



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.001.11.2020

Pan
Wiesław Piotrkowski
Dyrektor
Urząd Morski w Gdyni
ul. B. Chrzanowskiego 10
81-338 Gdynia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Morski w Gdyni, ul. B. Chrzanowskiego 10, 81-338 Gdynia
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Piotrkowski, Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, od 20 lipca 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Maria Mieszalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/26/2020 z 30 stycznia 2020 r.2. Dariusz Jurczuk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD 27/2020 z 4 lutego 2020 r.3. Mariusz Gromadziński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/35/2020 z 10 lutego 2020 r.4. Milena Szymańska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/40/2020 z 19 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 1-9)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Urzędu Morskiego w Gdyni (dalej: „Urząd”), pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p> <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– szczegółowej analizy wybranej próby wydatków,– analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analizy stanu zobowiązań,– analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.
--------------	--

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że objęte badaniem wydatki Urzędu w łącznej kwocie 282.612,1 tys. zł, z tego 61.267,7 tys. zł z budżetu państwa i 221.344,4 tys. zł z budżetu środków europejskich, tj. 60,1% wydatków Urzędu poniesionych w ramach wykonania planu finansowego na 2019 r. Urzędu zostały poniesione na cele i realizację zadań Urzędu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości w każdym obszarze wymienionym przy opisie celu i zakresu kontroli.

Nieprawidłowości polegały na:

- dokonaniu wydatków w łącznej kwocie 2.006,5 tys. zł z przekroczeniem w trakcie roku planu finansowego Urzędu na 2019 r. ustalonego w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej w łącznej kwocie 1.602,1 tys. zł,
- wykazaniu w sprawozdaniu Rb-27 w kol. 7 „Należności” i kol. 11 „Należności pozostałe do zapłaty ogółem” należności w łącznej kwocie 157,5 tys. zł, których pierwotny termin płatności przypadał na 2020 r.,
- wykazaniu w sprawozdaniu Rb-27 w kol. 7 „Należności” danych niewynikających wprost z ewidencji księgowej,
- dokonaniu wydatków budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 149.886,5 tys. zł z rachunku bieżącego wydatków Urzędu, zamiast z rachunku bankowego do obsługi płatności lub rachunku pomocniczego wydatków ze środków europejskich,
- niedokonaniu na dzień sporządzenia sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań z operacji finansowych trwałych zapisów księgowych dotyczących operacji za grudzień 2019 r.,
- nieprowadzeniu kont rozrachunkowych w zakresie zobowiązań według podziałek klasyfikacji budżetowej i budżetu zadaniowego,
- niezachowaniu na koncie 130 – „Rachunek bieżący jednostki” zasady czystości obrotów,
- ujęciu na kontach pozabilansowych dotyczących zaangażowania wydatków roku bieżącego zaangażowania przyszłych lat,
- nałożeniu obowiązku złożenia w postępowaniu prowadzonym w trybie negocjacji bez ogłoszenia przez wykonawcę dokumentów potwierdzających brak wobec niego podstawy do wykluczenia, o której mowa w art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych³, pomimo nie ustanowienia tej fakultatywnej podstawy wykluczenia wykonawcy,
- wskazaniu w zaproszeniu do powyższych negocjacji nieprawidłowej podstawy prawnej zastosowania tego trybu,
- sporządzeniu dwóch protokołów z jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- nierzetelnym sporządzeniu powyższych protokołów.

NIK opiniuje negatywnie sprawozdanie budżetowe Rb-27, natomiast pozostałe sprawozdania pozytywnie, zgodnie z założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Niemniej jednak w ocenie NIK stosowane mechanizmy w ramach kontroli zarządczej w zakresie sprawozdawczości budżetowej nie były w pełni

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. z 2019 r., poz. 1843, ze zm.).

skuteczne i efektywne, ponieważ nie zapobiegły stwierdzonym w toku niniejszej kontroli nieprawidłowościom.

Poza powyższymi nieprawidłowościami, sprawozdania budżetowe zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵ i sprawozdawczości z operacji finansowych⁶.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Uzyskane przez Urząd w 2019 r. dochody budżetu państwa w wysokości 5.370,4 tys. zł były:

- wyższe o 421,4 tys. zł (o 8,5%) od zaplanowanych (4.949,0 tys. zł), głównie w wyniku uzyskania:
 - wyższych o 278,9 tys. zł wpływów z tytułu opłat tonażowych, przystaniowych oraz wpływów ze sprzedaży innych usług;
 - wyższych o 208,4 tys. zł wpływów z tytułu kar umownych;
 - wyższych o 145,6 tys. zł wpływów ze sprzedaży składników majątkowych;
- niższe o 558,0 tys. zł (o 9,4%) od uzyskanych w 2018 r. głównie w wyniku:
 - niższych o 335,0 tys. zł wpływów z rozliczeń z lat ubiegłych;
 - niższych o 190,6 tys. zł wpływów głównie z kar za zanieczyszczenie środowiska i brak ważnych dokumentów;
 - niższych o 161,7 tys. zł wpływów z tytułu opłat za wydanie dyplomów, kart bezpieczeństwa, świadectw uznania, dokumentów żeglarskich, certyfikatów, rejestracje jednostek pływających oraz za przeprowadzone inspekcje i reinspekcje.

Głównymi źródłami dochodów w Urzędzie były: w § 0610 – wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów (2.299,4 tys. zł, tj. 46,5% dochodów ogółem), w § 0620 – wpływy z opłat za zezwolenia, akredytacje oraz opłaty ewidencyjne, w tym opłaty za częstotliwość (1.077,8 tys. zł, tj. 20,1% dochodów ogółem) i w § 0750 – wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (607,2 tys. zł, tj. 11,3% dochodów ogółem).

Na koniec 2019 r. w Urzędzie:

- należności pozostałe do zapłaty wyniosły 488,8 tys. zł i były wyższe od stanu takich należności na koniec 2018 r. o 109,5 tys. zł (o 28,9%);
- zaległości netto wyniosły 323,7 tys. zł i były wyższe od stanu takich zaległości na koniec 2018 r. o 130,4 tys. zł (o 67,5%), głównie w wyniku zwiększenia o 86,5 tys. zł – do kwoty 126,5 tys. zł (39,1% zaległości ogółem) z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych oraz o 52,0 tys. zł – do kwoty 62,2 tys. zł (19,2% zaległości ogółem) z tytułu sprzedaży wyrobów.

(akta kontroli str. 10-27)

⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki Urzędu z budżetu państwa w 2019 r. wyniosły 157.275,6 tys. zł, tj. 90,3% planu po zmianach – 174.242,6 tys. zł i w porównaniu do 2018 r. – 118.838,2 tys. zł były wyższe o 38.437,4 tys. zł, tj. o 32,3%.

Najwyższe wydatki wystąpiły w dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60043 Urzędy morskie – 142.006,3 tys. zł, tj. 90,3% ogółu wydatków. Wydatki poniesiono również w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90018 Ochrona brzegów morskich – 14.841,3 tys. zł (9,4%) oraz w dziale 752 Obrona narodowa, rozdziale 75212 Pozostałe wydatki obronne – 427,9 tys. zł (0,3%).

Niższe od planu po zmianach wykonanie wydatków wynikało głównie z niższego o 16.830,0 tys. zł wykonania wydatków inwestycyjnych (§ 6050) w dziale 600, rozdziale 60043. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że powyższe spowodowane było podjęciem decyzji o niewydatkowaniu zaplanowanych środków finansowych dotyczących zadania pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” mając na uwadze przyjętą w trybie obiegowym 9 sierpnia 2019 r. aktualizację uchwały Rady Ministrów ustanawiającą program wieloletni pod ww. nazwą, w którym przyjęto mniejsze wydatki na to zadanie na 2019 r. o tą właśnie kwotę. W przypadku podpisania przez Prezesa Rady Ministrów powyższej uchwały i dokonania zmian w planie finansowym Urzędu dokonanie wydatków spowodowałoby przekroczenie planu finansowego Urzędu. Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynika, że nie zgłoszono powyższych środków do blokady planowanych wydatków, ponieważ podejmowano działania w celu uzyskania informacji o wpływie podjętej uchwały na plan finansowy Urzędu na 2019 r. i o wysokości środków, które Urząd mógł wydatkować na realizację tego Programu w 2019 r. – skierowano pisma w tym zakresie do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Otrzymano informację, iż zmiany w planie będą mogły nastąpić po podpisaniu uchwały przez Prezesa Rady Ministrów, a do końca 2019 r. nie otrzymano informacji o wysokości środków, które Urząd mógł wydatkować na realizację tego Programu w 2019 r.

Wyższe aniżeli w 2018 r. wykonanie wydatków wynikało głównie ze wzrostu wydatków inwestycyjnych spowodowanego większym zaawansowaniem prac dotyczących inwestycji podjętych w latach poprzednich, w tym pn. „Modernizacja toru wodnego do Portu Północnego w Gdańsku”, „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, „Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku” i „Zintegrowany system oznakowania nawigacyjnego z elementami e-Navigation”.

(akta kontroli str. 10-17, 28-215)

Wydatki budżetu państwa ujęte w planie finansowym Urzędu na 2019 r. w trakcie roku zostały zwiększone z rezerw celowych budżetu państwa⁸ per saldo o 22.720,4 tys. zł⁹, z tego z rezerwy poz. 8¹⁰ – 22.717,0 tys. zł, poz. 20¹¹ – 2,2 tys. zł

⁸ W 2019 r. nie były uruchamiane dla Urzędu środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

⁹ Zwiększeń w łącznej kwocie 22.757,5 tys. zł dokonano 12 decyzjami, z tego 11 decyzjami Ministra Finansów/Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju – 22.719,1 tys. zł i jedną decyzją Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – 38,4 tys. zł. Zmniejszenia dotyczące rezerwy poz. 44 w łącznej kwocie 37,1 tys. zł dokonano jedną decyzją Ministra Finansów. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że niepełne wykorzystanie pierwotnie przyznanych środków z tej rezerwy wynikało z trudności związanych z zatrudnieniem jak planowano od sierpnia 2019 r. osoby do realizacji zadań nałożonych na Urząd ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1124, ze zm.), realizowaniem w związku z tym tych zadań nieodpłatnie przez pracowników Urzędu i przydzieleniem ostatecznie odpłatnie tych zadań jednemu pracownikowi Urzędu w grudniu 2019 r.

i poz. 44¹² – 1,2 tys. zł. Zwiększenia dotyczyły wydatków bieżących w łącznej kwocie 199,5 tys. zł oraz majątkowych w kwocie 22.520,9 tys. zł.

Na podstawie badania dotyczącego środków z rezerwy poz. 8 w łącznej kwocie 2.644,6 tys. zł, tj. 11,6% środków z powyższych rezerw celowych ustalono, że środki z rezerwy zostały wykorzystane w pełnej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zadanie pn.:

- „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap III” – 1.043,1 tys. zł, w ramach, którego wykonano roboty budowlane pn. „Przebudowa i modernizacja Nabrzeża XVIII”, „Przebudowa i modernizacja Nabrzeża Flisaków” i „Przebudowa Nabrzeża Polski Hak w Gdańsku”,
- „Modernizacja toru wodnego do Portu Północnego w Gdańsku” – 940,0 tys. zł, w ramach, którego wykonano roboty budowlane na długości łącznie ok. 6.420 m,
- „Wymiana taboru pływającego Urzędu Morskiego w Gdyni” – 661,5 tys. zł w ramach, którego zakupiono dwie szybkie jednostki kontrolno-inspekcyjne (statki) dla kapitanów portów.

Wydatki, na które pozyskano środki z rezerwy nie zostały ujęte w planie finansowym Urzędu na etapie opracowania ustawy budżetowej na 2019 r. gdyż na podstawie art. 140 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych¹³ były to wydatki, na które w budżecie państwa mogły być tworzone rezerwy celowe.

(akta kontroli str. 41-45, 209-314, 469-473, 1297-1302)

Struktura wydatków według grup ekonomicznych w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. nie uległa istotnej zmianie¹⁴ i przedstawiała się następująco:

- wydatki bieżące – 80.640,5 tys. zł, tj. 51,3% wydatków ogółem (w 2018 r. – 87.886,0 tys. zł, tj. 74,0%),
- wydatki majątkowe – 20.077,5 tys. zł, tj. 12,8% (w 2018 r. – 7.852,2 tys. zł, tj. 6,6%),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1.198,0 tys. zł, tj. 0,8% (w 2018 r. – 1.067,1 tys. zł, tj. 0,9%),
- wydatki na współfinansowanie i finansowanie projektów z udziałem środków europejskich – 55.359,6 tys. zł, tj. 35,2% (w 2018 r. – 22.032,9 tys. zł, tj. 18,5%).

Wydatki bieżące wyniosły 80.640,5 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach – 80.760,5 tys. zł. Składały się na nie głównie (tak samo jak w 2018 r.) wydatki na wynagrodzenia i pochodne – 45.531,2 tys. zł, zakup usług pozostałych – 5.246,0 tys. zł, wydatki na zakupy materiałów i wyposażenia – 4.818,6 tys. zł oraz zakup usług remontowych – 4.060,9 tys. zł. Wydatki te były niższe od wykonanych w 2018 r. o 7.121,9 tys. zł, tj. o 8,1%, głównie z powodu niższych wydatków na zakup usług pozostałych (§ 4300) dotyczących robót/prac czerpalnych i podczyszczeniowych – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Urzędu – z uwagi m.in. na otrzymanie w 2018 r. dodatkowych środków na prace pogłębiarskie torów podejściowych do portów Zalewu Wiślanego i Zatoki Gdańskiej.

(akta kontroli str. 30-61, 451-462)

¹⁰ Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej.

¹¹ Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2018 oraz zwiększenie wynagrodzeń aplikantów i asesorów Urzędu Patentowego RP w związku z awansem zawodowym.

¹² Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych.

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).

¹⁴ Choć w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. mniejszy był udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem – z powodu intensyfikacji prac związanych z zadaniami inwestycyjnymi, co opisano już wcześniej – to nadal stanowiły one trzecią grupę wydatków, w której poniesiono najwyższe wydatki.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 1.198,0 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach – 1.203,0 tys. zł i były wyższe od wykonanych w 2018 r. – 1.067,1 tys. zł o 130,8 tys. zł, tj. o 12,3%. Wzrost wydatków w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. dotyczył głównie wydatków na zakup odzieży ochronnej wynikający z przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz posiłków regeneracyjnych i wody, co jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu spowodowane było przede wszystkim podjęciem decyzji o klasyfikowaniu wydatków na zakup odzieży w § 3020 Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń, podczas gdy w 2018 r. wydatki te klasyfikowano w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia oraz wzrostem cen posiłków i wody. W 2019 r. wydatki poniesiono głównie na ekwiwalenty za wyżywienie dla pracowników wykonujących czynności służbowe na jednostkach pływających – 467,6 tys. zł, ekwiwalenty za pranie odzieży służbowej i ochronnej – 192,3 tys. zł oraz zakup odzieży ochronnej – 191,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 30-45, 451, 463-465)

Wydatki na wynagrodzenia w Urzędzie w 2019 r. wyniosły 39.432,2 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach – 39.432,5 tys. zł i w porównaniu do 2018 r. – 35.796,8 tys. zł były wyższe o 3.635,4 tys. zł, tj. o 10,2% – jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu – z powodu podwyżek płac przyznanych przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a zadeklarowanych Związkom Zawodowym działającym w urzędach morskich. Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie w 2019 r. wyniosło 608,35¹⁵ (242,06 osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń i 366,29 członków korpusu służby cywilnej) i w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. – 613,91 (249,78 osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń i 364,13 członków korpusu służby cywilnej) było niższe o 5,56, tj. o 0,9%. Przeciętne wynagrodzenie w 2019 r. wyniosło 5.401,52 zł i w porównaniu do 2018 r. – 4.859,13 zł było wyższe o 542,39 zł, tj. o 11,2%.

(akta kontroli str. 30-45, 157-215, 466-468)

W 2018 r. i 2019 r. na innej podstawie aniżeli umowa o pracę¹⁶ w Urzędzie wykonywały pracę odpowiednio 60 i 64 osoby, z tego 22 i 30 na podstawie umów cywilnoprawnych (w tym dziewięciu i 18 pracowników Urzędu)¹⁷ oraz 38 i 34 na podstawie wskazania, jako członkowie zespołów egzaminacyjnych Centralnej Morskiej Komisji Egzaminacyjnej (w tym 13¹⁸ i 11¹⁹ pracowników Urzędu). Łączne wydatki z tego tytułu w 2019 r. wyniosły 473,4 tys. zł, tj. o 65,4 tys. zł (16,0%) więcej niż w 2018 r. – 408,0 tys. zł. Wzrost w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. liczby pracowników, z którymi zawarto umowy cywilnoprawne wynikał głównie z zawarcia sześciu umów na wykonywanie obowiązków operatora usług kluczowych, zgodnie z ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa²⁰. Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynika, że w 2018 r. nie zawarto takich umów, ponieważ zgodnie z powyższą ustawą, 14 stycznia 2019 r. Urząd został uznany za operatora usług kluczowych i dopiero od tego momentu rozpoczął się bieg terminu na podjęcie określonych w tej ustawie działań przez Urząd. Naczelnik Wydziału Informatyki i Łączności Urzędu wyjaśnił, że systemy dostarczające dane do systemów, których działanie Urząd musi zapewnić, jako operator usługi kluczowej muszą funkcjonować 24 godziny na dobę stąd zawarto umowy zlecenia, a nie przypisano realizacji tych zadań w ramach umów o pracę.

(akta kontroli str. 41-45, 62, 469-474, 478-483)

¹⁵ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

¹⁶ Umowie zlecenie trwającej sześć miesięcy lub dłużej, lub powtarzana nieprzerwanie w danym roku.

¹⁷ Wykonujących zadania w komórkach merytorycznych.

¹⁸ Z tego z 10 osobami wykonującymi zadania w komórkach merytorycznych i trzema w komórkach obsługowych – w Pionie Ogólnym.

¹⁹ Z tego z dziewięcioma osobami wykonującymi zadania w komórkach merytorycznych i dwoma w komórkach obsługowych.

²⁰ Dz. U. poz. 1560, ze zm.

Wydatki majątkowe w Urzędzie wyniosły 74.888,5 tys. zł²¹, tj. 81,6% planowanych i były wyższe od wykonanych w 2018 r. o 45.428,4 tys. zł, tj. o 154,2%. Z ww. środków realizowano 23 zadania, m.in.: „Modernizację toru wodnego do Portu Północnego w Gdańsku” (21.131,2 tys. zł), „Modernizację układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku” (15.395,3 tys. zł), „Budowę drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” (15.000,0 tys. zł), wymianę taboru pływającego Urzędu (6.466,0 tys. zł) i „Modernizację wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap III A” (4.999,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 469-472, 475-477)

Zobowiązania na koniec 2019 r. wykazane w sprawozdaniu Rb-28²² wyniosły 97.394,4 tys. zł i były wyższe o 92.152,8 tys. zł, tj. prawie 20-krotnie od stanu zobowiązań na koniec 2018 r. – 5.241,6 tys. zł, głównie z powodu zobowiązań dotyczących wydatków inwestycyjnych w łącznej kwocie 92.225,5 tys. zł, z tego w kwocie 86.926,0 tys. zł dotyczącej części zaliczki²³ dla wykonawcy zadania pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” i 5.299,5 tys. zł dotyczącej głównie faktur VAT, które wpłynęły do Urzędu pod koniec grudnia 2019 r. i na początku 2020 r. Powyższe zobowiązania nie były wymagalne na 31 grudnia 2019 r. i zostały terminowo uregulowane w 2020 r.

Zgodnie z Uchwałą Nr 57/2016 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” i załącznikiem nr 10 do ustawy budżetowej na 2019 r.²⁴ łączne koszty tego Programu to 880.000,0 tys. zł. Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynika, że 4 października 2019 r. zawarł umowę na wykonanie i wykończenie robót określonych, jako „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską – część I” w wyniku, której zaciągnięto zobowiązanie o łącznej wartości 991.622,8 tys. zł brutto, tj. w kwocie wyższej o 111.622,8 tys. zł niż określona w powyższej uchwale, po otrzymaniu od Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej pisemnego zapewnienia z 30 września 2019 r. o dostępności środków finansowych na zaplanowane przedsięwzięcie. W zapewnieniu Minister wskazał, że zmiana w zakresie finansowym w odniesieniu do dotychczas obowiązującej uchwały została uzgodniona i przyjęta przez Radę Ministrów w trybie obiegowym 9 sierpnia 2019 r. poprzez zwiększenie ogólnej kwoty środków na realizację tego Programu do 1.987.466,0 tys. zł i „brak jest jakichkolwiek przeszkód do dalszej realizacji Programu”.

Pozostałe zobowiązania dotyczyły m.in. dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od tego wynagrodzenia – 2.898,4 tys. zł oraz dostaw i usług – 451,1 tys. zł. Na podstawie danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 (miesięcznych oraz rocznym za 2019 r.) nie stwierdzono, aby w 2019 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz regulowano odsetki lub kary od nieterminowych płatności.

(akta kontroli str. 32-45, 63-109, 484-492)

W 2018 r. i 2019 r. nie wystąpiły w Urzędzie wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 32-40)

²¹ W tym współfinansowanie projektów z udziałem środków UE – 57.810,7 tys. zł.

²² Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

²³ Zaliczki udzielono na podstawie art. 151a ust. 1 i art. 143a ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych w związku z § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1718.).

²⁴ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz. 198).

W 2019 r. wydatków dokonano z przekroczeniem planu finansowego Urzędu na 2019 r. o 1.602,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 209-450, 850-1296)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 61.267,7 tys. zł²⁵, tj. 39,0% wydatków z budżetu państwa ogółem. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom Urzędu. Próba została wylosowana metodą monetarną²⁶ (MUS). Badaniem objęto 73 zapisy księgowe na kwotę ogółem 61.267,7 tys. zł, z czego w grupie wydatków majątkowych 46 zapisów na kwotę 52.059,5 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących 27 zapisów na kwotę 9.208,2 tys. zł. W wyniku badania ustalono m.in., że:

- wydatki dokonywane były na zakupy towarów i usług oraz roboty budowlane, służące realizacji celów i zadań Urzędu;
- wszystkie badane wydatki były ujęte w systemie finansowo-księgowym;
- do wszystkich badanych dowodów księgowych zamieszczone były m.in. opisy z podpisami osób potwierdzających, że wydatek: był zgodny z planem rzeczowo-finansowym, zatwierdzony do wypłaty, sprawdzony pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym oraz był zgodny z zamówieniem (umową);
- do dowodów księgowych załączone były dowody wskazujące na zrealizowanie wydatku, m.in. protokoły odbioru robót/usługi, polecenie wyjazdu za granicę, dowody OT (przyjęcia środka trwałego);
- środki trwałe ujęto w ewidencji środków trwałych i zaliczono do właściwej kategorii zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych²⁷;
- wydatki zostały rzetelnie skalkulowane;
- każdorazowo w przypadku, gdy wydatku dokonano bez uprzedniego stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych zachodziły przesłanki wyłączenia jej stosowania, określone w art. 4 powyższej ustawy;
- w przypadku zamówienia publicznego udzielonego w trybie negocjacji bez ogłoszenia na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych na ochronę terenów wycinki lasów pod inwestycję budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, NIK, z powodu braku możliwości uzyskania pełnych danych z uwagi na nadzwyczajną sytuację epidemiologiczną, odstępuje od oceny prawidłowości wyboru trybu tego zamówienia;
- nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności, skutkujących zapłatą odsetek, kar lub innych opłat.

(akta kontroli str. 493-495, 1297-1493)

W 2019 r. Urząd przeprowadził 53 postępowania z zastosowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym 49 w trybie przetargu nieograniczonego, dwa w trybie z wolnej ręki oraz dwa w trybie negocjacji bez ogłoszenia, w wyniku których udzielił 63 zamówień (w tym osiem podzielonych na części, tj. sześć na dwie części oraz dwa na trzy części), o łącznej wartości 1.288.209,3 tys. zł (w tym wartość zawartych w 2019 r. aneksów: 26.806,9 tys. zł), na które w 2019 r. wydatkowano 195.075,4 tys. zł (15,1% wartości udzielonych zamówień).

(akta kontroli str. 496-595)

²⁵ W tym wydatki z objętej badaniem rezerwy celowej.

²⁶ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. poz. 1864).

Badanie dobranych celowo²⁸ trzech postępowań wykazało, że postępowanie:

- w trybie negocjacji bez ogłoszenia, o wartości i wydatkach w 2019 r. w wysokości 1.535,0 tys. zł (wartość zamówienia przed zawarciem aneksu – 1.328,4 tys. zł) i w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości 21.933,0 tys. zł, na które w 2019 r. wydatkowano 4.386,6 tys. zł, przeprowadzono zgodnie z ustawą Prawo zamówień Publicznych. Niemniej jednak w pierwszym postępowaniu w zaproszeniu do negocjacji wskazano nieprawidłową podstawę prawną zastosowania tego trybu i niesłusznie nałożono na wykonawcę obowiązek złożenia dokumentów potwierdzających brak wobec niego podstawy do wykluczenia. W drugim postępowaniu sporządzono dwa protokoły z postępowania, w których nie zawarto wymaganych i prawidłowych informacji;
- na dostawę samochodu typu pickup²⁹, o wartości i wydatkach w 2019 r. w wysokości 116,7 tys. zł, przeprowadzono zgodnie z wewnętrznymi regulacjami Urzędu dotyczącymi udzielania zamówień, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych, z uwagi na wartość nieprzekraczającą 30 tys. euro.

(akta kontroli str. 596-838)

Plan zamówień publicznych na 2019 r. został sporządzony prawidłowo (zawierał elementy wymienione w art. 13a ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ponadto informację, czy zamówienie będzie udzielone w częściach). Plan ten oraz jego zmiany (sześć) zostały umieszczone na stronie internetowej Urzędu, w tym jego pierwsza wersja w terminie określonym w art. 13a ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (19 marca 2019 r.)³⁰.

(akta kontroli str. 505-588, 839-845)

Sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2019 r. sporządzono zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania³¹ i przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie określonym w art. 98 ust. 2 w z związku z art. 14 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 846-849)

Wniosek z przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., dotyczący podjęcia działań mających na celu prawidłowe stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, nie został w pełni zrealizowany.

Natomiast w zakresie drugiego wniosku, dotyczącego zapewnienia utrzymania prawidłowej funkcjonalności obsługi kart służących do autoryzacji przelewów bankowych w celu wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami wydatkowania środków nieprzeznaczonych na wydatki budżetowe – w ramach niniejszej kontroli – nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

²⁸ Spośród wydatków dokonanych na podstawie dowodów księgowych dobranych do kontroli losowo z zastosowaniem metody monetarnej MUS.

²⁹ Nr ref.: TZ2.374.2.2.225.2019.AS.

³⁰ Zatwierdzenie planu finansowego Urzędu w dniu 20 lutego 2019 r.

³¹ Dz.U. poz. 2038.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W trakcie 2019 r. dokonano wydatków w łącznej kwocie 2.006,5 tys. zł z przekroczeniem planu finansowego Urzędu na 2019 r. ustalonego w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej w łącznej kwocie 1.602,1 tys. zł³², czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Z wyjaśnień Głównego Księgowego Urzędu, który dokonał wstępnej kontroli³³ dokumentów dotyczących wydatków w łącznej kwocie 1.930,7 tys. zł wynika, że wydatków budżetowych dokonano na podstawie zatwierdzonego planu finansowego do wysokości dziennego limitu zatwierdzonego przez Ministerstwo Finansów w systemie Trezor. Główny Księgowy zatwierdzał dokument księgowy dokonując sprawdzenia, czy od ostatniego zaksięgowanego wyciągu bankowego, plan finansowy w poszczególnych paragrafach nie zostanie przekroczony. Zmiany w planie finansowym były dokonywane niezwłocznie po stwierdzeniu przekroczenia w planie w poszczególnych paragrafach. W sytuacjach spowodowanych dużą ilością wpływających dokumentów, które zawierały krótki termin płatności, zdarzały się przypadki, że data decyzji zmieniającej plan finansowy w poszczególnych paragrafach, była późniejsza niż data dokonania wydatków. Szczególnie trudny z uwagi na dużą ilość dowodów księgowych oraz termin w jakim wpływały był grudzień. Ponadto Urząd „oprócz normalnych podobnych do zadań realizowanych w innych jednostkach budżetowych realizuje szereg dużych zadań inwestycyjnych i remontowych jak również posiada liczne placówki w terenie, co siłą rzeczy powoduje generowanie znacznej ilości dokumentów związanych z ich utrzymaniem, wielokrotne szacowanie, a tym samym zaplanowanie wydatków jest praktycznie niemożliwe, gdyż chociażby w zależności od pogody, następuje spływ faktur.” W sprawozdaniach miesięcznych, jak również na koniec roku nie wystąpiły przekroczenia w planie w poszczególnych paragrafach.

Zastępca Głównego Księgowego Urzędu, która dokonała wstępnej kontroli dokumentów dotyczących wydatków w łącznej kwocie 75,8 tys. zł udzieliła tożsamyh wyjaśnień.

Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynika, że komórki merytoryczne otrzymywały informację o kwotach, które mogły zrealizować na poszczególne zadania w danym roku, monitoring zobowiązań oraz dokonywanych wydatków odbywał się w Wydziale Finansowo-Księgowym, a ewentualna zmiana w planach była możliwa po uzyskaniu zgody Głównego Księgowego i Dyrektora Urzędu.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie stanowią wystarczającego usprawiedliwienia wskazanej nieprawidłowości, gdyż jednostki sektora finansów publicznych powinny dokonywać wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych wydatków. Zakresem upoważnienia do ich dokonywania jest nie tylko ogólny poziom wydatków w jednostce, ale również limit ustalony dla

³² W §§ 3020 Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń, 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki, 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej, 4140 Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, 4270 Zakup usług remontowych, 4410 Podróże służbowe krajowe, 4520 Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej, 4780 Składki na Fundusz Emerytur Pomostowych odpowiednio o 129,1 tys. zł, 580,2 tys. zł, 720,0 tys. zł, 8,8 tys. zł, 147,4 tys. zł, 1,8 tys. zł, 9,3 tys. zł, 0,1 tys. zł, 2,8 tys. zł, 2,6 tys. zł.

³³ O której mowa w art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

poszczególnych rodzajów wydatków. Zatem limit wydatków określony w konkretnym paragrafie planu finansowego stanowi zakres kwotowy upoważnienia do dokonania wydatków danego rodzaju. Natomiast do obowiązków i odpowiedzialności Głównego Księgowego jednostki sektora finansów publicznych należy, zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych, dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

(akta kontroli str. 209-450, 850-1296, 1565-1580, 1724-1749)

2. Urząd w postępowaniu pn. „Remont umocnienia brzegu w Ostrowie km 135,5-136,8”, w zaproszeniu do negocjacji wskazał nieprawidłową podstawę prawną zastosowania trybu negocjacji bez ogłoszenia, tj. art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamiast art. 62 ust. 1 pkt 4, co skutkowało naruszeniem art. 63 ust. 2 pkt 6 tej ustawy.

Zastępca Dyrektora ds. Inspekcji Morskiej wyjaśnił, że omyłka była spowodowana pośpiechem w przygotowaniu zaproszeń, a inne dokumenty postępowania (m.in. protokół, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia) zawierały prawidłową podstawę prawną.

(akta kontroli str. 606-692)

3. Urząd w postępowaniu pn. „Remont umocnienia brzegu w Ostrowie km 135,5-136,8”, mimo że nie ustanowił fakultatywnej podstawy wykluczenia wykonawcy, który naruszył obowiązki płatności podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne (art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych), nałożył obowiązek złożenia przez wykonawcę dokumentów potwierdzających brak wobec niego ww. podstawy wykluczenia.

Zastępca Dyrektora ds. Inspekcji Morskiej wyjaśnił, że omyłkowo wskazano w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na obowiązek złożenia zaświadczeń: naczelnika właściwego urzędu skarbowego i właściwej terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, odpowiednio o niezaleganiu z opłacaniem podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne. Omyłka wynikała z krótkiego terminu na przygotowanie dokumentacji dla przedmiotowego postępowania oraz obłożenia pracą w tym okresie.

(akta kontroli str. 606-692)

4. Urząd sporządził dwa protokoły postępowania pn. „Przebudowa nabrzeża Polski Hak w Gdańsku w ramach projektu: Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap III.”, z których pierwszy odzwierciedlał przebieg postępowania do wydania orzeczenia przez Krajową Izbę Odwoławczą (dalej: „KIO”) na skutek odwołania wniesionego przez wykonawcę (dalej: „protokół cząstkowy”), drugi zaś od wszczęcia postępowania do udzielenia zamówienia (dalej: „protokół końcowy”).

Dyrektor wyjaśnił, że oba protokoły – zarówno cząstkowy, z pierwszego wyboru oferty, jak i końcowy (z 22 stycznia 2020 r.), odzwierciedlają kolej rzeczy, jaka miała miejsce na osi czasu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i uzupełniają się wzajemnie, co wynika z dat sporządzenia pierwszego i drugiego protokołu.

(akta kontroli str. 693-836)

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora. Z art. 96 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych wynika, że sporządza się jeden protokół, a obowiązkiem

zamawiającego jest bieżące dokumentowanie czynności podejmowanych w postępowaniu. Informacje o czynnościach dokonanych po wydaniu wyroku KIO, które jako czynności powtórzone, powinny zostać przedstawione w pkt 24 protokołu ("Czynności nowe/czynności powtórzone w postępowaniu"). Protokoły cząstkowy i końcowy z postępowania, o którym mowa w pkt 3, nie zawierały informacji o zmianie ogłoszenia o zamówieniu opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (dalej: „DUUE”) 3 listopada 2019 r. pod nr 484032-2018, zaś Protokół końcowy zawierał nieprawidłową datę udzielenia zamówienia/zawarcia umowy (13 października 2019 r. zamiast 3 października 2019 r.) oraz nieprawidłowy numer oraz datę publikacji w DUUE ogłoszenia o udzieleniu zamówienia (16 października 2019 r. nr 2018/S 199-449804, zamiast 18 października 2019 r. nr 2019/S 202-490302).

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że podane w protokołach informacje stanowią omyłkę.

(akta kontroli str. 693-836)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki Urzędu z budżetu środków europejskich w 2019 r. wyniosły 313.048,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach – 313.238,0 tys. zł i w porównaniu do 2018 r. – 124.910,4 tys. zł były wyższe o 188.137,9 tys. zł, tj. ponad dwukrotnie.

Wyższe aniżeli w 2018 r. wykonanie wydatków wynikało głównie ze wzrostu wydatków inwestycyjnych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 spowodowanego większym zaawansowaniem prac dotyczących inwestycji podjętych w latach poprzednich, w tym pn. „Modernizacja toru wodnego do Portu Północnego w Gdańsku”, „Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku” i „Zintegrowany system oznakowania nawigacyjnego z elementami e-Navigation”.

Najwyższe wydatki, tj. stanowiące 95,5% ogółu wydatków z budżetu środków europejskich poniesiono na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 – 311.461,7 tys. zł, z tego na:

- modernizację toru wodnego do Portu Północnego w Gdańsku – 119.797,0 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach,
- modernizację układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku – 87.386,5 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach,
- wymianę taboru pływającego i lotniczego UM w Gdyni – 36.735,6 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach,
- modernizację wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku), etap IIIA – 28.452,4 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach,
- tworzenie zintegrowanego systemu oznakowania nawigacyjnego z elementami *e-Navigation* – 16.658,5 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach,
- zabezpieczenie przeciwpowodziowe Krynicy Morskiej – 10.232,9 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach,
- budowa morskiego systemu łączności w niebezpieczeństwie, GMDSS-PL – 6.270,2 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach,
- ochronę brzegów morskich w rejonie Półwyspu Helskiego – 5.362,5 tys. zł, tj. 100,0% planu,
- przegląd i aktualizacja map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego od strony morza w tym morskich wód wewnętrznych we właściwości Urzędu Morskiego w Gdyni – 304,5 tys. zł,
- pogłębienie toru podejściowego i akwenów wewnętrznych Portu Gdynia. Etap II – pogłębianie toru podejściowego – 261,6 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

Wydatki poniesiono również na:

- Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020 – 1.556,5 tys. zł w ramach, którego realizowano zadanie pn.:
 - Projekt planu zagospodarowania przestrzennego Polskich Obszarów Morskich w skali 1:200 000 – 1.509,9 tys. zł,
 - Projekty planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów portowych, Zalewu Wiślanego oraz projekty planów szczegółowych dla wybranych akwenów – 46,6 tys. zł,
- Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020 – 30,0 tys. zł, w ramach, którego realizowano zadanie pn. System Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej (SIPAM).

(akta kontroli str. 114-156, 1510-1522)

Wydatki budżetu środków europejskich ujęte w planie finansowym Urzędu na 2019 r. w trakcie roku zostały zwiększone 10 decyzjami Ministra Finansów/Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z rezerwy celowej budżetu środków europejskich poz. 98³⁴ o 132.203,6 tys. zł. Zwiększenia dotyczyły wydatków bieżących w kwocie 1.051,6 tys. zł oraz majątkowych w kwocie 131.152,0 tys. zł.

Na podstawie kontroli pięciu ostatnich decyzji wprowadzających zmiany w planie w łącznej kwocie 27.900,3 tys. zł ustalono, że środki z rezerwy zostały wykorzystane w pełnej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zadanie pn.:

- „Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku” – 9.067,5 tys. zł, w ramach którego zrealizowano roboty budowlane w zakresie remontu oraz wydłużenia istniejącego falochronu wyspowego i budowy nowego falochronu osłonowego,
- „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap III” – 5.745,4 tys. zł, w ramach, którego wykonano roboty budowlane, o których mowa w pkt 2.1.,
- „Zintegrowany system oznakowania nawigacyjnego z elementami *e-Navigation*” – 4.012,2 tys. zł,
- „Wymiana taboru pływającego Urzędu Morskiego w Gdyni” – 3.748,5 tys. zł w ramach, którego zakupiono dwie szybkie jednostki kontrolno-inspekcyjne (statki) dla kapitanów portów, o których mowa w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego,
- „Modernizacja toru wodnego do Portu Północnego w Gdańsku” – 940,0 tys. zł, w ramach, którego wykonano roboty budowlane, o których mowa w pkt 2.1.

Wydatki, na które pozyskano środki z rezerwy nie zostały ujęte w planie finansowym Urzędu na etapie opracowania ustawy budżetowej na 2019 r. gdyż na podstawie art. 140 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych były to wydatki, na które w budżecie państwa mogły być tworzone rezerwy celowe.

(akta kontroli str. 209-305, 318-329, 469-473, 1494-1499)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 221.344,4 tys. zł³⁵ tj. 70,7% wydatków ogółem budżetu środków europejskich. Doboru próby wydatków dokonano w sposób celowy – do wylosowanej metodą monetarną próby wydatków do badania współfinansowania krajowego³⁶, opisanej w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, dobrano wydatki z budżetu środków europejskich³⁷, dotyczące tego samego dowodu księgowego. Badaniem objęto 36 dowodów

³⁴ Finansowanie programów z budżetu środków europejskich.

³⁵ W tym wydatki z objętej badaniem rezerwy celowej.

³⁶ Paragrafy z czwartą cyfrą 9.

³⁷ Paragrafy z czwartą cyfrą 7.

księgowych – wszystkie w grupie wydatków majątkowych. W wyniku badania ustalono m.in., że:

- wydatki zostały przeznaczone na cel lub zadania ujęte w umowie o dofinansowanie i realizowane były przez Urząd zgodnie z umową o dofinansowanie;
- wydatki zostały poniesione i dokonane w okresie kwalifikowalności i były niezbędne do realizacji zadań;
- wydatki dokonane zostały w prawidłowo zrealizowanym trybie wynikającym z ustawy Prawo zamówień publicznych (przetarg nieograniczony);
- wydatki w łącznej kwocie 149.886,5 tys. zł (67,7% badanych) zrealizowane zostały z rachunku bieżącego wydatków Urzędu i zadekretowane na wyciągach bankowych do §§ 6059 lub 6069, podczas gdy dowody księgowe dotyczące tych wydatków zostały zatwierdzone do wypłaty z §§ 6057 lub 6067;
- zlecenia płatności były przekazywane do Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: „BGK”) we właściwych kwotach i terminach umożliwiającym terminowe płatności faktur;
- nie stwierdzono przypadków opóźnień w dokonywaniu płatności za faktury, skutkujących zapłatą odsetek, kar lub innych opłat.

(akta kontroli str. 493-495, 1494-1501)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wydatki budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 149.886,5 tys. zł (67,7% badanych wydatków budżetu środków europejskich) zrealizowano z rachunku bieżącego wydatków Urzędu, o którym mowa w § 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa³⁸, zamiast z rachunku bankowego do obsługi płatności, o których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, lub rachunku pomocniczego wydatków ze środków europejskich, o których mowa w § 14 odpowiednio ust. 1 i 3 powyższego rozporządzenia. Ponadto wydatki te na wyciągach bankowych zadekretowano do §§ 6059 lub 6069, podczas gdy dowody księgowe dotyczące tych wydatków zostały zatwierdzone do wypłaty z §§ 6057 lub 6067. We wszystkich zleceniach płatności, dotyczących tych wydatków, przekazywanych do BGK, jako odbiorcę wskazano Urząd, a jako numer rachunku odbiorcy – numer rachunku bieżącego wydatków Urzędu. Do operacji związanych z tymi wydatkami zaewidencjonowanych na koncie 130 – „Rachunek bieżący wydatków budżetowych” zastosowano techniczny zapis ujemny, zatem ich zaksięgowanie na tym koncie nie miało wpływu na dane wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28).

(akta kontroli str. 1494-1501, 1582)

Główny Księgowy Urzędu wyjaśnił, że Urząd dokonywał płatności dotyczących środków europejskich za pośrednictwem rachunku bieżącego jednostki, gdyż w ramach systemu Przepływu Środków Europejskich poprzez portal komunikacyjny BGK-Zlecenia nie było możliwości dokonywania zapłaty faktur z wykorzystaniem mechanizmu płatności podzielonej, ani dla kontrahentów zagranicznych posiadających jedynie zagraniczny rachunek bankowy. Ponadto wskazał, że środki z BGK wpływając na rachunek w NBP, jak i wychodząc do kontrahentów były dekretowane z § 6059 lub 6069, gdyż rachunek bieżący wydatków dotyczy środków budżetu państwa. Główny Księgowy wyjaśnił także, że Urząd nie miał otwartego rachunku pomocniczego wydatków ze środków europejskich, o którym mowa

³⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa (Dz.U. z 2014 r. poz. 2225).

w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa, gdyż uznał, że nie ma takiej potrzeby, a do realizowania wydatków dotyczących środków budżetu Unii Europejskich można było wykorzystywać bieżący rachunek wydatków.

(akta kontroli str. 1502-1509)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają ponoszenia wydatków środków europejskich z rachunku bieżącego wydatków Urzędu, ponieważ operacji dotyczących tych środków należało dokonywać za pomocą rachunku bankowego do obsługi płatności lub rachunku pomocniczego wydatków ze środków europejskich, który w przypadku braku możliwości dokonania określonych operacji z rachunku do obsługi płatności Urząd powinien posiadać. Natomiast rachunki bieżące państwowych jednostek budżetowych prowadzone są dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych.

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W ramach budżetu zadaniowego Urząd w 2019 r. realizował 10 działań, tj. o jedno³⁹ więcej niż w 2018 r. w ramach tych samych dwóch funkcji (11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic oraz 19. Transport i infrastruktura transportowa), dwóch zadań oraz pięciu podzadań.

Najwyższe wydatki poniesiono w ramach funkcji 19 – 469.895,9 tys. zł, tj. 99,9% ogółu wydatków. Dla jedyne realizowanego w ramach tej funkcji zadania – 19.3 Transport morski i żegluga śródlądowa, zaplanowany miernik – udział długości infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza, dla której podjęto działania służące zwiększeniu dostępności i poprawie jakości (budowa, przebudowa, remont) w ogólnej długości infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza w danym roku (w mb/mb) osiągnięto w 97,2%, tj. 8745/101067 przy planie 9000/101067. W ramach dwóch podzadań w tym zadaniu o najwyższych kwotach wydatków również osiągnięto zaplanowane wartości mierników, tj. dla podzadania:

- 19.3.5. – Rozwój infrastruktury dostępowej od strony morza – 297.712,8 tys. zł, miernik pn. stosunek długości infrastruktury dostępowej będącej w dobrym stanie technicznym (spełniającej parametry określone w przepisach) do długości istniejącej infrastruktury dostępowej wyniósł 97%, przy planowanej wartości 91%,
- 19.3.2. – Administracja morska, bezpieczeństwo żeglugi morskiej i ratownictwo morskie – 122.435,9 tys. zł miernik pn. wskaźnik bezpiecznych zawinięć statków do portów morskich w danym roku wyniósł 99,8% – zgodnie z planem.

(akta kontroli str. 1666-1690)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że nie wszystkie działania Urzędu w ramach wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. w zakresie wydatków były prawidłowe. Wydatki poniesiono na zakupy towarów i usług oraz roboty budowlane, służące realizacji celów i zadań Urzędu. Niemniej jednak stwierdzono dokonanie wydatków w trakcie 2019 r. z przekroczeniem planu finansowego określonego w niektórych paragrafach klasyfikacji budżetowej, nieprawidłowości w zakresie udzielonych zamówień publicznych oraz dokonywania wydatków budżetu środków europejskich.

³⁹ 19.3.5.2. Modernizacja, przebudowa oraz rozbudowa infrastruktury zapewniającej dostęp do portów.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania jednostkowych rocznych sprawozdań za 2019 r. Urzędu:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach Urzędu były zgodne z danymi ujętymi w systemie finansowo-księgowym, niemniej jednak NIK nie dokonuje oceny prawidłowości wykazania należności w sprawozdaniu Rb-27, gdyż wykazane dane nie wynikały wprost z zapisów w tym systemie. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia konta 130 – „Rachunek bieżący jednostki”, kont rozrachunkowych w zakresie zobowiązań oraz kont dotyczących zaangażowania wydatków roku bieżącego, na podstawie, których należało wykazać dane w powyższych sprawozdaniach. Ponadto sprawozdania te zostały sporządzone na podstawie nietrwałych zapisów księgowych za grudzień 2019 r. Stwierdzono również, że w sprawozdaniu Rb-27 w należnościach pozostałych do zapłaty ogółem wykazano należności, których pierwotny termin płatności przypadał na 2020 r.

W trakcie kontroli NIK na wniosek pracownika Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej dokonano korekty sprawozdania Rb-BZ1, poprzez m.in. wykazanie zobowiązań dotyczących budżetu środków europejskich (30.011,3 tys. zł), korektę planu po zmianach: ogółem, budżetu państwa i pozostałych wydatków o 36,0 tys. zł.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości i formalno-rachunkowym.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że w Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur sporządzania sprawozdań. Sporządzane były ręcznie z wykorzystaniem danych uzyskanych z systemów informatycznych programu finansowo-księgowego. Prawidłowość danych weryfikowana była przez osoby odpowiedzialne w zakresie rodzaju ujmowanych operacji (dochody, wydatki) z saldami właściwych kont księgowych. Wydział finansowo-księgowy corocznie sporządzał arkusz identyfikacji i oceny ryzyka.

Co prawda w Urzędzie opracowano zasady prowadzenia kontroli zarządczej⁴⁰ oraz procedury zarządzania ryzykiem⁴¹ niemniej jednak stosowany system kontroli zarządczej nie zapewniał prawidłowości sporządzania sprawozdań.

(akta kontroli str. 489-490, 1511-2088)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na dzień sporządzenia sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań z operacji finansowych nie dokonano trwałych zapisów księgowych dotyczących operacji za grudzień 2019 r., czym naruszono art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁴², zgodnie z którym zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany, przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu.

Główny Księgowy Urzędu wyjaśnił, że Urząd zamyka ostatecznie księgi nie później niż do 85 dnia po dniu bilansowym, sporządzając bilans. „W międzyczasie wprowadzane są księgowania dotyczące tego okresu, które w związku z uzgadnianiem kont mogą powodować zmiany, tak obrotów jak sald. Niewprowadzane były żadne nowe zapisy dotyczące kont rozrachunkowych, ani wydatkowych niezbędnych do sporządzenia sprawozdań.” Do każdego sprawozdania wykonywany był odpowiedni wydruk z ksiąg, stanowiący podstawę sporządzenia sprawozdań.

Zdaniem NIK dokonanie trwałych zapisów księgowych wszystkich operacji ujętych w systemie finansowo-księgowym na dzień sporządzenia sprawozdań umożliwia późniejsze dokonywanie niezbędnych zapisów w księgach dotyczących danego roku budżetowego, które miały miejsce po sporządzeniu sprawozdań budżetowych i z operacji finansowych, poprawianie błędów w zapisach księgowych w sposób określony w art. 25 ustawy o rachunkowości, jak również ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych w ustawowym terminie. W ocenie NIK podstawę sporządzania sprawozdań powinny stanowić trwałe zapisy księgowe, tj. takie które nie mogą ulec jakiegokolwiek modyfikacji, gdyż tylko one spełniają wymóg zapisu księgowego. Dokonanie trwałych zapisów nie oznacza natomiast konieczności zamykania ksiąg rachunkowych na dzień kończący rok obrotowy.

W konsekwencji powyższego w sprawozdaniu Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-BZ1 wykazano m.in. odpowiednio dochody wykonane w łącznej kwocie 371,4 tys. zł i wykonanie wydatków w łącznej kwocie 30.967,9 tys. zł, które na dzień sporządzenia sprawozdań były „wstępnie zaksięgowane”.

(akta kontroli str. 18, 32-34, 1523-1581, 1583-1585, 1587-1594, 1625-1631, 1640, 1668-1669, 1995-2010)

⁴⁰ Zarządzenie wewnętrzne nr 33 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie organizacji i zasad prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Morskim w Gdyni, ze zm.

⁴¹ Zarządzenie wewnętrzne nr 34 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie procedur zarządzania ryzykiem w Urzędzie Morskim w Gdyni. Zarządzenie wewnętrzne nr 48 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 6 listopada 201(r. w sprawie procedur zarządzania ryzykiem w Urzędzie Morskim w Gdyni.

⁴² Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).

2. W sprawozdaniu Rb-27 w kol. 7 „Należności” wykazano dane korzystając z zasady bilansowania się sprawozdania, zamiast wprost na podstawie ewidencji księgowej⁴³, wbrew § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych, na podstawie ewidencji księgowej.

Główny Księgowy Urzędu wyjaśnił, że jego zdaniem sposób sporządzenia sprawozdania był prawidłowy. Sprawozdanie zostało sporządzone w oparciu o zapisy księgowe. Rzeczywiście kolumna 7 nie wynika wprost z zapisów księgowych, lecz przy sporządzaniu sprawozdania obrotu w kolumnie 7 wynikają z operacji matematycznej: kolumna 9 plus kolumna 11 minus kolumna 13, które wynikają z odpowiednich kont.

Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynika, że wszystkie sprawozdania sporządzane przez Urząd były sporządzane tylko i wyłącznie w oparciu o zapisy zawarte w księgach, dane w kolumnie 7 otrzymano w wyniku operacji: kolumna 9 – dochody wynikające z obrotów konta 222 i 130 plus kolumna 11 – konto 221 strona Wn minus kolumna 13 – konto 221 strona Ma.

W ocenie NIK zasada bilansowania się sprawozdania, o której mowa w § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej nie zwalnia z obowiązku sporządzania sprawozdań budżetowych na podstawie ewidencji księgowej oraz tego, iż kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (zgodnie z § 9 ust. 2 powyższego rozporządzenia), a zakładowy plan kont powinien być zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań budżetowych (zgodnie z § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia w sprawie planów kont⁴⁴).

(akta kontroli str. 18, 1523-1555, 1565-1580, 1587-1603, 1750-2010, 2083-2088)

3. W sprawozdaniu Rb-27 w kol. 7 „Należności” i kol. 11 „Należności pozostałe do zapłaty ogółem” wykazano należności w łącznej kwocie 157,5 tys. zł, których termin płatności przypadał na 2020 r., wbrew § 7 ust. 2 odpowiednio pkt 2 i 5 załącznika nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Główny Księgowy Urzędu wyjaśnił, że wykazane w sprawozdaniu należności są prawidłowe i nie wymagają korekt.

Zgodnie z § 7 ust. 2 odpowiednio pkt 2 i 5 załącznika nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w kolumnie „Należności” wykazuje się salda początkowe (należności pozostałych do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których pierwotny termin płatności przypada na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu o kwoty odpisów, a w odpowiednich kolumnach salda końcowego (11-13) wykazuje się należności pozostałe do zapłaty (część należności, o których mowa w pkt 2).

⁴³ W sprawozdaniu wykazano łączną kwotę 5.850,1 tys. zł, natomiast saldo Wn Bilansu otwarcia konta 221 – „Należności z tytułu dochodów budżetowych” wyniosło 379,3 tys. zł, a saldo Ma konta 720 – „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” na 31 grudnia 2019 r. wyniosło 4.632,5 tys. zł, co stanowiło łącznie kwotę niższą o 838,3 tys. zł niż wykazano w sprawozdaniu.

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1911, ze zm.).

W związku z powyższym w ocenie NIK w sprawozdaniu Rb-27 należy wykazywać należności, których pierwotny termin płatności przypadał na dany rok budżetowy lub wcześniejszy.

(akta kontroli str. 18, 1523-1555, 1565-1580, 1587-1624, 1750-2010)

4. Na koncie 130 – „Rachunek bieżący jednostki” nie zachowano w pełni zasady czystości obrotów⁴⁵, wbrew zapisom pkt 17 załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie planów kont oraz Zakładowego planu kont⁴⁶ (str. 17-19), zgodnie z którymi konto 130 służy do ewidencji stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym, a na koncie 130 obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów, co oznacza, że stosowana technika księgowości ma zapewnić możliwość prawidłowego ustalenia wysokości tych obrotów oraz niezbędne dane do sporządzenia sprawozdań budżetowych.

Z wyjaśnień Głównego Księgowego Urzędu wynika, że na koncie 130 – „Rachunek bieżący wydatków budżetowych” zachowywano czystość obrotów w trakcie roku z wyjątkiem kilku pozycji, w przypadku których z powodu niedopatrzania nie zachowano tej zasady. Pod datą 31 grudnia 2019 r. skorygowano kilka pozycji, do których czystości obrotów nie zachowano z powodu przeoczenia.

W konsekwencji powyższego w sprawozdaniu:

- Rb-23 w wierszu 11 „Dochody wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb-27” i wierszu 12 „Dochody przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa” oraz w sprawozdaniu Rb-27 w kolumnie 9 „Dochody wykonane” wykazano kwotę niższą łącznie o 8.573,7 tys. zł niż wynikająca odpowiednio z obrotów strony Wn i Ma konta 130 – „Rachunek bieżący dochodów budżetowych”,
- Rb-23 w wierszu 21 „Środki otrzymane od Min. Finansów lub od dysponenta wyższego stopnia” i w wierszu 22 „Wydatki wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb-28” oraz w sprawozdaniu Rb-28 w kolumnie 8 „Wykonanie wydatków” wykazano kwotę niższą łącznie o 39.518,1 tys. zł niż wynikająca odpowiednio z obrotów strony Wn i Ma konta 130 – „Rachunek bieżący wydatków budżetowych”.

Dane wykazane w powyższych sprawozdaniach wynikały odpowiednio z obrotów konta 222 – „Rozliczenie dochodów budżetowych” oraz w zakresie wydatków z sald na koncie 130 – „Rachunek bieżący wydatków budżetowych” i obrotów konta 223 – „Rozliczenie wydatków budżetowych”, zamiast z obrotów konta 130 zgodnie odpowiednio z § 7 ust. 2 pkt 4 i § 10 ust. 3 pkt 3 załącznika nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W wyniku kontroli dokonano korekt zapisów na koncie 130 i dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z odpowiednimi obrotami tego konta.

(akta kontroli str. 18, 32-34, 1523-1555, 1565-1580, 1583-1585, 1587-1594, 1625-1640, 1750-2042, 2077-2088)

5. Konta 201 – „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, 225 – „Rozrachunki z budżetami”, 229 – „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne”, 231 – „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”, 234 – „Pozostałe rozrachunki

⁴⁵ Tj. w zakresie działu 600, rozdziału 60043 §§ 057, 061, 062, 064, 075, 083, 084, 087, 092, 097, 3020, 4210, 4410, 4420, 4530 oraz dla operacji zwrotu niewykorzystanych środków zarówno w trakcie jak i do końca 2019 r.

⁴⁶ Stanowiącym załącznik nr 1 do Zasad (polityki) rachunkowości wprowadzonej zarządzeniem wewnętrznym nr 37 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Morskim w Gdyni”, ze zm.

z pracownikami" i 240 – „Pozostałe rozrachunki" nie prowadzono według podziałek klasyfikacji budżetowej i budżetu zadaniowego, pomimo że zgodnie z § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia w sprawie planów kont zakładowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań budżetowych.

Z wyjaśnień Głównego Księgowego Urzędu wynika, że zobowiązania według stanu na koniec okresu sprawozdawczego w sprawozdaniu Rb-28⁴⁷ wykazywano na podstawie ręcznego zliczenia zobowiązań dotyczących danego paragrafu wynikających z dokumentów zadekretowanych według podziałek klasyfikacji budżetowej. Natomiast w zakresie budżetu zadaniowego do tej pory nie było potrzeby tworzenia tak rozbudowanej analityki. Zobowiązania w układzie zadaniowym są wykazywane w sprawozdaniu Rb-BZ1⁴⁸ tylko dwa razy w roku. Zestawienia zobowiązań w układzie zadaniowym z kont rozrachunkowych są wyliczane w wiarygodny i rzetelny sposób, na podstawie dowodów źródłowych.

W ocenie NIK powyższe nie było wystarczające mając na względzie wskazany przepis rozporządzenia w sprawie planów kont oraz to, iż zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 11 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w sprawozdaniu Rb-28 należy wykazać stan zobowiązań według podziałek klasyfikacji budżetowej, w tym paragrafów wydatków, a zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym należy wykazać zobowiązania według katalogu funkcji, zadań, podzadań oraz działań.

(akta kontroli str. 32-34, 485-487, 1523-1555, 1565-1580, 1625-1640, 1668-1678, 1680-, 1690, 1750-2010, 2083-2088)

6. Obroty strony Ma konta 983 – „Zaangażowanie wydatków środków europejskich roku bieżącego" i konta 998 – „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego" na 31 grudnia 2019 r. zawierały wartość zaangażowania wydatków odpowiednio środków europejskich⁴⁹ i budżetowych⁵⁰ przyszłych lat, wbrew zapisom odpowiednio pkt 6 i 11 załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie planów kont oraz Zakładowego planu kont.

Główny Księgowy Urzędu wyjaśnił, że na wskazanych kontach zaewidencjonowano zobowiązania dotyczące 2019 r., które 31 grudnia 2019 r. przeksięgowano na konto odpowiednio 984 – „Zaangażowanie wydatków środków europejskich przyszłych lat" i 999 – „Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat".

W ocenie NIK na stronie Ma powyższych kont należy ujmować zgodnie ze wskazanymi przepisami zaangażowanie wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym. Zatem skoro powyższe nie spowodowało dokonania wydatków w 2019 r., a dotyczyło przyszłych lat to nie powinno powiększać obrotów strony Ma konta 983 i 998. Przeksięgowanie tego zaangażowania na zaangażowanie przyszłych lat bez zmniejszenia obrotów na wskazanych kontach powodowało wykazanie tego zaangażowania na dwóch kontach po tej samej stronie.

W konsekwencji powyższego w sprawozdaniu Rb-28UE, Rb-28, i Rb-28Programy w kolumnie odpowiednio 7 i 9 wykazano kwotę wyższą

⁴⁷ 97.394,4 tys. zł.

⁴⁸ 127.405,7 tys. zł.

⁴⁹ W §§ 4307 i 6057.

⁵⁰ W §§ § 3020, 4010, 4020, 4040, 4110, 4120, 4140, 4170, 4210, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360, 4390, 4400, 4410, 4420, 4430, 4448, 4780, 6050, 6059.

o 30.011,3 tys. zł, 97.394,4 tys. zł i 5.299,5 tys. zł niż wynikająca z odpowiednich obrotów na powyższych kontach.

W trakcie kontroli dokonano zmian zapisów na powyższych kontach i dane wykazane w odpowiednich kolumnach powyższych sprawozdań były zgodne z odpowiednimi obrotami strony Ma konta 983 i 998.

(akta kontroli str. 32-34, 1511-1512, 1515-1516, 1523-1555, 1565-1580, 1625-1630, 1659-1660, 1750-2010, 2043-2076)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie sporządzone przez Urząd sprawozdanie budżetowe Rb-27, natomiast pozostałe sprawozdania budżetowe i z operacji finansowych pozytywnie. Niemniej jednak za nieprawidłowe uznano ich sporządzenie na podstawie nietrwałych zapisów księgowych za grudzień 2019 r. oraz niewłaściwe prowadzenie kont bilansowych i pozabilansowych na podstawie, których powinny zostać sporządzone.

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Podjęte przed Dyrektora Urzędu działania w ramach kontroli zarządczej były nie w pełni skuteczne i efektywne, ponieważ nie zapobiegły stwierdzonym w toku niniejszej kontroli nieprawidłowościom.

- Wnioski
1. Dokonywanie wydatków w trakcie roku w granicach limitów określonych w planie finansowym.
 2. Wskazywanie w zaproszeniu do negocjacji bez ogłoszenia prawidłowej podstawy prawnej zastosowanego trybu.
 3. Żądanie dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowań w trybie negocjacji bez ogłoszenia.
 4. Sporządzanie jednego protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym bieżące dokumentowanie kolejnych czynności podejmowanych w postępowaniu.
 5. Dokonywanie wydatków z budżetu środków europejskich za pomocą prawidłowych rachunków bankowych Urzędu.
 6. Sporządzanie sprawozdań budżetowych i z operacji finansowych na podstawie trwałych zapisów księgowych.
 7. Wykazywanie w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 w kolumnie „Należności” danych na podstawie ewidencji księgowej.
 8. Wykazywanie w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 w kolumnie „Należności” i „Należności pozostałe do zapłaty ogółem” należności, których pierwotny termin płatności przypada na dany rok budżetowy lub rok wcześniejszy.
 9. Prowadzenie kont rozrachunkowych w zakresie zobowiązań Urzędu według podziałek klasyfikacji budżetowej i budżetu zadaniowego.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

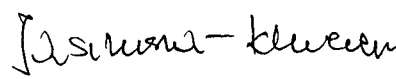
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 27 marca 2020 r.

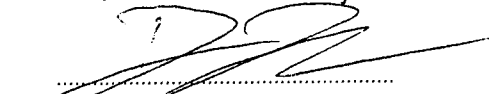
Kontrolerzy:
Maria Mieszalska
główny specjalista kontroli
państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor


.....
podpis

Dariusz Jurczuk
doradca ekonomiczny


.....
podpis



