



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2011 r.

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

P/10/066
KKT-4100-03-02/2011

Szanowny Panie Ministrze,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. 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 2010 r. w części 39 – Transport.

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 39 – Transport.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonanie przez Ministerstwo Infrastruktury budżetu państwa w 2010 r. pod względem:

- 1) realizacji planu dochodów budżetowych, które w 2010 r. wyniosły 198.692,8 tys. zł. Stanowiło to 796,8% wartości (24.935,0 tys. zł) określonej w ustawie budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102) i było przede wszystkim skutkiem przekroczenia planu dochodów budżetowych przez GDDKiA. Objęte kontrolą należności budżetowe zostały naliczone przez Biuro Finansowe MI - dysponenta III stopnia - zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia

12 czerwca 2005 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie i zmianę świadectwa homologacji (Dz.U. Nr 110, poz. 930) oraz ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (j.t. Dz.U z 2006 r. Nr 123, poz. 857 ze zm.). Dochody były przekazywane na centralny bieżący rachunek budżetu państwa zgodnie z terminami określonymi w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 116 poz. 784 ze zm.);

- 2) realizacji planu wydatków budżetowych ogółem, które w 2010 r. wyniosły 5.925.011,8 tys. złotych, co stanowiło 87,8% kwot ujętych w planie finansowym po zmianach (6.746.264,8 tys. zł). Ponad 46,0% budżetu dysponenta głównego zostało wydatkowanych w formie dotacji, zaś ponad 50,0% wykorzystano w ramach planu finansowego GDDKiA. Niższe od planowanego wykonanie planu wydatków w części 39 wynikało głównie z niepełnego wykorzystania środków budżetowych przez GDDKiA (m.in. w wyniku rozstrzygnięć niektórych przetargów skutkujących wyborem niższych ofert w stosunku do zaplanowanych środków) oraz związaną z tym blokadą środków przez Ministra Infrastruktury;
- 3) finansowania przez dysponenta głównego wydatków dysponentów niższego stopnia oraz zadań realizowanych bezpośrednio przez dysponenta części budżetowej. Przedmiotowe działania odbywały się w oparciu o harmonogram roczny z dnia 12 lutego 2010 r. korygowany w trakcie roku z powodu zmian planu finansowego części 39 (wynikających z przeniesienia środków z rezerwy celowej budżetu państwa oraz wniosków dysponentów niższego stopnia o korekty zapotrzebowania na środki);
- 4) wykorzystania przez dysponenta głównego części 39 środków na dotacje budżetowe, w tym na:
 - a) dotację przedmiotową dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (dotacja na dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów). Z planowanej kwoty 344.141,6 tys. zł, jednostkom tym przekazano 325.135,5 tys. zł (94,5%),
 - b) dotację celową na dofinansowanie przewozu osób (wykonywanych w połączeniach międzywojewódzkich pociągami krajowymi oraz przewozu osób wykonywanych w połączeniach międzynarodowych na obszarze RP).

Z planowanej kwoty 344.000,0 tys. zł, przewoźnikom przekazano 340.445,9 tys. zł (98,9%),

- c) dotację dla PKP PLK SA na pokrycie kosztów inwestycji oraz utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej. Z zaplanowanych 2.074.112,4 tys. zł przekazano środki w łącznej kwocie 2.047.903,4 tys. zł (98,7%),
- d) dotację celową z budżetu dla Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej - stosownie do przepisów art 130 ust. 7 ustawy z dn. 3 lipca 2002r. - Prawo lotnicze (Dz.U z 2006 r Nr 100 poz. 696 ze zm.)- na sfinansowanie wydatków związanych z zapewnieniem obsługi lotów w przypadkach o których mowa w art. 130 ust. 6 tej ustawy). Wykorzystano całość zaplanowanej kwoty, tj. 7.478,4 tys. zł,
- e) dotację na sfinansowanie zobowiązania Skarbu Państwa wobec PKP SA z tytułu wykonania przewozów związanych z powodzią w lipcu 1997 r. i likwidacji jej skutków, na podstawie ugody sądowej zawartej w dniu 29 kwietnia 2010 r. pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Infrastruktury, a PKP SA, zatwierdzonej przez Sąd Rejonowy w Warszawie prawomocnym postanowieniem z dnia 5 sierpnia 2010 roku. Z tego tytułu wydatkowano kwotę w wysokości 885,6 tys. zł,
- f) dotację podmiotową z budżetu dla uczelni kształcących personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego, zgodnie z przepisami art. 94 ust 3 pkt 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.), na realizację zadań wynikających z art. 94 ust. 1, pkt 6 tej ustawy). Na ten cel wykorzystano całość zaplanowanej kwoty, tj. 5.348,0 tys. zł.

Niewykorzystane kwoty środków na dotacje budżetowe zostały zwrócone przez jednostki dotowane w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 116, poz. 784) i przekazane przez dysponenta głównego na odpowiedni rachunek wydatków roku ubiegłego centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. W przypadku wystąpienia określonych umowami okoliczności, dysponent główny naliczył kary umowne spółkom: Przewozy Regionalne Sp. z o.o. – w wysokości 361.579,4 zł, PKP Intercity SA - w wysokości 2.111.300,6 zł (w odniesieniu do przewozów międzywojewódzkich) i 173.448,2 zł (w odniesieniu do przewozów międzynarodowych) oraz PKP PLK SA - w wysokości 98.201,4 zł;

- 5) realizacji przez dysponenta głównego części 39 planu budżetu środków europejskich
Ogółem plan budżetu środków europejskich po zmianach dla tej części określono w wysokości 5.340.277,4 tys. zł, z czego wykorzystano 5.328.979,7 tys. zł (99,8%). Poziom refundacji uzyskanych w 2010 r. był jednak prawie dwukrotnie niższy od pierwotnie planowanego. W planie finansowym Krajowego Funduszu Drogowego z dnia 5 listopada 2009 r. refundacje z funduszy UE określono na kwotę 9.470.891,4 tys. zł, która aneksami w trakcie roku budżetowego została zmniejszona do 5.009.721,8 tys. zł (ostatnia zmiana planu nastąpiła w dniu 15 grudnia 2010 r.);
- 6) zabezpieczenia, w objętych kontrolą umowach, których przedmiotem były dotacje z budżetu państwa, interesu Skarbu Państwa, m.in. w zakresie:
- a) obowiązku dokonania badania prawidłowości rozliczeń dotacji przez biegłego rewidenta w trakcie badania sprawozdania finansowego,
 - b) uprawnienia przedstawicieli Ministra Infrastruktury do dokonywania kontroli prawidłowości wykonania przedmiotu umowy,
 - c) określenia sytuacji, w których Minister jest uprawniony do naliczenia kar umownych;
- 7) prawidłowości wykorzystania środków przeniesionych z rezerw celowych. Przedmiotowe środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach Ministra Finansów;
- 8) wiarygodności sprawozdań budżetowych, tj.:
- a) łącznych: sprawozdania dysponenta głównego części 39, a mianowicie: Rb 28 – z wykonania planu wydatków, Rb 27 - z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb N – o stanie należności, Rb Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń - stanowiły sumę sprawozdań dysponenta głównego i dysponentów niższego stopnia. Sprawozdania łączne dysponenta głównego części 39: Rb 28 i Rb 27 były zgodne z ewidencją księgową dysponenta głównego,
 - b) jednostkowych: sprawozdania budżetowe dysponenta III stopnia: Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27, Rb-28, oraz Rb-N i Rb-Z Rb 28UE – sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich - przekazywały prawdziwy, rzetelny obraz dochodów i wydatków, należności i zobowiązań. Analogiczna ocena dotyczy również sprawozdawczości

obejmującej gospodarowanie środkami z budżetu Unii Europejskiej.

Powyższe sprawozdania zostały sporządzane w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103);

- 9) realizacji przez Biuro Finansowe MI (pełniące obowiązki dysponenta III stopnia) dochodów budżetowych. Zaplanowane na 2010 r. dochody budżetowe w wysokości 2.563,0 tys. zł, zostały wykonane w wysokości 4.423,2 tys. zł, tj. w 172,6%. W stosunku do dochodów uzyskanych w roku poprzednim odprowadzona do budżetu kwota była wyższa o 132,0%;
- 10) realizacji planu wydatków dysponenta III stopnia. Określony w planie finansowym (po zmianach) limit wydatków w wysokości 89.073,9 tys. zł został wykorzystany w kwocie 76.326,6 tys. zł, tj. w 85,7%. Niewykorzystanie w całości zaplanowanych środków dotyczyło głównie rozdziału 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej i związane było m.in. z faktem uzyskania - w wyniku rozstrzygnięć niektórych przetargów - niższych ofert w stosunku do zaplanowanych na te zadania środków;
- 11) organizacji systemu rachunkowości oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych Biura Finansowego MI;
- 12) wykonania planu wydatków na wynagrodzenia, które w 2010 r. wyniosły 391.169,2 tys. zł i były większe o 4,5% w stosunku do 2009 roku. W 2010 r. przeciętne zatrudnienie ogółem w części 39 wzrosło – w porównaniu z 2009 r. - z 5.043 do 5.308 osób, tj. o 5,2%. Wzrost zatrudnienia w części 39 – Transport w 2010 r. dotyczył pracowników zaangażowanych w realizację projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w GDDKiA oraz w Centrum Unijnych Projektów Transportowych;
- 13) poprawności przeprowadzonej inwentaryzacji składników majątkowych. Stosowne działania przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2009 r. Nr 152. poz. 1223 ze zm.) oraz wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w MI (tj. zarządzeniami Dyrektora Generalnego MI: nr 46 z dnia 29 października 2009 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji inwentaryzacyjnej w MI oraz nr 18 z dnia 19 listopada 2009 r. określającego zakres i przebieg inwentaryzacji w 2010 r.);

- 14) realizacji przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241) oraz ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.) w odniesieniu do zmiany formy działalności gospodarstwa pomocniczego - Biura Obsługi Transportu Międzynarodowego.

Wyniki kontroli wskazują ponadto, że w 2010 r., podobnie jak w latach poprzednich, w części 39 wdrażano budżet w układzie zadaniowym.

Zastrzeżenia NIK w zakresie kontrolowanej działalności w 2010 r. dotyczą natomiast:

- 1) dokonywania płatności przez Biuro Finansowe MI zobowiązań części 21 i 26 ze środków przeznaczonych na wydatki części 39. Pomimo faktu, że nie został przekroczony roczny plan finansowy, NIK zwraca uwagę, że zarówno przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), jak i akty wykonawcze do tej ustawy nie zawierają podstawy prawnej do stwierdzonych działań, których istotą były nieformalne „pożyczki” między częściami budżetowymi. Przyczyną tych nieprawidłowości był nierzetelnie prowadzony przez Biuro Finansowe MI monitoring płatności i stanu środków w poszczególnych częściach budżetu, których dysponentem jest Minister Infrastruktury;
- 2) nierzetelnych działań w zakresie kampanii promocyjno-informacyjnych polegających na:
 - a) bezzasadnym zastosowaniu przepisów wyłączających stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – zwanej dalej ustawą Pzp (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz.759 ze zm.). W odniesieniu do dwóch objętych kontrolą kampanii promocyjnych: „Moda na odblaski. Włącz myślenie” oraz „Prędkość zabija”. Włącz myślenie” na podstawie art. 4 pkt 3 lit h ustawy Pzp, stanowiącego, iż nie stosuje się tej ustawy do zamówień, których przedmiotem jest „zakup czasu antenowego” - wyboru firm dokonywano na podstawie zapytań kierowanych do wybranych firm. W ocenie NIK, w przypadku wymienionych kampanii przedmiotem zakupu był nie „zakup czasu antenowego” tylko „wykup przez wykonawcę na rzecz Zamawiającego czasu antenowego”, tj. „usług w zakresie pośrednictwa”, które nie są objęte wyłączeniem obowiązku stosowania przepisów ustawy Pzp,

- b) w przypadku obu objętych kontrolą kampaniach, zarówno postanowienia umowy, jak i dane zawarte na otrzymywanych fakturach, nie pozwalały na ustalenie wynagrodzenia podmiotów dokonujących na rzecz MI zakupu czasu antenowego z uwagi na fakt, iż wykonawcy nie byli zobowiązani do przedstawienia faktur otrzymywanych od stacji radiowych i telewizyjnych. Pomimo, iż w przypadku kampanii „Prędkość zabija. Włącz myślenie” we wniosku o udzielenie zamówienia publicznego określono, iż firma Quarto por Quarto postanowiła zrezygnować ze swojej prowizji procentowej oraz, że zarówno planowanie strategii, jak i plan mediowy miały zostać przygotowane non profit, postanowienia umowy określające kary umowne w przypadku opóźnień w wykonaniu przedmiotu zamówienia mogą świadczyć o tym, że firma ta pobierała wynagrodzenie będące różnicą pomiędzy wartością wynikającą z faktur wystawianych na jej rzecz przez stacje radiowe i telewizyjne, a fakturą wystawianą przez Quarto por Quarto Ministerstwu Infrastruktury,
 - c) nieinformowaniu (na etapie zbierania ofert) przez Ministerstwo kontrahentów o posiadanym budżecie na poszczególne kampanie, co powodowało, iż przedstawiane oferty były nieporównywalne (przedstawiane oferty posiadały różne parametry mediowe i finansowe);
- 3) nieustanowienia procedur kontroli zarządczej w odniesieniu do dystrybucji materiałów promocyjnych przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD). Ministerstwo Infrastruktury nie posiadało potwierdzeń odbioru przez osoby/instytucje, na rzecz których przekazywano materiały promocyjne (kaski i pokrowce na kaski), co uniemożliwiało sprawowanie kontroli nad rzetelnością ich rozdysponowania.

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

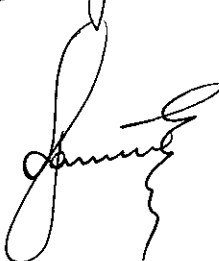
- 1) realne planowanie w zakresie zapotrzebowania na środki budżetowe w poszczególnych częściach budżetu w celu unikania regulowania zobowiązań jednej ze środków przekazanych przez Ministra Finansów na pokrycie zobowiązań innych części, pozostających w dyspozycji Ministra Infrastruktury;
- 2) właściwe stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy nabywaniu usług w zakresie pośrednictwa zakupu mediów oraz o:

- określanie (na etapie wyboru wykonawców) parametrów finansowych lub mediowych (np. liczbę GRP) w sposób umożliwiający porównanie ofert, przedstawianych przez dostawców usług w zakresie pośrednictwa zakupu mediów,
 - rozważenie zasadności dokonania wyboru jednego podmiotu obsługującego wszystkie kampanie promocyjno-reklamowe Ministerstwa Infrastruktury realizowane w ciągu roku;
- 3) wprowadzenie mechanizmów kontroli zarządczej, umożliwiających sprawowanie nadzoru nad dysponowaniem materiałami promocyjnymi.

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 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 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.

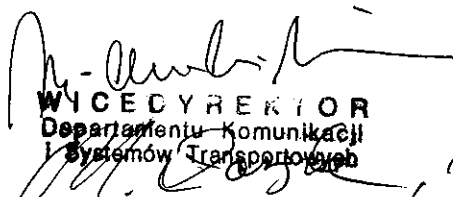
2 z poważaniem


- określanie (na etapie wyboru wykonawców) parametrów finansowych lub mediowych (np. liczbę GRP) w sposób umożliwiający porównanie ofert, przedstawianych przez dostawców usług w zakresie pośrednictwa zakupu mediów,
 - rozważenie zasadności dokonania wyboru jednego podmiotu obsługującego wszystkie kampanie promocyjno-reklamowe Ministerstwa Infrastruktury realizowane w ciągu roku;
- 3) wprowadzenie mechanizmów kontroli zarządczej, umożliwiających sprawowanie nadzoru nad dysponowaniem materiałami promocyjnymi.

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 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 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.


WICEDYREKTOR
Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych
Marian Zaręba, 19.04.11.
Z. Knapel 19.04.2011.

