



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2011 r.

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

P/10/065
KKT-4100-02-01/2011

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 oraz budżetu środków europejskich w 2010 roku w części 26 – Łączność.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2010 r. w części 26 – Łączność.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonanie budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2010 r. w części 26 – Łączność pod względem:

- 1) opracowania projektu budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich na rok 2010 zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 (Dz.U. Nr 80, poz. 673 ze zm.). Został on sporządzony w granicach kwot wydatków (limitów), określonych przez Ministra Finansów. Materiały do projektu budżetu zostały opracowane na podstawie założeń (m.in. wskaźników makroekonomicznych) przyjętych przez Radę Ministrów na rok 2010.

Wielkości dochodów i wydatków budżetowych, a także wydatków budżetu środków europejskich, zgodne z projektem budżetu, ujęte zostały w ustawie budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102). Plany finansowe na rok 2010 w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa oraz wydatków budżetu środków europejskich dla części 26 opracowane zostały zgodnie z wielkościami wynikającymi z ustawy budżetowej na rok 2010, z podziałem na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych;

- 2) realizacji planu dochodów budżetowych. Plan dochodów, określony w ustawie budżetowej na rok 2010 w wysokości 60 tys. zł, zrealizowano w kwocie 90,8 tys. zł, tj. w 151,3%. Przyczyną przekroczenia planu dochodów było uzyskanie nieplanowanych wpłat od TP S.A. oraz Poczty Polskiej S.A. z tytułu zwrotu niewykorzystanych środków budżetowych, przekazanych tym jednostkom w roku 2009 na bieżące zadania obronne. Ponadto, w działach 750 – Administracja publiczna (rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej) oraz 752 – Obrona narodowa (rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne) uzyskano dochody w łącznej kwocie 41,3 tys. zł. Ich źródło stanowiły planowane wpływy z tytułu rozliczeń za rok poprzedni kosztów podróży delegacji zagranicznych, zwroty przez Komisję Europejską kosztów zakupu biletów lotniczych, zwroty za przekroczenie limitów rozmów telefonicznych, a także środki pochodzące ze sprzedaży składników majątkowych bezzwrotnie zwalnianych z rezerw państwowych mobilizacyjnych w jednostkach Telekomunikacji Polskiej S.A.

Dochody budżetowe części 26 wykonane w roku 2010 były o 9.910,3 tys. zł niższe niż w roku poprzednim. Przyczyną tego zmniejszenia były wpływy uzyskane jednorazowo w roku 2009 (w dziale 752 – Obrona narodowa, rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne) w wysokości 9.983,9 tys. zł. Były to zwroty z niewykorzystanych przez TP S.A. środków finansowych, które zostały przekazane tej spółce w latach 1999 – 2000 przez b. Ministra Łączności – dep. Spraw Obronnych (wówczas dysponenta głównego części 26) i przeznaczone w kolejnych latach na realizację zadań inwestycyjnych niejawnych na rzecz obronności kraju.

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 budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich. Plan wydatków budżetu państwa, określony w ustawie budżetowej na rok 2010 w wysokości 18.111 tys. zł, został – zgodnie z art. 154 i 177 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), zwanej dalej ufp – zwiększony z rezerw celowych budżetu państwa czterema decyzjami Ministra

Finansów łącznie o 23,7 tys. zł (o 0,1%). Plan wydatków budżetowych, wynoszący po tych zmianach 18.134,7 tys. zł, wykonano w wysokości 17.061,3 tys. zł, tj. w 94,1%. Niższe od planowanego po zmianach wykonanie wydatków budżetowych wynikało w głównej mierze z oszczędności w zakresie bieżących wydatków rzeczowych związanych z funkcjonowaniem MI, a także realizacji przez TP S.A. i Poczta Polska S.A. znacznej części zadań obronnych zaplanowanych do sfinansowania z części 26 (przedsięwzięcia szkoleniowe i konserwatorsko – remontowe) w oparciu o środki własne. Zrealizowane wydatki budżetowe roku 2010, w porównaniu z rokiem poprzednim (nie występowały środki europejskie), były o 290 tys. zł wyższe (o 1,7%).

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2010 r. wydatki z budżetu środków europejskich dla części 26 w kwocie 146 tys. zł przeznaczone były na realizację projektu „System informacyjny o infrastrukturze Szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa”. Projekt realizowany był przy udziale MI, na podstawie umowy partnerskiej z dnia 22 grudnia 2009 r. (partnerem wiodącym był Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy), w ramach 7 Osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, w zakresie podzadań 3.1 Weryfikacja danych, analizy formalno-prawne oraz 6.1 Budowa i utrzymanie treści e-warsztatów. Plan ten, przeznaczony w całości na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla czterech pracowników zaangażowanych w realizację Projektu, został – zgodnie z art. 154 ufp – zwiększony decyzją Ministra Finansów o 110,8 tys. zł w celu wykonania wydatków rzeczowych i wyniósł 256,8 tys. zł. Plan po zmianach wykonano w kwocie 233 tys. zł (w 90,7%). Przyczyną niepełnego wykonania były oszczędności w wysokości 22,5 tys. zł, powstałe w kategorii wydatków „wynagrodzenia z pochodnymi”. Ustalono, że świadczenia te ustalone zostały na poziomie niższym niż maksymalna wysokość wynagrodzeń przewidziana dla osób realizujących projekty współfinansowane ze środków UE. Ponadto, wspomniani pracownicy zostali zatrudnieni do realizacji Projektu w terminie późniejszym niż planowano. Szczegółowa analiza wydatków wykazała, że:

- zrealizowano je na zasadach określonych w art. 162 pkt 3 ufp, tj. zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, 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 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.). Ocenę tę oparto na podstawie szczegółowego badania 59 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 2.744,9 tys. zł. Stanowiło to 19,1% całości wydatków części 26, wykonanych w centrali MI w roku 2010,

- wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały wykonane w granicach kwot ustalonych w ustawie budżetowej na rok 2010, z uwzględnieniem wspomnianych zmian wynikających z decyzji Ministra Finansów oraz przeniesień, dokonanych 8 decyzjami dysponenta środków (7 decyzji na kwotę 514 tys. zł dotyczyło przeniesień w ramach planu wydatków budżetu państwa) – zgodnie z art. 171 ufp. Przeniesienia te były celowe, właściwie udokumentowane, a także wynikały z okresowych analiz i przewidywanego zaangażowania środków. Przyznane przez Ministra Finansów środki z rezerw celowych budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 133,8 tys. zł zostały wydatkowane w całości oraz zgodnie z przeznaczeniem,
- nie przekroczono planu wydatków na wynagrodzenia, ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2010 w kwocie 8.555 tys. zł. Plan ten, obejmujący wydatki budżetu państwa (8.431 tys. zł) oraz wydatki budżetu środków europejskich (124 tys. zł), został zwiększony dwoma decyzjami Ministra Finansów o 24,8 tys. zł oraz zmniejszony łącznie o 80,1 tys. zł – w wyniku dwóch przeniesień dokonanych w ramach rozdziału 75001. Po tych zmianach plan wynagrodzeń wyniósł 8.474,9 tys. zł (8.372,1 tys. zł - plan wydatków budżetu państwa, 102,8 tys. zł – budżet środków europejskich), a wykonano go w kwocie 8.420,1 tys. zł, tj. o 54,8 tys. zł mniejszej (o 0,6%) niż w planie po zmianach. Przeciętne zatrudnienie w części 26 wyniosło w 2010 r. 110 osób i zmniejszyło się w porównaniu z rokiem poprzednim o 2 osoby. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie przypadające na jednego zatrudnionego było natomiast w 2010 r. wyższe o 178 zł (o 2,9%),
- 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 roku 2010 utworzono fundusz nagród w służbie cywilnej w wysokości 3% funduszu wynagrodzeń. W ciągu roku – zgodnie z art. 93 ust. 2 tejże ustawy - fundusz został podwyższony w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia (środki pozostałe w związku z niepełnym zatrudnieniem, oszczędności funduszu płac z tytułu wypłaconych zasiłków macierzyńskich i chorobowych oraz niepełnego wykorzystania planu na dodatkowe wynagrodzenia roczne). Pozwoliło to na wypłatę członkom korpusu służby cywilnej nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie celowości i rzetelności dokonanych wypłat z funduszu nagród. W roku 2010 nie wypłacono nagród dla „R”,

- zgodnie z przepisami art. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. Nr 219, poz. 1706), w roku 2010 wprowadzono ograniczenia wynagrodzeń dla „R” – do poziomu z grudnia roku 2008,
 - wydatki na pochodne od wynagrodzeń, obejmujące składki na ubezpieczenia społeczne oraz na Fundusz Pracy, wyniosły w roku 2010 łącznie 1.218 tys. zł i były o 111,4 tys. zł (o 8,4%) niższe od planu po zmianach. Wydatkowana kwota na ten cel w wysokości 1.202,9 tys. zł pochodziła z budżetu państwa, natomiast 15,1 tys. zł z budżetu środków europejskich. Przy wypłacie wynagrodzeń przestrzegano obowiązku odprowadzania i opłacania składek oraz opłat w stosownych terminach i wysokości. Biuro Finansowe MI przekazało składki na ubezpieczenia społeczne (1.069 tys. zł), Fundusz Pracy (149 tys. zł) oraz należne wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (67,7 tys. zł) w terminach określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) i art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 214, poz. 1407 ze zm.). Powyższych ustaleń dokonano na podstawie analizy realizacji ww. obowiązku w wybranych miesiącach roku 2010,
 - zobowiązania budżetowe na koniec 2010 r. wynosiły 608,2 tys. zł i w porównaniu z rokiem poprzednim były niższe o 72,1 tys. zł (o 10,6%). Z ogólnej kwoty zobowiązań, aż 530,4 tys. zł (87,2%) stanowiło zobowiązanie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Pozostałe zobowiązania dotyczyły płatności związanych z działalnością bieżącą MI, tj. faktur za usługi świadczone przez kontrahentów w grudniu 2010 roku. Zostały one uregulowane w całości w styczniu 2011 r., zgodnie z wyznaczonymi terminami płatności. Z tytułu zobowiązań powstałych w roku 2010 nie naliczono oraz nie płacono odsetek,
 - niewykorzystane środki budżetowe (1.052,7 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;
- 4) przekazania, a następnie poprawnego rozliczenia dotacji przedmiotowej dla Poczty Polskiej S.A. – 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 objęto doręczanie przesyłek ustawowo zwolnionych z opłat pocztowych, w tym przesyłek dla ociemniałych i obowiązkowych egzemplarzy bibliotecznych. Określona w ustawie

budżetowej na rok 2010 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 przepisami 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 Poczta Polska S.A. z tytułu ustawowego zwolnienia z opłat pocztowych przesyłek nadanych w 2010 r.,
 - rozliczenie dotacji stanowiły przekazane do MI – sprawdzone i potwierdzone za zgodność pod względem merytorycznym, 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 132 dowodów i zapisów księgowych – wybranej metodą monetarną – na łączną kwotę 38.822,4 tys. zł (próba ta dotyczyła czterech części budżetowych, tj. 18, 21, 26 i 39), z czego 8 dowodów na kwotę 2.147,3 zł dotyczyło części 26 - 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 państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE (...), Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich oraz kwartalnych Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych 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 2010 r., zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych. Zostały one sporządzone zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20,

- poz. 103.). Nie stwierdzono przypadków dokonywania korekt sprawozdań po upływie terminu ich złożenia;
- 7) opracowania projektu budżetu państwa w układzie zadaniowym zgodnie z zasadami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 oraz zadawalającej realizacji tego budżetu pod względem poziomu uzyskanych mierników. Przy tworzeniu budżetu w układzie zadaniowym na rok 2010 zrezygnowano z mierników nakładowych (stopień wykorzystania budżetu na dany rok w %), zastosowanych w budżecie zadaniowym w roku 2009 i zastąpiono je miernikami adekwatnymi do specyfiki realizowanych zadań i podzadań w części 26. Budżet zadaniowy na rok 2010 został zaplanowany według czterech funkcji państwa, tj. 6. – Koordynacja polityki gospodarczej kraju, 11. – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic, 15. – Polityka zagraniczna oraz 22 – Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna. Na zadania planowane do realizacji w 2010 r. w ramach części 26 przewidziano – zgodnie z ustawą budżetową na rok 2010 -wydatki w łącznej kwocie 18.111 tys. zł (po zmianach 18.134,7 tys. zł). Dla funkcji 6. przypisano jedno zadanie, tj. 6.3. – Wspieranie rozwoju i regulacja rynku telekomunikacyjnego i pocztowego. Na realizację tego zadania przeznaczono 5.171 tys. zł, co stanowiło 99% planu po zmianach. W skład zadania 6.3. wchodziły trzy podzadania: 6.3.1. – Regulacja rynku usług telekomunikacyjnych, 6.3.2. – Regulacja rynku usług pocztowych oraz 6.3.3. – Rekompensowanie operatorom pocztowym kosztów nieodpłatnego doręczania przesyłek pocztowych ustawowo zwolnionych z opłat;
- 8) realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych przez NIK do Ministra Infrastruktury po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2009 w analizowanej części budżetu. NIK wnioskowała o podjęcie prac nad doborem mierników, które umożliwią rzetelne monitorowanie stopnia realizacji celów i będą adekwatne do specyfiki zadań/podzadań realizowanych w ramach budżetu zadaniowego. Sposób wykonania tego wniosku zaprezentowano w pkt 7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto, NIK wnioskowała do Ministra Infrastruktury o objęcie nadzorem działań, mających na celu weryfikację poprawności rozliczenia zwrotu niewykorzystanych przez TP S.A. środków finansowych, przekazanych tej spółce w latach 1999 – 2000 na realizację inwestycji niejawnych w obszarze zadań obronnych (szczegóły w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Stwierdzono, że działania podjęte w MI w celu ustalenia stanu faktycznego polegały na gromadzeniu wszystkich dokumentów, które zostały wytworzone w tej sprawie od 1999 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK, analizą objęto dokumentację pozyskaną z archiwum MI, przekwalifikowaną z dokumentów niejawnych na jawne (około 200 stron). Podjęto

również działania zmierzające do odszukania istniejącej dokumentacji, przechowywanej zarówno w TP S.A., jak i wytworzonej od 1999 r. przez dysponentów głównych części 26, przed włączeniem tej części budżetu państwa pod nadzór Ministra Infrastruktury (b. Minister Łączności, b. Minister Gospodarki, b. Minister Transportu i Budownictwa, b. Minister Transportu).

W związku ze znacznym upływem czasu oraz licznymi zmianami organizacyjnymi w TP S.A. i u dysponentów głównych części 26, NIK zwraca uwagę, że ostateczne uregulowanie kwestii poprawności dokonanego przez TP S.A. zwrotu środków uzależnione jest od dochowania szczególnej staranności podczas kontynuacji działań, zmierzających do pozyskania kompletnej dokumentacji w tej sprawie.

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 zawartych w niniejszym wystąpieniu.

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 i uwag, 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.

Z poważaniem

