



**PREZES**  
**NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Krzysztof Kwiatkowski

KIN .410.001.04.2015  
P/15/001

# **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 39 – Transport przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dysponenta III stopnia).

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury

*Kontrolerzy*

1. Jacek Stadnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91355 z dnia 12 stycznia 2015 r.
2. Stanisław Janek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91354 z dnia 12 stycznia 2015 r.
3. Marek Maj, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94406 z dnia 14 stycznia 2015 r.
4. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94414 z dnia 16 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 - 8)

*Jednostka kontrolowana* Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad 00-874 Warszawa, ul. Wronia 53, zwana dalej GDDKiA.

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Pełniącą obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dalej „Generalnym Dyrektorem” od dnia 13 lutego 2014 r. jest Pani Ewa Tomala-Borucka. W okresie od dnia 12 maja 2008 r. do dnia 12 lutego 2014 r., pełniącym obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad był Pan Lech Witecki.

(dowód: akta kontroli str. 232)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

*Ocena*<sup>1</sup> W toku kontroli stwierdzono niepełne wykonanie planu rzeczowo-finansowego (po zmianach) zadań drogowych realizowanych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego oraz wzrost, w stosunku do 2013 r., długości dróg o złym i niezadawalającym stanie nawierzchni.

Z ustaleń kontroli w zakresie wykonania budżetu państwa w 2014 roku w części 39 – Transport przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, wynika, że:

- a) zaplanowane na 2014 r. dochody GDDKiA zostały zrealizowane w 165,3%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W GDDKiA podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa. O skuteczności działań podejmowanych w celu odzyskania należności budżetowych świadczy zmniejszenie kwoty należności ogółem na koniec 2014 r. o 53,1% w stosunku do 2013 r. oraz brak należności wymagalnych na koniec 2014 r.;
- b) rzetelnie zaplanowano i w sposób gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 2.828.640,7 tys. zł, co stanowiło 95,8% limitu wydatków;

<sup>1</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

- c) rzetelnie zaplanowano i w pełnej wysokości wykonano plan wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 5.126.741,8 tys. zł;
- d) nie stwierdzono na koniec roku 2014 występowania w GDDKiA zobowiązań wymagalnych;
- e) mimo wzrostu w 2014 r. stanu należności spornych w Centrali GDDKiA o 33,0% w porównaniu do 2013 r., to jednak nie stwierdzono występowania należności przedawnionych;
- f) sprawozdania budżetowe z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały sporządzone rzetelnie, zgodnie z ewidencją księgową i były przekazywane w obowiązujących terminach.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Dochody budżetowe

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych w GDDKiA (część 39 - Transport) została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym na rok 2014 r., dochody budżetowe GDDKiA zostały określone w kwocie 32.186,0 tys. zł, co stanowiło 58,7% dochodów zrealizowanych w 2013 roku. Źródłem planowanych dochodów miały być głównie wpływy z tytułu grzywien i kar pieniężnych (§ 580), dochody z tytułu najmu i dzierżawy (§ 750), dochody ze sprzedaży składników majątkowych (§ 870) oraz wpływy z różnych opłat (§§ 590, 690, 970).

(dowód: akta kontroli str. 646 )

Zrealizowane dochody w 2014 r. wyniosły 53.192,0 tys. zł i stanowiły 97% kwoty wykonanej w 2013 roku. Niższe od wykonania w 2013 r. o 65% były dochody w rozdziale 60011 „Drogi publiczne krajowe” (§ 0580 - grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych) oraz w rozdziale 60012 „Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad” – ogółem o 5%. Wyższe od 2013 r. było wykonanie w tym rozdziale dochodów w § 0570 „Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych”, § 0580 „Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych”, § 0750 „Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych” oraz w § 0830 „Wpływy z usług”. Niższe, w porównaniu z 2013 r., były dochody w rozdziale 60012 w § 0690 „Wpływy z różnych opłat”, w § 0920 „Odsetki” i § 0970 „Wpływy z różnych dochodów”.

Wyższe od wykonania w 2013 r. o 26% były dochody w rozdziale 60093 „Dochody państwowej jednostki budżetowej” (w § 0970) i w rozdziale 60094 „Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze” (w § 0750) – o 39%.

Wykonane dochody w 2014 r. stanowiły 165,3% kwoty planowanej. Na wyższe od planowanego wykonania dochodów wpływ miały przede wszystkim zrealizowane dochody w rozdziale 60011 „Drogi publiczne krajowe” w § 0580 (grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych) w wysokości 2 756 tys. zł, których nie zaplanowano. W rozdziale 60012 „Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad” plan dochodów został przekroczony ogółem o ok. 60%, przy czym największe przekroczenia stwierdzono w § 0580 – ok. 21-krotnie, w § 0870 (sprzedaż składników majątkowych) – ok. 2,5 - krotnie a w § 0920 (odsetki) – wartość planowana została przekroczona ok. 6 - krotnie. Zakładane dochody w rozdziale 60093 „Dochody państwowej jednostki budżetowej” w § 0970 (wpływy z różnych dochodów) zostały przekroczone o 60%, osiągając kwotę 23.721 tys. zł. Przedmiotowo, najwyższe dochody osiągnięto z tytułu

wydawania jednorazowych zezwoleń na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego, odszkodowań przekazanych przez ubezpieczycieli za szkody w infrastrukturze drogowej (np. uszkodzone bariery, znaki drogowe) i ze sprzedaży składników majątkowych (żelazo, drewno, środki trwałe). Według złożonych wyjaśnień, znaczne różnice w wykonaniu, w stosunku do planu, były skutkiem m.in. trudności w oszacowaniu ilości zdarzeń odszkodowawczych i kwot odszkodowań, kar za niedotrzymanie przez wykonawców warunków umowy oraz ilości i wartości żelaza i drewna pozyskanego w toku budowy dróg.

(dowód: akta kontroli str. 509, 512, 646, 654, 1735)

Na koniec 2014 r. wystąpiły w Centrali GDDKiA należności budżetowe w kwocie 2.095,1 tys. zł, w tym należności niewymagalne stanowiły 70,6% (1.479,9 tys. zł). Resztę (615,2 tys. zł) stanowiły należności sporne. Nie wystąpiły na koniec 2014 r. należności wymagalne, wątpliwe i przedawnione. W 2014 r. nastąpił spadek kwoty należności ogółem w porównaniu do stanu na koniec 2013 r. o 53,1%. Stwierdzono wzrost należności spornych (i odsetek) w porównaniu do 2013 r. o 33,0%, co Generalna Dyrektor DKiA wyjaśniła niewywiązywaniem się kontrahentów z realizacji nowych umów.

W 2014 r. w Centrali GDDKiA nie umarzano, nie rozkładano na raty i nie dokonywano aktualizacji należności budżetowych.

Zarządzeniem nr 58 z dnia 18 grudnia 2013 r. wprowadzono znowelizowaną „Instrukcję sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad”. W załączniku do tego Zarządzenia szczegółowo określono m.in. procedurę postępowania związanego ze zmianą numeru rachunku bankowego przez kontrahenta, co pozostaje w związku z wystąpieniem w przeszłości przypadków przestępczego wyludzania środków finansowych metodą fałszywej zmiany numeru rachunku bankowego rzeczywistego kontrahenta GDDKiA. Zarządzeniem nr 63 z dnia 23 grudnia 2014 r. ustalono nową procedurę windykacji należności, regulując m.in. kwestie spisywania nieściągniętych należności.

(dowód: akta kontroli str. 677, 816-853, 903-941)

W działalności GDDKiA w zakresie planowania i realizacji dochodów i należności nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

Planowanie dochodów na 2014 r. nastąpiło z zachowaniem nadmiernej ostrożności, tak odnośnie kwoty ogólnej, jak i w poszczególnych rozdziałach. Świadczą o tym:

- zaplanowanie dochodów na 2014 r. na poziomie poniżej 60% wykonania dochodów w 2013 r.;
- ponad 65% przekroczenie planowanych kwot dochodów w 2014 r.

## **2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich.**

### **2.1. Planowanie wydatków budżetu państwa**

Opis stanu  
faktycznego

W planie finansowym, sporządzonym w granicach limitów określonych w ustawie budżetowej na rok 2014<sup>2</sup> w części 39 – Transport, wydatki GDDKiA zostały zaplanowane w łącznej wysokości 2.931.283,0 tys. zł, w tym m.in. w rozdz. - 60005 Autostrady płatne w kwocie 27.604,0 tys. zł, rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe w kwocie 2.320.108,0 tys. zł, rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 583.142,0 tys. zł.

W 2014 r. dokonano zmian planu wydatków budżetowych w oparciu o decyzje Ministra Finansów oraz Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

Plan wydatków budżetowych GDDKiA po zmianach dla działu 600 – Transport i łączność określono na kwotę 2.952.028,0 tys. zł (w tym: dla rozdz. 60005 na kwotę 16.604,0 tys. zł, dla rozdz. 60011 na kwotę 2.354.117,5 tys. zł, dla rozdz. 60012 na kwotę 581.306,6 tys. zł) a dla działu 752 – Obrona narodowa - na kwotę 268,3 tys. zł.

W 2014 r. na podstawie art. 171 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup> Generalny Dyrektor dokonał 19 decyzjami przeniesienia planowanych wydatków budżetowych pomiędzy paragrafami w obrębie jednego rozdziału klasyfikacji budżetowej GDDKiA do czego posiadał upoważnienie.

(dowód: akta kontroli, str. 279-370, 494-497)

## **2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa.**

### **Wykonanie wydatków według klasyfikacji budżetowej.**

Opis stanu  
faktycznego

Zrealizowane w 2014 r. przez GDDKiA wydatki ogółem wyniosły 2.828.640,7 tys. zł i stanowiły 95,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one niższe o 19.713,1 tys. zł, tj. o 0,7%.

Wykonanie wydatków w dziale 600 wyniosło 2.828.372,6 tys. zł (95,8% planu po zmianach) i było niższe od wykonania wydatków w 2013 r. o 83.736,1 tys. zł, tj. o 3,6%.

Wydatki w dziale 752, rozdz. 75212 wyniosły 268,1 tys. zł (99,9% planu po zmianach) i były wyższe o 95,1 tys. zł (tj. 55,0%) od wykonania wydatków w 2013 r.

Wydatki w rozdziale 60005 – Autostrady płatne, stanowiące 0,5% wydatków ogółem GDDKiA, wyniosły 15.289,0 tys. zł, tj. 92,1% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania wydatków w 2013 r. (18.871,4 tys. zł) o 19,0%. W trakcie roku budżetowego dokonano zmniejszenia wydatków w tym rozdziale o 11.000,0 tys. zł. Przyczyną zmniejszenia było przeniesienie środków do rozdz. 60011 z przeznaczeniem na wykup gruntów pod pozostałe drogi krajowe.

Wykonanie planu wydatków (po zmianach) w poszczególnych paragrafach tego rozdziału wynosiło: § 4430 - Różne opłaty i składki - 21,1%, § 4520 - Opłaty na rzecz budżetu jednostek samorządu terytorialnego - 65,6%, § 6060 - Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych - 91,5%, § 4300 - Zakup usług pozostałych - 98,0%. Niewykorzystanie środków w ramach § 4430 w kwocie 200,7 tys. zł wynikało z braku prawomocnej decyzji w sprawie odrolnienia i odlesienia otrzymanych gruntów, której uzyskanie było niezależne od GDDKiA.

Zwiększenie w planie wydatków majątkowych o kwotę 118.837,5 tys. zł związane było z przesunięciem środków w dziale 600 (pomiędzy rozdziałami) dokonany przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju na wniosek Generalnego Dyrektora DKiA.

Mniejsze niż planowano wykorzystanie środków w ww. paragrafach rozdz. 60011 wynikało m.in. z: opóźnień w postępie prac projektanta w zakresie poprawy dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o wydanie decyzji środowiskowej; przedłużającego się postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji (ZRID) oraz rozpatrywania wniosku o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (DŚU); opóźnień ostatecznego odbioru dokumentacji projektowej; różnic jakie powstały między szacowanymi kwotami a korektą naliczeń w oparciu o aktualne wskaźniki GUS na opłaty za wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej; braku wykorzystania zaplanowanych środków na roszczenia, obsługę prawną roszczeń wynikającym z faktu, że w większości spraw Sąd przyjął stanowisko prezentowane przez administrację drogową oraz Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa.

Wydatki w rozdziale 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, stanowiące 19,5% wydatków ogółem GDDKiA, wyniosły 550.161,3 tys. zł, tj. 94,6% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2013 r. (555.897,1 tys. zł), o 1,0%.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

Przyczyną niewykonania planu wydatków w ww. paragrafach rozdziału 60012 było m.in.: przeprowadzenie weryfikacji potrzeb w zakresie remontów obiektów zabytkowych; zmniejszenie faktycznego zapotrzebowania środków na sfinansowanie kosztów ekspertyz prawnych; zmniejszenie zaangażowania pracowników w wykonywanie zadań POiŚ 2007 - 2013, od których zależy poziom współfinansowania wydatków na najem powierzchni biurowej w jednostkach GDDKiA; zrealizowanie mniejszej liczby delegacji służbowych związanych z obsługą inwestycji POiŚ; rezygnacja części pracowników z udziału w pierwotnie planowanych szkoleniach z uwagi na znaczne obciążenie obowiązkami służbowymi.

Wykonanie wydatków Centrali GDDKiA wyniosło 268.400,5 tys. zł (tj. 90,6% planu po zmianach). Wydatki Centrali stanowiły 9,5% wydatków ogółem GDDKiA. Wykonanie wydatków Centrali w poszczególnych rozdziałach wynosiło: rozdz. 60005 - 772,1 tys. zł (100,0% planu po zmianach), rozdz. 60011 - 161.755,0 tys. zł (88,5% planu po zmianach), rozdz. 60012 - 105.873,4 tys. zł. (94,1% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli, str. 371-384, 1307-1311, 1460-1551)

### **Wykorzystanie otrzymanych środków z rezerw budżetowych**

#### **• Rezerwa ogólna**

Z ogólnej rezerwy budżetowej na 2014 r. Rada ministrów zwiększyła o 20.000 tys. zł wydatki budżetowe w części, której dysponentem jest Minister Infrastruktury i Rozwoju<sup>4</sup>. Decyzją Ministra Finansów z dnia 19 września 2014 r. przyznano środki z rezerwy ogólnej - cz. 81) w wysokości 20.000,0 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z czasowym niepobieraniem opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk – Toruń. Oszacowana kwota utraconych przychodów z tytułu niepobranych opłat za przejazd tą autostradą wynosiła 11.876,3 tys. zł; w dniu 12 grudnia 2014 r. przekazana została na rachunek Banku Gospodarstwa Krajowego w celu pokrycia zmniejszonych wpływów KFD.

W dniu 15 grudnia 2014 r. Generalna Dyrekcja skierowała do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wnioski o dokonanie blokady środków budżetowych na kwotę ogółem 56.345,4 tys. zł (tj. 1,9% planu wydatków po zmianach), w tym m.in. dokonanie blokady kwoty 8.123,7 tys. zł. (środki z rezerwy ogólnej). W dniu 22 grudnia 2014 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju poinformowało GDDKiA o dokonanej blokadzie wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA na kwotę ogółem 56.345,4 tys. zł, w tym w rozdz. 60011 – na kwotę 45.468,3 tys. zł i w rozdz. 60012 – na kwotę 10.877,1 tys. zł. We wniosku GDDKiA przedstawiła przyczyny wprowadzenia blokady w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, które to przyczyny NIK uznaje za uzasadnione.

#### **• Rezerwy celowe**

Z rezerwy celowej cz. 83, poz. 59 (3 decyzjami Ministra Finansów) przyznano środki w łącznej wysokości 1.171,9 tys. zł na realizację następujących zadań:

- „Budowa kanalizacji deszczowej w ciągu drogi krajowej nr 31 w miejscowości Gryfino” - zadanie realizowane przez GDDKiA Oddział w Szczecinie; przyznana kwota 433,4 tys. zł;
- „Rekultywacja terenu (likwidacja zbiorników po smole) na terenie Obwodu Drogowego w: - Zadanie 1 - Szczytniki nad Kaczawą” - zadanie realizowane przez GDDKiA Oddział we Wrocławiu; przyznana kwota 409,0 tys. zł;
- „Rekultywacja terenu (likwidacja zbiorników po smole) na terenie Obwodu Drogowego w: - Zadanie 2 - Trzebnica” - zadanie realizowane przez GDDKiA Oddział we Wrocławiu; przyznana kwota 329,5 tys. zł;

<sup>4</sup> Uchwała nr 156/2014 RM z dnia 6 sierpnia 2014 r. w sprawie przyznania MiIR, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków tymczasowych z przeznaczeniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z czasowym niepobieraniem opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk – Toruń.

Przyznane środki z rezerwy celowej cz. 83, poz. 59 zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

Z przyznanej rezerwy celowej (cz. 83, poz. 20) w wysokości 2,1 tys. zł na sfinansowanie dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla przewidzianych do mianowania z dniem 1 grudnia 2014 r. dwóch urzędników służby cywilnej zatrudnionych w GDDKiA wykorzystano środki w 100%.

Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków (środkami z rezerwy ogólnej i środkami z rezerw celowych) każdorazowo w planie finansowym GDDKiA dokonywane były stosowne zmiany.

Z rezerwy celowej budżetu państwa (środków europejskich) cz. 83 poz. 98 przyznano środki (51 decyzjami Ministra Finansów) w kwocie 2.324.535,2 tys. zł w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIS) na realizację 21 drogowych zadań inwestycyjnych. Przyznane środki zostały wykorzystane w 100% i zgodnie z przeznaczeniem. Środki te zostały przeznaczone na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego z tytułu refundacji wydatków poniesionych przez GDDKiA w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

(dowód: akta kontroli, str. 1296-1372, 1542-1550)

### **Wykonanie wydatków według grup ekonomicznych**

Wydatki bieżące GDDKiA zrealizowano w wysokości 2.245.341,5 tys. zł (95,8% planu po zmianach). Wydatki bieżące stanowiły 79,4% wydatków ogółem GDDKiA i w porównaniu do 2013 r. były niższe o 84.018,0 tys. zł, tj. 3,6%.

Wydatki majątkowe GDDKiA zrealizowano w wysokości 567.152,7 tys. zł (98,5% planu po zmianach) i dotyczyły one dz. 600 – Transport i łączność. Wydatki te stanowiły 20,1% wydatków ogółem GDDKiA i były wyższe od wykonania wydatków w 2013 r. o 52.594,3 tys. zł (o 10,2%).

Dotacja (środki zakwalifikowane do § 2830 dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych) w kwocie 20.000,0 tys. zł, pochodząca z rezerwy celowej, została zrealizowana w kwocie 11.876,3 tys. zł (tj. w 59,4%).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wynosiły 4.270,2 tys. zł (89,4% planu po zmianach) i były niższe od wykonania w 2013 r. o 165,7 tys. zł, tj. o 3,7%. Wydatki w tej grupie poniesione zostały w dz. 600, rozdz. 60012.

(dowód: akta kontroli, str. 189, 371-391)

### **Wykonanie wydatków bieżących**

Wykonanie wydatków bieżących w poszczególnych rozdziałach wyniosło: w rozdz. 60005 - 5.567,9 tys. zł (93,1% planu po zmianach), w rozdz. 60011 - 1.704.696,7 tys. zł (95,7% planu po zmianach), w rozdz. 60012 - 534.808,8 tys. zł (94,7% planu po zmianach) i w rozdz. 75212 - 268,1 tys. zł (99,9% planu po zmianach).

Na wydatki bieżące składały się w szczególności:

- zakupy towarów i usług – 1.758.958,0 tys. zł (78,3% wydatków bieżących ogółem), w tym w m.in.: zakupy usług remontowych (§ 4270) - 732.150,6 tys. zł, zakupy usług pozostałych (§ 4300) - 837.720,3 tys. zł;
- wynagrodzenia i pochodne - 387.230,4 tys. zł (17,2% wydatków bieżących ogółem).

(dowód: akta kontroli, str. 371-391)

Wydatki bieżące Centrali GDDKiA wynosiły 119.069,9 tys. zł (tj. 5,3% wydatków bieżących GDDKiA).

(dowód: akta kontroli, str. 564-567)

## Zatrudnienie i wynagrodzenia

Według planu po zmianach na 2014 r. (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w GDDKiA przewidziano zatrudnienie pracowników na 4.774 etatach. Planowane zatrudnienie zakładało zmniejszenie zatrudnienia w stosunku do roku 2013 o 10 etatów.

Przeciętne zatrudnienie w GDDKiA w 2014 r. wynosiło 4.497,82 etatów i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia osiągniętego w 2013 r. o 36,82 etatów oraz o 276,18 etatów niższe niż zaplanowana liczba etatów na 2014 rok. Przeciętne zatrudnienie w grupach pracowników według statusu zatrudnienia, w 2014 r. wynosiło:

- w grupie 01 (osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń) – 827,08 etatów, tj. o 14,08 więcej niż w 2013 r. i o 238,92 etatu mniej niż planowano;
- w grupie 02 (osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe) – 2 etaty, tak jak w 2013 r. i o 2 etaty mniej niż planowano;
- w grupie 03 (członkowie korpusu służby cywilnej) – 3.668,74 etaty, tj. o 22,74 więcej niż w 2013 r. i o 45,26 etatu mniej niż planowano.

Na koniec 2014 r. osiągnięto w GDDKiA zatrudnienie na poziomie 4.468,87 etatów, tj. o 305,13 etatów (o 6,4%) mniej niż zaplanowano i o 49,13 etatu mniej od stanu na koniec 2013 roku. Podobny stopień nieobsadzenia planowanych etatów odnotowano w 2013 r. (266 etatów).

W Centrali GDDKiA przeciętne zatrudnienie w 2014 r. wynosiło 486 etatów (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było o 2 osoby mniejsze od liczby zatrudnionych w 2013 roku.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-70 na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne w 2014 r. zaplanowano (po zmianach) na kwotę 325.052,8 tys. zł. W stosunku do roku poprzedniego planowana kwota była niższa o 2.406,6 tys. zł (o 0,7%). Planowane wydatki na wynagrodzenia wykorzystano w kwocie 324.967,8 tys. zł (tj. 99,9%). W roku poprzednim na wynagrodzenia wykorzystano kwotę wyższą o 2.353,1 tys. zł (tj. o 0,7%).

W 2014 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie osobowe brutto wyniosło 5.606,9 zł i było o 1,5% niższe od wynagrodzenia w roku poprzednim (5.695,2 zł). Uwzględniając dodatkowe wynagrodzenie roczne, przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło: 6.020,8 zł w 2014 r. i 6.144,5 zł w 2013 roku.

W poszczególnych grupach zatrudnienia wynagrodzenia osobowe (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wynosiły:

- w grupie 01 - 3.731,6 w 2014 r. i 3.754,6 zł w 2013 r.;
- w grupie 02 - 14.316,9 zł w 2014 r. i 16.315,2 zł w 2013 r.;
- w grupie 03 - 6.024,9 zł w 2014 r. i 6.122,1 zł w 2013 r.

Średniomiesięczne wynagrodzenie w Centrali GDDKiA wynosiło 7.053,8 zł w 2014 r. i 7.137,0 zł w 2013 roku.

(dowód: akta kontroli, str. 229-231, 277-278, 1608-1611)

Różnica pomiędzy wielkością zatrudnienia planowanego i faktycznie osiągniętego wynikała z metodologii sporządzania sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70). Zgodnie z zapisami Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa dotyczącymi sprawozdania Rb-70 (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej), na koniec okresu sprawozdawczego do stanu zatrudnienia nie wliczono 241 pracowników, którzy nie otrzymywali za dany okres wynagrodzenia od zakładu pracy, tj. przebywali na urloпах bezpłatnych, wychowawczych, macierzyńskich lub zasiłkach chorobowych. Ponadto, występujące w ciągu roku zmiany zatrudnienia są skutkiem naturalnych zdarzeń i procesów zachodzących w sferze zatrudnienia, tj. zarówno fluktuacji kadr w związku z przechodzeniem pracowników na emeryturę lub rozwiązywaniem umów z innych powodów, jak również wynikają z absencji pracowników.

W 2014 r. w GDDKiA były prowadzone prace dotyczące optymalizacji zatrudnienia. W ramach tego procesu czasowo nie odtwarzano zatrudnienia części etatów. Zadania jednostki były wykonywane przez mniejszą liczbę pracowników, co skutkowało koniecznością dodatkowego ich wynagrodzenia i miało wpływ na poziom wykonania planu wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli, str. 2182-2198)

### **Wykonanie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych**

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych poniesione zostały w dz. 600, rozdz. 60012 i zrealizowane zostały w następujących paragrafach:

- 3020 (Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń) – w kwocie 3.943,9 tys. zł, (tj. 88,9% planu po zmianach); środki wydatkowane zostały na: ekwiwalent za pranie odzieży roboczej, zakup posiłków regeneracyjnych, zakup odzieży ochronnej, zakup środków czystości, refundację za zakup okularów korekcyjnych. Brak pełnego wykonania planu spowodowany był rozstrzygnięciem przetargów na zakup odzieży ochronnej, roboczej, środków ochrony osobistej oraz posiłków regeneracyjnych na kwoty niższe niż pierwotnie zakładano przy ustalaniu wysokości planu. Dodatkowo kwoty wypłaconego ekwiwalentu za pranie odzieży roboczej były niższe z uwagi na przebywanie pracowników na zwolnieniach lekarskich;
- 3028 i 3029 (Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń - z POiŚ) – w kwocie 110,4 tys. zł (tj. 99,5% planu po zmianach); niewykonanie wydatków w kwocie 0,6 tys. zł wynikało z konieczności zmniejszenia kwoty wypłaconego ekwiwalentu za pranie odzieży roboczej z tytułu nieobecności uprawnionego pracownika przekraczającej okres 1 miesiąca;
- 3030 (Różne wydatki na rzecz osób fizycznych) – w kwocie 16,8 tys. zł (tj. 92,8% planu po zmianach); środki wydatkowane zostały tytułem zwrotu świadczeń kosztów diet i przejazdów - świadczenia związane z prowadzonymi postępowaniami medycyjnymi;
- 3050 (Zasądzone renty) - w kwocie 199,1 tys. zł (tj. 94,4% planu po zmianach). Niewykorzystanie środków w kwocie 11,9 tys. zł co było spowodowane niewystąpieniem przez beneficjentów o waloryzację świadczeń.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych Centrali GDDKiA wyniosły 68,5 tys. zł (1,6% wydatków ogółem GDDKiA w tej grupie wydatków) i sklasyfikowane zostały w § 3020 (Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń).

(dowód: akta kontroli, str. 371-391, 564-567, 1460-1468)

### **Wynagrodzenia bezosobowe**

W 2014 r. GDDKiA spełniła wymóg określony w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej<sup>5</sup>, by poziom wynagrodzeń bezosobowych w 2014 r. nie przekroczył wielkości tych wynagrodzeń wynikających z planów finansowych na 2013 r.

W planie na 2014 r. wynagrodzenia bezosobowe ustalono w kwocie takiej samej jak w planie na 2013 r. (4.821,0 tys. zł). W trakcie roku planowana kwota wynagrodzeń bezosobowych została zmniejszona o 51,7 tys. zł i w planie po zmianach wynosiła 4.769,3 tys. zł. W latach 2010 i 2011 plan po zmianach był wyższy od planu pierwotnego, a poczynając od 2012 r., w każdym roku był niższy. Przy tym od 2010 r. wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w każdym kolejnym roku były niższe niż w poprzednim. W 2014 r. wyniosły one 3.711,3 tys. zł i były niższe od wydatków w 2010 r. o 2.198,1 tys. zł, tj. o 37,2%. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2014 r. stanowiły prawie 77,0% planu na 2014 r. i 77,8% planu po zmianach na ten rok.

(dowód: akta kontroli str. 1201)

<sup>5</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1645.

## Wykonanie wydatków majątkowych

Wykonanie planu wydatków majątkowych GDDKiA w poszczególnych rozdziałach wynosiło: w rozdz. 60005 - 91,5% planu po zmianach (9.721,1 tys. zł), w rozdz. 60011 - 98,8% planu po zmianach (546.349,3 tys. zł), w rozdz. 60012 - 95,8% planu po zmianach (11.082,3 tys. zł) i w rozdz. 75212 - 99,9% planu po zmianach (268,1 tys. zł).

Wydatki majątkowe Centrali GDDKiA wyniosły 137.386,8 tys. zł. (tj. 99,8% planu po zmianach). Wydatki Centrali stanowiły 24,2% wydatków majątkowych GDDKiA. Wykonanie wydatków majątkowych Centrali wg rozdziałów wynosiło: rozdz. 60011 - 133.342,4 tys. zł (99,9% planu po zmianach), rozdz. 60012 - 4.044,4 tys. zł (97,6% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli, str. 1460-1541)

## Efekty rzeczowe realizacji wydatków ze środków budżetu państwa.

Szczegółowym badaniem objęto wykonanie 4 zadań inwestycyjnych, finansowanych ze środków budżetu państwa, na których realizację Centrala GDDKiA wydatkowała środki w łącznej kwocie 6.765,6 tys. zł (ze środków rozdz. 60011 i 60012), w tym na:

- a) budowę Systemu Zarządzania Ruchem na autostradach i drogach ekspresowych - 1.093, 8 tys. zł; (finansowanie ze środków rozdz. 60011); szczegółowo zbadano 100% wydatków;
- b) zakup środków transportowych; samochody osobowe (finansowane ze środków rozdz. 60011) – 1.680,7 tys. zł; szczegółowo zbadano 100% wydatków;
- c) zakup środków transportowych; samochody osobowe (finansowane ze środków rozdz. 60012) – 1.715,5 tys. zł; szczegółowo zbadano 100% wydatków;
- d) zakup sprzętu informatycznego (finansowane ze środków rozdz. 60012) – 2.275,6 tys. zł; szczegółowo zbadano wydatki w kwocie 1.890,4 tys. zł (83,1% środków wydatkowanych na to zadanie).

Stwierdzono, że realizując powyższe zadania osiągnięto zakładane efekty rzeczowe. Wydatki zostały poniesione zgodnie z warunkami określonymi w zawartych umowach.

(dowód: akta kontroli, str. 1491-1541, 2232-2275)

## Wykonanie planu wydatków budżetu środków europejskich

Wydatki ze środków europejskich w 2014 r. wyniosły łącznie 5.126.741,8 tys. zł, w tym 5.086.550,8 tys. zł w ramach POliŚ i 40.191,0 tys. zł w ramach PORPW. W planie finansowym na 2014 r. założono wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 2.070.721,0 tys. zł. Planowana kwota wydatków została w ciągu roku zwiększona o 731.485,7 tys. zł. Ponadto 51 decyzjami Ministra Finansów o uruchomieniu rezerwy celowej przyznano kwotę ogółem 2.324.535,2 tys. zł (w par. 6207 POliŚ). Powyższe środki pochodziły z rezerwy celowej (poz. 98) i były przeznaczone na zasilanie Krajowego Funduszu Drogowego z tytułu refundacji wydatków poniesionych przez GDDKiA w ramach programu POliŚ. Dodatkowe środki z rezerwy celowej zostały w pełni wykorzystane. Środki przewidziane w planie na 2014 r. na prace przygotowawcze w ramach POliŚ w kwocie 30.363,0 tys. zł zostały zmniejszone do 18.582,0 tys. zł z powodu przedłużających się postępowań w sprawie wydania niezbędnych pozwoleń, opieszałości wykonawców i opóźnień w uzyskiwaniu wymaganych uzgodnień przed odbiorem ostatecznym dokumentacji projektowej. Plan po zmianach został wykonany w 100%, a przyznane środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. W wyniku przeprowadzonej kontroli dokumentacji dotyczącej trzech wniosków GDDKiA o zmianę planu wydatków, wydanych odpowiednich decyzji MliR w tej sprawie oraz wykorzystaniu przyznanych środków nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 678-722, 2155-2181)

Dane podane w sprawozdaniu Rb-28 UE były zgodne z zapisami na kontach: 983 „Zaangażowanie wydatków środków europejskich” i 982 „Plan wydatków europejskich”.

(dowód: akta kontroli str. 568, 777-812)

W zakresie prawidłowości wydatkowania środków z budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości. Wskaźniki produktu faktycznie osiągnięte (dotyczące projektów zakończonych) były zgodne z założeniami w umowach o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 2203-2204)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W działalności GDDKiA w zakresie planowania i realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości. Nie stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie wykorzystania rezerw budżetowych.

### 2.3. Dobór próby do badania dochodów i wydatków

Opis stanu  
faktycznego

Na podstawie zapisów konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” dokonano wyboru, metodą celową, próby 30 pozycji księgowych obejmujących dochody Centrali GDDKiA o wartości łącznej 20.432,8 tys. zł, co stanowiło 38,4% dochodów Centrali w 2014 roku. Badanie analityczne przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów, poprawności dekretacji i księgowania, kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej dokumentu, zgodności dokumentu księgowego z dokumentacją stanowiącą podstawę wystawienia dokumentu (np. umowa, kontrakt, decyzja administracyjna, wyrok sądowy, decyzja odszkodowawcza ubezpieczyciela itp.). Na podstawie zapisów konta 130 dokonano również wyboru, metodą celową, próby 30 pozycji księgowych obejmujących wydatki GDDKiA, po wcześniejszym wyeliminowaniu pozycji dotyczących paragrafów 401 - 408, 411 - 414 i 444 oraz pozycji obejmujących wydatki poniżej kwoty 50 zł, z uwzględnieniem zapisów na kontach 080 i 081 „Środki trwałe w budowie”. Wybrane zapisy dotyczyły łącznej kwoty 14.074,5 tys. zł, co stanowiło 5,2% wydatków Centrali GDDKiA w 2014 roku.

W wyniku kontroli dokumentacji księgowej stwierdzono m.in., że:

- wszystkie dokumenty posiadały właściwe określenie rodzaju dowodu i numer identyfikacyjny oraz datę wystawienia dokumentu;
- w fakturach podany był adres wystawcy wraz z numerem NIP oraz adres i numer NIP zamawiającego;
- prawidłowo podane były kwoty i waluta płatności;
- nie występowały uchybienia w zakresie podpisów i pieczętek imiennych osób dokonujących kontroli merytorycznej dokumentów i ich potwierdzania;
- dokonano potwierżeń o przeprowadzeniu kontroli formalno-rachunkowych i merytorycznych;
- nie stwierdzono uchybień w zakresie opisu operacji;
- dokumenty dotyczące wydatków były na odwrocie podpisane m.in. przez Głównego Księgowego, Generalnego Dyrektora DKiA lub jego zastępcę bądź Dyrektora Generalnego Urzędu oraz były zatwierdzone do wypłaty;
- w opisie na odwrocie faktur odnotowano potwierzenia zgodności wydatku z warunkami kontraktu i z planem rzeczowo-finansowym GDDKiA;
- wydatki były przypisane do właściwego działu, rozdziału i paragrafu;
- potwierdzania zgodności wydatków z kontraktem i planem rzeczowo-finansowym, zatwierdzania do wypłaty, a także dekretowania dokumentu i sprawdzania prawidłowości dekretacji dokonywały różne osoby, w ramach swoich kompetencji,
- nie stwierdzono uchybień w zakresie wskazania miesiąca księgowania i dekretacji zapisów na kontach syntetycznych i analitycznych.

(dowód: akta kontroli str. 946-1200, 1612-1734, 1757-2154)

## Badanie zamówień publicznych

Do kontroli wybrano 3 spośród 29 zamówień wszczętych, przeprowadzonych i zakończonych podpisaniem umowy w 2014 r., w tym jedno dotyczące zadania finansowanego z budżetu środków europejskich. Wyboru dokonano w sposób celowy, stosując kryterium najwyższej wartości. Kontrolą objęto postępowanie na:

- „Usługi prawnicze w zakresie zastępstwa procesowego i doradztwa prawnego w zakresie zastępstwa procesowego” o wartości szacunkowej zamówienia 4.701 tys. zł,
- „Świadczenie usług operatora korporacyjnej sieci rozległej (WAN)” o wartości szacunkowej zamówienia 22.118.400 zł,
- „Dostawę do GDDKiA nowych licencji, aktualizację już użytkowanych licencji oraz wsparcie techniczne i opiekę serwisową przez okres 36 miesięcy od daty podpisania umowy” o wartości szacunkowej zamówienia 16.746.157,21 zł – zadanie objęte finansowaniem z budżetu środków europejskich.

Zamówienia na usługi prawnicze udzielono z wolnej ręki, a dwa pozostałe w przetargu nieograniczonym. W każdym z ww. trzech postępowań wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego był zgodny z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup> i zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w tej ustawie.

W wyniku przeprowadzenia ww. trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zawarto trzy umowy na łączną kwotę 23.778.888,17 zł. W 2014 r. na ich realizację GDDKiA wydatkowała łącznie 4.560.236,83 zł.

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

(dowód: akta kontroli str. 1202-1222, 1237-1240)

Nie stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych przez GDDKiA.

## 2.4. Prawidłowość i rzetelność sprawozdań budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2014 r. GDDKiA (Centrala):

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb 23),
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy roczne),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r. o stanie:
  - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
  - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (zostało następnie zastąpione rozporządzeniem MF z dnia 16 stycznia 2014 r.)<sup>7</sup> i w rozporządzeniu MF z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>8</sup>. Sprawozdania te przekazują rzetelny obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2014 roku. Zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27, a także z zapisami konta 130 „Rachunek bieżący pomocniczy jednostki”.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28 zrealizowane wydatki całej GDDKiA wyniosły w 2014 r. 2.828.640,7 tys. zł, w tym wydatki Centrali GDDKiA wyniosły 268.400,5 zł i były zgodne z kwotą otrzymaną od dysponenta, stanem konta Wn 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” i Ma konta 998 „Planowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” oraz Ma konta 130 .

Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez NBP. Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 „Rachunek dochodów budżetowych” a także z ewidencją konta 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych”. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2014 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2014 r. z Ministerstwa Finansów. Kwoty wydatków wykazane w rocznych sprawozdaniach Rb-28 Programy i Rb – 28 były zgodne z odpowiednimi kwotami wydatków ujętych w ewidencji księgowej. W Centrali GDDKiA nie stwierdzono wydatków związanych z karami i odszkodowaniami wypłacanymi na rzecz osób fizycznych i prawnych (§4590 i §4600).

Wszelkie zobowiązania na koniec 2014 r. całej GDDKiA wyniosły ogółem 73.056,5 tys. zł, w tym zobowiązania Centrali 16.413,7 tys. zł. Całość zobowiązań była niewymagalna.

Dane za IV kwartał 2014 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową. Badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało sprawdzone w zakresie zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>9</sup>. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym”.

(dowód: akta kontroli str. 501- 660, 723-815, 832-833, 854-902, 1735-1756)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

W zakresie sprawozdawczości rocznej za 2014 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 20, poz. 103. oraz Dz.U. 2014.119.

<sup>8</sup> Dz.U.2014.1773. j.t.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

## 2.5. Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym.

Opis stanu faktycznego

W GDDKiA posługiwano się procedurami zarządzania ryzykiem, które zostały określone przez Generalnego Dyrektora DKiA w zarządzeniu nr 81 z dnia 30 grudnia 2011 r. i wdrożone od 2012 roku. W dniu 20 marca 2014 r. zostało sporządzone „Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad za rok 2013”.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym GDDKiA<sup>10</sup> do stałych obowiązków kierownika komórki organizacyjnej należy m.in.: realizacja obowiązku zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Szczegółowe zasady obiegu dokumentów w GDDKiA określa Instrukcja Kancelaryjna GDDKiA. Koordynacja spraw związanych z kontrolą zarządczą, w tym wspomaganie wdrażania i realizacji procesu zarządzania ryzykiem należy do zadań Biura Audytu Wewnętrznego.

W ocenie Generalnego Dyrektora DKiA istniejący w GDDKiA system informacyjny dotyczący procesów gospodarczych, istotnych dla rachunkowości i sprawozdawczości oraz przekazywania informacji o nich, racjonalnie zapewnia osiąganie celów i zadań Urzędu. W wyniku zmian organizacyjnych wprowadzonych w 2014 r.<sup>11</sup> m.in. wyodrębniono, w ramach Biura Ekonomiczno-Finansowego, Wydział Rachunkowości Zarządczej. Celem wprowadzonych zmian było usprawnienie procesu podejmowania decyzji w GDDKiA. Do zadań Wydziału należy m.in. opracowywanie planów finansowych, sporządzanie sprawozdawczości budżetowej, finansowej i statystycznej, sporządzanie analiz, informacji finansowych i rachunku kosztów oraz ujednoczenie systemu finansowo-księgowego w jednostkach organizacyjnych, aby docelowo wspomagać zarządzanie finansowe w GDDKiA. System Informacyjny zapewnia w szczególności prowadzenie monitoringu wydatków na rachunkach pomocniczych wydatków i dochodów budżetowych otwartych dla oddziałów GDDKiA, „zerowanie” rachunków oraz otrzymywanie comiesięcznych wydruków z ksiąg rachunkowych.

W wyniku działań kontroli zarządczej za 2014 r. kierownictwo GDDKiA m.in. zidentyfikowało konieczność zwiększenia efektywności przepływu informacji w zakresie gospodarowania majątkiem trwałym od jednego z podmiotów zewnętrznych.

W GDDKiA określone zostały w sposób sformalizowany zasady i procedury działań kontrolnych, w szczególności w zarządzeniu Nr 58 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad” oraz w zarządzeniu Nr 20 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont w GDDKiA.

Kierownictwo GDDKiA sprawowało nadzór nad czynnościami kontrolnymi kierownictw Departamentów i Biur, które realizowane były w szczególności przez wydziały zajmujące się kontrolą.

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK trwały prace nad sporządzeniem „Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad za rok 2014. Z uwagi na trwające jeszcze prace nad ww. „Oświadczeniem...” NIK nie ocenia skuteczności kontroli zarządczej w GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 471-493, 1551-1607)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>10</sup> Załącznik do zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 grudnia 2014 r.

<sup>11</sup> Zarządzenie nr 25 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 maja 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA.

### 3. Sytuacja społeczno-gospodarcza w obszarze transportu

#### 3.1. Budowa i utrzymanie dróg krajowych w zarządzie GDDKiA

Opis stanu faktycznego

W zakresie budowy i utrzymania dróg krajowych przyjętych zostało kilka dokumentów programowych. Należały do nich:

- przyjęta w 2005 r. Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025, w której jako nadrzędny cel określono poprawę jakości systemu transportowego i jego rozbudowę zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, jako jednego z czynników decydujących o warunkach życia mieszkańców i o rozwoju gospodarczym kraju i regionów. W dokumencie tym stwierdzono, że zadania w zakresie rozwoju podstawowej sieci drogowej koncentrować się będą na m.in.:
  - budowie wybranych odcinków autostrad i dróg ekspresowych,
  - budowie obejść miejscowości,
  - przebudowie dróg krajowych pod kątem bezpieczeństwa;
- przyjęta w 2006 r. Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, w której ujęto dwa priorytety dotyczące infrastruktury drogowej: Priorytet 2 – poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej oraz Priorytet 6 – Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej,
- przyjęta w 2013 r. Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r., w której jako główny cel określono zwiększenie dostępności terytorialnej oraz poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego poprzez utworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym (lokalnym), europejskim i globalnym. Realizacja głównego celu wiąże się z realizacją pięciu celów szczegółowych, w tym m.in. stworzenie nowoczesnej i spójnej sieci infrastruktury transportowej oraz poprawa bezpieczeństwa użytkowników ruchu oraz przewożonych towarów.

W celu realizacji priorytetów ustalonych w Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 Rada Ministrów w 2007 r. ustanowiła wieloletni program pod nazwą „Programów Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012”<sup>12</sup>, a następnie w 2011 r. zastąpiła go kolejnym programem wieloletnim pod nazwą „Programów Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015”<sup>13</sup>

W Programach wyszczególniono drogi (autostrady, drogi ekspresowe, obwodnice) do wykonania w latach nimi objętych, ze wskazaniem dla każdej z dróg wartości kosztorysowej oraz nakładów na jej budowę planowanych do poniesienia w poszczególnych latach. Sprawowanie nadzoru nad realizacją obu ww. programów przypisano ministrowi właściwemu do spraw transportu, a jego wykonanie m.in. Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad oraz drogowym spółkom specjalnego przeznaczenia powołanym na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia<sup>14</sup>.

Zmiany do ww. Programów Budowy Dróg Krajowych wprowadzała Rada Ministrów. Zmiany dotyczyły zakresu rzeczowego, harmonogramu oraz środków finansowych przeznaczonych na ich realizację.

W GDDKiA zadania w zakresie monitoringu realizowanych zadań inwestycyjnych na sieci dróg krajowych wykonywały Departament Przygotowania Inwestycji, Departament Realizacji Inwestycji, Departament Projektów Unijnych i Monitoringu oraz Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Wyniki prowadzonego monitoringu i wynikające z nich wnioski ww. departamenty przekazywały na bieżąco Oddziałom i komórkom organizacyjnym GDDKiA, realizującymi zadania w zakresach których te wnioski dotyczyły.

(dowód: akta kontroli str. 1223-1236)

<sup>12</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 163/2007 Rady Ministrów z 25 września 2007 r.

<sup>13</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 10/2011 z 25 stycznia 2011 r.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 23, poz. 136.

Wydatki poniesione przez GDDKiA w 2014 r. na budowę dróg krajowych wyniosły łącznie 7.304,9 mln zł, w tym z budżetu państwa 552,5 mln zł, z budżetu środków europejskich 5.209,6 mln zł, z Krajowego Funduszu Drogowego 1.539,4 mln zł i z innych źródeł 3,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1241-1244)

W latach 2005-2014 GDDKiA wybudowała 895,8 km autostrad, 1.286,9 km dróg ekspresowych i 1.977,4 km dróg krajowych pozostałych, z tego w 2014 r.: autostrad 61,6 km, dróg ekspresowych 264,4 km i dróg krajowych pozostałych 52,6 km.

W latach 2004-2014 GDDKiA wybudowała z udziałem środków europejskich 768,4 km autostrad, 1.139,8 km dróg ekspresowych, 985,4 km dróg krajowych pozostałych i 22,7 km dróg innych. Na ich wybudowanie GDDKiA poniosła wydatki w łącznej kwocie 84.533,2 mln zł, z tego udział środków europejskich wyniósł 40.736,9 mln zł, tj. 48,19%. Wszystkie odcinki autostrad i dróg ekspresowych oddane do użytku w 2014 r. wybudowane zostały z udziałem środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 1245-1276, 2282-2284, 2293 - 2299)

Na realizację zadań inwestycji drogowych ujętych w „Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015” w planie pierwotnym na 2014 r. ujęto wydatki w wysokości 15.401,9 mln zł, a w planie po zmianach w kwocie 10.755,4 mln zł. Wydatki poniesione na realizację Programu w 2014 r. wyniosły 9.424,0 mln zł, tj. 61,2% planu pierwotnego. W ww. Programie zaplanowano wydatki na jego realizację:

- na 2011 r. w kwocie 33.957,8 mln zł, a wydatki GDDKiA na inwestycje i wykupy gruntów wyniosły 23.479,2 mln zł, tj. 69,1%;
- na 2012 r. w kwocie 26.188,8 mln zł, a wydatki GDDKiA na inwestycje i wykupy gruntów wyniosły 18.339,8 mln zł, tj. 70,0%;
- na 2013 r. w kwocie 12.283,8 mln zł, a wydatki GDDKiA na inwestycje i wykupy gruntów wyniosły 10.345,4 mln zł, tj. 84,2%.

(dowód: akta kontroli str. 1277, 1242)

W wyjaśnieniu w sprawie przyczyn niezrealizowania przez GDDKiA w latach 2011-2014 wydatków zaplanowanych na te lata w ww. Programie, Generalna Dyrektorka wskazała na zmniejszanie się kosztów robót w stosunku do kosztów przyjętych w kosztorysach inwestorskich, a także na niepełne wykorzystanie dodatkowej 15% rezerwy zabezpieczonej przy każdym kontrakcie budowlanym na zmiany przedmiarów robót. Stwierdziła również, że w kilkuletnim okresie przygotowania i realizacji inwestycji zachodzi cały szereg zdarzeń obiektywnych bądź niemożliwych do przewidzenia, które mają bezpośredni wpływ na odchylenia od wcześniej zakładanych harmonogramów realizacji. Zaliczyła do nich m.in.:

- opóźnienia w wydawaniu decyzji administracyjnych koniecznych do rozpoczęcia inwestycji;
- zmiany harmonogramów po podpisaniu umów;
- niewystarczające zaangażowanie zasobów ludzkich i sprzętowych wykonawców w roboty;
- odstąpienia przez GDDKiA od umów z winy wykonawców;
- przedłużające się rozstrzygnięcia roszczeń złożonych przez wykonawców;
- niekorzystne warunki atmosferyczne.

(dowód: akta kontroli str. 1294-1295, 2277-2281)

Według stanu na koniec listopada 2014 r. GDDKiA posiadała w zarządzie autostrady o łącznej długości 1.092,7 km, drogi ekspresowe o łącznej długości 1.418,3 km i pozostałe drogi krajowe o łącznej długości 14.997,5 km. W czasie obowiązywania Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 długość zarządzanych przez GDDKiA autostrad zwiększyła się o 535 km, a dróg ekspresowych o 749,5 km. W tym samym czasie

wybudowano 32 obwodnice, w tym 14 klasy S. Długość dróg krajowych dostosowanych do nośności 11,5 t/oś wzrosła z 5.850 km do 7.619 km. W tym zakresie wypełnione zostało zobowiązanie Polski zawarte w Traktacie Akcesyjnym w zakresie dostosowania wskazanych w nim dróg do nośności 11,5 t/oś.

(dowód: akta kontroli str. 1242-1244, 2293 - 2299)

Dzięki wybudowaniu i modernizacji dróg oddawanych do ruchu w latach 2010-2013, wskaźnik „wartości oszczędności czasu dla przewozu pasażerów i towarów” w 2014 r. wyniósł 4.055,3 mln zł. W latach 2010-2014 przebudowano 443 miejsca niebezpieczne. Stałej poprawie ulegał stan bezpieczeństwa na drogach krajowych, na co wskazują malejące w ostatnich latach wskaźniki wypadkowe.

(dowód: akta kontroli str. 1242-1244)

Spośród projektów realizowanych w 2014 r. dwa zostały zakończone w 2014 r. z opóźnieniem. Dotyczy to „Budowy drogi S-17 Kurów-Lublin-Piaski” odcinek 3 o długości 9,59 km, który został zakończony z opóźnieniem 271 dni oraz tej samej drogi odcinek 4 o długości 12,84 km, który został zakończony z opóźnieniem 196 dni. Średnie opóźnienie na tych dwóch odcinkach wyniosło 7,8 miesiąca. Dla ww. 22,43 km opóźnienie w przeliczeniu na 100 km wyniosło 51,2 dnia. Opóźnienia były zawinione przez wykonawcę. GDDKiA co miesiąc informowała wykonawcę, który realizował oba ww. projekty, o roszczeniach wobec niego, wskazując przy tym o niedostatecznej mobilizacji ludzi i sprzętu na budowie.

(dowód: akta kontroli str. 1278-1287)

Jedno spośród zadań inwestycyjnych realizowanych w 2014 r., które miały być zakończone do 31 grudnia 2014 r., nie zostało zakończone w terminie. Dotyczy to „Budowy obwodnicy Bargłowa Kościelnego na drodze Nr 74”. Przyczyną przeterminowania było małe zaangażowanie sprzętowe i osobowe wykonawcy, który wystąpił również o przedłużenie terminu realizacji ze względu na nieprzewidywalne warunki techniczne jakie wystąpiły w podłożu. Wstępne ekspertyzy wskazują, że stan podłoża jest inny niż zakładany.

(dowód: akta kontroli str. 1285)

Spośród zadań priorytetowych, których realizacja mogła zostać rozpoczęta do 2013 r. (ujęte w załączniku nr 1a Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015), do końca 2014 r. rozpoczęto realizację 2 zadań, które będą kontynuowane w 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1287-1292)

Spośród zadań inwestycyjnych realizowanych w 2014 r. w większości przypadków wykonane zostały wskaźniki realizacji zadań, ustalone w umowach o ich dofinansowanie ze środków unijnych. Wskaźniki nie zostały wykonane tylko w umowach których zakończenie planowane jest w 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1286-1292)

Wydatki na wybudowanie 1 km autostrady oddanej do użytkowania w poszczególnych latach zmieniały się następująco: w 2004 r. i w 2010 r. – nie oddano do użytku żadnego odcinka, w 2013 r. – 49,3 mln zł i w 2014 r. – 45,8 mln zł.

Wydatki na wybudowanie 1 km drogi ekspresowej oddanej do użytkowania w poszczególnych latach zmieniały się następująco: w 2004 r. – nie oddano do użytku żadnego odcinka, w 2010 r. – 28,1 mln zł, w 2013 r. – 35,8 mln zł i w 2014 r. – 32,0 mln zł.

Wydatki na przebudowanie 1 km drogi krajowej oddanej do użytkowania w poszczególnych latach zmieniały się następująco: w 2004 r. – nie oddano do użytku żadnego odcinka, w 2010 r. – 10,3 mln zł, w 2013 r. – 22,0 mln zł i w 2014 r. – 17,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1293-1295, 2285-2286, 2290-2292)

W wyjaśnieniu w sprawie różnic poziomów wydatków ponoszonych przez GDDKiA na wybudowanie 1 km drogi ekspresowej występujących pomiędzy wydatkami poniesionymi na wybudowanie dróg ekspresowych oddanych do użytkowania w latach 2010, 2013 i 2014, Generalny Dyrektor stwierdził, że największa różnica wystąpiła pomiędzy rokiem 2010

a rokiem 2013 (wzrost kosztów o 27%) i wpływ na to mógł mieć wzrost popytu na tego typu roboty, a także rodzaj i charakter realizowanych inwestycji. W 2013 r. oddano do ruchu odcinki dróg ekspresowych przebiegające przez tereny silnie zurbanizowane, a koszty takich inwestycji były znacząco wyższe niż w przypadku typowej drogi ekspresowej, co wynika choćby ze zwiększonej ilości pasów ruchu do wybudowania w jednym kierunku oraz konieczności przebudowy licznych kolizji z infrastrukturą gestorów sieci. Nie bez znaczenia dla wysokości proponowanych ofert mogły być też pierwsze odstąpienia od kontraktów firm, które zaproponowały zbyt niskie ceny i nie były w stanie zrealizować kontraktów.

(dowód: akta kontroli str. 1294-1295, 2286-2287)

W wyjaśnieniu w sprawie różnic poziomów wydatków ponoszonych przez GDDKiA na wybudowanie 1 km drogi krajowej występujących pomiędzy wydatkami poniesionymi na wybudowanie dróg krajowych oddanych do użytkowania w latach 2010, 2013 i 2014, Generalny Dyrektor stwierdził, że największa różnica wystąpiła pomiędzy rokiem 2010 r., a rokiem 2013 (114,5%) i poza czynnikami opisanymi w przypadku dróg ekspresowych, różnica ta jest efektem nieporównywalnych prób. W 2010 r. oddano 22 odcinki, a w 2013 r. tylko 5, przy tym głównym elementem kosztotwórczym w przypadku 2 z tych 5 odcinków były obiekty inżynieryjne. W konsekwencji, przy niewielkiej wielkości próby w 2013 r. wynik nie jest miarodajny. Generalna Dyrektor wskazała też na prawidłowość wynikającą z analizy wydatków ponoszonych na budowę wszystkich analizowanych kategorii dróg, tj. najwyższe koszty budów przypadają w każdej kategorii na budowy oddawane w 2013 r., czyli w roku do którego ilość prowadzonych inwestycji była bardzo duża. Stwierdziła, że jest to spójne z zasadami podstawowych mechanizmów wolnorynkowych, tzn. popytem i podażą, a także tendencjami na rynku materiałowym i paliwowym.

(dowód: akta kontroli str. 1294-1295, 2287-2289)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

Jakkolwiek w latach 2011-2013 jakość nawierzchni dróg krajowych ulegała stałej poprawie – wzrastała liczba kilometrów dróg krajowych w stanie bardzo dobrym i dobrym, a spadała w stanie niezadowolającym i złym, to w 2014 r. tendencja się odwróciła. Nastąpił bowiem wzrost o 1.055 km, tj. o 15,4%, długości dróg krajowych z nawierzchnią w stanie złym i niezadowolającym. Powodem były niewystarczające środki na utrzymanie dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 1242-1244, 2293 - 2299)

W wyjaśnieniu w sprawie przyczyn znacznego pogorszenia jakości nawierzchni dróg krajowych w 2014 r., Generalna Dyrektor stwierdziła, że na wzrost długości dróg w stanie złym i niezadowolającym wpływ miały m.in.:

- ograniczone środki finansowe, przez co zmniejszyła się, w stosunku do lat poprzednich, długość nawierzchni, która uległa poprawie na skutek zabiegów wykonanych w 2014 r.,
- niekorzystne warunki atmosferyczne w okresie zimowym spowodowane wielokrotnymi spadkami temperatury poniżej 0°C, co miało istotny wpływ na proces degradacji nawierzchni,
- wzrost ruchu pojazdów ciężarowych przekładający się na przyspieszenie procesu degradacji technicznej dróg.

(dowód: akta kontroli str. 1294-1295, 2281)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają wzrostu w 2014 r. długości dróg o nawierzchni złej i niezadowolającej. Warunki atmosferyczne w okresie zimowym nie były drastycznie gorsze od innych zim, wzrost ruchu pojazdów ciężarowych nie jest żadną niespodzianką, a dbałość o dobrą nawierzchnię dróg krajowych należy do obowiązków GDDKiA, tak jak i zadbanie o środki finansowe na ten cel.

## 4. Wykonanie planu zadań drogowych finansowych ze środków KFD

Opis stanu faktycznego

Zadania w zakresie budowy dróg krajowych i autostrad zaplanowane na 2014 r. zostały zrealizowane przez GDDKiA w stopniu niższym niż zaplanowano (po zmianie planu), zarówno w zakresie rzeczowym - oddano do ruchu 94,6% zaplanowanej długości dróg (tj. 328,0 km spośród zaplanowanych 349,0 km dróg klasy A, S i Gp/P), jak i finansowym – wydatkowano 88,0% środków zaplanowanych do wydatkowania w 2014 roku.

Plan finansowy KFD na 2014 r. (po zmianie) w zakresie wydatków ze środków KFD na zadania drogowe realizowane przez GDDKiA w 2014 r., określony na kwotę 8.552.424,6 tys. zł, wykonano w kwocie 7.201.758,5 tys. zł, tj. w 84,2%. Na realizację zadań drogowych, finansowanych ze środków KFD w 2014 r., GDDKiA wydatkowała:

- 6.726.480,8 tys. zł na realizację zadań inwestycyjnych wykazanych w załącznikach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015, co stanowiło 84,2% planu (w Planie KFD i planie GDDKiA uwzględniono kwotę 7.984.810,3 tys. zł);
- 149.393,9 tys. zł na przebudowę dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego, co stanowiło 74,7% planu (zaplanowano kwotę 200.000,0 tys. zł).

Na finansowanie budowy autostrad wydatkowano 1.998.932,0 tys. zł, co stanowiło 86,4% kwoty 2.312.485,5 tys. zł uwzględnionej w zmienionym Planie KFD i 85,4% kwoty 2.340.781,7 tys. zł zaplanowanej na ten cel w ostatecznym planie GDDKiA na 2014 rok.

Na finansowanie budowy dróg ekspresowych wydatkowano 3.807.640,4 tys. zł, co stanowiło 84,9% kwoty 4.485.758,4 tys. zł uwzględnionej w zmienionym Planie KFD i 89,0% kwoty 4.276.393,0 tys. zł określonej na ten cel w ostatecznym planie GDDKiA na 2014 rok

Na finansowanie budowy obwodnic wydatkowano 715.255,9 tys. zł, co stanowiło 77,3% kwoty 925.070,8 tys. zł uwzględnionej w zmienionym Planie KFD i 90,3% kwoty 792.026,0 tys. zł na ten cel w ostatecznym planie GDDKiA.

W zakresie finansowania zadań polegających na wzmocnieniu i przebudowie dróg w 2014 r. wykazano wykonanie wyższe niż przewidywał Plan KFD: wydatkowano 37.349,7 tys. zł, co stanowiło 102,2% kwoty 36.534,8 tys. zł środków zaplanowanych na ten cel w zmienionym Planie KFD i 99,5% kwoty 37.551,6 tys. zł określonej w ostatecznym planie GDDKiA na 2014 rok.

Środki KFD określone jako „pozostałe wydatki” w kwocie 24.960,8 tys. zł w Planie KFD oraz w kwocie 25.113,3 tys. zł przewidziane w planie GDDKiA, wykonano w kwocie 20.565,1 tys. zł, tj. odpowiednio w 82,4% i 81,9%. W pozycji tej poniesiono wydatki na regulację rzeki Młynówki gm. Grudziądz, rozbudowa drogi krajowej nr 65 odc. Gołdap-Kowale Oleckie, budowa kładki dla pieszych w Jawornikach na drodze krajowej nr 7.

Nie wykorzystano rezerwy środków KFD zaplanowanej przez GDDKiA w kwocie 312.944,7 tys. zł na realizację zadań ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015.

Wydatki w ramach systemu koncesyjnego zaplanowane na kwotę 453.734,7 tys. zł wykonano w kwocie 434.890,3 tys. zł, tj. 95,8 % planu.

Wyплаты dla podwykonawców z tytułu niezaspokojonych należności zaplanowano z KFD na 2014 r. w kwocie 113.879,6 tys. zł, z czego GDDKiA wypłaciła podwykonawcom kwotę 40.387,4 tys. zł, tj. 35,5% kwoty przeznaczonej na ten cel. Według rozliczenia z podwykonawcami z tytułu „płatności solidarnej” - na mocy ustawy o spłacie niektórych niezaspokojonych należności podwykonawców – w 2014 r. płatności dokonano w 11 oddziałach GDDKiA na łączną kwotę 40.364,3 tys. zł i kwotą tą w całości obciążono wykonawców. W 2014 r. w 7 oddziałach GDDKiA odzyskano kwotę 16.257,2 tys. zł, z czego 8.559,4 tys. zł odzyskano z płatności wykonanych przed 2014 r., a 7.697,9 tys. zł odzyskano z płatności wykonanych w 2014 r. (19,1%).

(dowód: akta kontroli str. 9-228, 498)

W wykazie porównawczym planu i wykonania w 2014 r. zadań drogowych finansowanych ze środków KFD sporządzonym przez GDDKiA wykazano 132 zadania, z których 35 zadań zakończono i rozliczono przed 2014 rokiem. Do kontynuowania i rozpoczęcia realizacji po 2014 r. pozostało 97 zadań inwestycji drogowych. Według GDDKiA po 2014 r. dla zakończenia tych zadań potrzebne będą środki w wysokości 37.094.891,1 tys. zł (na kontynuowanie zadań już realizowanych i podjęcie realizacji zadań dotychczas nierozpoczętych).

W 2014 r. ze środków KFD finansowano 77 zadań inwestycji drogowych, z tego dla 66 zadań finansowano realizację, a dla 7 zadań finansowano wyłącznie przygotowanie inwestycji. Nie finansowano przygotowania ani realizacji 20 zadań inwestycji drogowych. Zakres rzeczowy do wykonania w 100% w latach następnych (tj. po 2014 r.), pozostał dla 24 zadań inwestycji drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 189-203)

Plan finansowy KFD w poszczególnych latach od 2010 r. do 2014 r. w zakresie finansowania zadań inwestycji drogowych nie był w pełni wykonywany. Najniższe, procentowe wykonanie inwestycji drogowych odnotowano w 2013 r. (80,5%), a najwyższe (99,1%) w 2012 roku. Najwyższy plan i wykonanie wydatków na zadania drogowe realizowane przez GDDKiA miało miejsce w 2011 r. (plan 22.744.491,7 tys. zł; wykonanie 22.058.680,9 tys. zł), a najniższy plan i wykonanie środków miało miejsce w 2014 r. (plan 7.446.752,3 tys. zł; wykonanie 6.556.521,8 tys. zł). Łącznie w latach 2010 – 2014 na zadania inwestycji drogowych wydatkowano z KFD kwotę 72.858.258,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 189-194)

Wpływy i wydatki określone w Planie Finansowym Krajowego Funduszu Drogowego na 2014 r. zostały zrealizowane<sup>15</sup> następująco:

- łączne wpływy Funduszu wyniosły 17.752.055,7 tys. zł, co stanowiło 97,0% planu, z tego m.in.:
  - z tytułu refundacji z budżetu środków europejskich Fundusz został zasilony kwotą 5.187.066,7 tys. zł, tj. osiągnięto 106,9 % planu; wyższe niż planowano wpływy z tego tytułu uzyskano w wyniku dodatkowych wpływów, które nie były przewidziane w Planie finansowym,
  - uruchomionych kredytów w kwocie 5.314.357,4 tys. zł, co stanowi 88,0% planu;
- wydatki z Funduszu wykonano w kwocie 17.977.470,6 tys. zł (90,3 % planu), z tego m.in. na zadania drogowe - w kwocie 6.726.480,8 tys. zł, co stanowi 84,2 % kwoty zaplanowanej (7.984.810,3 tys. zł), w tym:
  - wydatki na zadania inwestycyjne w kwocie 6.577.086,8 tys. zł stanowiły 84,5% planu (7.784.810,3 tys. zł),
  - wydatki na przebudowę dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego w kwocie 149.393,9 tys. zł stanowiły 74,7% planu (200.000,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 145-188, 229-276)

Zgodnie z planem na 2014 r., oddano do ruchu 111,612 km dróg (34,822 km autostrad, 68,991 km dróg ekspresowych i 7,799 km dróg klasy GP/G). W nowym, zmienionym terminie oddano do ruchu 184,573 km dróg (26,787 km autostrad, 128,277 km dróg klasy S oraz 29,509 km dróg GP/G). Nie dotrzymano terminu oddania do ruchu 5 odcinków dróg, z których 3 odcinki o łącznej długości 31,782 km (28,630 dróg klasy S i 3,152 km dróg klasy GP/G) oddano w 2014 r. po upływie terminu przewidzianego kontraktem, tj. 2 odcinki budowy drogi ekspresowej S-17 odcinek Kurów – Lublin – Piaski oraz odcinek budowy drogi ekspresowej S-69 Bielsko-Biała – Żywiec, na których wykonawcy nie wywiązali się

<sup>15</sup> Na podstawie wstępnego – ze stycznia 2015 r. – sprawozdania Banku Gospodarstwa Krajowego z realizacji KFD w IV kwartale i obejmującego narastająco cztery kwartały 2014 r.; termin sprawozdania rocznego, zgodnie z Porozumieniem, upływa ostatniego dnia marca następnego roku.

z umownego terminu. GDDKiA rozpoczęła procedurę naliczenia kar wykonawcom za nieterminowe wykonanie ww. trzech odcinków dróg.

Nie oddano do ruchu 2 odcinków dróg klasy GP/G, których oddanie zaplanowano na 2014 rok. Z powodu opóźnień z winy wykonawcy oraz występowania niekorzystnych warunków gruntowych nie ukończono budowy obwodnicy Bargłowa Kościelnego na drodze nr 61 o długości 11,763 km, a termin zakończenia robót zostanie ustalony po zakończeniu ekspertyzy dotyczącej przebiegu procesu konsolidacji podłoża gruntowego (zaawansowanie rzeczowe 95,2%). W wyniku niedotrzymania zobowiązań przez wykonawcę budowy obwodnicy Hrubieszowa na drodze nr 74 na odcinku 9,269 km w dniu 1 grudnia 2014 r., GDDKiA odstąpiła od zawartej umowy, a następnie, tj. w dniu 16 stycznia 2015 r. ogłosiła przetarg na kontynuację budowy tej obwodnicy (zaawansowanie rzeczowe 85,6%).

(dowód: akta kontroli str. 204-228, 2293-2322)

W 2014 r. GDDKiA realizowała 67 kontraktów budowy dróg. Termin realizacji został wydłużony dla 21 kontraktów, w tym dla 15 kontraktów z przyczyn niezależnych od wykonawców (uznanych przez GDDKiA za przyczyny obiektywne), a w przypadku 6 kontraktów wystosowano do wykonawców wezwania zgodnie z subklauzulą 15.1 warunków kontraktu. Najwięcej wezwań (14) wystosowano do wykonawcy budowy drogi ekspresowej S-8 na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław (A1), odcinek 5.

W 2014 r. odstąpiono od realizacji kontraktów w 3 przypadkach z winy wykonawcy oraz podpisano 7 nowych kontraktów na kontynuację robót, w tym zadanie budowy autostrady A-1 Stryków-Tuszyn (poprzednio objęte 1 kontraktem, które w 2014 r. podzielono na 3 zadania i zawarto 3 nowe kontrakty). W celu poprawy efektywności finansowej kontraktów inwestycyjnych w GDDKiA obowiązywała zasada wprowadzona przez Generalnego Dyrektora pismem dnia 7 czerwca 2011 r., w którym zalecono regulować wynagrodzenie należne wykonawcom niezwłocznie po dokonaniu weryfikacji faktur.

(dowód: akta kontroli str. 455-469)

Na usługi doradcze w 2014 r. Centrala GDDKiA poniosła wydatki na opłacenie 124 faktur ze środków KFD w łącznej kwocie 15.510,5 tys. zł. Wydatki te były celowe i dotyczyły w szczególności usług doradczych o charakterze ekonomiczno-finansowym dla projektów drogowych, usług o charakterze prawnym oraz usług o charakterze technicznym.

(dowód: akta kontroli str. 392-406)

W 2014 r. GDDKiA (Centrala wraz z oddziałami) pobrała i przekazała do KFD kwotę 39.037,3 tys. zł z tytułu opłat, wpłat i kar, z czego kwotę 15.169,1 tys. zł (38,9%) przekazała Centrala GDDKiA, a resztę środków przekazały oddziały w kwotach od 486,4 tys. zł (Oddział w Białymstoku) do 3.014,6 tys. zł (Oddział w Łodzi).

(dowód: akta kontroli str. 392, 407)

Spośród niepobranych terminowo należności z tych tytułów wpłacono w ciągu roku do Centrali GDDKiA kwotę 63.080,0 tys. zł (91,9%), a na dzień 31 grudnia 2014 r. pozostała nieuregulowana należność w kwocie 5.554,3 tys. zł (8,1%). Odsetki pobrane od nieterminowych wpłat wyniosły 123,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 392, 411-429, 470)

W odniesieniu do całości GDDKiA (Centrali wraz z oddziałami) kwota należnych w 2014 r. opłat, wpłat i kar, które nie wpłynęły oraz których nie pobrano terminowo wynosiła 1.071.730,9 tys. zł. Najwyższe kwoty należnych opłat, wpłat i kar dotyczyły: Oddziału w Łodzi - 386.329,1 tys. zł, Oddziału w Rzeszowie - 580.704,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1373-1459)

GDDKiA w 2014 r. nie we wszystkich przypadkach przekazała wpłaty na rachunek KFD z tytułu opłat i kar z zachowaniem obowiązku przekazania tych wpłat w terminie 2 dni roboczych po zakończeniu tygodnia, w którym środki wpłynęły na rachunek GDDKiA. Z opóźnieniem 1-dniowym przekazano wpłaty: w 3 przypadkach (Oddział GDDKiA

we Wrocławiu), w 4 przypadkach (Oddział GDDKiA w Kielcach). Z opóźnieniem od 1 do 20 dni przekazano 13 wpłat (Oddział GDDKiA w Łodzi).

Łącznie z opóźnieniem przekazano wpłaty na kwotę 179,0 tys. zł, co stanowiło 0,001% kwoty 153.274,7 tys. zł ogółem obligacyjnych wpłat na rachunek KFD przekazanych w 2014 r. przez oddziały GDDKiA. Przeternowane wpłaty dotyczyły opłat i kar określonych w art. 64g i w art. 140ae ust. 2 ustawy o Ruchu drogowym (przejazdy ponadnormatywne, kary pieniężne za brak zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego) – kwota 69,4 tys. zł oraz opłat i kar określonych w art. 40a ustawy o drogach publicznych (m.in. opłaty za zajęcie pasa drogowego, kary za zajęcie pasa drogowego, z wyłączeniem wpływów z tytułu MOP) – kwota 109,6 tys. zł.

Nieterminowe przekazywanie wpłat na rachunek KFD z tytułu opłat i kar wynikało w szczególności z: przeoczenia terminu przez pracownika, problemów z siecią informatyczną, a także z konieczności uzyskania specyfikacji płatności z Urzędu Skarbowego.

Generalny Dyrektor DKiA oświadczył, że podjęte zostały działania mające na celu zapobieganiu na przyszłość występowania przypadków nieterminowego przekazywania na rachunek KFD obligacyjnych wpłat.

W Centrali GDDKiA nie wystąpiły w 2014 r. przypadki nieterminowego przekazywania obligacyjnych wpłat na rachunek KFD. Kwota ogółem 1.610.700,6 tys. zł z tytułu obligacyjnych wpłat i kar przekazywanych przez GDDKiA do KFD została w 2014 r. wpłacona terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 430-454)

Ustalone  
nieprawidłowości  
i uwagi

Rok 2014 był kolejnym okresem rozliczeniowym, w którym nie został w pełni wykonany plan rzeczowy i finansowy (po zmianach) zadań drogowych finansowanych ze środków KFD.

W 2014 r. w 3 oddziałach GDDKiA wystąpiły przypadki nieterminowego przekazania obligacyjnych wpłat na rachunek KFD. Generalny Dyrektor podjął działania mające na celu zapobieganiu na przyszłość występowania przypadków nieterminowego przekazywania na rachunek KFD obligacyjnych wpłat.

#### **IV. Uwagi i 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 Kontroli<sup>16</sup>, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

- 1) skuteczne przeciwdziałanie wzrostowi długości dróg krajowych o zlej nawierzchni;
- 2) poprawę skuteczności działań na rzecz pełnego wykonania planu rzeczowo - finansowego zadań drogowych realizowanych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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            kwietnia 2015 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Krzysztof Kwiatkowski

.....  
*podpis*