

**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KIN – 4114-002-01/2014

I/14/002

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/14/002 – Wykonanie w 2013 r. planu zadań rzeczowych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, finansowanych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Infrastruktury.

Kontrolerzy

1. Jacek Stadnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88522 z dnia 17 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, 00-848 Warszawa, ul. Wronia 53, zwana dalej GDDKiA, lub Urząd.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Pełniącym obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dalej „Generalnym Dyrektorem”, od dnia 12 maja 2008 r. do dnia 12 lutego 2014 r., był Pan Lech Witecki.

(dowód: akta kontroli str. 3 i 482)

Od dnia 12 lutego 2014 r. pełniącą obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad jest Pani Ewa Tomala-Borucka.

(dowód: akta kontroli str. 481 i 483)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność GDDKiA w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawę do sformułowania powyższej oceny stanowiły ustalenia kontroli wskazujące na prawidłową działalność GDDKiA w zakresie:

- 1) przygotowania informacji wymaganych do sporządzenia projektu Planu finansowego KFD na 2013 r.;
- 2) dokonywania w ciągu roku zmian w planie finansowym zadań drogowych;
- 3) wypełniania obowiązków związanych z przekazywaniem do BGK informacji o planowanych na poszczególne miesiące 2013 r. oraz szacowanych na następne 3 miesiące łącznych kwotach wypłat ze środków KFD;
- 4) składania do BGK wniosków o wypłatę ze środków KFD;
- 5) przeprowadzenia w 2013 r. przetargów na realizację zadań drogowych, finansowanych ze środków KFD.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w działalności GDDKiA polegały zaś na:

- nieprzekazywaniu na rachunek KFD opłat i kar, określonych w art. 40a ust. 1

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych² oraz wpłat z opłat określonych w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³, w terminie pierwszych dwóch dni roboczych po zakończeniu tygodnia, w którym kwoty te wpłynęły do GDDKiA. Nieterminowe przekazanie w 2013 r. stosownych wpływów dotyczyło odpowiednio kwoty 1.215,1 tys. zł przekazanej w 31 transzach od 1 do 14 dni po upływie obowiązującego terminu i kwoty 6.869,3 tys. zł przekazanej w 7 transzach od 2 do 28 dni po terminie;

- nienależytym przygotowaniu do przekazania wykonawcom placów budowy, co skutkowało opóźnieniem rozpoczęcia robót i obciążeniem w 2013 r. środków KFD kwotą 1.203,9 tys. zł kar umownych, naliczonych przez wykonawców 3. inwestycji drogowych.

Jednocześnie NIK wskazuje na niezrealizowanie wniosku pokontrolnego sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 maja 2013 r.⁴, który dotyczył *terminowego przekazywania na rachunek KFD środków pochodzących z opłat określonych w art. 46 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie informacji wymaganych do sporządzenia projektu Planu finansowego KFD na 2013 r.

Opis stanu
faktycznego

Tryb opracowania Planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego (zwanego dalej Planem finansowym KFD) oraz obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej Generalny Dyrektor) z tym związane określa Porozumienie w sprawie obsługi KFD⁵ (zwane dalej Porozumieniem).

(dowód: akta kontroli str. 4-89)

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 2 Porozumienia, Generalny Dyrektor obowiązany jest do przekazania Bankowi za pośrednictwem ministra właściwego do spraw transportu (dalej minister) danych do projektu Planu finansowego KFD na rok następny, w terminie do dnia 15 września każdego roku kalendarzowego. Generalny Dyrektor przekazał ministrowi stosowne dane w dniu 13 września 2012 r., tj. wszystkie informacje określone w § 4 ust. 1 pkt 2 Porozumienia, w tym plan wydatków ze środków KFD na finansowanie zadań drogowych w kwocie 14.499.370,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 90-108)

W wyniku kolejnych uzgodnień z ministerstwem do spraw transportu (dalej ministerstwo), Generalny Dyrektor przedstawił w dniu 23 listopada 2012 r. skorygowany „wsad” do projektu Planu finansowego KFD na 2013 r., w którym określono planowane wydatki ze środków KFD na finansowanie zadań drogowych na kwotę 14.976.685,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 109-130 i 208-249)

² Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1414.

⁴ Pismo Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli nr KIN – 4101-01-02/2013.

⁵ Porozumienie z dnia 24 lipca 2009 roku w sprawie obsługi Krajowego Funduszu Drogowego zawarte pomiędzy ministrem właściwym do spraw transportu a Prezesem Zarządu BGK, zmienione Aneksami nr 1 z dnia 7 października 2010 r. i aneksem nr 2 z dnia 20 czerwca 2011 r., które zostało zmienione Porozumieniem zawartym w dniu 11 października 2013 r.

Plan finansowy KFD na 2013 r. (Plan pierwotny KFD), w uzgodnionym brzmieniu, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) przekazał do GDDKiA w dniu 28 grudnia 2012 roku. Planowane wydatki na zadania drogowe w 2013 r. z uwzględnieniem wydatków stanowiących prefinansowanie „wkładu unijnego” określono na kwotę 14.976.684,9 tys. zł. W wykazie zadań na potrzeby wniosków o wypłatę (stanowiącym załącznik do Planu finansowego) wyszczególniono 94 inwestycje drogowe oraz pozycje obejmujące wydatki na remonty dróg krajowych, wypłaty dla podwykonawców z tytułu niezaspokojonych należności, „pozostałe” wydatki oraz wydatki w ramach systemu koncesyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 131-155)

Ustalone
nieprawidłowości

W kontrolowanej działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GDDKiA w zakresie przygotowania informacji wymaganych do sporządzenia projektu Planu finansowego KFD na 2013 rok.

2. Zmiany w finansowym planie zadań drogowych

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. Generalny Dyrektor dwukrotnie wystąpił do ministra w sprawie podjęcia działań mających na celu wprowadzenie zmian w Planie finansowym KFD na 2013 rok. Efektem podjętych działań było wprowadzenie przez BGK, po uzgodnieniu, tylko jednej zmiany Planu finansowego KFD. Wniosek Generalnego Dyrektora w sprawie wprowadzenia drugiej zmiany nie został zaakceptowany. W dniu 17 maja 2013 r. Zastępca Generalnego Dyrektora poinformował ministerstwo o przewidywaniu niewykonania w 2013 r. kwoty 1,66 mld zł wydatków zaplanowanych na zadania drogowe, a w dniu 18 czerwca 2013 r. Generalny Dyrektor przekazał do ministerstwa stosowne informacje do Zmiany nr 1 Planu finansowego KFD, które uaktualnił w dniu 24 czerwca 2013 r. (w zakresie planowanych kwot wpływów i wydatków w ramach systemu koncesyjnego i kwot refundacji). Wnioskowane zmiany dotyczyły zmniejszenia planowanej kwoty wydatków na zadania drogowe.

(dowód: akta kontroli str. 156-186 i 250-264)

Zgodnie z wnioskowaną przez Generalnego Dyrektora Zmianą nr 1 Planu finansowego KFD na 2013 r. (uzgodnioną z Ministrem Finansów i ministrem, zaopiniowaną przez Ministra Rozwoju Regionalnego, zatwierdzoną przez BGK i przekazaną do GDDKiA w dniu 24 lipca 2013 r.), zmniejszono zaplanowaną na finansowanie zadań drogowych kwotę z 14.976.684,9 tys. zł do kwoty 12.606.837,3 tys. zł (tj. o 15,8%). Plan wydatków na zadania drogowe po zmianie stanowił 84,2% kwoty przewidzianej na ten cel w pierwotnym planie KFD.

(dowód: akta kontroli str. 187-207)

Działania podjęte przez Generalnego Dyrektora mające na celu wprowadzenie kolejnej zmiany Planu finansowego KFD na 2013 r. nie doprowadziły do uzgodnienia wnioskowanej Zmiany nr 2. Zmiana ta miała polegać na dalszej redukcji wydatków na zadania drogowe, najpierw do kwoty 10.594.204,7 tys. zł (pismo z dnia 30 października 2013 r.), a następnie do kwoty 10.226.449,1 tys. zł (pismo z dnia 21 listopada 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 250 i 265-302)

Pierwszy na 2013 r. Plan wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA (dalej plan wydatków GDDKiA), finansowanych ze środków KFD, został zatwierdzony przez

Generalnego Dyrektora w dniu 22 stycznia 2013 r., a ostatni - w dniu 13 stycznia 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 303-310 i 311-363)

Plany wydatków GDDKiA sporządzane według stanu na koniec poszczególnych miesięcy 2013 r. i plan wydatków GDDKiA na dzień 31 grudnia 2013 r. były zgodne pod względem kwoty ogółem planowanych wydatków na zadania drogowe, odpowiednio z planem pierwotnym. (14.976, 7 mln zł) i Zmianą nr 1 (12.606,8 mln zł). W poszczególnych kategoriach zadań drogowych, kwoty wykazane w planie wydatków GDDKiA różniły się od kwot zatwierdzonych w Planie finansowym KFD na 2013 roku. I tak:

- kwota 5.319.921,9 tys. zł, zatwierdzona w planie finansowym KFD z dnia 28 grudnia 2012 r. na budowę autostrad, została w planie wydatków GDDKiA z dnia 22 stycznia 2013 r. zmniejszona do kwoty 5.246.329,5 tys. zł, a Zmianą nr 1 tego planu (aktualną do końca 2013 r.) została zmniejszona do kwoty 4.193.987,5 tys. zł. W ostatecznym planie wydatków GDDKiA, zatwierdzonym w dniu 13 stycznia 2014 r., kwota ta została zmniejszona do 4.177.987,9 tys. zł;
- kwotę 7.943.843,0 tys. zł, zatwierdzoną w planie finansowym KFD z dnia 28 grudnia 2012 r. na budowę dróg ekspresowych, zmniejszono (22 stycznia 2013 r.) do kwoty 7.412.354,5 tys. zł, a Zmianą nr 1 tego planu - do kwoty 6.819.211,2 tys. zł. W ostatecznym planie wydatków GDDKiA kwotę tę zwiększono do 6.832.245,6 tys. zł;
- kwota 1.078.184,4 tys. zł, zatwierdzona w planie finansowym KFD z dnia 28 grudnia 2012 r., z przeznaczeniem na budowę obwodnic, została w planie wydatków GDDKiA zmniejszona (22 stycznia 2013 r.) do kwoty 1.042.088,5 tys. zł, a Zmianą nr 1 - do kwoty 946.145,0 tys. zł. W ostatecznym planie wydatków GDDKiA kwota ta została zmniejszona do 945.614,0 tys. zł;
- kwotę zaplanowaną na wzmocnienia i przebudowy dróg zwiększono najpierw z 142.321,2 tys. zł do 145.891, 5 tys. zł (w planie wydatków GDDKiA z dnia 22 stycznia 2013 r.), a następnie do kwoty 155.034,0 tys. zł;
- pozostałe wydatki w planie wydatków GDDKiA zwiększono z pierwotnej kwoty 327.414,5 tys. zł do 965.021,0 tys. zł, a następnie zmniejszono (Zmianą nr 1) do 327.459,5 tys. zł i zwiększono w ostatecznym planie wydatków GDDKiA do 330.955,8 tys. zł;
- nie był zmieniany planowany poziom wydatków na remonty dróg ze środków KFD i wynosił on 165.000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 364-391)

Plan finansowy KFD na 2013 r. (pierwotny i po Zmianie nr 1), uzgodniony przez BGK, nie zawierał wyszczególnienia kwot wydatków zaplanowanych na poszczególne zadania drogowe. Kwoty planowanych wydatków na poszczególne zadania drogowe zostały uaktualnione według stanu na dzień 15 stycznia 2013 r. w planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA. (z dnia 22 stycznia 2013 r., miesięcznych planach i ostatecznym planie zatwierdzonym dnia 13 stycznia 2014 r. - według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.).

W wykazie zadań na potrzeby wniosków o wypłatę środków z KFD w podstawowych 4 grupach zadań drogowych wyszczególniono 94 pozycje, spośród których 69 zadań zaplanowano do finansowania w 2013 r. (pozostałe zadania zrealizowano przed 2013 r. lub przewidziano do wykonania w latach następnych). W grupie 17

zadań dotyczących autostrad przewidziano do finansowania 16 zadań, w grupie 29 zadań dotyczących dróg ekspresowych przewidziano finansowanie 26 zadań, w grupie 34 zadań dotyczących obwodnic przewidziano finansowanie 21 zadań, a w grupie 14 zadań dotyczących wzmocnień i przebudowy do finansowania przewidziano 6 zadań.

Spółród 69 zadań drogowych, zaplanowanych do finansowania w 2013 r. ze środków KFD, do końca 2013 r. utrzymano w niezmienionych wielkościach zaplanowane kwoty dla 31 zadań. Dotyczyło to 3 zadań budowy autostrad, 12 zadań budowy dróg ekspresowych, 13 zadań budowy obwodnic i 3 zadań obejmujących wzmocnienia i przebudowy dróg.

Największe kwotowo zmiany planowanych wydatków na finansowanie zadań drogowych z KFD wprowadzono dla następujących zadań:

- budowa odcinka autostrady A-1 Toruń – Stryków. Pierwotną kwotę w wysokości 1.213.545,1 tys. zł zmniejszono Zmianą nr 1 do 1.059.430,7 tys. zł, a ostatecznie do kwoty 1.044.114,5 tys. zł;
- budowa odcinka autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów, węzeł Krzyż – węzeł Rzeszów Wschód wraz z odcinkiem drogi ekspresowej S19 węzeł Zachód – węzeł Świlcza. Pierwotny plan wydatków z KFD został zmniejszony Zmianą nr 1 z 1.302.600,6 tys. zł do 721.615,9 tys. zł i zwiększony w ostatecznym planie do kwoty 842.572,3 tys. zł;
- budowa odcinka autostrady A-4 Rzeszów – Korczowa. Pierwotny plan wydatków z KFD zmniejszono z 1.296.921,5 tys. zł do 1.029.921,5 tys. zł Zmianą nr 1 i do kwoty 973.073,4 tys. zł w ostatecznym planie GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 364-391)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

(dowód: akta kontroli str. 536-540)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GDDKiA w zakresie dokonywania w ciągu roku zmian w planie finansowym zadań drogowych.

3. Stopień wykonania planu zadań drogowych po zmianach oraz ewidencjonowanie i dokumentowanie wydatków ze środków KFD.

3.1. Wykonanie rzeczowe zadań drogowych finansowanych ze środków KFD

Opis stanu
faktycznego

Zadania budowy dróg krajowych i autostrad zaplanowane na 2013 r. zostały zrealizowane przez GDDKiA w 73,4% w ujęciu rzeczowym (oddano do ruchu 359,4 km na 489,5 km planowanej długości dróg) i w 79,3% w ujęciu finansowym. Plan finansowy KFD na 2013 r. (po zmianie) w zakresie wydatków na zadania drogowe, określony na kwotę 12.606.837,3 tys. zł, wykonano w kwocie 10.000.681,9 tys. zł, z czego na realizację wszystkich zadań inwestycyjnych, wyszczególnionych w załączniku do Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015, wydatkowano 9.835.682,4 tys. zł, co stanowiło 79,1% wydatków określonych w planie finansowym KFD (12.441.837,3 tys. zł). Na remonty dróg

krajowych wydatkowano 164.999,5 tys. zł, tj. 100% zaplanowanych środków (165.000,0 tys. zł).

W poszczególnych grupach realizowanych zadań wydatkowano:

- 3.163.136,1 tys. zł na sfinansowanie budowy autostrad, co stanowiło 75,4% kwoty określonej w zmienionym planie KFD (4.193.987,5 tys. zł) i 75,7% kwoty (4.177.987,9 tys. zł) określonej w ostatecznym planie GDDKiA na 2013 r. (zatwierdzonym 13 stycznia 2014 r.);
- 5.713.567,5 tys. zł na sfinansowanie budowy dróg ekspresowych, co stanowiło 83,6% kwoty określonej w planie KFD po zmianach (6.832.245,6 tys. zł);
- 776.888,7 tys. zł na sfinansowanie budowy obwodnic, co stanowiło 82,2% kwoty określonej w planie KFD po zmianach (945.614,0 tys. zł);
- 100.221,4 tys. zł na sfinansowanie wzmocnienia i przebudowy dróg, co stanowiło 64,6% zaplanowanej na ten cel kwoty;
- 81.868,6 tys. zł na sfinansowanie m.in. wydatków z tytułu roszczeń i arbitraży (2.033,3 tys. zł), Gambit/BRD (47.958,0 tys. zł), budowy ekranów akustycznych i urządzeń ochrony środowiska (31.834,4 tys. zł), co stanowiło 24,7% kwoty zaplanowanej na te cele (330.955,8 tys. zł) w grupie „pozostałe wydatki”;
- 372.360,0 tys. zł w ramach systemu koncesyjnego, co stanowiło 66,6% zaplanowanych środków (559.155,4 tys. zł);
- 118.829,8 tys. zł na wypłaty dla podwykonawców z tytułu niezaspokojonych należności, co stanowiło 55,9% kwoty określonej w planie KFD po zmianie (212.641,4 tys. zł) i 83,8% kwoty przeznaczonej na ten cel w ostatecznym planie wydatków GDDKiA w 2013 r. (141.761,7 tys. zł).

W 2013 r. w kwotach zbieżnych z zaplanowanymi wykonano wydatki jedynie dla 9 spośród 69 inwestycyjnych zadań drogowych, zaplanowanych do finansowania ze środków KFD. Dla pozostałych 60 zadań plan wydatków nie został wykonany. Dotyczyło to 13 zadań budowy autostrad, 24 zadań budowy dróg ekspresowych, 18 zadań budowy obwodnic i 5 zadań wzmocnienia i przebudowy dróg.

Budowę dróg krajowych w ramach powyższych grup zadań, GDDKiA wykonywała w ramach 134 odcinków realizacyjnych. Przed 2013 r. oddano do ruchu 78 z tych odcinków. W 2013 r. realizowano 55 odcinków (realizację 1 odcinka planowano rozpocząć po 2013 r.). W podziale na poszczególne kategorie dróg, bądź robót, ustalono, że w 2013 r. realizowano:

- 13 odcinków autostradowych (realizację 1 odcinka przewidywano rozpocząć po 2013 r.);
- 31 odcinków dróg ekspresowych;
- 10 odcinków obwodnic i;
- 2 odcinki w ramach „wzmocnienia i przebudowy dróg”.

W trakcie 2013 r. nastąpiło wydłużenie terminu realizacji 29 spośród 55 odcinków budowanych dróg (tj. 52,7%). Przyczyną tego było w 11 przypadkach odstąpienie od umowy z wykonawcą (w tym w 2012 r. odstąpiono od realizacji 4 kontraktów na wykonanie odcinków autostradowych, w 2013 r. - od umów dla 5 odcinków dróg, a w 2014 dla 2 odcinków autostradowych⁶. W 17 pozostałych przypadkach zmiany

⁶ Budowa autostrady A-1 Stryków – Tuszyń i autostrady A-4 odcinek Rzeszów w. Wschód – Jarosław w. Wierzbna. W 2013 r. zawarto 6 nowych kontraktów na kontynuację rozpoczętych inwestycji, a na 2014 r. pozostało zawarcie 3. nowych kontraktów dla odcinków, od których realizacji odstąpiono (oraz 2 nowych kontraktów zerwanych w dniu 14 stycznia 2014 r.).

terminu wprowadzono aneksami do pierwotnie zawartych umów z wykonawcami. Konieczność wydłużenia terminów realizacji tych odcinków dróg w 22 przypadkach wynikała głównie, zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami przez Zastępcę Generalnego Dyrektora DKiA, z warunków klimatycznych uznanych za „wyjątkowo niesprzyjające” (warunki zimowe, które wystąpiły w marcu i kwietniu oraz ciągłe intensywne opady deszczu, które wystąpiły w maju, czerwcu i lipcu 2013 r.). Drugą, najczęściej występującą, przyczynę przedłużenia czasu było występowanie na placu budowy warunków fizycznych, określonych jako „nieprzewidywalne”, w tym wystąpienie warunków gruntowo-wodnych innych niż określone w dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli str. 960-984)

GDDKiA odstąpiła od umów z wykonawcami, z ich winy, w przypadku realizacji:

- 7 odcinków budowy autostrad⁷ (w 2013 r. realizowano 12 odcinków objętych kontraktami z wykonawcami). Zaawansowanie rzeczowe realizacji 6 kontraktów wynosiło od 50,0% do 98,8% (na dzień odstąpienia), a zaawansowanie 1 kontraktu (budowa autostrady A-1 Stryków – Tuszyn), którego realizację rozpoczęto w 2013 r., zaawansowanie to wynosiło 7,6%;
- 2 kontraktów dotyczących budowy dróg ekspresowych. W 1 przypadku przebudowy drogi S-8 Piotrków Tryb. – Warszawa, odcinek granica województwa mazowieckiego – Radziejowice wykonawca odmówił wykonania (w ramach kontraktu) docelowej organizacji ruchu, której projekt GDDKiA przekazała po zakończeniu robót, a w przypadku budowy drogi S-17 Kurów – Lublin – Piaski odcinek w. Bogucin – w. Dąbrowica nastąpiło zawieszenie robót do czasu otrzymania wyników ekspertyzy wyjaśniającej przyczynę osiadania, które wystąpiło w dolinie rzeki Ciemięgi.

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśnił, że podejmowane działania na etapie przygotowania i realizacji inwestycji nie zapobiegły konieczności wydłużenia czasu wykonania takich zadań, jak np.:

- budowa autostrady A-4 Tarnów-Rzeszów odc. w. Dębica Pustynia – w. Rzeszów Zachodni (realizację wydłużono o 165 dni, w tym w części ze względu na występowanie na placu budowy warunków innych niż przewidziano w dokumentacji projektowej);
- budowa drogi ekspresowej S-2 w Warszawie odc. A-2 w. Konotopa – S-2 w. Lotnisko (termin realizacji wydłużono o 487 dni, w tym ze względu na konieczność sporządzenia: dokumentacji zamiennej dla 2 obiektów budowlanych, zamiennej dokumentacji i pozwolenia na budowę tymczasowej przejeźdźności w węźle Puławska, wykonania wzmocnienia podłoża gruntowego w rejonie Jeziora Okragłe;
- budowa drogi S-17 Kurów – Lublin – Piaski odc. w. Bogucin – Dąbrowica (wyniki ekspertyzy miały zostać przekazane w II połowie marca 2014 r.);
- budowa obwodnicy Hrubieszowa na drodze nr 74 (termin umowny ukończenia robót wydłużono o 341 dni z powodu konieczności wprowadzenia wzmocnienia podłoża nasypu w rejonie rzeki Huczwy oraz zmiany sposobu posadowienia obiektu nr 12 ze względu na występowanie innych niż założono warunków gruntowo-wodnych).

(dowód: akta kontroli str. 960-984)

Konieczność wydłużenia czasu realizacji powyższych zadań skutkowałą z kolei mniejszym niż planowano wykorzystaniem środków KFD. Na przykład, w przypadku

⁷ Łącznie z 2. przypadkami z dnia 14 stycznia 2014 r.

budowy drogi ekspresowej S-2 w Warszawie, odcinek węzeł „Konotopa” – węzeł „Puławska” wraz z odcinkiem węzeł „Lotnisko” – Marynarska (S79) wykorzystano 72,6% zaplanowanych środków, tj. 504.171,0 tys. zł (z 694.541,2 tys. zł określonych w planie wydatków GDDKiA).

(dowód: akta kontroli str. 365-371, 392-415, 416-426 i 541-564)

W 2013 r. oddano do ruchu 31 odcinków realizacyjnych (międzywęzłowych) o łącznej długości 359,4 km, w tym:

- 10 odcinków autostrad o długości 130,1 km, co stanowiło 86,0% ich planowanej na 2013 r. długości (151,3 km);
- 14 odcinków dróg ekspresowych o łącznej długości 172,9 km, co stanowiło 61,3 % ich zaplanowanej o długości (282,3 km);
- 7 odcinków dróg krajowych klasy GP/P o łącznej długości 53,9 km, w tym 4 odcinki obwodnicowe tych dróg o długości 18,5 km, co stanowiło 51,8% zaplanowanych na 2013 r. obwodnic o długości 35,8 km, 2 odcinki dróg o długości 20,1 km zaplanowane do wzmocnienia i przebudowy (100 % planu) oraz obwodnica Rawicza na długości 9,0 km (realizowana w ramach drogi ekspresowej S-5 Kaczkowo – Korzeńsko) i 1 odcinek innych dróg wliczonych w realizowany zakres zadań drogowych o długości 2,5 km (realizowany w ramach budowy drogi ekspresowej S-17 Kurów – Lublin – Piaski).

Pośród zaplanowanych do zakończenia w 2013 r. zadań drogowych, nie oddano do ruchu 11 odcinków dróg o długości 140,0 km, w tym 2 odcinki autostradowe (26,8 km), 7 odcinków dróg ekspresowych (90,8 km), w tym wraz z 2 odcinkami dróg ekspresowych nie oddano 2 odcinków dróg krajowych klasy GP/G (razem 5,1 km). Ponadto nie oddano do ruchu 2 obwodnice klasy GP/G (razem 17,3 km).

(dowód: akta kontroli str. 484-497 i 541-564)

Według wyjaśnień Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, na niski stopień wykonania planu realizacji zadań drogowych w 2013 r. wpływ miało szereg czynników niezależnych od GDDKiA. W szczególności do czynników utrudniających uzyskanie zaplanowanego wyniku zaliczono niesprzyjające warunki pogodowe, zwłaszcza wydłużona przerwa zimowa, konieczność odstąpienia od umów z winy wykonawców, przedłużające się procedury administracyjne prowadzone przez wojewodów w zakresie wyłączenia i ustalenia odszkodowania za nieruchomości przeznaczone do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa. Wśród czynników mających wpływ na niski stopień realizacji poszczególnych zadań drogowych, Generalny Dyrektor wymienił okoliczności nieprzewidziane, jak wystąpienie stanowisk archeologicznych, zmiennych warunków gruntowo-wodnych oraz zła organizacja pracy części wykonawców na budowie.

(dowód: akta kontroli str. 960-1025)

GDDKiA wykazała odcinek autostrady A-4 Kraków – Tarnów odc. w. Brzesko – w. Wierzchosławice jako oddany do użytkowania w 2012 r. pomimo, że na odcinku tym w 2012 r. oddano do ruchu wyłącznie część jezdni, a oddanie do ruchu drugiej jezdni tego odcinka nastąpiło dopiero w dniu 15 maja 2013 roku. Jak wyjaśnił Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA oddana do ruchu w 2012 r. jezdnia została podzielona w oparciu o tymczasową organizację ruchu na dwa pasy ruchu w obu kierunkach i odcinek uzyskał warunkowe pozwolenie na użytkowanie. Na koniec 2012 r. osiągnięto zaawansowanie rzeczowe 88%, a oddanie do ruchu obu jezdni całego odcinka w dniu 15 maja 2013 r. nastąpiło przy zaawansowaniu rzeczowym 98%.

(dowód: akta kontroli str. 960-984)

Funkcjonujący w Centrali GDDKiA system finansowo – księgowy nie umożliwiał automatycznego generowania wydatków poniesionych na poszczególne zadania inwestycyjne w okresie ich realizacji, zaewidencjonowanych łącznie w Centrali i wszystkich Oddziałach GDDKiA. System ten umożliwiał jedynie automatyczne generowanie wydatków poniesionych na poszczególne zadania inwestycyjne, zaewidencjonowanych w centrali GDDKiA i Oddziale w Warszawie. Pozostałe 15 oddziałów GDDKiA, generowały wydatki wykorzystując funkcjonujące w nich systemy finansowo-księgowe. Dane dotyczące zaewidencjonowanych wydatków na poszczególnych zadaniach inwestycyjnych uzgadniane były (w okresach miesięcznych) pomiędzy centralą GDDKiA, oddziałami GDDKiA i BGK.

(dowód: akta kontroli str. 596)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi NIK

Podejmowane w 2013 r. przez GDDKiA działania nie doprowadziły do wykonania planu rzeczowego zadań drogowych, finansowanych ze środków KFD. W realizacji 29 spośród 55 odcinków dróg budowanych w 2013 r. nastąpiło wydłużenie terminów umownych. Nie oddano do ruchu 11 odcinków dróg o długości 140,0 km. Konieczność odstąpienia z winy wykonawcy od realizacji 4 kontraktów w 2012 r., 5 kontraktów w 2013 r. i 2 kontraktów na początku 2014 r. świadczy o nieatrakcyjnej ocenie zdolności oferentów (przy udzielaniu zamówień publicznych), z którymi zawarto kontrakty, do rzetelnego wykonania powierzonych im zadań.

3.2. Przekazywanie do BGK pisemnych informacji o planowanej kwocie wypłat ze środków KFD

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 4 Porozumienia Generalny Dyrektor przekazuje Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK) pisemną informację o planowanej w danym miesiącu oraz szacowanej na następne 3 miesiące łącznej kwocie wypłat ze środków KFD, z wyszczególnieniem kwoty wydatków podlegających finansowaniu ze środków kredytowych oraz realizowanych w walutach obcych. Ustalono, że w 2013 r. wszystkie te informacje zostały sporządzone i przekazane do BGK z zachowaniem ich zakresu oraz terminów określonych w Porozumieniu.

(dowód: akta kontroli str. 441-461)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wypełnianie przez Generalnego Dyrektora obowiązków w zakresie przekazywania do BGK informacji o planowanych na poszczególne miesiące 2013 r. oraz szacowanych na następne 3 miesiące łącznych kwotach wypłat ze środków KFD.

3.3. Składanie wniosków o wypłatę ze środków KFD

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. GDDKiA złożyła ogółem 20.500 sztuk wniosków o wypłatę ze środków KFD, w tym 29 wniosków w formie papierowej. BGK odrzucił 132 złożone wnioski (tj. 0,6%), z czego 123 wnioski zostały zrealizowane w 2013 r., po uwzględnieniu korekt dokonanych przez GDDKiA. W rezultacie nie zrealizowano ze środków KFD tylko 7 wniosków, w tym 5 wniosków z powodu wskazania błędnego źródła finansowania, jeden wniosek z powodu błędnego wskazania beneficjenta i jeden wniosek z powodu wskazania przez sąd niewłaściwego numeru rachunku. Najwięcej odrzuconych przez BGK wniosków (42 spośród 132, tj. 31,8%), z powodu

zawartych w nich błędów, przekazał Oddział GDDKiA w Kielcach oraz Oddział w Łodzi (29 wniosków, tj. 22,0%). Centrala GDDKiA przekazała w 2013 r. do BGK 474 wnioski o wypłatę ze środków KFD. Odrzucone zostały tylko 3 wnioski, w tym 2 wnioski z powodu błędu w numerze faktury, a jeden wniosek anulowano na podstawie pisma GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 498-535 i 634)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GDDKiA w zakresie składania wniosków o wypłatę ze środków KFD.

3.4. Przetargi na wykonawców robót drogowych, finansowanych ze środków KFD

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. GDDKiA zorganizowała 90 przetargów na wybór wykonawcy robót drogowych, związanych z realizacją zadań polegających na budowie autostrad, dróg ekspresowych, obwodnic oraz wzmocnieniu i przebudowie dróg krajowych, finansowanych ze środków KFD, w tym 88 przetargów (3 postępowania w toku) przeprowadzały oddziały GDDKiA. W trybie przetargu ograniczonego prowadzono 4,3 postępowania, a pozostałe 87¹⁸⁶ postępowania prowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość zawartych umów na podstawie 86 zakończonych w 2013 r. postępowania przetargowych wyniosła ~~4.262.280,9~~ ^{4.268.281,5} tys. zł.

W 11, spośród 12 przetargów rozstrzygniętych w 2013 r., dotyczących wykonania robót zasadniczych, wyboru wykonawców dokonano na podstawie najniższych kwotowo ofert, określonych jako najkorzystniejsze i stanowiące od 53,5% do 87,2% wartości kosztorysowych inwestycji. Centrala GDDKiA przeprowadziła w 2013 r. jedno postępowanie (wszczęte w 2012 r.) dotyczące zadania pn. „Kontynuacja projektowania i budowy odcinka drogi ekspresowej S8 od rejonu węzła Opacz na terenie gminy Michałowice (z wyłączeniem tego węzła) do węzła Paszków i powiązania z drogą krajową nr 7 do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 721 w miejscowości Magdalena (wraz z węzłem Paszków i ww. skrzyżowaniem)”. Umowę z wykonawcą zawarto w dniu 12 kwietnia 2013 r., a termin zakończenia realizacji kontraktu wyznaczono na dzień 12 grudnia 2015 r.

Na podstawie
art. 35c ust. 2
ustawy o NIK
symptomatyzacji
oczywistych
omyłek
przebiegających
i rachunkowych
dokonał
kontroler -
Jacek Stawinski
zgf. specj. bsp.
r. elmu

(dowód: akta kontroli str. 462-476)

W 2013 r. GDDKiA ogłosiła ⁵¹ 81 przetargów na wybór wykonawców 21 zadań inwestycyjnych, wykazanych w Programie Budowy Dróg Krajowych (PBDK) i planowanych do realizacji od 2014 r., w tym 21 przetargów dla 1 zadania spośród wykazanych w załączniku 1a⁸ do tego Programu, ³⁸ 27 przetargów dla 8 zadań wykazanych w załączniku 5⁹ i 12 przetargów dla 11 zadań wykazanych w załączniku 6¹⁰ PBDK. GDDKiA nie uruchomiła w 2013 r. w pełni przetargów dla 3 zadań wskazanych w załącznikach nr 5 i nr 6, tj. dla zadań dotyczących:

- budowy drogi ekspresowej S-7 Warszawa – Rabka, od. Radom – Skarżysko Kamienna wraz z obwodnicą Radomia, Chęciny – granica województwa

⁸ Uchwała nr 186/2012 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2012 r. „Załącznik nr 1a – Lista zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 r.”

⁹ Uchwała nr 222/2013 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. „Załącznik nr 5 – Lista inwestycji realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót zostaną uruchomione w 2013 r.”

¹⁰ Uchwała nr 189/2013 Rady Ministrów z dnia 1 października 2013 r. „Załącznik nr 6 – Lista inwestycji polegających na budowie obwodnic na drogach krajowych realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót zostaną uruchomione w 2013 r.”

świętokrzyskiego, Iglomska – Christo Botewa, Lubień – Rabka, o łącznej długości 116,8 km. Wszczęto 5 przetargów dla odcinka o długości 78,6 km, stanowiącego 67,3% łącznej długości określonej w tym zadaniu;

- budowy drogi ekspresowej S-17 Warszawa – Lublin, odcinek węzeł Zakręt - Kurów o łącznej długości 112,2 km. W 2013 r. uruchomiono 8 przetargów dla odcinka o długości 107,3 km, stanowiącego 95,6% łącznej długości określonej w tym zadaniu;
- budowy obwodnicy Kościerzyny w ciągu dk nr 20 o łącznej długości 10,9 km. W 2013 r. uruchomiono przetarg dla odcinka o długości 7,6 km, stanowiącego 69,7% łącznej długości określonej w tym zadaniu.

(dowód: akta kontroli str. 477- 481)

Nieuruchomienie w 2013 r. procedury przetargowej dla całej długości poszczególnych odcinków określonych w Uchwale Rady Ministrów dla powyższych 3 zadań – według wyjaśnień Zastępcy Generalnego Dyrektora – wynikało: w przypadku budowy drogi S-7 z braku ostatecznej decyzji w sprawie przyznania na ten cel środków w ramach nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej; w przypadku budowy drogi S-17 z niekompletnych materiałów w formule „projektuj i buduj” (GDDKiA nie posiadała kompletu badań gruntowo-wodnych dla potrzeb posadowienia obiektów budowlanych), a w przypadku budowy obwodnicy Kościerzyny - podjęto decyzję o optymalizacji przyjętych rozwiązań projektowych i przetargiem objęto I etap tej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 960-984)

Ustalono
nieprawidłowości

Uwagi NIK

W działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę na fakt, że w 12 przypadkach czas od daty ogłoszenia o przetargu do zawarcia (w 2013 r.) umowy na realizację lub kontynuację realizacji zadań drogowych wynosił średnio 247 dni (od 80 do 590 dni).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GDDKiA w zakresie przeprowadzenia w 2013 r. przetargów na realizację zadań drogowych, finansowanych ze środków KFD.

Opis stanu
faktycznego

3.5. Prawdliwość przeznaczania środków KFD

W 2013 r. wydatki ze środków KFD zakwalifikowane jako „inne płatności z tytułu inwestycji drogowych” wyniosły ogółem 163.446,7 tys. zł, w tym w centrali GDDKiA 5.883,6 tys. zł. Największe kwoty tak zakwalifikowanych wydatków wykazano w Oddziale GDDKiA w Łodzi (33.415,9 tys. zł) i Oddziale GDDKiA w Lublinie (29.467,4 tys. zł). W wyniku przeprowadzonych badań kontrolnych nie stwierdzono przeznaczenia w 2013 r. środków na zadania inne niż wymienione w art. 39f ust 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 597-633)

W 2013 r. w centrali GDDKiA oraz w 13 oddziałach nie dokonywano wypłat odszkodowań z tytułu niedopełnienia obowiązków wynikających z zawartych umów. Wypłaty takie zaewidencjonowano tylko w Oddziale GDDKiA w Opolu na kwotę 993,8 tys. zł (2 wypłaty spowodowane opóźnieniem w przekazaniu placu budowy

¹¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 931 ze zm.

drogi ekspresowej S-8 Syców – Kępno – Wieruszów – Walichnowy), w Oddziale GDDKiA w Poznaniu na kwotę 3.747,4 tys. zł, w tym kwota 155,1 tys. zł dotyczyła dodatkowych kosztów poniesionych z tytułu braku dostępu do placu budowy (drogi S-5 Gniezno – Poznań, węzeł Kleszczewo), a pozostałe koszty dotyczyły wystąpienia czynników opóźniających prowadzenie robót, np. archeologicznych prac badawczych oraz w Oddziale GDDKiA we Wrocławiu na kwotę 4.337,3 tys. zł (w tym kwota 4.238,6 tys. zł stanowiła odszkodowanie dla wykonawcy z tytułu zwiększonych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 635-677)

O wypłatę kar umownych obciążających GDDKiA w 2013 r. wystąpił wykonawca budowy obwodnicy Leżajska w ciągu dk 77 realizowanej przez Oddział GDDKiA w Rzeszowie. Kwota roszczenia, uznana przez zamawiającego, wynosiła 55,0 tys. zł.

GDDKiA obciążyła w 2013 r. wykonawców robót drogowych karami umownymi na łączną kwotę 61.747,5 tys. zł. Obciążeń z tytułu kar umownych dokonała centrala GDDKiA (na kwotę 6.440,3 tys. zł) oraz 13 oddziałów GDDKiA. Najwyższymi kwotami kar obciążył wykonawców Oddział GDDKiA w Olsztynie (16.924,7 tys. zł) i Oddział GDDKiA w Białymstoku (15.822,1 tys. zł). Wpływy uzyskane w 2013 r. z tytułu wymienionych kar umownych zostały przekazane na konto w BGK.

(dowód: akta kontroli str. 678-736)

W związku z wypłaconymi wykonawcom odszkodowaniami wyjaśniono, że przyczyną nienależytego przygotowania placu budowy (co spowodowało opóźnienie rozpoczęcia robót i obciążenie GDDKiA przez wykonawców karami umownymi) było m.in. to, że przekazane wykonawcom tereny budowy (w terminach umownych) nie obejmowały wszystkich nieruchomości przewidzianych w decyzjach o pozwoleniach na budowę. Brakujące nieruchomości przekazywano sukcesywnie w miarę uzyskiwania prawa do dysponowania nimi na cele budowlane. Opóźnienia w przekazaniu wykonawcom nieruchomości stanowiących części terenów pod realizację inwestycji drogowych nie zależały zatem od GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 985-1025)

Na usługi doradcze GDDKiA poniosła w 2013 r. wydatki z KFD w łącznej kwocie 17.784,6 tys. zł, w tym centrala GDDKiA - w kwocie 15.196,2 tys. zł (tj. 85,4%). Pozostałą kwotę poniosło 9 oddziałów GDDKiA, z których najwyższą kwotę wydatków na ten cel poniósł Oddział GDDKiA w Warszawie (1.305,5 tys. zł).

W treści umów o świadczenie usług doradczych wprowadzono postanowienie o dopuszczeniu możliwości prowadzenia korespondencji roboczej w języku angielskim (w tym „mailowej”), jeżeli nie spowoduje to negatywnego wpływu na jakość świadczonych usług oraz zamieszczono postanowienia, którymi dookreślono sposób ewidencjonowania godzin pracy ekspertów oraz rzetelnego weryfikowania ich czasu pracy.

(akta kontroli str. 737-.801 i 854-888)

W 2013 r. GDDKiA podejmowała działania, których celem było m.in. zapewnienie płynności finansowej wykonawców zadań drogowych i niedopuszczenie do wypowiedzenia umowy o realizację inwestycji. W szczególności dokonywano przyśpieszenia płatności faktur za wykonane roboty, rezygnując z możliwości dokonywania płatności w terminie późniejszym, tj. zgodnym z postanowieniami kontraktu. Wydatki poniesione ze środków KFD w ramach tych działań stanowiły kwotę 1.143.892,9 tys. zł, tj. 11,4% ogólnej kwoty wydatków (10.000.681,9 tys. zł) poniesionych w 2013 r. na realizację zadań inwestycyjnych wyszczególnionych w załączniku do Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015, w tym kwotę

11.596,8 tys. zł wydatkowano na realizację 46 faktur dla 2 obwodnic, tj. Hrubieszowa i Frampola (Oddział GDDKiA w Lublinie), kwotę 106.464,9 tys. zł wydatkowano na realizację 104 faktur za budowę drogi S-5 (47 faktur), zachodniej obwodnicy Poznania (42 faktury), remonty dróg krajowych (14 faktur) i realizację Gambit/BRD (Oddział GDDKiA w Poznaniu). Kwotę 1.025.831,2 tys. zł wydatkował Oddział GDDKiA w Rzeszowie na realizację 772 faktur z tytułu budowy autostrady A-4 (721 faktur) i obwodnicy Leżajska dk 77 (51 faktur).

(akta kontroli str. 802-853)

Ustalone
nieprawidłowości

GDDKiA z nienależytą starannością przygotowała i przekazała place budowy wykonawcom, co spowodowało opóźnienie w rozpoczęciu robót i obciążenie KFD łączną kwotą 1.203,9 tys. zł kar umownych, naliczonych przez wykonawców 3 inwestycji drogowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działalność GDDKiA w 2013 r. w zakresie przeznaczania środków KFD.

3.6. Refundacja środków z funduszy Unii Europejskiej

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. GDDKiA złożyła wnioski o uruchomienie rezerwy celowej budżetu środków europejskich na łączną kwotę 7.719. 178,4 tys. zł z tytułu realizacji 38 zadań drogowych, w tym wnioski na kwotę:

- 2.377.027,4 tys. zł dla 5 zadań z zakresu budowy autostrad;
- 4.483.398,0 tys. zł dla 17 zadań z sektora budowy dróg ekspresowych;
- 774.484,1 tys. zł dla 13 zadań z sektora budowy obwodnic;
- 84.269,0 tys. zł dla 3 zadań z sektora „wzmocnienia i przebudowy”.

Kwota zaplanowanych na 2013 r. refundacji z funduszy Unii Europejskiej (według Planu finansowego KFD po zmianie) wynosiła 5.490.928,3 tys. zł, a kwota refundacji przekazanych w 2013 r. do BGK wyniosła 5.297.560,5 tys. zł. Różnica kwoty wniosków i kwoty otrzymanej refundacji ogółem stanowiła 2.421.617,9 tys. zł i dotyczyła 4 zadań budowy autostrad, 6 zadań - dróg ekspresowych, 4 obwodnic i 2 zadań polegających na wzmocnieniach i przebudowie.

Kwota różnicy w wysokości 1.389.505,2 tys. zł dotyczyła 3 zadań, w tym 2 zadań autostradowych i jednego zadania dróg ekspresowych. Dla budowy autostrady A-1 Toruń – Stryków, GDDKiA złożyła w 2013 r. zaliczkowy wniosek o uruchomienie rezerwy celowej w kwocie 1.000.000,0 tys. zł (z powodu zwiększenia kosztów inwestycji po rozwiązaniu umów z wcześniejszymi wykonawcami). Dla 2 zadań, w związku z toczącym się postępowaniem w sprawie zmowy cenowej (dotyczy budowy autostrady A-4 Rzeszów – Korczowa i drogi ekspresowej S-8 Jeżewo – Białystok, S-8 Piotrków – Rawa Maz.) GDDKiA nie uzyskała wnioskowanej refundacji (tj. autostrady A-4 Rzeszów – Korczowa i S-8 Piotrków – Rawa Maz.), ponieważ kwoty zrefundowane przewyższały kwoty poświadczone, wykazane po korekcie certyfikacji.

Pozostałe różnice dotyczące wniosków dla 13 zadań zostały spowodowane nieuruchomieniem w 2013 r. środków z rezerwy celowej, pomimo uzyskania certyfikacji. Planowana jest refundacja według tych wniosków w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 427-440)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GDDKiA w zakresie wykorzystania w 2013 r. rezerwy celowej budżetu środków europejskich w związku z realizacją zadań drogowych finansowanych z KFD.

4. Działalność GDDKiA w zakresie dokonywania obligatoryjnych wpłat na rachunek KFD

Opis stanu
faktycznego

Generalny Dyrektor przekazał w 2013 r. na rachunek KFD następujące kwoty z tytułu:

- opłat i kar określonych w art. 40a ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Należna KFD w 2013 r. kwota wynosiła 39.969,0 tys. zł, a przekazano kwotę 38.793,3 tys. zł (w tym 34.600,6 tys. zł za 2013 r.). Po obowiązującym terminie (od 1 do 14 dni) dokonano wpłaty 1.215,1 tys. zł (w 31 transzach dotyczących 25 tygodni rozliczeniowych);
- opłat określonych w art. 46 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. Należna KFD w 2013 r. kwota wynosiła 53.830,7 tys. zł, którą przekazano na rachunek KFD, w tym po obowiązującym terminie (od 2 do 28 dni) kwotę 6.869,3 tys. zł (w 7 transzach dotyczących 7 tygodni rozliczeniowych). W 6 przypadkach wpłat przeterminowanych na kwotę 6.868,1 tys. zł dokonała centrala GDDKiA;
- kar określonych w art. 140ae ust. 1 ustawy o ruchu drogowym¹² w kwocie 2.997,7 tys. zł. Wpłat dokonano w obowiązującym terminie;
- wpłat określonych w art. 39b ust. 1 pkt 6 ustawy o KFD w kwocie 22.051,8 tys. zł. Wpłat dokonano w obowiązującym terminie;
- płatności określonych w art. 39b ust. 1 pkt 5, 7 i 9 ustawy o KFD. Na rachunek KFD przekazano 256.723,6 tys. zł, z czego należność za 2013 r. wynosiła 256.634,5 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2013 r. stan należności KFD ogółem wynosił 1.043.035,1 tys. zł, w tym należności wymagalne stanowiły kwotę 234.119,4 tys. zł, z czego kwota 40.690,7 tys. zł stanowiła należności wymagalne za 2013 rok. Należności sporne wynosiły 726.938,5 tys. zł, z czego za 2013 r. - 242.157,0 tys. zł, a należności wątpliwe wynosiły 73.540,8 tys. zł, z czego za 2013 r. - 72.590,2 tys. zł. Odsetki wynosiły natomiast 8.436,3 tys. zł, z czego za 2013 r. - 1.649,0 tys. zł.

W 2013 r. GDDKiA podejmowała działania na rzecz wyegzekwowania należnych kwot z wyżej wymienionych tytułów. Wysłano 1.597 upomnień i wezwań do zapłaty, w tym 898 - dotyczących należności i 329 dotyczących odsetek za 2013 r. (odpowiednio na kwoty: 92.959,9 tys. zł i 598,9 tys. zł). Ogółem wystawiono 367 tytułów wykonawczych dotyczących odsetek i należności wymagalnych, w tym 98 tytułów wykonawczych na kwotę 173,1 tys. zł dotyczących należności wymagalnych za 2013 r. i 3 tytuły wykonawcze dotyczące kwoty 1,3 tys. zł odsetek za 2013 rok. Do wyjaśnienia pozostawała kwota 284.652,0 tys. zł należności, w tym kwota 206.163,8 tys. zł dotyczyła należności 2013 r., a kwota 681,4 tys. zł - odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 565-595)

Z wyjaśnień wynika (złożonych w toku kontroli przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad), że występowanie przypadków nieterminowego dokonywania stosownych wpłat na rachunek KFD przez oddziały GDDKiA spowodowane było

¹² Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

przyczynami technicznymi (np. problemy w zasilaniu energią elektryczną, z emisją przelewów), a tylko w kilku przypadkach - winą pracownika. Nieterminowe przekazywanie na rachunek KFD przez centralę GDDKiA opłat określonych w art. 46 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym wynikało zaś ze stosownego postanowienia w Porozumieniu (zawartym pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Bankiem Gospodarstwa Krajowego), w którym termin wnoszenia opłat nie był zgodny z terminem określonym w art. 46 ust. 3 przywołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 985-1025)

W działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nieprawidłowość polegała na nieprzekazywaniu na rachunek KFD opłat i kar określonych w art. 40a ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz wpłat z opłat określonych w art. 46 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym w terminie pierwszych dwóch dni roboczych po zakończeniu tygodnia, w którym kwoty wpłynęły.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność GDDKiA w zakresie dokonywania w 2012 r. obligatoryjnych wpłat na rachunek KFD.

5. Kontrola i audyt wewnętrzny w zakresie realizacji zadań drogowych finansowanych ze środków KFD

W 2013 r. Biuro Kontroli Wewnętrznej GDDKiA przeprowadziło 6 kontroli wewnętrznych (5 planowanych i 1 doraźną), których tematyka dotyczyła zadań drogowych, finansowanych ze środków KFD. Kontrole planowe dotyczyły m.in.:

- prawidłowości realizacji umów o nadzór autorski (skontrolowano realizację 2 inwestycji w oddziałach GDDKiA w Łodzi i w Zielonej Górze);
- lokalizacji zjazdów oraz ekranów akustycznych (skontrolowano realizację jednej inwestycji w Oddziale GDDKiA w Lublinie);
- zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie prawidłowości odbiorów, w tym prawidłowości i terminowości badań laboratoryjnych (kontrole prowadzono w Oddziale w GDDKiA w Kielcach i w Oddziale GDDKiA w Rzeszowie, które kontynuowano w 2014 r.).

Kontrolą doraźną objęto zaś zasadność roszczeń wykonawcy, którą przeprowadzono w Oddziale GDDKiA w Gdańsku w związku z realizacją budowy drogi ekspresowej S-7 odcinek Gdańsk (A-1) – Koszwały (Południowa Obwodnica Gdańska).

W związku z powyższymi kontrolami, do dyrektorów skontrolowanych oddziałów zostały przekazane - do wdrożenia - zalecenia pokontrolne, które dotyczyły m.in.:

- pisemnego dokumentowania wszystkich wartości uwzględnionych w szacunku kosztów;
- rzetelnego weryfikowania zaleceń przez kierowników projektu, pod kątem zasadności wezwań nadzoru autorskiego i wyegzekwowania nienależnie pobranych wynagrodzeń;
- wyegzekwowanie pełnienia nadzoru autorskiego zgodnie z SIWZ;
- prawidłowego dokumentowania obecności nadzoru autorskiego na budowie i rzetelnego weryfikowania faktur za pełnienie nadzoru autorskiego;

- stosowania jednolitych zasad przy rozpatrywaniu wniosków o odstąpienia projektowe, rejestrowania i rozpatrywania skarg i wniosków zgodnie z obowiązującą procedurą.

Ponadto w 2013 r. zakończono 5 kontroli z 2012 r. (4 planowe i 1 doraźna), których przedmiotem było:

- wykonywanie obowiązków Kierowników Projektu w zakresie kontroli (skontrolowano Oddział GDDKiA w Krakowie);
- prawidłowość rozliczania i odbioru przedmiotu zamówienia (skontrolowano Oddział GDDKiA w Gdańsku);
- udzielanie zamówień publicznych (skontrolowano Oddział GDDKiA w Opolu);
- przeglądy gwarancyjne w zakresie ekranów akustycznych (skontrolowano oddziały GDDKiA we Wrocławiu i w Poznaniu).

Skontrolowanym oddziałom przekazano do realizacji zalecenia pokontrolne, które dotyczyły m.in.:

- prawidłowego dokumentowania przez kierowników projektu wypełnianych czynności;
- rzetelnego przeprowadzania kontroli dowodów księgowych i dokonywania płatności po otrzymaniu potwierdzenia realizacji zamówienia, dokonywania zmian terminów w formie ustalonej zawartą umową, uzgadnianie planowanych zobowiązań finansowych z centralą GDDKiA, właściwego dokumentowania wymogów i odbieranego przedmiotu w protokołach odbioru i właściwego formułowania postanowień umów;
- dokonania odbioru naprawy usterek oraz dokonanie przeglądu pozostałych części ekranów akustycznych.

Biuro Kontroli Wewnętrznej egzekwowało od skontrolowanych oddziałów GDDKiA realizację wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 889-906)

Biuro Audytu Wewnętrznego GDDKiA zrealizowało zadanie pn. „Planowanie i rozliczanie środków finansowych na realizację zadań obronnych zgodnie z procedurami obowiązującymi w GDDKiA i MTBiGM”. W ramach tego zadania badaniem objęto obszar planowania i wydatkowania środków z KFD w zakresie inwestycji specjalnych, tzw. „S”. Realizację tego zadania audytowego - zgodnie z planem - podjęto w 2012 r., a sprawozdanie z jego przeprowadzenia sporządzono w czerwcu 2013 roku. Przedmiotowe zadanie zostało zrealizowane w trzech oddziałach GDDKiA i dotyczyło następujących zadań drogowych:

- 1) „Przebudowa odcinka DK nr 61 w m. Tama od km 230+160 do km 230 +910”, realizowanego przez Oddział GDDKiA w Białymstoku. Planowane środki KFD w 2012 r. na realizację tego zadania wynosiły 242,6 tys. zł;
- 2) „Przebudowa mostu o dł. 53,47 na rz. Bukowa w m. Domostawa km 400+263 w ciągu DK nr 19 na odcinku Janów Lub.-Nisko”, realizowanego przez Oddział GDDKiA w Rzeszowie. Kwota planowanych środków KFD na realizację tego zadania w 2012 r. wynosiła 78,7 tys. zł;
- 3) „Przebudowa DK nr 11 na odcinku w m. Wojciechów od km 504+500 do km 507 +730”, realizowanego przez Oddział GDDKiA w Opolu. Kwota planowanych środków KFD na realizację tego zadania w 2012 r. wynosiła 11.876,3 tys. zł

Pozostałe zadania wynikające z Planu audytu wewnętrznego zarówno na 2012 r., jak i 2013 r. nie obejmowały swym zakresem zagadnień związanych z realizacją zadań drogowych, finansowanych ze środków KFD.

(dowód: akta kontroli str. 907-959)

6. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 maja 2013 r., skierowanym przez Prezesa NIK do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad po kontroli dotyczącej „Wykonania planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego w 2012 r.”, sformułowano 5 wniosków: W toku niniejszej kontroli ustalono, że zostały zrealizowane wnioski, które dotyczyły:

- 1) „informowania ministra właściwego do spraw transportu o dokonanych w trakcie roku zmianach kwot wydatków, zaplanowanych dla poszczególnych zadań drogowych”;
- 2) „terminowego przekazywania do BGK informacji o planowanych na poszczególne miesiące oraz szacowanych na następne 3 miesiące łącznych kwotach wypłat ze środków KFD”;
- 3) „egzekwowania od wykonawców usług doradczych przedstawiania dokumentów w języku polskim”;
- 4) „podjęcia działań w celu dookreślenia w zapisach umowy o świadczenie usług doradczych sposobu ewidencjonowania godzin pracy ekspertów oraz rzetelnej weryfikacji ich czasu pracy”.

Nie został natomiast zrealizowany wniosek dotyczący „terminowego przekazywania na rachunek KFD środków pochodzących z opłat określonych w art. 46 ust. 3 ustawy o transporcie”. Świadczy o tym fakt, że w 2013 r. wystąpiły przypadki niezachowania obowiązującego terminu przekazania środków z tych opłat (w łącznej kwocie 6.869,3 tys. zł) oraz z opłat i kar określonych w art. 40a ust. 1 ustawy o drogach publicznych (w łącznej kwocie 1.215,1 tys. zł).

Ustalono
nieprawidłowości

Stwierdzona w działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nieprawidłowość polegała na niezrealizowaniu wniosku pokontrolnego, który dotyczył terminowego przekazywania na rachunek KFD środków pochodzących z opłat określonych w przywołanych przepisach.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działalność GDDKiA w wyżej wymienionym zakresie.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

- 1) podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie przypadków konieczności wypłacania kar umownych z tytułu nienależytego przygotowania placów budowy, przekazywanych wykonawcom inwestycji drogowych;
- 2) skuteczne egzekwowanie od właściwych komórek organizacyjnych GDDKiA terminowego przekazywania na rachunek KFD środków pochodzących z opłat

¹³ Dz.U. z 2012 r., poz.82

i kar określonych w art. 40a ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz opłat określonych w art. 46 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym.

V. 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.

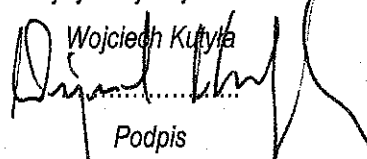
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

Podpis

