



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

KIN.410.001.03.2020

Pan
Tomasz Żuchowski
p.o. Generalny Dyrektor
Dróg Krajowych i Autostrad
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad,
00-874 Warszawa, ul. Wronia 53.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. - wykonanie planu finansowego Generalnej Dyrekcji
Dróg Krajowych i Autostrad

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/20/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dalej GDDKiA), 00-874 Warszawa, ul. Wronia 53.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Pełniącym obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej Generalnego Dyrektora DKiA) od dnia 30 sierpnia 2018 r. jest Pan Tomasz Żuchowski. (dowód: akta kontroli str. 12)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ (dalej: ustawa o NIK).
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/1/2020 z dnia 3 stycznia 2020 r., 2. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/7/2020 z dnia 3 stycznia 2020 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. GDDKiA, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza wykonania planu dochodów,
- analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 39 Transport dotyczących GDDKiA w trakcie roku budżetowego,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.

- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 39 Transport dotyczących GDDKiA limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 39 Transport przez GDDKiA.

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości, które miałyby niekorzystny wpływ na realizację budżetu państwa oraz wykonanie zadań GDDKiA w 2019 r.

Badanie próby wydatków budżetu państwa w kwocie 29 534,4 tys. zł³ wykazało, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Nie stwierdzono niecelowego wydatkowania środków publicznych.

Dochody budżetu państwa zrealizowane w 2019 r. przez GDDKiA wyniosły ogółem 83 219,9 tys. zł i były wyższe o 35 779,9 tys. zł (tj. o 75,4%) od kwoty planowanej. W porównaniu do 2018 r. (110 718,1 tys. zł) wykonane dochody były niższe o 27 561,2 tys. zł (tj. o 24,9%). Na wyższe wykonanie planu dochodów budżetowych miały wpływ trudne do przewidzenia na etapie planowania wpływy, m.in. z tytułu: zwrotu kosztów postępowania sądowego, wypłaconych odszkodowań od ubezpieczycieli, pozytywnie rozstrzygniętych sporów, podpisanych nowych porozumień pomiędzy GDDKiA a wykonawcami, a także ze sprzedaży składników majątkowych.

Należności pozostałe do zapłaty w GDDKiA na koniec 2019 r. wyniosły 143 468,4 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2018 r. (143 274,4 tys. zł) były one nieznacznie wyższe, tj. o 194,0 tys. zł (tj. o 0,1%).

Zrealizowane przez GDDKiA w 2019 r. wydatki budżetu państwa wynosiły 4 170 466,4 tys. zł i stanowiły 99,4% planu po zmianach (4 193 552,1 tys. zł).

Wykonane wydatki z budżetu środków europejskich w 2019 r. wynosiły 5 198 017,7 tys. zł i stanowiły 100,0% planu po zmianach (5 198 684,9 tys. zł).

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ co stanowiło 0,7% wydatków całej GDDKiA i 23,3% centrali GDDKiA

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez GDDKiA roczne sprawozdania budżetowe za 2019 r. Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi dostępnymi w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa i wynikały z ewidencji księgowej. Sprawozdania sporządzano w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Dochody ogółem zrealizowane przez GDDKiA w 2019 r. wyniosły 83 219,9 tys. zł i były wyższe o 35 779,9,1 tys. zł (tj. o 75,4%) od kwoty planowanej. W porównaniu z 2018 r. dochody ogółem były niższe o 27 561,2 tys. zł (tj. o 24,9%). Głównymi źródłami dochodów uzyskanych w 2019 r. były wpływy z tytułu:

- kar i odszkodowań wynikających z umów (głównie kar z tytułu nienależytego wykonywania umowy, nieterminowej realizacji zadań oraz wpłaconych przez ubezpieczycieli odszkodowań za szkody wyrządzone w infrastrukturze drogowej) w kwocie 46 735,4 tys. zł (tj. 156,1% planu w kwocie 29 941,0 tys. zł),
- wpływy z różnych dochodów (zwroty kosztów związanych z bieżącym i zimowym utrzymaniem dróg, wpływy z tytułu zatrzymania wadium i uruchomienia gwarancji, obciążenia z tytułu zastępczego wykonania usługi) w kwocie 12 133,9 tys. zł (tj. 522,6% planu w kwocie 2322,0 tys. zł),
- rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (m.in. realizacja wyroków sądowych, ugód, porozumień, zwrot podatku od nieruchomości) w kwocie 7123,7 tys. zł (tj. 259,6% planu w kwocie 2774,0 tys. zł),
- sprzedaży składników majątkowych (sprzedaż złomu, drewna, środków trwałych) w kwocie 6860,4 tys. zł (tj. 142,6% planu w kwocie 4811,0 tys. zł),
- wpływy z opłat za zezwolenia w kwocie 5842,5 tys. zł (tj. 127,0% planu w kwocie 4600,0 tys. zł).

Uzyskanie większych niż planowano dochodów budżetowych w 2019 r. spowodowane było trudnymi do przewidzenia na etapie planowania wpływami, głównie: z tytułu kosztów postępowania sądowego, wypłaconych odszkodowań od ubezpieczycieli, pozytywnie rozstrzygniętych sporów, podpisanych nowych porozumień pomiędzy GDDKiA a wykonawcami, a także ze sprzedaży składników majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 289-294, 745-749)

Zrealizowane w 2019 r. dochody centrali GDDKiA wyniosły 7316,9 tys. zł i stanowiły 8,8% dochodów GDDKiA ogółem. W porównaniu do planu na 2019 r. były one wyższe o 2323,9 tys. zł, tj. o 46,5%, a do zrealizowanych dochodów w 2018 r. niższe o 648,3 tys. zł, tj. o 8,1%. Najwyższą kwotę dochodów 5842,5 tys. zł, osiągnięto z tytułu opłat za wydanie zezwoleń zagranicznych na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego rzeczy lub osób, uzyskanych na podstawie art. 46 ust. 1a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁶.

(dowód: akta kontroli str. 292)

⁵ 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.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.

Na koniec 2019 r. pozostałe do zapłaty należności wyniosły ogółem 143 468,4 tys. zł, w tym w centrali GDDKiA 7513,2 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2018 r. zarówno w odniesieniu do całej GDDKiA, jak i centrali nastąpił nieznaczny wzrost należności pozostałych do zapłaty, tj. ogółem były wyższe o 194,0 tys. zł (tj. o 0,1%) a w centrali wyższe o 205,2 tys. zł (tj. o 2,8%).

Wzrost należności pozostałych do zapłaty na koniec 2019 r. wynikał głównie z naliczenia nowych kar za niedotrzymanie warunków umowy, nowo powstałych należności z tytułu rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych oraz z odsetek ustawowych za opóźnienie w zapłacie w 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 294-295)

Zaległości we wpłatach dochodów budżetowych zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosły w GDDKiA 25 838,6 tys. zł i były niższe o 111 185,1 tys. zł (tj. o 81,1%) w porównaniu z końcem 2018 r.

Największe kwoty zaległości dotyczyły wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów (§950 – 14 067,9 tys. zł), wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (§940 – 5690,7 tys. zł) i wpływów z pozostałych odsetek (§920 – 3487,8 tys. zł).

W centrali GDDKiA stan zaległości na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniósł 345,4 tys. zł. Szczegółowym badaniem objęto 2 z ww. zaległości (tj. 100% ujętych w księgach rachunkowych). Na kwotę tę składały się należności z tytułu kar umownych i odsetek w kwotach: 338,8 tys. zł z terminem wymagalności 25 czerwca 2018 r. i 6,6 tys. zł z terminem wymagalności 5 listopada 2018 r.

W 2019 r. kontynuowano rozpoczęte w 2018 r. stosowne działania w zakresie ich dochodzenia, m.in. niezwłocznie wystawiono notę księgową, wysłano wezwania do zapłaty, a następnie przekazywano sprawę do komórek prawnych GDDKiA celem podjęcia dalszych działań w zakresie odzyskania należności. W przypadku należności na kwotę 338,8 tys. zł nie zostały one zakończone, bowiem umowa wiąże strony do 31 grudnia 2023 r. i nie zakończyły się rozliczenia między stronami z tego tytułu, a należność zabezpieczona jest m.in. gwarancją bankową. W przypadku należności na kwotę 6,6 tys. zł GDDKiA uzyskała prawomocny sądowy nakaz zapłaty, skierowany następnie do komornika.

Centrala GDDKiA sprawowała skuteczny nadzór nad dochodzeniem należności przez oddziały, m.in. poprzez comiesięczną weryfikację kont rozrachunkowych, kwartalny monitoring procesu windykacji należności a także monitoring i działania nadzorcze prowadzone z wykorzystaniem informatycznego systemu SAP.

Spośród 12 pozycji należności przedawnionych w centrali GDDKiA w 2019 r., 10 pozycji na kwotę 46,8 tys. zł umorzono i spisano z ewidencji księgowej. Analiza podjętych działań w przypadku należności przedawnionych wykazała, że były one prowadzone rzetelnie i zgodnie z wytycznymi wskazanymi w zarządzeniu nr 23 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 21 lipca 2017 r. w sprawie windykacji należności w GDDKiA. Dwie należności na kwotę łączną 0,1 tys. zł, dotyczące zajęcia pasa drogowego, nie zostały umorzone z uwagi na czynne postępowanie egzekucyjne w urzędzie skarbowym. Pozostałe należności zostały umorzone z powodu nieskuteczności podjętych czynności egzekucyjnych i upływu ustawowego terminu przedawnienia należności.

Dochodzenie należności pieniężnych w GDDKiA w 2019 r., oprócz przepisów ustawowych⁷ uregulowane było przepisami zarządzenia Nr 23 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 21 lipca 2017 r. w sprawie windykacji należności.

Badanie próby zaległości⁸ nie wykazało nieprawidłowości w zakresie odzyskiwania należności.

(dowód: akta kontroli str. 296-298, 320-321, 466-470, 486, 1149-1153)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów budżetowych oraz dochodzenia należności budżetu państwa.

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

Wydatki GDDKiA w 2019 r. – z uwzględnieniem wydatków finansowanych z budżetu państwa, ze środków KFD, oraz innych środków, tj. UE TEN-T⁹, gwarancji, środków samorządowych, udziału partnera prywatnego/środków obcych – ujęto w planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA¹⁰ na 2019 r., na łączną kwotę 19 361 955,8 tys. zł. Ostatecznie w planie po zmianach¹¹ wydatki te zmniejszono do kwoty 15 490 713,8 tys. zł, tj. o 3 871 242,0 tys. zł (o 20,0%). Zmiana ta dotyczyła głównie środków KFD, które zaplanowano pierwotnie w kwocie 14 865 533,6 tys. zł, a następnie zmniejszono je do wysokości 11 252 781,7 tys. zł (zmniejszenie o 3 612 751,9 tys. zł, tj. o 24,3%). Ogółem wydatki GDDKiA ze wszystkich źródeł finansowania w 2019 r. wykonano w kwocie 13 806 068,6 tys. zł, z czego 9 598 581,6 tys. zł stanowiły wydatki ze środków KFD i 4 170 466,4 tys. zł stanowiły wydatki budżetu państwa. Plan wydatków po zmianach został wykonany ogółem w 89,1%, a plan wydatków z KFD po zmianach w 85,3%.

(dowód: akta kontroli, str. 311-313)

Wydatki budżetowe GDDKiA zaplanowane zostały na 2019 r. w kwocie ogółem 4 461 635,0 tys. zł, tj. o 180 133,0 tys. zł (4,2%) wyższej niż zaplanowano na 2018 r. (4 281 502,0 tys. zł), w tym:

- w dziale 600 – Transport i łączność w kwocie 4 461 107,0 tys. zł, z czego w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe – 3 857 958,0 tys. zł oraz w rozdz. 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – 603 149,0 tys. zł,
- w dziale 752 – Obrona narodowa, rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne w kwocie 528,0 tys. zł.

W trakcie 2019 roku plan wydatków GDDKiA został:

⁷ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.); ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.); art. 40 d ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.).

⁸ 100% zaległości i należności przedawnionych w 2019 r. w centrali GDDKiA, tj. 14 pozycji w łącznej kwocie 392,3 tys. zł.

⁹ Transeuropejska sieć transportowa.

¹⁰ Dokument pod nazwą: „Plan wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA” zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora DKiA w dniu 21.02.2019 r., obejmujący wszystkie zadania zaplanowane do realizacji przez GDDKiA, z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania.

¹¹ Plan wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora DKiA w dniu 16.01.2020 r. – data ostatecznej wersji planu po zmianach.

- zwiększony środkami z rezerw celowych o kwotę ogółem 6915,7 tys. zł¹²,
- zmniejszony blokadami wydatków na łączną kwotę 272 804,0 tys. zł.

Ponadto w wyniku zmian wprowadzonych w ciągu roku plan wydatków zmniejszono łącznie o kwotę 2194,6 tys. zł¹³. Plan wydatków wyniósł ostatecznie 4 193 552,1 tys. zł, w tym: 4 193 184,7 tys. zł w dziale 600 i 367,4 tys. zł w dziale 752.

(dowód: akta kontroli, str. 5-11, 173-177, 322-325)

Zrealizowane przez GDDKiA wydatki budżetu państwa w 2019 roku wyniosły ogółem 4 170 466,4 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. wykonane wydatki budżetowe GDDKiA były wyższe o 35 026,2 tys. zł, tj. o 0,8%.

Niewykonanie wydatków spowodowane było m. in. rozliczeniem wykonanych prac na kwoty niższe niż planowano, niższymi kosztami usług remontowych, niższymi kosztami zużycia energii, przedłużającymi się procedurami uzyskania decyzji wodnoprawnych, decyzji ZRiD¹⁴ oraz rozpatrywania odwołań od decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 11, 322-325, 459)

2.1. Blokady planowanych wydatków budżetowych

Minister Infrastruktury dwoma decyzjami¹⁵ dokonał blokady wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA na 2019 r. na łączną kwotę 272 804,0 tys. zł. Blokady dotyczyły wydatków w następujących rozdziałach:

- 60011 – kwoty ogółem 272 799,5 tys. zł, w tym: kwoty 2533,2 tys. zł dotyczące realizacji projektów pn.: „Frame Next”, „UE ITS Platform” i „Croccodile 2”, z uwagi na niepełne wykorzystanie środków w ramach ww. projektów oraz kwoty 270 266,3 tys. zł zaplanowanej na wydatki w ramach paragrafów: 4000-grupa wydatków bieżących jednostki, 4430-różne opłaty i składki, 4480-podatek od nieruchomości, 4520-opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 4580-pozostałe odsetki, 4590-kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych, 4600-kary, odszkodowania i grzywny wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, 4610-koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, 6050-wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych i 6060-wydatki na zakupy jednostek budżetowych;
- 75212 – kwoty 4,5 tys. zł zaplanowanej na realizację zadań obronnych i zadań na rzecz obronności państwa z uwagi na poniesienie niższych kosztów niż pierwotnie planowano.

Podjęcie decyzji o blokadzie środków poprzedzone było złożeniem przez GDDKiA do Ministra Infrastruktury dwóch wniosków o dokonanie blokady środków na łączną kwotę 2537,7 tys. zł. GDDKiA nie występowała z wnioskiem o dokonanie blokady na kwotę 270 266,3 tys. zł. Wniosek o blokadę tej kwoty został wprowadzony do systemu Trezor w dniu 7 listopada 2019 r. na podstawie pisma Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2019 r. informującego o dokonaniu blokady i zawartego w tym piśmie polecenia wprowadzenia wniosku do Systemu Trezor przez służby finansowo-księgowo GDDKiA. Blokada w wysokości 270 266,3 tys. zł dotyczyła m.in. finansowania realizacji 32 zadań inwestycyjnych oraz obsługi

¹² Sześć decyzji Ministra Finansów zwiększających plan wydatków o 6 915,7 tys. zł.

¹³ Decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 16 kwietnia 2019 r. zmniejszono wydatki na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi o kwotę 2038,5 tys. zł oraz decyzjami Ministra Infrastruktury z dnia 29 sierpnia 2019 r. i 30 października 2019 r. zmniejszono wydatki zaplanowane na realizację działań obronnych o kwotę łączną 156,1 tys. zł.

¹⁴ Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

¹⁵ Decyzja nr DBI-1.3110.1.2019.5 z dnia 06.11.2019 r. – blokada wydatków na kwotę 272 799,5 tys. zł i decyzja nr DBI-1.3110.19.2019 z dnia 20.12.2019 r. – blokada wydatków na kwotę 4,5 tys. zł.

prawnej roszczeń i doradztwa prawnego, regulacji stanów prawnych, zakupu sprzętu do laboratoriów drogowych.

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśnił, że dokonane ograniczenie wydatków nie spowodowało skutków rzeczowych, bowiem zakres rzeczowy zadań nie uległ zmianie, gdyż okres realizacji i finansowania zadań inwestycyjnych w większości przekracza perspektywę jednego roku budżetowego, dlatego nastąpiło przesunięcie wydatków na następny rok. GDDKiA wskazała zadania do blokady na podstawie dostępnych środków oraz aktualnych w danym dniu harmonogramów rzeczowo-finansowych.

Decyzje o blokadzie wydatków budżetowych zostały zmienione dwoma decyzjami Ministra Infrastruktury¹⁶ zmniejszającymi plan wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA. Zmniejszenie planu zostało wprowadzone w związku z decyzją Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019 z dnia 3 grudnia 2019 r.

(dowód: akta kontroli, str. 190-205, 346-347, 739-744)

2.2. Rezerwy

Przyznane w 2019 r. środki w ramach sześciu rezerw celowych (w kwocie ogółem 6915,7 tys. zł) wykorzystano w kwocie 6790,2 tys. zł (tj. 98,2% przyznanej rezerwy).

(dowód: akta kontroli, str. 173-177, 322-325)

Szczegółowym badaniem objęto cztery rezerwy celowe na łączną kwotę 6885,3 tys. zł (tj. 99,6% kwoty zwiększającej plan środkami z rezerw), w tym: trzy rezerwy celowe na kwotę ogółem 269,3 tys. zł w zakresie poz. 59 na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz jedną rezerwę w kwocie 6616,0 tys. zł w ramach poz. 8 na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników GDDKiA, w ramach pomocy technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

W ramach środków budżetu państwa pochodzących z poz. 59 rezerwy celowej, zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano kwotę 268,9 tys. zł na zakup 2 samochodów terenowych na potrzeby GDDKiA Oddziału w Szczecinie, nasadzenia drzew i krzewów w celu poprawy funkcjonalności przejść dla zwierząt na sieci dróg krajowych w województwie łódzkim oraz zakup dwóch aut terenowych do przeprowadzania kontroli zieleni przydrożnej i prowadzenia monitoringu przyrodniczego przez GDDKiA Oddział w Łodzi. Niewykorzystana kwota w wysokości 0,4 tys. zł wynikała z niższej ceny zakupu 2 samochodów terenowych dla GDDKiA Oddziału w Szczecinie.

W ramach środków przyznanych z poz. 8 rezerwy celowej budżetu państwa, wykorzystano kwotę 6492,4 tys. zł (tj. 98,1% przyznanej kwoty) zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystanie 123,6 tys. zł spowodowane było niższym niż zaplanowane zatrudnieniem, wynikającym z problemów z naborem pracowników, wypowiedzeniami pracowników, jak również z absencji spowodowanych zwolnieniami lekarskimi i urlopami macierzyńskimi.

(dowód: akta kontroli, str. 11, 190-195, 215-256, 348-398)

2.3. Środki niewygasające

Opis stanu faktycznego

W załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁷ dla GDDKiA ujęto środki w kwocie ogółem 102 461,5 tys. zł;

¹⁶ Decyzja nr DBI-1.3110.9.2019.9 z dnia 05.12.2019 r. i decyzja DBI-1.3110.19.2019.3 z dnia 31.12.2019 r.

¹⁷ Dz. U. poz. 2346

w tym na: bieżące utrzymanie sieci drogowej 58 461,7 tys. zł, zakupy inwestycyjne 6447,3 tys. zł, wydatki inwestycyjne 37 552,5 tys. zł.

Wydatki przeniesione z 2018 r. zostały zrealizowane przez GDDKiA w ustawowym terminie, tj. do dnia 31 marca 2019 r. w kwocie 70 284,9 tys. zł (tj. 68,6% kwoty środków niewygasających). Niższe od planowanego wykorzystanie środków w kwocie 32 176,6 tys. zł dotyczyło niezrealizowanych wydatków na inwestycje budowlane i zakupy inwestycyjne i wynikało głównie z: niższej niż pierwotnie zakładano kwoty odszkodowań z tytułu przejętych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na mocy decyzji wojewodów, opóźnień w zawieraniu aktów notarialnych na wykup nieruchomości, rozstrzygnięcia przetargu na zakup sprzętu informatycznego na niższą kwotę niż planowano.

Zapotrzebowania na środki finansowe składane były do wysokości zobowiązań wynikających z otrzymanych faktur, stąd też nie wystąpiła sytuacja dokonywania zwrotów z rachunku niewykorzystanych środków finansowych.

W 2019 r. w GDDKiA nie wystąpiła sytuacja niezrealizowania wydatków i przeniesienia ich do wykorzystania w roku 2020.

(dowód: akta kontroli, str. 330, 348-355, 424-426)

2.4. Wykonanie wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych

Wykonanie limitu wydatków budżetu państwa w 2019 r. według grup ekonomicznych wynosiło:

1. Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły ogółem 5107,2 tys. zł (tj. 95,2% planu po zmianach). W porównaniu do 2018 r. były one wyższe o 306,7 tys. zł (tj. o 6,4%). Wydatki ogółem na świadczenia na rzecz osób fizycznych w centrali GDDKiA wyniosły 137,0 tys. zł (tj. 99,1% planu po zmianach) i były wyższe o 31,5 tys. zł (tj. o 30,0%) w porównaniu do 2018 r.

Na wydatki te składały się: zakup odzieży ochronnej i roboczej, ekwiwalent za odzież i pranie odzieży, zwrot kosztów za okulary, odprawy dla zwolnionych pracowników. Wyższe wydatki poniesione w 2019 r. przez centralę GDDKiA na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikały głównie z wypłaconych odpraw dla zwolnionych pracowników oraz wyższych wydatków na odzież ochronną i roboczą.

2. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 2 781 188,3 tys. zł. (tj. 99,5% planu po zmianach). W porównaniu do 2018 r. wykonanie wydatków bieżących było wyższe o 138 844,5 tys. zł (tj. o 5,3%).

Na wydatki bieżące zrealizowane w 2019 r. składały się w szczególności:

- wydatki w § 4300 – „zakup usług pozostałych” w kwocie 1 201 260,0 tys. zł (97,0% planu po zmianach),
- wydatki w § 4270 – „zakup usług remontowych” w kwocie 781 627,6 tys. zł (96,9% planu po zmianach),
- wydatki na wynagrodzenia i pochodne w kwocie 423 537,9 tys. zł (99,5% planu po zmianach).

W ramach wydatków bieżących finansowano głównie:

- zadania związane z bieżącym utrzymaniem sieci drogowej, na co przeznaczono kwotę 1 666 529,6 tys. zł (99,7% wykonania planu po zmianach),
- remonty sieci drogowej, na które wydatkowano 384 856,8 tys. zł (99,9% planu po zmianach).

Niepełne wykorzystanie limitu wydatków bieżących było w szczególności wynikiem oszczędności powstałych przy zakupie materiałów biurowych,

niższych niż przewidywano kosztów za energię i utrzymanie budynków biurowych, niższych niż planowano wydatków w zakresie podróży służbowych.

3. Wydatki majątkowe wykonano w kwocie 1 384 170,9 tys. zł (99,3% planu po zmianach). W porównaniu do 2018 r. były one niższe o 104 125,0 tys. zł (tj. o 7,0%). W ramach wydatków majątkowych finansowano: inwestycje budowlane na kwotę ogółem 1 361 455,8 tys. zł (tj. 99,3% planu po zmianach), a także zakupy inwestycyjne na kwotę 22 715,1 tys. zł (tj. 99,9% planu po zmianach). Niepełne wykorzystanie limitu wydatków majątkowych w stosunku do planu po zmianach wynikało m.in. z: końcowego rozliczenia wykonanych prac na kwoty niższe od planowanych, przedłużających się procedur uzyskania decyzji wodnoprawnych, decyzji ZRiD oraz odwołań od decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 459, 501-507)

W trakcie 2019 r. GDDKiA zrezygnowała z realizacji dwóch zadań ujętych w planie wydatków majątkowych i bieżących na kwotę ogółem 1755,6 tys. zł:

1. Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie małopolskim na drodze krajowej nr 94 (dalej: dk) w m. Zgłobice (zadanie wstrzymane – z uwagi na ograniczone środki finansowe i potrzebę realizacji pilniejszych zadań GDDKiA Oddział w Krakowie wniósł o przesunięcie w czasie realizacji tego zadania);
2. Dostosowanie punktu poboru opłat Pruszków do poboru opłat (zadania zaniechano – cele tego zadania zostaną zrealizowane w ramach innych działań – przebudowy drogi A-2).

Jednocześnie do planu wydatków majątkowych i bieżących w trakcie 2019 r. wprowadzono 74 nowe zadania na łączną kwotę 505 033,1 tys. zł.

Zadania te dotyczyły głównie budowy, rozbudowy i przebudowy dróg krajowych oraz realizacji zadań z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wprowadzanie nowych zadań do planu inwestycji realizowanych z udziałem środków budżetu państwa zostało uzasadnione w poszczególnych decyzjach Generalnego Dyrektora DKiA podjętych na mocy zarządzenia Nr 1 Ministra Infrastruktury z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie upoważnienia kierowników jednostek do dokonywania przeniesień wydatków w planach finansowych.

Wprowadzenie tych zadań do planu było efektem racjonalizacji wykorzystania poszczególnych źródeł finansowania, głównie w związku z:

- podpisaniem umów z wykonawcami robót i ustaleniem wartości kosztorysowej na kwoty niższe niż planowano dla takich zadań jak, m.in.: Budowa mostu przez rzekę Dunajec w Kurowie w ciągu dk nr 75; Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie łódzkim na drogach krajowych nr 12 i 91;
- podpisaniem umów z wykonawcami dokumentacji projektowej na kwoty niższe niż pierwotnie szacowano w przypadku zadań dotyczących, m.in.: Poszerzenie autostrady A2 na odcinku granica województw łódzkiego i mazowieckiego – węzeł Konotopa o dodatkowe pasy ruchu – proces przygotowawczy;
- przedłużającym się procesem uzyskiwania prawomocnych DUS¹⁸ z uwagi na złożone odwołania dla takich zadań jak: Rozbudowa dk nr 63 od gr. województwa mazowieckiego i lubelskiego - Łuków; Budowa obwodnicy m. Krosno Odrzańskie w ciągu dk nr 29 (Etap I – proces przygotowawczy);
- przedłużającym się procesem odbioru dokumentacji projektowej oraz dłuższym od zakładanego czasem na uzyskanie pozwolenia na budowę w przypadku zadań dotyczących, m.in.: Budowa mostu przez rz. Wieprz w ciągu dk nr 74 w m. Szczepieszyn; Przebudowa dk nr 66 w m. Szepietowo;

¹⁸ Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych.

- przesunięciem realizacji inwestycji w czasie z uwagi na brak złożonych ofert w kilkukrotnie ogłoszonych postępowaniach przetargowych dotyczących m.in. zadań: Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie warmińsko-mazurskim na dk nr 16 w miejscowości Sędko; Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie podlaskim na dk nr 8 w miejscowości Zagórze;
- opóźnieniami w wydawaniu decyzji o pozwolenia wodnoprawne dla takich zadań jak, m.in.: Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na dk nr 5 w województwie kujawsko-pomorskim w miejscowości Osielsko; Przebudowa dk nr 91 n odcinku Terespol – Stolno (z wyłączeniem mostu na Wiśle);
- przesunięciem w czasie wykupu gruntów z uwagi na odwołania złożone od wydanych decyzji administracyjnych, w zakresie następujących zadań, m.in.: Budowa obwodnicy Skawiny – odc. IV i V wraz z podłączeniem obwodnicy do dk nr 44; Budowa obwodnicy Nowego Sącza i Chelmea w ciągu dk nr 28;
- zakończeniem realizacji robót i ostatecznym ich rozliczeniem na kwoty niższe niż ustalona wartość kosztorysowa zadania, dotyczącym zadań, m.in.: Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie małopolskim na dk nr 28 w miejscowościach: Świnna Poręba, Jaszczurowo, Mucharz; Rozbudowa dk nr 12 na odcinku Szprotawa – granica województwa.

(dowód: akta kontroli, str. 427-446, 1076-1146)

2.5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Według planu zatrudnienia i wynagrodzeń (po zmianach) na 2019 r. w GDDKiA przewidziano zatrudnienie pracowników na 5024,0 etatach (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), natomiast przeciętne zatrudnienie wynosiło w tym okresie 4520,0 etatów. Było zatem niższe o 504,0 etaty od liczby etatów zaplanowanych oraz wyższe o 63,2 etatu od przeciętnego zatrudnienia w roku poprzednim.

Przeciętne zatrudnienie w poszczególnych grupach pracowników według ich statusu zatrudnienia wynosiło:

- 909,7 etatu, tj. o 95,3 etatu mniej niż planowano na 2019 r. i o 6,2 etatu więcej niż w 2018 r. – w grupie 01 (osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń),
- 1,0 etat tj. o 2,0 etaty mniej niż planowano na 2019 r. i o 0,5 etatu mniej niż w 2018 r. – w grupie 02 (osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe),
- 3609,3 etatu, tj. o 406,7 etatu mniej niż planowano na 2019 r. i o 57,5 etatu więcej niż w 2018 r. – w grupie 03 (członkowie korpusu służby cywilnej).

Na koniec 2019 r. zatrudnienie ogółem w GDDKiA wynosiło 4529,7 etatu, tj. było mniejsze o 494,3 etatu (o 9,8%) od wielkości planowanej. W centrali GDDKiA przeciętne zatrudnienie wynosiło 379,9 etatu (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było o 13,7 etatu większe od przeciętnej liczby zatrudnionych na koniec 2018 r.

(dowód: akta kontroli, str. 184-185, 209-212)

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśnił, że różnica wielkości zatrudnienia między stanem planowanym, a faktycznie wykonanym w GDDKiA w roku 2019 wynika z sytuacji na rynku pracy. W 2019 roku ponownie spadła liczba kandydatów z odpowiednim przygotowaniem i kompetencjami ubiegających się o pracę. Ponadto zgodnie z art. 88 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁹ pracownicy

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 265.

otrzymali dodatki zadaniowe za wykonywanie powierzonych dodatkowych zadań, sfinansowane ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 501-507, 1149-1153)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (osobowe wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) brutto wyniosło w 2019 roku 6610,5 zł i było o 1,5% wyższe od wynagrodzenia w roku poprzednim (6514,8 zł).

W poszczególnych grupach zatrudnienia, przeciętne wynagrodzenia (osobowe z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2019 r. wynosiły:

- 4888,6 zł w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (4592,4 zł w 2018 r.), co oznacza wzrost o 6,4%,
- 15 160,7 zł w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (15 877,8 zł w 2018 r.), co oznacza spadek o 4,5 %,
- 7092,6 zł w grupie członków korpusu służby cywilnej (6999,8 zł w 2018 r.), co oznacza wzrost o 1,3%.

(dowód: akta kontroli, str. 184-185, 212)

Wydatki ogółem GDDKiA na wynagrodzenia bezosobowe, wynikające z umów zleceń wyniosły 1418,0 tys. zł (98,2% planu po zmianach) i były niższe o 1736,0 tys. zł (tj. o 55,0%) niż w 2018 r. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe centrali GDDKiA wyniosły 253,7 tys. zł (99,8% planu po zmianach) i były niższe o 224,9 tys. zł (o 47,0%) niż w 2018 r.

Przedmiotem umów zleceń zawartych w centrali GDDKiA było wsparcie merytoryczne komórek organizacyjnych centrali GDDKiA w celu zapewnienia ciągłości i terminowości realizowanych zadań. Do zadań osób zatrudnionych w ramach umów zleceń należało, m.in.: usługi na rzecz Punktu Informacji Drogowej, opiniowanie i uzgadnianie prognoz i analiz ruchu dla planowanych inwestycji na sieci dróg krajowych, opracowanie i aktualizacja wytycznych i wymagań dotyczących prognoz i analiz ruchu, opiniowanie prac naukowo-badawczych dotyczących modelowania i prognozowania ruchu, serwisowanie i naprawy sieci wodno-kanalizacyjnej, sieci energetycznej oraz urządzeń elektrycznych w siedzibie Zespołu Obsługi Szkoleń i Konferencji w Józefowie.

(dowód: akta kontroli, str. 306-307, 501-507)

2.6. Badanie próby wydatków

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków w kwocie 29 534,4 tys. zł, stanowiącą 23,3% wydatków centrali GDDKiA w 2019 r. (0,7% wydatków GDDKiA). Badana próba objęła łącznie 33 dowody księgowe, w tym w grupie wydatków majątkowych 9 dowodów na kwotę 1599,1 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 24 dowody na kwotę 27 935,3 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków tych dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli, str. 314-317, 336-340)

2.7. Badanie wybranych zamówień publicznych

Szczegółowej kontroli NIK poddano cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych²⁰ (z 48 postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie ustawy

²⁰ Wybrane spośród zamówień publicznych udzielonych w 2019 r.: jedno zawarte w wylosowanej do badania próbie wydatków budżetu państwa, i trzy wybrane z prowadzonych w centrali GDDKiA w 2019 r. rejestru zamówień publicznych oraz rejestru wniosków zamówień wyłączonych spod stosowania ustawy Pzp.

z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹ (dalej uPzp), i 168 postępowań wyłączonych spod stosowania uPzp), realizowane przez centralę GDDKiA na podstawie przepisów uPzp obejmujące:

- „Nadzór nad przeprowadzeniem usługi Generalnego Pomiaru Ruchu 2020 wraz z zebraniem, przetworzeniem i opracowaniem wyników”; postępowanie przeprowadzone zostało w trybie przetargu nieograniczonego, wartość udzielonego zamówienia wyniosła 3504,2 tys. zł brutto; umowa zawarta została w dniu 4 grudnia 2019 r.; w 2019 r. nie dokonano wydatków na to zadanie;
- „Świadczenie usług doradczych o charakterze prawnym” dla projektów drogowych - model PPP²²; postępowanie o zamówienie publiczne prowadzone w trybie zamówienia publicznego realizowanego na podstawie przepisów określonych w Rozdziale 6 „Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi”, art. 138o uPzp; wartość udzielonego zamówienia wynosiła 1518,1 tys. zł brutto, umowa zawarta została w dniu 20 listopada 2019 r.; w 2019 r. nie dokonano wydatków na to zadanie;
- „Świadczenie usług pocztowych dla centrali GDDKiA”, postępowanie o zamówienie publiczne prowadzone w trybie zamówienia publicznego realizowanego na podstawie przepisów określonych w Rozdziale 6 „Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi”, art. 138o uPzp; wartość udzielonego zamówienia wynosiła 365,1 tys. zł, umowa zawarta została w dniu 28 lutego 2019 r., usługa współfinansowana z budżetu środków europejskich; w 2019 r. na to zadanie wydatkowano kwotę 55,4 tys. zł ze środków budżetowych i 14,7 tys. zł ze środków europejskich;

Ponadto kontrolą objęto zamówienie szkolenia zamkniętego: „Inspektor bezpieczeństwa ruchu drogowego” – wyłączonego spod stosowania przepisów uPzp, ponieważ nie przekroczyło wartości 30 tys. euro. Zamówienie przeprowadzono na podstawie wewnętrznej procedury obowiązującej w GDDKiA ustanowionej zarządzeniem nr 49 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 18 października 2013 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad; wartość udzielonego zamówienia wynosiła 70,0 tys. zł, umowa zawarta została w dniu 20 września 2019 r.; w 2019 r. wydatkowano na to zadanie kwotę 70,0 tys. ze środków budżetowych.

Postępowania te skutkowały zawarciem umów finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na łączną kwotę 5457,4 tys. zł (tj. 0,13% wydatków GDDKiA ogółem w 2019 r.). Zamówienia przygotowano, przeprowadzono i udzielono zgodnie z przepisami uPzp oraz na podstawie wewnętrznej procedury obowiązującej w GDDKiA.

(dowód: akta kontroli, str. 155-170, 925-1031, 1077, 1082)

2.8. Zobowiązania

Na koniec 2019 r. w części 39 – Transport (w zakresie GDDKiA), w dziale 600 – Transport i łączność wystąpiły zobowiązania ogółem w łącznej kwocie 138 816,7 tys. zł. Były one wyższe o 66 069,0 tys. zł, tj. o 90% w stosunku do 2018 r. Główną przyczyną wyższych zobowiązań wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 za 2019 rok w porównaniu do 2018 roku było wystawienie przez kontrahentów na koniec miesiąca grudnia faktur za usługi wykonane dla GDDKiA z tytułu m.in.: wykonanych prac remontowych i konserwacyjnych na obiektach

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

²² PPP - Partnerstwo publiczno-prywatne.

mostowych, dostawy energii elektrycznej, wykupu gruntów oraz robót i nadzoru inwestorskiego, wykonanych prac w zakresie zimowego utrzymania dróg.

Zobowiązania centrali GDDKiA wyniosły na koniec 2019 r. łącznie 4145,7 tys. zł, tj. 3,0% zobowiązań ogółem GDDKiA. Szczegółowym badaniem objęto kwoty zobowiązań wykazane w sprawozdaniu Rb-28 centrali GDDKiA. Kwoty te były zgodne z ewidencją księgową. Na koniec 2019 r. nie wystąpiły w GDDKiA zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli, str. 322-329 i 501-516)

W 2019 r. w centrali GDDKiA nie naliczono odsetek – płatności były realizowane terminowo.

(dowód: akta kontroli, str. 502-507)

2.9. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. plan wydatków ze środków europejskich wynosił 4 014 899,0 tys. zł i został zwiększony 8 decyzjami Ministra Infrastruktury środkami z rezerw celowych o łączną kwotę 1 183 785,9 tys. zł do kwoty 5 198 684,9 tys. zł.

Wydatki budżetu środków europejskich zostały zrealizowane przez GDDKiA w kwocie 5 198 017,7 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach). W porównaniu do 2018 r. wydatki te były niższe o 1 947 215,8 tys. zł (tj. o 27,3%).

Wydatki w 2019 r. zostały poniesione w szczególności na sfinansowanie:

- 1) 41 zadań inwestycji drogowych w kwocie 5 085 151,8 tys. zł w ramach „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020”; najwyższe kwotowo refundacje przekazane do Banku Gospodarstwa Krajowego dotyczyły następujących zadań:
 - budowy drogi ekspresowej S2, odc. w. Puławska – w. Lubelska (bez węzła), (880 169,2 tys. zł),
 - budowy drogi ekspresowej S5 Poznań – Wrocław, odc. Poznań - Kaczkowo (473 129,0 tys. zł);
 - budowy drogi ekspresowej S5 odc. Nowe Marzy-Bydgoszcz (288 411,7 tys. zł).
- 2) Zadania pn. „Budowa drogi S61 Szczuczyn – Budzisko (granica państwa)” (108 338,7 tys. zł) w ramach Instrumentu „Łącząc Europę”;
- 3) Projektu „Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T – etap I” w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” (4527,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 335, 517-730)

Szczegółową kontrolą w ramach badanej próby wydatków z budżetu środków europejskich objęto wydatki zaewidencjonowane na koncie 227 – „Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich” centrali GDDKiA w kwocie ogółem 4527,2 tys. zł, dotyczące realizacji Projektu „Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T – etap I”. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki zostały zrealizowane prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym i przeznaczone na zadania określone w umowie o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 1032-1038)

Szczegółowym badaniem objęto pięć rezerw celowych²³ zwiększających plan wydatków środków europejskich na łączną kwotę 507 282,3 tys. zł (tj. 42,9% kwoty zwiększającej plan środkami z rezerw). Otrzymane środki zostały wykorzystane w całości (100%) zgodnie z przeznaczeniem w ramach projektu POIiŚ 2014-2020 na realizację następujących zadań:

- „Budowa drogi ekspresowej S6 Szczecin – Koszalin, obwodnica Koszalina i Sianowa (S6/S11)”,
- „Budowa drogi ekspresowej S7 Olsztynek – Płońsk, odc. Napierki – Płońsk”,
- „Budowa drogi ekspresowej S19 Lublin – Rzeszów, odc. w. Lublin Węglin – Kraśnik Południe”,
- „Budowa drogi ekspresowej S19 Lublin – Rzeszów, odc. w. Lasy Janowskie (bez węzła) – w. Nisko Południe (z węzłem)”,
- „Budowa drogi ekspresowej S61, odc. Ostrów Mazowiecka – Szczuczyn”.

(dowód: akta kontroli, str. 348-355, 412-420)

2.10. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W wyniku realizacji przez GDDKiA inwestycji drogowych finansowanych ze środków KFD, budżetu państwa i środków europejskich w 2019 roku oddano do użytku łącznie 435,318 km nowych dróg krajowych (z planowanych 488,709 km, tj. mniej o 53,391 km)²⁴, w tym:

- 57,700 km autostrad (z 36,550 km²⁵ zaplanowanych na 2019 r.), w 2018 r. nie planowano i nie oddano do użytku autostrad,
- 340,296 km dróg ekspresowych (z 401,926 km zaplanowanych na 2019 r.), w 2018 r. oddano 317,682 km,
- 11,063 km obwodnic w ciągu dróg ekspresowych (z 29,805 km zaplanowanych na 2019 r.)²⁶, w 2018 r. oddano 2,140 km,
- 22,665 km obwodnic (z 16,989 km zaplanowanych na 2019 r.), w 2018 r. nie planowano i nie oddano do użytku obwodnic,
- 3,594 km pozostałych dróg krajowych (z 3,439 km zaplanowanych na 2019 r.), w 2018 r. oddano 1,720 km.

Do użytkowania oddano, w szczególności:

- 130,827 km drogi S6 Szczecin – Koszalin (m.in.: odcinek węzeł „Ustronie Morskie” (bez węzła) – początek obwodnicy Koszalina i Sianowa – 24,142 km, odcinek węzeł „Kiełpino”(bez węzła) – węzeł „Kołobrzeg Zachód” (z węzłem) – 24,100 km, odcinek Nowogard – Płoty – 20,363 km),
- 71,590 km drogi S17 Warszawa – Lublin (m.in. odcinek granica województwa – w. Skrudki – 20,172 km, odcinek w. Skrudki (bez węzła) – w. Sielce obecnie „Kurów Zachód (bez węzła),

²³ Wszystkie decyzje w sprawie rezerw celowych ze środków europejskich wydane zostały przez Ministra Finansów w dniu 18 grudnia 2019 r.

²⁴ W 2018 r. oddano 338,593 km nowych dróg krajowych.

²⁵ W dniu 23.12.2019 r. oddano do ruchu ciąg główny A1 odc. F węzeł Rząsawa – węzeł Blachownia – nieplanowany w 2019 r.

²⁶ Na niezrealizowanie zaplanowanej długości (18,742 km) obwodnic w ciągu dróg ekspresowych wpływ miała budowa obwodnic Walcza i Szczecinka. W przypadku inwestycji pn.: „S10 Budowa obwodnicy miasta Walcz w ciągu drogi krajowej nr 10” Zamawiający w dniu 14.10.2019 r. odstąpił od umowy z winy Wykonawcy. W dniu 16.12.2019 r. wszczęto nowy przetarg na wyłonienie następnego wykonawcy robót celem zakończenia kontraktu. Planowane oddanie do ruchu obwodnicy o długości 17,825 km – grudzień 2020 r. W przypadku inwestycji pn.: „Budowa obwodnicy Szczecinka w ciągu S11” zrealizowany odcinek o długości 0,917 km zaliczony został do pozostałych dróg krajowych.

- 59,719 km drogi S5 Wrocław – Bydgoszcz (m.in.: odcinek Jaroszewo-w. Mielno – 25,100 km, odcinek Wronczyn – Kościan Południowy – 18,900 km).

(dowód: akta kontroli, str. 430-431, 438-439, 456-459)

W 2019 r. zakończono realizację 90 inwestycji budowlanych (finansowanych z udziałem środków budżetu państwa), w tym: 40 zadań mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych, 10 inwestycji związanych z budową lub rozbudową mostów, dziewięć inwestycji związanych z rozbudową dróg krajowych, a ponadto inwestycji polegających na: budowie sygnalizacji świetlnej, chodników, przejść dla pieszych, budowie lub przebudowie przepustów, budowie lub przebudowie wiaduktów.

(dowód: akta kontroli str. 430-439, 459)

2.11. Realizacja budżetu zadaniowego

Opis stanu
faktycznego

GDDKiA realizowała w 2019 roku budżet zadaniowy w ramach funkcji nr 19 pn. „Transport i infrastruktura transportowa”. W ramach tej funkcji realizowano zadanie nr 19.1 „Transport drogowy i infrastruktura drogowa”, składające się z dwóch podzadań:

- „Zarządzanie siecią dróg krajowych” (19.1.3),
- „Budowa, przebudowa, utrzymanie i remonty sieci dróg publicznych” (19.1.4)

oraz pięciu działań, tj.:

- „Zarządzanie siecią dróg krajowych”,
- „Utrzymanie dróg krajowych”,
- „Remonty i przebudowy dróg krajowych”,
- „Budowa autostrad i dróg ekspresowych”,
- „Budowa pozostałych dróg krajowych”.

Spółród pięciu ww. działań w trzech osiągnięto planowane wskaźniki mierników, tj. w przypadku:

- działania: „Zarządzanie siecią dróg krajowych”; miernik: stopień satysfakcji klienta wewnętrznego przy zakładanym poziomie 70,0% – wykonanie planowanej wartości miernika wyniosło 82,0%,
- działania: „Budowa pozostałych dróg krajowych”; miernik: liczba oddanych obwodnic (przy zakładanym poziomie trzech obwodnic) – wykonanie planowanej wartości miernika wyniosło 133,3%²⁷,
- działania: „Remonty i przebudowy dróg krajowych”; miernik: procentowy udział dróg krajowych w stanie złym i niezadawalającym w stosunku do ogółu dróg krajowych – przy planowanym poziomie 37,7% osiągnięto 36,4%.

Dla dwóch pozostałych działań zaplanowana wartość miernika nie została osiągnięta:

- „Utrzymanie dróg krajowych”; miernik: procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych – przy planowanym poziomie 62,3% osiągnięto 61,1%. Główną przyczyną nieosiągnięcia wartości miernika było podpisanie aneksów, zgodnie z którymi terminy zakończenia kilku projektów zostały przesunięte na 2020 r. Ponadto w 2019 r. nastąpił wzrost kosztów robót remontowych, co spowodowało ograniczenie remontów w stosunku do założeń. Wartość miernika w porównaniu z 2018 r. uległa poprawie (59,3% w 2018 r.).

²⁷ Liczba oddanych obwodnic wynosiła 4 (planowano 3). Na wyższe wykonanie miernika w stosunku do planu miała wpływ większa mobilizacja Wykonawcy z związku z budową Obwodnicy Bolkowa na dk3 i dk5.

- „Budowa autostrad i dróg ekspresowych”; miernik: długość oddanych do użytkowania autostrad i dróg ekspresowych – przy planowanym poziomie 468,281 km osiągnięto 409,059 km, tj. 87,4% wartości miernika. Na niższą wartość miernika wpływ miało przesunięcie terminów oddania do użytkowania części odcinków dróg zaplanowanych na 2019 r. z przyczyn leżących po stronie wykonawców zadań, m.in.: drogi S3 Gorzów Wielkopolski – Sulechów – Legnica odcinek S3 Nowa Sól Południe – Gaworzyce zadanie III odc. w. Kaźmierzów – w. Lubin Północ drogi S5 Wrocław – Bydgoszcz odc. Białe Błota – Szubin, drogi S5 Wrocław – Bydgoszcz odc. S5 Szubin – Jaroszewo, obwodnicy miasta Wałcz w ciągu drogi krajowej nr 10.

Poniesione w 2019 r. wydatki na działanie „Utrzymanie dróg krajowych” wyniosły 1 681 853,8 tys. zł (tj. 99,7% kwoty planowanej) i w porównaniu z 2018 r. były wyższe o 66 122,4 tys. zł, tj. o 4,1%, natomiast na działanie „Budowa autostrad i dróg ekspresowych” wyniosły 5 434 422,8 tys. zł (tj. 99,9% kwoty planowanej) i w porównaniu z 2018 r. były niższe o 1 752 446,9 tys. zł (tj. o 24,4%).

(dowód: akta kontroli str. 458-465, 737-738)

Spośród 22 046 km dróg zarządzanych na koniec 2019 r. (dla porównania w 2018 r. łączna długość dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA wyniosła 21 599 km):

- 13 592 km (61,7%) było w dobrym stanie technicznym – tj. o 780 km więcej niż w 2018 r. (12 812 km, tj. 59,3%),
- 5007 km (22,7%) było w niezadowolającym stanie technicznym – tj. 39 km mniej niż w 2018 r. (5046 km, tj. 23,4%),
- 2922 km (13,3%) było w złym stanie technicznym – tj. 282 km mniej niż w 2018 r. (3204 km, tj. 14,8%),
- 525 km (2,4%) było w remoncie, przebudowie – tj. 12 km mniej niż w 2018 r. (537 km, tj. 2,5%)²⁸.

W 2019 r. najwyższy procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym stwierdzono w sieci dróg krajowych zarządzanych przez oddziały GDDKiA: w Białymstoku (75,0%), Szczecinie (73,8%), Kielcach (73,0%), Łodzi (71,4%) oraz w Gdańsku (70,6%).

Najwyższy udział procentowy dróg w stanie złym i niezadowolającym był w zarządzie oddziałów GDDKiA: w Krakowie (57,2%), Bydgoszczy (46,6%) oraz w Poznaniu (44,8%).

Najwyższa poprawa wskaźników dla dróg w stanie niezadowolającym i złym w 2019 r. (w stosunku do 2018 r.), nastąpiła na drogach administrowanych przez oddziały GDDKiA:

- w Białymstoku – zmniejszenie o 7,6 punktu procentowego,
- w Katowicach – zmniejszenie o 7,6 punktu procentowego,
- w Lublinie – zmniejszenie o 7,0 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 731-736)

2.12. Wydatki z KFD

Opis stanu faktycznego

Wydatki z KFD wyniosły w 2019 r. 9 598 581,6 tys. zł (tj. 85,3% planu po zmianach – 11 252 781,7 tys. zł).

Środki te przeznaczone zostały głównie na:

²⁸ Odcinki dróg w trakcie remontów, przebudów określane są jako dane niezagregowane (w sumie długości odcinków ujęto również nieliczne przypadki odcinków z brakiem danych).

- finansowanie budowy i przebudowy dróg ekspresowych, na co zaplanowano kwotę 7 348 176,5 tys. zł, a wydatkowano 6 947 376,7 tys. zł (tj. 94,5% planu po zmianach); ze środków tych finansowano budowę i przebudowę 53 odcinków dróg ekspresowych,
- finansowanie budowy autostrad oraz dostosowanie autostrady do standardów autostrady płatnej i poboru opłat, na co zaplanowano kwotę 1 510 702,7 tys. zł, a wydatkowano 1 482 622,8 tys. zł, (tj. 98,1% planu po zmianach); z tych środków finansowano budowę 9 odcinków autostrad i dostosowanie jednej autostrady do standardów autostrady płatnej i poboru opłat,
- finansowanie budowy obwodnic, na co zaplanowano kwotę 1 193 409,7 tys. zł, a wydatkowano 1 167 519,7 tys. zł (tj. 97,8% planu po zmianach); z tych środków finansowano budowę 30 obwodnic.

(dowód: akta kontroli, str. 447-455)

Na niepełne wykorzystanie limitu wydatków KFD w kwocie 1 654 200,1 tys. zł miało wpływ niewykorzystanie zaplanowanych środków z tytułu:

- Usług doradczych – niewykonanie w kwocie 2978,8 tys. zł,
- Płatności dla podwykonawców – niewykonanie w kwocie 9,0 tys. zł,
- Zadań z Programu Budowy Dróg Krajowych, pozostałe wydatki – niewykonanie w kwocie 1 651 212,3 tys. zł.

Niewykorzystanie środków w ramach poszczególnych ww. grup wynikały, m.in. z:

- nieotrzymania wszystkich raportów z prac doradczych wykonanych w 2019 r. oraz wypowiedzenia umów doradczych; w związku z tym wstrzymana została zapłata faktur za usługi do czasu otrzymania materialnego efektu wykonanych prac (tj. raportu z prac),
- niezakończenia części spraw lub negatywnego zakończenia sprawy dla przedsiębiorcy w toku postępowania, wobec czego GDDKiA nie była zobowiązania do wypłaty podwykonawcom,
- zmian harmonogramów rzeczowo-finansowych poszczególnych inwestycji i przesunięcia planowanych wydatków na kolejne lata (tj. utworzono rezerwę na wydatki związane z realizacją zadań drogowych ujętych w PBDK 2014-2023).

W przypadku 41 (z 92) realizowanych zadań drogowych w 2019 r. ze środków KFD, środki przewidziane na te zadania nie zostały w pełni wykorzystane. Najwyższe kwotowo niewykonanie planu zadań (przekraczające 1000,0 tys. zł) dotyczyło 8 zadań:

- Budowy obwodnicy Wałcza w ciągu S10 (19 063,2 tys. zł),
- Budowy drogi S61 ob. Augustowa – granica państwa odc. koniec obwodnicy Suwałki – Budzisko (granica państwa) z obw. Szypliszek (10 968,2 tys. zł),
- Przebudowy drogi S8 Wyszaków – Białystok odc. Mężenin – Jeżewo (6240,7 tys. zł),
- Budowy obwodnicy Inowrocławia w ciągu dk nr 15 (5806,4 tys. zł),
- Przebudowy drogi S8 Wyszaków-Białystok odc. gr. woj. mazowieckiego – Zambrów (2726,6 tys. zł),
- Budowy autostrady A-1 Toruń Stryków (1087,7 tys. zł),
- Budowy drogi S61 obwodnica Augustowa – granica państwa odc. Obwodnica Suwałk (1036,6 tys. zł),
- Rozbudowy drogi S3/A6 odc. W. Kijewo – w. Rzęśnica (bez węzła) (1000,4 tys. zł).

Niewykorzystanie zaplanowanych kwot środków w ramach ww. zadań wynikało m.in. z:

- niższych niż planowano kosztów robót, w związku z odstępniem od umowy dotychczasowego Wykonawcy i koniecznością ogłoszenia ponownie nowego przetargu,
- niższych niż planowano kosztów nabycia nieruchomości, w związku z przedłużającą się procedurą wydawania decyzji w sprawie odszkodowań za przejęte nieruchomości,
- niższych niż planowano kosztów robót, w związku z zaistniałymi problemami w zakresie dokonywania płatności podwykonawcom, a także niezakończenia robót w terminie umownym.

(dowód: akta kontroli, str. 447-455, 1066-1075)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto następujące roczne i jednostkowe sprawozdania za 2019 r. sporządzone przez GDDKiA:

- 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, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28 NW),
- 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),
- 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).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez centralę GDDKiA na podstawie sprawozdań jednostkowych (centrali i 16 oddziałów). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych centrali były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym i przedkładano je w terminach

wynikających z obowiązujących przepisów prawa²⁹. Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami³⁰, celem kontroli zarządczej w GDDKiA było zapewnienie, m.in. wiarygodności sprawozdań i zarządzania ryzykiem. W 2019 r. nie zidentyfikowano ryzyk kluczowych w zakresie sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli, str. 279-283, 317-335, 458-461, 471-485, 490-500)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez GDDKiA sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Dane wykazane w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej, a sprawozdania sporządzano w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

V. Uwagi i wnioski

W związku z nie stwierdzeniem nieprawidłowości w kontrolowanej działalności, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych.

NIK zwraca jednak uwagę, że łączna kwota niewykorzystanych środków z Krajowego Funduszu Drogowego wyniosła w 2019 roku 5 296 952,0 tys. zł (zmniejszenie planu wydatków o 3 612 751,9 tys. zł oraz niewykonanie na kwotę 1 654 200,1 tys. zł). Istnieje ryzyko, że w kolejnych latach będzie to miało niekorzystny wpływ na zakres lub terminowość ukończenia realizowanych zadań na drogach zarządzanych przez GDDKiA.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia


Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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.

Warszawa, dnia 26 marca 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Tadeusz Dziuba

.....
Podpis

²⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 ze zm.).

³⁰ Zarządzenie Nr 43 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 grudnia 2017 r. w sprawie opisu systemu kontroli zarządczej w GDDKiA. Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania z tym, że Rozdział 5 Opisu systemu kontroli zarządczej pt. „Zarządzanie ryzykiem” stosuje się ze skutkiem od 1 stycznia 2017 r.