3.877,9	74,1
3.1.	Rozdział 75504 w tym :	29	1.821,0	5.232,8	23	1.070,3	3.877,9	74,1
	01	23	1.087,1	3.938,9	23	1.070,3	3.877,9	98,5
	09	6	733,9	10.192,7	-	-	-	-

Status zatrudnienia:

- 01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń,
- 02 - osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe,
- 03 - członkowie korpusu służby cywilnej,
- 09 - sędziowie i prokuratorzy,
- 10 - żołnierze i funkcjonariusze, którzy podjęli służbę przed dniem 1.01.1999r.
- 16 - osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi ani kierowniczymi stanowiskami w służbie zagranicznej.

Załącznik nr 4

Kalkulacja oceny końcowej część 21 – Gospodarka morską

Oceny wykonania budżetu części 21 – Gospodarka morską dokonano stosując kryteria¹⁵ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku.

Dochody : 15.681,0 tys. zł

Wydatki : 484.926,0 tys. zł

Łączna kwota G : 500.607,0 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = D : G = 0,0313$

Nieprawidłowości w dochodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa dochodów: (5)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,9687$

Ocenę wydatków obniżono ze względu na niski stopień wykonania planu zadań inwestycyjnych, nierealnego planowania tych zadań oraz wysoki poziom zobowiązań wymagalnych w tej części budżetu (449.208,4 tys. zł.).

Ocena cząstkowa wydatków (3)

Wynik końcowy $Wk: 5 \times 0,0313 + 3 \times 0,9687 = 0,1565 + 2,9061 = 3,0626$, co oznacza ocenę pozytywną z zastrzeżeniami.

¹⁵ Porównaj: http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_kryteria_oc_wyk_budz_2010.pdf

Załącznik nr 5

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Sejmowa Komisja Infrastruktury
8. Minister Finansów
9. Minister Infrastruktury
10. Minister Sprawiedliwości
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego