



**Wiceprezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**  
*Jacek Kościelniak*

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2011 r.

**Pan**  
**Cezary Grabarczyk**  
**Minister Infrastruktury**

P/10/064  
KKT-4100-01-01/2011

### **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 w zakresie wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 21 – Gospodarka morska.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie budżetu państwa w 2010 r. w części 21-Gospodarka morska.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonanie budżetu państwa w badanej części, pod względem:

- 1) wykonania planu dochodów budżetowych. Zrealizowane w 2010 r. dochody wyniosły 9.398,2 tys. zł i były o 33,7% wyższe od przewidzianych (7.028,0 tys. zł) w ustawie budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102). W porównaniu do 2009 r. dochody te były niższe o 40,1%, tj. o 6.282,8 tys. zł. Najwyższe dochody osiągnięto w dziale 600 - Transport i łączność (rozdział 60043 - Urzędy morskie), które wyniosły 8.987,5 tys. zł, co stanowiło 95,6% dochodów ogółem.

Przekroczenie planu dochodów budżetowych wynikało z uzyskania ponadplanowych wpływów m.in. z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych, grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności;

2) wykonania planu wydatków budżetowych. W ustawie budżetowej na rok 2010 zaplanowano wydatki w wysokości 614.745,0 tys. zł. Minister Finansów dokonał 21 zmian, zwiększając plan wydatków o 51.769,9 tys. zł. Zwiększeń dokonano głównie z rezerwy celowej (cz. 83) – 51.652,9 tys. zł. Minister Finansów dokonał także 2. zmniejszeń wydatków o łączną kwotę 51.194,2 tys. zł, w tym 1.252,2 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie projektu pn. „*Modernizacja linii kolejowej E65/C – E65 na odcinku Warszawa – Gdynia – obszar LCS Ciechanów*” i 52.942,0 tys. zł - na utworzenie nowej rezerwy celowej na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa. Ponadto, Minister Infrastruktury dokonał 2. blokad wydatków w łącznej kwocie 151.287,0 tys. zł, które miały pozostać nie wykorzystane w 2010 roku:

a) w dniu 22 września 2010 r. zablokował kwotę 54.628,0 tys. zł przewidzianą pierwotnie na realizację:

- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – 1.686,0 tys. zł,
- programu wieloletniego pn. „*Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską*” – 1.800,0 tys. zł,
- programu wieloletniego pn. „*Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu*” – 45.350,0 tys. zł,
- programu wieloletniego pn. „*Program Rozwoju Służb Ratownictwa Morskiego w latach 2007 – 2010*” – 200,0 tys. zł,
- programu wieloletniego pn. „*Program ochrony brzegów morskich*” – 5.566,0 tys. zł;

b) w dniu 13 grudnia 2010 r. zablokował kwotę 96.659,0 tys. zł, z czego 96.570,0 tys. zł pierwotnie przeznaczonych na realizację programu wieloletniego pn. „*Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu*”.

Analiza wydatków wykazała, że:

- zrealizowane wydatki w łącznej kwocie 546.493,3 tys. zł stanowiły 82,0% planu po zmianach i w porównaniu do 2009 r. były wyższe o 12,7%.

- wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 132.006,0 tys. zł, co stanowiło 88,7% planu po zmianach (148.804,0 tys. zł),
  - wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 414.487,3 tys. zł, tj. w 98,8% (w 2009 r. – 406.563,0 tys. zł),
  - wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 92.063,8 tys. zł (99,3% planu). Przeciętne zatrudnienie wyniosło 1.894 osoby i w porównaniu do planowanego limitu zatrudnienia (plan po zmianach) było niższe o 307 osób (tj. 13,9%). Mniejsze zatrudnienie dotyczyło głównie członków korpusu służby cywilnej i wynosiło 946 osób (plan po zmianach – 1114 osoby). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wynosiło 4.050,7 zł i w stosunku do 2009 r. (3.908,1 zł) wzrosło o 3,6%,
  - w całości i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano dotację podmiotową. W ustawie budżetowej, w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe, zaplanowano dotację podmiotową w wysokości 100.893,0 tys. zł, którą w wyniku 5 decyzji, zwiększono o 2.662,4 tys. zł do kwoty 103.666,4 tys. zł. Dotacje zostały w pełni wydatkowane przez dwie uczelnie, tj. Akademię Morską w Gdyni oraz Akademię Morską w Szczecinie, z czego na działalność dydaktyczną przeznaczono 91.499,4 tys. zł, a na pomoc materialną dla studentów 12.056,0 tys. zł,
  - na wydatki budżetu środków UE zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 21.704,0 tys. zł, którą następnie zwiększono do 34.773,5 tys. zł. Wydatkowano 34.334,2 tys. zł (98,7%);
- 3) poprawności ewidencji wydatków. Ocena taka wynika z badania próby 25 dowodów na łączną kwotę 13.520,5 tys. zł, wybranej metodą monetarną z systemu finansowo-księgowego MI. W próbie tej nie stwierdzono nieprawidłowości;
- 4) wiarygodności rocznych sprawozdań budżetowych, sporządzonych przez MI. Dotyczy to sprawozdań budżetowych Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych 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 obraz dochodów i wydatków oraz należności i zobowiązań w 2010 r., zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych. Sprawozdania przekazywane były w terminach zgodnych z przepisami;

- 5) organizacji systemu księgowości oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych. Badanie próby 26 dowodów i zapisów księgowych dotyczących części 21 – wybranej metodą monetarną – na łączną kwotę 14.020,5 tys. zł - nie wykazało nieprawidłowości w zakresie zgodności oraz wiarygodności sprawozdawczości bieżącej i rocznej;
- 6) poprawności przeprowadzanych postępowań przetargowych. Badanie czterech postępowań (dotyczących usług rezerwacji, sprzedaży i dostawy biletów lotniczych, dostawy akcesoriów komputerowych, ubezpieczeń pojazdów samochodowych i świadczenia usług telefonii komórkowej z dostawą aparatów telefonicznych) – o wartości 1.713,6 tys. zł wykazało, że były one przeprowadzane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.);
- 7) gospodarności, w odniesieniu do zawartych porozumień w sprawie rozłożenia na raty płatności podatkowych ciążyących na urzędach morskich (UM) w Szczecinie i Gdyni. Z tytułu niezapłaconych podatków od nieruchomości za lata 2004 – 2006, na tych urzędach ciążyły zobowiązania wobec władz samorządowych. W roku 2010 Minister Finansów przeznaczył (z rezerwy celowej) kwotę 82.890,2 tys. zł na spłatę tych zobowiązań. Dyrektorzy UM w Gdyni i Szczecinie zawarli łącznie 10 porozumień (na łączną kwotę 341.019,4 tys. zł) z władzami samorządowymi. W wyniku zawartych porozumień, UM zobowiązały się do zapłacenia powyższej kwoty w ratach w określonych terminach, uzyskując jednocześnie korzyść w postaci zaprzestania naliczania odsetek. W wyniku dokonanych spłat i zawartych porozumień, zobowiązania wymagalne zmniejszono z 449.208,4 tys. zł w roku 2009 do 4.185,9 tys. zł w 2010 r. (tj. o 99,1%);

Wyniki kontroli wskazują ponadto, że w 2010 r., podobnie jak w latach poprzednich, w części 21 wdrażano budżet w układzie zadaniowym.

Zastrzeżenia NIK w zakresie wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 21-Gospodarka morska dotyczą natomiast:

- 1) występowania należności i zaległości, które na koniec 2010 r. wynosiły 887,5 tys. zł (w 2009 r. wynosiły 973,0 tys. zł). Wszystkie dotyczyły działu 600-Transport i łączność, a przyczynami ich powstania było niezapłacenie lub nieterminowe wnoszenie opłat, m.in. z tytułu dzierżawy terenów i wynajmu lokali, czynszów, opłat portowych oraz wydanych decyzji administracyjnych;

- 2) wystąpienia (podobnie jak w roku 2009) znacznej różnicy pomiędzy zatrudnieniem planowanym a faktycznym. W planie na 2010 r. określono zatrudnienie w części 21 (bez szkół wyższych) na poziomie 2.201 osób. Przeciętne zatrudnienie wyniosło 1.894 osoby i było niższe o 307 osób (13,9%). Największe braki w zatrudnieniu (292 osoby) wystąpiły w UM oraz Morskiej Służbie Poszukiwania i Ratownictwa. Dotyczyły one członków korpusu służby cywilnej oraz osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń;
- 3) nierealnego planowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Wydatki majątkowe w wysokości 293.860,0 tys. zł przyjęte w ustawie budżetowej na rok 2010 zostały zmniejszone w wyniku zmian Ministra Finansów do kwoty 245.613,0 tys. zł, a w wyniku blokad Ministra Infrastruktury o 96.809,0 tys. zł (tj. do kwoty 148.804,0 tys. zł). Faktyczne wydatki na ten cel wyniosły 132.006,0 tys. zł, co stanowiło 44,9% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej i 88,7% planu po zmianach. Na przykład:
- na kontynuację programu wieloletniego pn. „*Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu*” przeznaczono w ustawie budżetowej 247.142,0 tys. zł. Uwzględniając dokonane zmniejszenia, budżet tej inwestycji zmniejszono do 105.222,0 tys. zł, a wydatkowano 93.115,0 tys. zł, tj. 37,7% środków zaplanowanych w ustawie oraz 88,5% środków po zmianach (w roku 2009 z zaplanowanej kwoty 5.000,0 tys. zł wydatkowano 1.466,0 tys. zł, tj. 29,3%). Przyczyną takiego stanu było m.in. opóźnienie w podpisaniu kluczowych umów dotyczących wykonawcy robót budowlanych oraz Inżyniera Kontraktu, dwumiesięczne opóźnienie w realizacji robót budowlanych. W grudniu 2010 r. Minister Infrastruktury dokonał blokady kwoty 96.570,0 tys. zł przeznaczonej na realizację programu uzasadniając, że środki te nie zostaną wykorzystane z powodu powstałych opóźnień,
  - kwotę 3.000,0 tys. zł przeznaczoną w ustawie budżetowej na kontynuację programu wieloletniego pn. „*Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską*” zmniejszono do 1.200,0 tys. zł, a wydatkowano 1.096,0 tys. zł, tj. 36,6% środków określonych w ustawie budżetowej oraz 91,3% planu po zmianach. Zgodnie z obowiązującym harmonogramem robót, dotyczącym realizacji tego programu, przyjętego przez Radę Ministrów uchwałą z dnia 13 listopada 2007 r., w roku 2010 na realizację budowy kanału

przewidywano nakłady w wysokości 120.000,0 tys. zł (wykop, obudowa brzegów, śluza, budowa toru wodnego, budowa mostu). Natomiast wykonywano jedynie badania związane ze środowiskiem (w roku 2009 z zaplanowanej kwoty 5.000,0 tys. zł wydatkowano 1.000,0 tys. zł tj. 20,0%). We wrześniu 2010 r. Minister Infrastruktury dokonał blokady kwoty 1.800,0 tys. zł przeznaczonej na realizację programu uzasadniając, że środki te nie zostaną wykorzystane. Po kontroli wykonania budżetu w roku 2009 kiedy stwierdzono, że harmonogram realizacji programu nie był realizowany – NIK zwróciła się o rozważenie zasadności jego realizacji bądź jego znowelizowanie. Program ten nie został dotychczas zaktualizowany, ani realizacja jego nie została zaniechana. W Ministerstwie Infrastruktury prowadzone były prace zmierzające do nowelizacji uchwały Rady Ministrów Nr 276/2007 z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie ustanowienia tego programu.

- kwotę 43.642,0 tys. zł przewidzianą w ustawie budżetowej na kontynuację programu wieloletniego pn. *”Program ochrony brzegów morskich”* zmniejszono do 38.076,0 tys. zł, a wydatkowano 33.461,0 tys. zł (76,7% przewidzianych w ustawie budżetowej) oraz 87,9% planu po zmianach. Przyczyną niewydatkowania przewidzianych środków, oprócz niesprzyjających warunków atmosferycznych, była konieczność dokonania zmian w istniejących projektach zabezpieczenia oraz opóźnienia w realizacji zadań. We wrześniu 2010 r. Minister Infrastruktury dokonał blokady kwoty 5.566,0 tys. zł przeznaczonej na realizację programu uzasadniając, że środki te nie zostaną wykorzystane (w roku 2009 ustawa budżetowa przewidywała na realizację tego programu kwotę 67.142,0 tys. zł, którą zmniejszono - w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej - do 42.162,0 tys. zł, tj. o 37,2%. Faktycznie wydatkowano 39.971,4 tys. zł, tj. 59,3% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej).

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

- 1) skuteczny nadzór nad podległymi jednostkami w zakresie planowania, organizacji, koordynacji i realizacji zadań inwestycyjnych;
- 2) podjęcie ostatecznych decyzji w sprawie realizacji programu wieloletniego *„Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”*;

Ponadto NIK wnosi o podjęcie stosownych działań zmierzających do ograniczenia zaległości budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, 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 przyczyn 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 przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

Z poważaniem  
