



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**
Jacek Kościelniak

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2010 r.

**Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury**

P/09/065
KKT-4100-02-01/2010

Szanowny Panie Ministrze,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych – skontrolowała działalność Ministerstwa Infrastruktury (MI) w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 roku w części 26 – Łączność.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 26 – Łączność.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 26 – Łączność (cz. 26) pod względem:

- 1) opracowania projektu budżetu na rok 2009 oraz układu wykonawczego (planu dochodów i wydatków). Projekt budżetu na rok 2009 opracowano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz.U. Nr 87, poz. 537). Układ wykonawczy przedłożono Ministrowi Finansów terminowo, w granicach kwot wynikających z ustawy budżetowej na rok

2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 58 ze zm.), z podziałem na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych;

- 2) realizacji planu dochodów budżetowych. Plan dochodów, określony w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz.U. Nr 128, poz. 1057) w wysokości 9.541 tys. zł, zrealizowano w kwocie 10.001,1 tys. zł, tj. w 104,8%. Dochody roku 2009 były o 9.899,4 tys. zł wyższe niż w roku poprzednim. Przyczyną były wpływy w wysokości 9.983,9 tys. zł (nie były planowane w ustawie budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r.), uzyskane w dziale 752 – Obrona narodowa, rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne. Były to zwroty z niewykorzystanych przez TP SA środków finansowych, które zostały przekazane Spółce w latach 1999 – 2000 przez b. Ministra Łączności – Departament Spraw Obronnych (wówczas dysponenta głównego cz. 26) i przeznaczone na realizację w kolejnych latach (nawet do roku 2012) zadań inwestycyjnych niejawnych na rzecz obronności kraju. Na realizację tych zadań inwestycyjnych zostały zawarte z TP SA trzy umowy niejawne przez b. Ministra Łączności (przed zniesieniem Ministerstwa Łączności w 2001 r., przejęciem działu łączność na okres ok. trzech miesięcy przez Ministra Gospodarki, a następnie w listopadzie 2001 r. przez Ministra Infrastruktury). Zadania te postulowane były wówczas przez Ministerstwo Obrony Narodowej (MON) i Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

Przyczyną niewykorzystania przez TP SA całości przekazanych środków było przerwanie realizacji tych inwestycji w latach 2005 – 2007. Wynikało to z braku podstaw prawnych do kontynuowania niektórych zadań po wygaśnięciu uchwał Komitetu Obrony Kraju, zmiany przepisów dotyczących zagadnień obronnych systemów łączności i systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, zmian w strukturze i kompetencjach centralnych organów administracji rządowej w zakresie wykonywania zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, a także braku jednoznacznego stanowiska MON odnośnie ich kontynuacji. Po zapoznaniu się (w trybie niejawnym) o stanie realizacji tych inwestycji oraz środkach budżetowych pozostających na koncie inwestycyjnym w TP SA, Minister Infrastruktury podjął decyzję o zwrocie niewykorzystanych środków do budżetu państwa. Część zwrotów w wysokości 9.480 tys. zł (5.472,3 tys. zł – kwota główna i 4.007,6 tys. zł – odsetki bankowe) została przekazana przez TP SA w dniu 25 lutego 2009 r. na wniosek Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 roku. Pozostałe środki wpłynęły w dniu 21 grudnia 2009 r. na wniosek Sekretarza Stanu MI z dnia 3 grudnia 2009 roku.

Ponadto, w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej uzyskano dochody w wysokości 17,2 tys. zł. Ich źródłem były wpływy z tytułu rozliczeń za rok ubiegły kosztów

delegacji, zwroty przez Komisję Europejską kosztów zakupu biletów lotniczych, zwrot kosztów postępowania kasacyjnego przez Netia SA oraz zwroty za rozmowy telefoniczne.

Ustalono, że zgodnie z terminami, określonymi w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.), uzyskane dochody przekazano na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa;

- 3) wykonania planu wydatków budżetowych. Plan wydatków określony w ustawie budżetowej na rok 2009 w wysokości 17.841 tys. zł, został zmniejszony o 115 tys. zł w związku z wejściem w życie przywołanej ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009. Ograniczenie to dotyczyło wyłącznie bieżących wydatków obronnych (dział 752 – Obrona narodowa, rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne). Ponadto, w wyniku wprowadzonych zmian czterema decyzjami Ministra Finansów - zgodnie z art. 133 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), zwanej dalej ufp – zwiększono ten plan z rezerw celowych budżetu państwa o 77,3 tys. zł (o 0,4%). Plan wydatków, wynoszący po tych zmianach 17.803,3 tys. zł, wykonano w wysokości 16.771,3 tys. zł, tj. w 94,2%. Niższe od planowanego wykonanie wydatków wynikało z niepełnego wykonania funduszu wynagrodzeń wraz z pochodnymi (o 430,6 tys. zł), a także oszczędności w zakresie bieżących wydatków rzeczowych związanych z funkcjonowaniem MI. Zrealizowane wydatki w porównaniu z rokiem poprzednim były o 4.623,9 tys. zł niższe (o 21,6%). Główną przyczyną było zakończenie finansowania w 2008 r. realizacji programu wieloletniego pn. „Rozwój telekomunikacji i poczty w dobie społeczeństwa informacyjnego”. Na ten cel przeznaczono wówczas 3.000 tys. zł. Ponadto kwota wynagrodzeń zmniejszyła się w 2009 r. o 2.040,7 tys. zł. Wiązało się to z redukcją limitu zatrudnienia i wykonaniem przeciętnego zatrudnienia mniejszym o 22 osoby (o 16,9%). Szczegółowa analiza wydatków wykazała, że:

- zrealizowano je na zasadach określonych w art. 35 ust. 3 pkt 1 ufp, tj. w sposób celowy i oszczędny, a także zgodnie z zasadami i trybem udzielania zamówień publicznych, określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.). Ocenę tę oparto na podstawie szczegółowego badania 107 dowodów księgowych w Biurze Finansowym MI (centrala MI pełniąca funkcję dysponenta III stopnia). Dotyczyły one zamówień i zleceń o najwyższych kwotowo wartościach w ramach wydatków działu 600 - Transport i łączność oraz działu 750 - Administracja publiczna o łącznej wartości 2.067,6 tys. zł. Stanowiło to 14,8% całości wydatków cz. 26, wykonanych w centrali MI w 2009 r.,

- wydatki zostały wykonane w granicach kwot ustalonych w ustawie budżetowej na rok 2009 po nowelizacji, z uwzględnieniem wspomnianych zmian wynikających z decyzji Ministra Finansów oraz przeniesień, dokonanych siedmioma decyzjami dysponenta środków zgodnie z art. 148 ufp. Przeniesienia te były celowe, właściwie udokumentowane oraz wynikały z okresowych analiz i przewidywanego zaangażowania środków. Przyznane przez Ministra Finansów środki z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 77,3 tys. zł zostały wydatkowane w całości oraz zgodnie z przeznaczeniem,
- nie przekroczono planu wydatków na wynagrodzenia, ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2009 w kwocie 8.379 tys. zł, który – trzema decyzjami Ministra Finansów - został zwiększony o 58,7 tys. zł oraz zmniejszony łącznie o 104,4 tys. zł w wyniku trzech przeniesień. Po tych zmianach plan wynagrodzeń wyniósł 8.333,3 tys. zł, a wykonano go w kwocie 8.036,8 tys. zł, tj. o 296,5 tys. zł mniej niż w planie po zmianach (o 3,6%). Niepełne wykorzystanie funduszu wynagrodzeń wynikało z rotacji pracowników, zatrudnienia nowych pracowników z niskim stażem pracy przy wynagrodzeniach niższych niż średnia budżetowa, a także oszczędności w następstwie wypłaconych zasiłków macierzyńskich i chorobowych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego zatrudnionego było o 259 zł niższe (o 4%) niż w 2008 r. i zmniejszyło się z 6.460 zł do 6.201 zł. Przeciętne zatrudnienie wyniosło natomiast 108 osób i zmniejszyło się w porównaniu z 2008 r. o 22 osoby (o 16,9%). W porównaniu do planowanego limitu zatrudnienia (122 osoby) przeciętne zatrudnienie było niższe o 14 osób (o 11,5%), podczas gdy w 2008 r. – o 26 osób. O podjęcie działań zmierzających w tym kierunku, NIK wniosowała do Ministra Infrastruktury po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r.,
- zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.) w 2009 r. utworzono fundusz nagród w służbie cywilnej w wysokości 3% funduszu wynagrodzeń, tj. 201,9 tys. zł. W ciągu roku – zgodnie z art. 93 ust. 2 przywołanej ustawy, fundusz ten został podwyższony w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia o kwotę 762,5 tys. zł (o środki pozostałe w związku z niepełnym zatrudnieniem oraz oszczędnością funduszu płac z tytułu wypłaconych zasiłków macierzyńskich i chorobowych). Pozwoliło to na wypłatę członkom korpusu służby cywilnej nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej w łącznej kwocie 964,4 tys. zł. W roku 2009 nie wypłacono nagród dla „R”,
- zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. Nr 20, poz. 101 ze zm.), po zmianach dokonanych przepisami ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie

ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 33, poz. 254), w okresie od marca do grudnia 2009 r. wprowadzono ograniczenia wynagrodzeń dla „R” – do poziomu z grudnia roku 2008,

- osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe nie będące kierowniczymi stanowiskami państwowymi (status 16) przeniesione zostały z zajmowanych stanowisk do korpusu służby cywilnej – zgodnie z art. 193 i 195 ustawy o służbie cywilnej,
 - wydatki na pochodne od wynagrodzeń, obejmujące składki na ubezpieczenia społeczne oraz na Fundusz Pracy, wyniosły łącznie 1.151,6 tys. zł i były o 134,1 tys. zł (o 10,6%) niższe od planu po zmianach. Przy wypłacie wynagrodzeń przestrzegano terminowości i prawidłowości naliczania odprowadzanych i opłacanych składek,
 - zobowiązania budżetowe na koniec 2009 r. wynosiły 680,3 tys. zł. Z ogólnej kwoty zobowiązań, aż 631,1 tys. zł (92,8%) stanowiło zobowiązanie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Pozostałe płatności dotyczyły zobowiązań związanych z działalnością bieżącą. Zostały one uregulowane w styczniu 2010 r., zgodnie z wyznaczonymi terminami płatności. Z tytułu zobowiązań powstałych w 2009 r. nie naliczono oraz nie płacono odsetek,
 - niewykorzystane środki budżetowe (532 tys. zł) zostały zwrócone na centralny bieżący rachunek budżetu państwa w terminie określonym w § 14 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Stanowiło to 16,9% środków przekazanych w grudniu przez Ministerstwo Finansów;
- 4) przekazania, a następnie poprawnego rozliczenia dotacji przedmiotowej dla PPUP „Poczta Polska” – zgodnie z przepisami art. 33 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.). Dotowaniem było objęte doręczanie przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat pocztowych, w tym przesyłek dla ociemniałych i obowiązkowych egzemplarzy bibliotecznych. Określona w ustawie budżetowej na rok 2009 dotacja (w wysokości 1.900 tys. zł) została przekazana - zgodnie z zapotrzebowaniem zgłoszonym przez operatora – w pełnej kwocie. Ponadto ustalono, że:
- realizacja dopłat w powiązaniu z wykonaniem zadań objętych dotowaniem przebiegała zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych (Dz.U. Nr 113, poz. 777) oraz

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 lutego 2007 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do świadczonych usług pocztowych podlegających ustawowemu zwolnieniu z opłat pocztowych (Dz.U. Nr 27, poz. 180),

- podstawą obliczenia przekazanej dotacji była udokumentowana i zaewidencjonowana łączna wartość utraconych wpływów taryfowych przez PPUP „Poczta Polska” (od dnia 1 września 2009 r. Poczta Polska SA) z tytułu ustawowego zwolnienia z opłat pocztowych przesyłek nadanych w 2009 r.,
 - rozliczenie dotacji stanowiły przekazane do MI – sprawdzone i potwierdzone za zgodność pod względem formalnym i rachunkowym przez Drugi Mazowiecki Urząd Skarbowy w Warszawie – poprawnie wypełnione formularze, sporządzone zgodnie z wymaganiami określonymi w załącznikach do wyżej przywołanych rozporządzeń Ministra Finansów;
- 5) organizacji systemu księgowości oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych. Badanie próby 171 dowodów i zapisów księgowych – wybranej metodą monetarną – na łączną kwotę 21.204,2 tys. zł (próba ta dotyczyła czterech części budżetowych, tj. 18, 21, 26 i 39), z czego 13 dowodów dotyczyło części 26 (w badaniu tej części uwzględniono również 94 dowody dobrane celowo) - nie wykazało nieprawidłowości w zakresie zgodności oraz wiarygodności sprawozdawczości bieżącej i rocznej;
- 6) wiarygodności rocznych sprawozdań budżetowych Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz kwartalne Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń. Sprawozdania te przedstawiają – w opinii NIK – prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań w 2009 r., zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych;
- 7) realizacji wniosków pokontrolnych, sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 roku. NIK wnioskowała o przyspieszenie prac legislacyjnych nad przygotowaniem nowych regulacji prawnych w zakresie rynku pocztowego (ze względu na zobowiązanie do implementacji przepisów dyrektywy 2008/06/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty – Dz.U. UE. L 52) oraz prac związanych z planowanym przechodzeniem z nadawania telewizyjnego analogowego na cyfrowe. Ustalono, że w 2009 r. został przygotowany projekt ustawy o cyfryzacji nadawania sygnału telewizyjnego oraz projekt założeń do ustawy Prawo pocztowe. Założenia te, po przyjęciu przez kierownictwo MI, zostały skierowane do uzgodnień środowiskowych

(w dniu 3 listopada 2009r.), międzyresortowych (w dniu 9 listopada 2009r.), a następnie w dniu 25 lutego 2010 r. – do rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich.

Zastrzeżenia NIK w zakresie kontrolowanej działalności dotyczą natomiast:

- 1) niezweryfikowania – do czasu zakończenia kontroli NIK – poprawności rozliczenia niewykorzystanych przez TP SA środków finansowych, przekazanych tej Spółce w latach 1999 – 2000 na realizację inwestycji niejawnych w obszarze zadań obronnych. Ustalono, że do dnia wpływu zwrotu tych środków na rachunek dochodów MI (w dniu 25 lutego 2009 r.), Departament Budżetu MI nie dysponował wiedzą w sprawie ich przekazania TP SA. W dokumentacji księgowej (księgach rachunkowych, sprawozdaniach budżetowych, sprawozdaniach finansowych), od czasu przejęcia przez Ministra Infrastruktury działu łączność (w listopadzie 2001 r.), nie były ewidencjonowane żadne należności od TP SA. Ustalono, że o sprawdzenie poprawności dokonanych rozliczeń z omawianego tytułu, w tym kwoty głównej oraz stosownych odsetek, Departament Budżetu MI wielokrotnie zwracał się do Departamentu Spraw Obronnych MI. Z analizy treści tej korespondencji wynika, że z powodu braku kompletności dokumentacji źródłowej, nie było możliwe m.in. ustalenie daty przekazania środków, ich charakteru (dotacja, wydatki bieżące, środki obce), daty rozpoczęcia naliczania właściwych odsetek, przyczyn zwrotu tych środków w dwóch transzach (21 lutego i 21 grudnia 2009 r.), a także ewentualnych przyczyn wcześniejszego nierozliczenia przedmiotowych środków. W tej sytuacji, jeszcze w toku kontroli NIK, Departament Budżetu MI wystąpił do departamentów Kontroli oraz Prawnego MI o pomoc w zakresie zbadania prawidłowości dokonanych rozliczeń;
- 2) niepełnej realizacji budżetu w układzie zadaniowym oraz niewłaściwego doboru większości mierników, monitorujących stopień realizacji celów. Budżet zadaniowy zaplanowano według dwóch funkcji państwa, tj. 6. – Koordynacja polityki gospodarczej kraju oraz 22. – Tworzenie i koordynacja polityki. W ramach tych funkcji wyróżniono cztery zadania, które odzwierciedlały priorytety działalności dysponenta części 26. W skład jednego wchodziły trzy podzadania w ramach funkcji 6., a pozostałe trzy w ramach funkcji 22. uwzględniały pięć podzadań. Dla wszystkich zadań i podzadań określono plan wydatków, prawidłowo zdefiniowano cele, które planowano osiągnąć w wyniku realizacji zadań/podzadań oraz określono mierniki. Na realizację zadań przewidziano po zmianach 17.803,3 tys. zł, a wydatkowano 16.771,3 tys. zł (tj. 94,2%). Na zadanie 6.3. – Wspieranie rozwoju i regulacja rynku telekomunikacyjnego i pocztowego przeznaczono 6.208 tys. zł (co stanowiło 96,4% planu po zmianach). Spośród trzech mierników przypisanych do tego zadania wykonano jeden – ilość operatorów pocztowych działających na rynku w szt. (120% planu). Nie uzyskano natomiast planowanych wskaźników gęstości telefonicznej w % (telefonii stacjonarnej – 86,8% planu, telefonii komórkowej – 94,2% planu) oraz wskaźnika dostępu do sieci

internetowej w % – 82% planu. Na realizację trzech pozostałych zadań w ramach funkcji 22. uwzględniających pięć podzadań przeznaczono 10.563 tys. zł (93% planu po zmianach). W ocenie NIK, niewystarczającym było użycie do monitorowania realizacji celów w przypadku powyższych zadań/podzadań tylko mierników wskazujących na stopień wykorzystania budżetu na dany rok w %.

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) objęcie nadzorem działań, podejmowanych przez właściwe komórki organizacyjne MI, mających na celu weryfikację poprawności (pod względem rachunkowym oraz terminowości) rozliczenia niewykorzystanych przez TP SA środków finansowych;
- 2) podjęcie prac nad doбором mierników, które umożliwią rzetelne monitorowanie stopnia realizacji celów i będą adekwatne do specyfiki zadań/podzadań realizowanych w ramach budżetu zadaniowego części 26.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

2 powasaniene
