



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KIN.410.001.05.2016
P/16/001/KIN/05

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

[Handwritten signature]

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001/KIN/05 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 39, w zakresie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Jacek Stadnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97187 z dnia 08 stycznia 2016 r. 2. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97188 z dnia 08 stycznia 2016 r. 3. Łukasz Zgoda, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97189 z dnia 08 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad 00-874 Warszawa, ul. Wronia 53, zwana dalej GDDKiA.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pełniącym obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, (dalej: Generalny Dyrektor) od dnia 4 grudnia 2015 r. jest Pan Jacek Bojarowicz. W okresie od dnia 24 kwietnia 2015 r. do dnia 3 grudnia 2015 r. pełniącym obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad był Pan Tomasz Rudnicki. W okresie od dnia 13 lutego 2014 r. do dnia 23 kwietnia 2015 r. pełniącą obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad była Pani Ewa Tomala-Borucka. (dowód: akta kontroli, str. 7-9)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015¹ w części 39 -Transport przez GDDKiA.

W ramach tej części finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania GDDKiA m.in. z zakresu:

- zarządzania drogami krajowymi oraz gromadzenia danych i sporządzania informacji o sieci dróg publicznych;
- utrzymania infrastruktury dróg krajowych;
- zarządzania ruchem na drogach krajowych;
- przygotowania infrastruktury drogowej na potrzeby obrony państwa;
- przygotowywania i koordynowania budowy i eksploatacji albo wyłącznie eksploatacji autostrad płatnych;
- pobierania opłat za przejazd autostradami płatnymi.

¹ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. poz. 153) i ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz.U. poz. 2195).

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych²;
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków;
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych;
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Dochody budżetu państwa zrealizowane w 2015 r. przez GDDKiA w ramach części 39 – Transport, Dział 600 - Transport i łączność, rozdział 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, stanowiły kwotę 71.889,3 tys. zł.

Wydatki budżetu państwa wykonane przez GDDKiA w 2015 r. w ramach części 39 wyniosły ogółem ~~2.867.261,9~~ tys. zł. Ponadto z budżetu środków europejskich GDDKiA wydatkowała w 2015 r. kwotę 2.741.929,6 tys. zł.

2.852.622,5
popr. dn. 12.05.2016
Włodarczyk

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wydatki z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich zaplanowane (po zmianach) na 2015 r. zostały zrealizowane przez GDDKiA zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA na ten rok.

W wyniku kontroli 22,7% zrealizowanych wydatków budżetu państwa w centrali GDDKiA (stanowiących 1,9% tych wydatków w całej GDDKiA) i 18,1% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej: ufp). Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania jednostkowe za 2015 r. sporządzone przez GDDKiA. Zostały one sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶.

Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

² Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 119 ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1773).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766).

Ujawnione w toku kontroli NIK uchybienia nie miały wpływu na realizację budżetu w tej części i polegały na:

- 1) niewdrożeniu systemu finansowo-księgowego SAP w 15 oddziałach GDDKiA, w wyniku czego zakupione w 2014 r. licencje nie były w 2015 r. wykorzystywane;
- 2) nieskorygowaniu kwot wykonania wydatków w 2015 r., wykazanych w części opisowej do sprawozdania Rb-BZ1, przekazanego do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w dniu 9 lutego 2016 roku. Poza tym, mierniki wykazane w sprawozdaniu Rb-BZ1 (wersja pierwotna i po korekcie) również nie były zgodne ze stanem faktycznym w zakresie długości przebudowanych dróg krajowych o 60 m.

Stwierdzono, że w 2015 r., podobnie jak w 2014 r., nastąpiło dalsze pogorszenie stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych. W 2014 r. w stanie złym i niezadawalającym było 7.848 km, tj. 38,0% dróg zarządzanych przez GDDKiA, a w 2015 r. w takim stanie było 8.540 km tych dróg, tj. 40,6%. W 2015 r. długość dróg w złym stanie technicznym wzrosła, w stosunku do 2014 r., o 333 km, a w stanie niezadawalającym - o 269 km. Oznacza to, że nie został zrealizowany wniosek pokontrolny NIK skierowany do GDDKiA po kontroli wykonania budżetu państwa za 2014 r. o skuteczne przeciwdziałanie wzrostowi długości dróg krajowych o zły nawierzchni. NIK dostrzega jednak, że brak realizacji tego wniosku wynika w szczególności z niewystarczających środków na sfinansowanie niezbędnych remontów dróg krajowych będących w zarządzie GDDKiA.

Nie został również wykonany plan przekazania do użytku nowych i przebudowanych dróg krajowych. Ogółem w 2015 r. oddano do użytku 86,451 km dróg krajowych, co stanowiło 84,5% planowanej ich długości.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 dochody budżetowe dla części 39 – Transport zaplanowano w kwocie 123.509 tys. zł, tj. o 20.300 tys. zł (19,7%) wyższe niż w 2014 r., z tego dla GDDKiA zaplanowano dochody budżetowe w dziale 600 – Transport i łączność w kwocie 33.023 tys. zł, tj. o 837 tys. zł (o 2,6%) wyższe niż w 2014 roku. W związku z ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015⁷, plan dochodów budżetowych GDDKiA został zwiększony o kwotę 28.200 tys. zł. Plan dochodów po zmianach wynosił zatem 61.305 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 158-164 i 170)

Zrealizowane przez GDDKiA w 2015 r. dochody ogółem wyniosły 71.889 tys. zł i były wyższe o 38.866 tys. zł (o 117,7%) od kwoty planowanej pierwotnie i o 10.584 tys. zł (o 17,3%) wyższe od kwoty planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wykonane dochody były wyższe o 18.697 tys. zł (o 35,2%). Dochody zostały zaplanowane i zrealizowane w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. W poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej dochody wyniosły:

- w § 0580 - Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych – 5.265 tys. zł i stanowiły 181,0% planu po zmianach;

⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 2195.

- w § 0690 - Wpływy z różnych opłat – 5.127 tys. zł i stanowiły 81,5% planu po zmianach;
- w § 0750 - Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych – 3.257 tys. zł i stanowiły 124,3% planu po zmianach;
- w § 0830 - Wpływy z usług – 1.037 tys. zł i stanowiły 137,5% planu po zmianach;
- w § 0870 - Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych - 11.016 tys. zł i stanowiły 119,5% planu po zmianach;
- w § 0920 - Wpływy z pozostałych odsetek – 929 tys. zł i stanowiły 106,1% planu po zmianach;
- w § 0970 - Wpływy z różnych dochodów – 45.258 tys. zł i stanowiły 117,2% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli, str. 253-254, 305, 383-386 i 944-948)

Różnice w wykonaniu w stosunku do planu po zmianach były spowodowane m.in. trudnościami w oszacowaniu kwot wpływów z tytułu kar na etapie planowania. Ponadto w 2015 r. uzyskano wpływy ze sprzedaży usług świadczonych przez laboratorium drogowe na rzecz PKP, które nie były ujęte w planie, a ich świadczenie rozpoczęło w 2015 roku. Niższa realizacja dochodów niż zaplanowano w ramach § 0690 - Wpływy z różnych opłat o kwotę 1.166 tys. zł (tj. o 18,5%) wynikała z mniejszej liczby sprzedanych zezwoleń na przejazd pojazdów zagranicznych. Na etapie planowania liczba ta była trudna do wyszacowania.

Zrealizowane w 2015 r. dochody centrali GDDKiA wyniosły 5.667 tys. zł i stanowiły 7,9% dochodów ogółem GDDKiA. Najwyższe kwotowo dochody (5.016 tys. zł, tj. 88,5% dochodów ogółem centrali) osiągnięto w § 0690 - Wpływy z różnych opłat, w tym za wydane zezwolenia na wykonanie międzynarodowego transportu drogowego rzeczy lub osób⁸ oraz wystawione decyzje administracyjne lub postanowienia.

(dowód: akta kontroli, str. 253-254, 305, 383-386, 944-948, 996-999)

Na koniec 2015 r., w oddziałach GDDKiA należności pozostałe do zapłaty wynosiły 31.266 tys. zł. Dotyczyły one głównie kar umownych, kosztów wezwań i upomnień, kosztów za energię elektryczną oraz odsetek od faktur zapłaconych z opóźnieniem. Najwyższe kwotowo należności wystąpiły w następujących paragrafach:

- § 0580 - Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych wynosiły 16.015 tys. zł (tj. 51,2% należności ogółem);
- § 0920 - Wpływy z różnych dochodów wynosiły 3.775 tys. zł (tj. 12,1% należności ogółem);
- § 0970 - Wpływy z różnych dochodów wynosiły 11.200 tys. zł (tj. 35,8% należności ogółem).

Według stanu na koniec 2015 r., w porównaniu ze stanem na koniec 2014 r., należności ogółem były wyższe o 11.312 tys. zł. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 29.936 tys. zł i były wyższe o 11.685 tys. zł, tj. o 64,0% od zaległości na koniec 2014 roku.

⁸ Zgodnie z art. 46 pkt 1a ppkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. Nr 125, poz. 1371 ze zm.).

Najwyższy wzrost zaległości na koniec 2015 r. (w stosunku do stanu na koniec grudnia 2014 r.) nastąpił w § 0580 - Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (wzrost o 7.071 tys. zł, tj. o 81,9%), w § 0920 - Wpływy z pozostałych odsetek (wzrost o 1.271 tys. zł, tj. o 52,6% i w § 0970 - Wpływy z różnych dochodów (wzrost o 5.651 tys. zł, tj. o 119,5%). W celu odzyskania należności wszczęto postępowania sądowe.

W odniesieniu do należności pieniężnych z tytułu dochodów budżetowych w 2015 r. dokonano:

- umorzeń na ogólną kwotę 297 tys. zł, w tym najwyższe kwotowo umorzenia wystąpiły w Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy (269 tys. zł) i w Oddziale GDDKiA w Warszawie (15 tys. zł);
- rozłożenia na raty kwoty 387 tys. zł, w tym w Oddziale GDDKiA w Kielcach (306 tys. zł) i w Oddziale GDDKiA w Olsztynie (53 tys. zł);
- wydłużenia terminu płatności kwoty 124 tys. zł, w tym w Oddziale GDDKiA w Warszawie (104 tys. zł) i w Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy (20 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 253-254, 305 i 863-893)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności GDDKiA dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetowe dla części 39 - Transport zaplanowano w kwocie 7.388.423 tys. zł, z tego dla GDDKiA w ogólnej kwocie 2.949.294 tys. zł, w tym w dziale 600 - Transport i łączność w kwocie 2.948.825 tys. zł, z czego w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe w kwocie 2.327.920 tys. zł i w rozdziale 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 620.905 tys. zł oraz w dziale 752 - Obrona narodowa (rozdział 75212 - Pozostałe wydatki obronne) w kwocie 469 tys. zł. Plan finansowy na 2015 r. dla GDDKiA wynikający z wymienionych kwot zatwierdził Generalny Dyrektor w dniu 18 lutego 2015 roku.

(dowód: akta kontroli, str. 151-222)

W planie finansowym GDDKiA na 2015 r. po zmianach, wprowadzonych w trakcie 2015 r., zaplanowano wydatki budżetu państwa w kwocie 2.924.450,8 tys. zł (zmniejszenie o 24.843,2 tys. zł), w tym:

- 2.924.033,3 tys. zł w dziale 600 - Transport i łączność (zmniejszenie o 24.791,7 tys. zł), z czego 2.323.989,2 tys. zł w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe (zmniejszenie o 3.930,8 tys. zł) i 600.044,1 tys. zł w rozdziale 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (zmniejszenie o 20.860,9 tys. zł);
- 417,5 tys. zł w dziale 752 - Obrona narodowa, rozdział 75212 - Pozostałe wydatki obronne (zmniejszenie o 51,5 tys. zł).

Zrealizowane przez GDDKiA wydatki z budżetu państwa ogółem wyniosły 2.852.622,5 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu. Były one niższe o 71.846,0 tys. zł od kwoty planowanej (po zmianach). W dziale 600 - Transport i łączność wydatki GDDKiA w 2015 r. wyniosły 2.852.217,3 tys. zł (97,5% planu po zmianach), z tego w centrali GDDKiA wydatkowano 243.873,7 tys. zł (97,4% planu po zmianach).

71.828,3
A. Wójcik
popr.
dn. 12.05.2016r.

W porównaniu do 2014 r. wykonane wydatki budżetowe GDDKiA były wyższe o 0,8%.

(dowód: akta kontroli, str. 158-323, 383-386 i 944-948)

Na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko - POIiŚ) zaplanowano kwotę 76.794,0 tys. zł, a wydatkowano 70.946,2 tys. zł, co stanowiło 92,4% planu. W 2015 r. GDDKiA wykonywała dwa projekty pn. „Roczny Plan Działań sektora transportu na lata 2014-2015 w części realizowanej przez GDDKiA” oraz „Plan Działań sektora transportu na lata 2014-2016”.

(dowód: akta kontroli, str. 387-434 i 993-995)

Wydatki ogółem GDDKiA w 2015 r. (majątkowe i bieżące razem) z uwzględnieniem wydatków ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) oraz innych źródeł (środki TEN-T, gwarancje samorządowe) zaplanowano na kwotę 16.937.756,9 tys. zł. W dniu 13 stycznia 2016 r. wydatki te zmniejszono do kwoty 12.310.387,6 tys. zł. Zmiana ta dotyczyła środków KFD, które pierwotnie zaplanowano w kwocie 13.980.762,2 tys. zł, a zmieniono je na kwotę 9.366.284,6 tys. zł. Ogółem wydatki GDDKiA w 2015 r. wykonano w kwocie 11.956.057,7 tys. zł, z czego kwota 9.085.120,1 tys. zł stanowiła wydatki ze środków KFD (wykonanie 97,0 % planu po zmianach). Mniejsze, względem planu przed zmianami, wykonanie w 2015 r. planu wydatków ze środków KFD wynikało z faktu, że plan na 2015 r. oparty został na harmonogramach rzeczowo-finansowych opracowanych z dziewięciomiesięcznym wyprzedzeniem w stosunku do pierwszych płatności objętych tym planem. W konsekwencji, założenia przyjęte do planu wydatków okazały się zbyt optymistyczne wobec rzeczywistych możliwości realizacyjnych GDDKiA.

(dowód: akta kontroli, str. 322-323 i 894-930)

Na koniec 2015 r. w części 39 – Transport w zakresie GDDKiA, w dziale 600 - Transport i łączność wystąpiły zobowiązania ogółem w kwocie 68.003,76 tys. zł, z czego w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe w kwocie 31.686,15 tys. zł (46,6%) i w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 36.317,61 tys. zł (53,4%). Dotyczyły one głównie:

- w rozdziale 60011, § 4300 – Zakup usług pozostałych – kwoty 22.434,58 tys. zł (70,8% kwoty zobowiązań w tym rozdziale);
- w rozdziale 60012, § 4040 – Dodatkowe wynagrodzenia roczne – kwoty 19.315,50 tys. zł i § 4210 - Zakup materiałów i wyposażenia – kwoty 6.527,87 tys. zł (odpowiednio 53,2% i 18,0% kwoty zobowiązań w tym rozdziale).

Zobowiązania w rozdziale 60012 w § 4210 powstały głównie w wyniku zakupów materiałów i wyposażenia dokonanych w centrali GDDKiA na kwotę 6.312,95 tys. zł, co stanowiło 96,7% zobowiązań na koniec 2015 r. z tego tytułu oraz 83,7% wydatków poniesionych na ten cel przez centralę GDDKiA w ciągu całego 2015 r. (7.539,63 tys. zł). Kwota zobowiązań w wysokości 6.298,35 tys. zł wynikała z umowy zawartej w 2014 r. dotyczącej nowych i aktualizacji posiadanych licencji na użytkowanie oprogramowania i dotyczyły drugiej rocznej raty za te licencje, której termin zapłaty przypadał w 2016 roku.

Na koniec 2015 r. nie wystąpiły w GDDKiA zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli, str. 255-262 i 662-672)

W 2015 r. z tytułu odsetek za nieterminowe wypłaty GDDKiA poniosła wydatki w łącznej kwocie 2.356,9 tys. zł (w 2014 r. – 2.996,3 tys. zł), a z tytułu kar i odszkodowań wydatki w kwocie 19.566,8 tys. zł (w 2014 r. – 33.281,6 tys. zł). Odsetki zostały m.in. naliczone od opłat za korzystanie ze środowiska, w związku z postanowieniem Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 5 listopada 2015 r. oraz z powodu realizacji decyzji wójta gminy Zabierzów oraz Wójta Gminy Liszki, określających wysokość zobowiązania z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2009–2013, zlokalizowanych w Miejscach Obsługi Podróżnych (MOP) Morawica i Aleksandrowice. Decyzje te zostały zrealizowane z zastrzeżeniem zwrotu wpłaconych środków finansowych w przypadku odmiennego stanowiska organów odwoławczych. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie oraz WSA w Krakowie utrzymały w mocy decyzje wójta. Wydatki z tytułu kar i odszkodowań dotyczyły głównie wypłat zasądzonych odszkodowań za utracone prawo własności nieruchomości oraz zwrotu kosztów postępowań sądowych.

(dowód: akta kontroli, str. 1293-1356)

Wykorzystanie środków z rezerw budżetowych

W 2015 r. wykorzystanie przez GDDKiA środków z rezerw celowych i rezerwy ogólnej przedstawiało się następująco:

1) z rezerw celowych budżetu państwa:

- 49.611,39 tys. zł na finansowanie inwestycji drogowych realizowanych w ramach Programu Rozwój Polski Wschodniej (kwota wykorzystana w całości);
- 2.409.078,92 tys. zł na finansowanie inwestycji drogowych realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (kwota wykorzystana w całości);
- 484,90 tys. zł na zakup 6 samochodów (kwota wykorzystana w całości);
- 28,63 tys. zł na sfinansowanie dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi), którą wykorzystano w kwocie 27,12 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania 1.503,36 zł było przebywanie pracowników na zwolnieniach lekarskich oraz nienaliczenie składki na Fundusz Pracy (FP) w związku z urlopem macierzyńskim;

pogromiono
dn. 12.05.2016r.

484,80 zł
(nie wykorzystana kwota wynika z rozliczenia końcowego) Hte

2) z rezerwy ogólnej (część 81 budżetu państwa) przyznano kwotę 26.877,66 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do KFD w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opłaty za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk - Toruń⁹. Kwotę tę wykorzystano w całości.

(dowód: akta kontroli, str. 339-345, 975-992, 1292 i 1357-1381)

Blokady środków

Minister Infrastruktury i Budownictwa dokonał czterema decyzjami blokady wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA na 2015 r. na łączną kwotę 32.323,1 tys. zł.

Nie wystąpiły przypadki podjęcia przez dysponenta części 39 (Ministra Infrastruktury i Budownictwa) decyzji o blokowaniu wydatków w trybie art. 177 ustawy o finansach publicznych. Decyzje o blokadzie środków zostały podjęte w grudniu 2015 r. na wniosek Generalnego Dyrektora. Do głównych przyczyn wnioskowania o dokonanie blokad należały oszczędności na skutek niższych niż przewidywano wydatków,

⁹ § 2 Uchwały Nr 90/2015 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r.

w szczególności w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, w tym:

- 1.500,0 tys. zł z powodu niższych niż szacowano kosztów usług remontowych;
- 11.790,0 tys. zł w wyniku mniejszego niż planowano zapotrzebowania na wykonanie zadań wsparcia merytorycznego, niezrealizowania w terminie prac naukowo – badawczych oraz bonifikat i zniżek uzyskanych przy rozliczeniu umów;
- 3.449,8 tys. zł na skutek mniejszych niż planowano opłat za administrowanie lokalami oraz czynszów za najem budynków i pomieszczeń lokalami.

(dowód: akta kontroli, str. 214-221 i 766-778)

Wykonanie wydatków według grup ekonomicznych

1. Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych poniesione zostały w dziale 600 – Transport i łączność, rozdział 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad i wynosiły 4.221,3 tys. zł. (tj. 88,2% planu po zmianach). W porównaniu do 2014 r. wykonanie wydatków było niższe o 48,9 tys. zł (tj. o 1,1%).

Wydatki poniesiono w następujących paragrafach:

- 3020 – Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń. Środki w kwocie 3.878,6 tys. zł, (tj. 87,8% planu po zmianach) wydatkowane zostały m.in. na zakup odzieży ochronnej i roboczej, ekwiwalenty za odzież i pranie, zwrot kosztów za okulary, zakup środków czystości oraz zakup posiłków regeneracyjnych;
- 3028 i 3029 – Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń – z POiŚ. Wydatkowano środki w kwocie 108,1 tys. zł, tj. 88,6% planu po zmianach;
- 3030 – Różne wydatki na rzecz osób fizycznych. Środki w kwocie 33,2 tys. zł (tj. 99,1% planu po zmianach) wydatkowane zostały z tytułu świadczeń związanych z prowadzonymi postępowaniami mediacyjnymi (zwrot kosztów stawienictwa w sądzie, zwrot utraconych wynagrodzeń świadków);
- 3050 - Zasądzone renty. Środki w kwocie 201,3 tys. zł (tj. 93,2% planu po zmianach) przeznaczono na wypłatę zasądzonych rent zgodnie z ugodami i wyrokami sądowymi.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w centrali GDDKiA wyniosły 57,6 tys. zł (1,4% wydatków ogółem GDDKiA w tej grupie wydatków) i sklasyfikowane zostały w § 3020, tj. w wydatkach osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń. Wydatki te dotyczyły zwrotu kosztów za okulary (25,9 tys. zł), ekwiwalentu za pranie odzieży (17,0 tys. zł) oraz zakupu odzieży ochronnej i roboczej (14,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 255-262, 306-308, 383-386, 944-948, 1000-1002)

2. Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące w 2015 r. wykonano w kwocie 2.395.725,0 tys. zł. Były one niższe od planu po zmianach o 45.237,9 tys. zł (o 1,9%). Wykonanie wydatków bieżących w dziale 600 – Transport i łączność wynosiło 2.395.319,8 tys. zł, z tego w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe wydatkowano 1.857.251,8 tys. zł (98,9% planu po zmianach), w rozdziale 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – 538.068,0 tys. zł (95,6% planu po zmianach). W dziale 752 – Obrona narodowa, rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne, wydatki bieżące wykonano w kwocie

405,2 tys. zł (97,1% planu po zmianach). W porównaniu do 2014 r. wykonanie wydatków bieżących było wyższe o 6,1%.

(dowód: akta kontroli, str. 255-262, 306-308, 383-386, 944-948)

3. Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe w 2015 r. wykonano w kwocie 452.676,2 tys. zł, co stanowiło 94,6% planu po zmianach. Wydatki majątkowe dotyczyły rozdziału 60011, w którym wyniosły 421.961,5 tys. zł, co stanowiło 94,5% planu po zmianach oraz rozdziału 60012, w którym wydatkowano 30.714,7 tys. zł, co stanowiło 95,1% planu po zmianach.

W porównaniu do 2014 r. wykonane wydatki majątkowe w 2015 r. były niższe o 114.476,5 tys. zł, tj. o 20,2%.

(dowód: akta kontroli, str. 255-262, 306-308, 383-386 i 944-948)

4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Według założeń do planu finansowego na 2015 r. w GDDKiA przewidziano zatrudnienie pracowników na 4.755 etatach (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych).

Przeciętne zatrudnienie w GDDKiA w 2015 r. wynosiło 4.424,14 etatu i było niższe od przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o 73,68 etatu oraz o 330,86 etatu niższe od zaplanowanej liczby etatów na 2015 rok. Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w grupach pracowników według statusu zatrudnienia wynosiło:

- 833,85 etatu w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, tj. o 6,77 etatu więcej niż w 2014 r. i o 133,15 etatu mniej niż planowano;
- 1 etat w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, tj. o 1 etat mniej niż w 2014 r. i o 3 etaty mniej niż planowano;
- 3.589,29 etatu w grupie członków korpusu służby cywilnej, tj. o 79,45 etatu mniej niż w 2014 r. i o 194,71 etatu mniej niż planowano.

Na koniec 2015 r. osiągnięto w GDDKiA zatrudnienie na poziomie 4.458,53 etatu, tj. o 296,47 etatu (o 6,2%) mniej niż zaplanowano i o 10,34 etatu mniej od stanu na koniec 2014 roku. Podobny stopień nieobsadzenia planowanych etatów odnotowano w 2014 r. (305 etatów).

W centrali GDDKiA przeciętne zatrudnienie w 2015 r. wynosiło 504 etaty (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było o 18 osób większe od liczby zatrudnionych w 2014 roku.

Na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne w 2015 r. zaplanowano (po zmianach) kwotę 330.362,8 tys. zł. W stosunku do roku poprzedniego planowana kwota była wyższa o 5.310,0 tys. zł (o 1,6%). Planowane wydatki na wynagrodzenia wykorzystano w kwocie 330.341,34 tys. zł (tj. 99,9%). W roku poprzednim na wynagrodzenia wykorzystano kwotę niższą o 5.373,54 tys. zł (tj. o 1,6%).

W 2015 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie osobowe brutto wyniosło 5.804,88 zł i było o 3,5% wyższe od wynagrodzenia w roku poprzednim (5.606,90 zł). Uwzględniając dodatkowe wynagrodzenie roczne, przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło: 6205,37 zł w 2015 r. (6.020,80 zł w 2014 roku).

W poszczególnych grupach zatrudnienia, wynagrodzenia osobowe (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2015 r. wynosiły:

- 3907,47 zł w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (3.731,60 zł w 2014 r.);
- 16.825,12 zł w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (14.316,91 zł w 2014 r.);
- 6242,60 zł w grupie członków korpusu służby cywilnej (6.024,90 zł w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 1252-1277)

Różnice w poziomie zatrudnienia planowanego i faktycznego wynikały z metodologii sporządzania sprawozdania Rb-70. Do stanu faktycznego zatrudnienia nie wliczono 229 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty, którzy nie otrzymywali za dany okres wynagrodzenia od zakładu pracy, ponieważ przebywali na urloпах bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich lub na zasiłkach chorobowych, co było zgodne z Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, stanowiącą załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰.

W 2015 roku kontynuowano, rozpoczęte w poprzednim roku, prace dotyczące optymalizacji zatrudnienia. Polegały one na określeniu liczby pracowników niezbędnych do realizacji zadań statutowych w każdym z pionów GDDKiA, w podziale na centralę i oddziały.

(dowód: akta kontroli, str. 1282-1285 i 1296)

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2015 r. wyniosły 3.472,5 tys. zł i stanowiły 72,5% planu po zmianach. Wydatki te były niższe od wydatków w 2014 r. o 233,7 tys. zł, tj. o 6,3%.

(dowód: akta kontroli, str. 255-258, 306-308, 779-862 i 944-948)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 55.276,4 tys. zł, tj. 22,7% wydatków centrali GDDKiA i 1,9% wydatków ogółem GDDKiA. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia GDDKiA. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS)¹¹ spośród 3.230 zapisów dotyczących łącznej kwoty 125.417,0 tys. zł. Badaniem objęto 50 zapisów księgowych obejmujących operacje finansowe na kwotę 55.276,4 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 4 zapisy na łączną kwotę 1.909,6 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 46 zapisów na łączną kwotę 53.366,8 tys. zł.

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

W badanej próbie wydatków, w łącznej kwocie 51.893,50 tys. zł, pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielenia zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹² nie stwierdzono nieprawidłowości. Poddane kontroli NIK postępowania o udzielenie zamówień publicznych (9 postępowań, w tym 7 przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego i 2 - w trybie zamówienia z wolnej ręki, na łączną kwotę 28.181,31 tys. zł, finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich GDDKiA) prowadzone były zgodnie z przepisami tej ustawy. Wydatki zostały

¹⁰ Dz.U. poz. 119 ze zm.

¹¹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹² Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 j.t.

poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 1209-1291)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności GDDKiA dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. zrealizowano wydatki w kwocie 2.741.929,6 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Wydatki zostały poniesione w szczególności na:

- finansowanie 20 zadań inwestycji drogowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, perspektywa 2007-2013 z rozliczeniem do 2015 roku. Kwota refundacji przekazanych do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) wyniosła 1.064.918,7 tys. zł, w tym w szczególności z tytułu budowy:
 - autostrady A-1 odcinek Toruń – Stryków - 119.493,9 tys. zł,
 - autostrady A-4 Tarnów-Rzeszów - 100.174,0 tys. zł,
 - autostrady A-4 Rzeszów - Korczowa - 121.591,5 tys. zł,
 - drogi ekspresowej S-7 Kurów - Lublin - Piaski - 160.904,2 tys. zł,
 - drogi ekspresowej S-8 węzeł Walichnowy - Łódź - 102.409,6 tys. zł,
 - drogi ekspresowej S-8 Salomea - Wolica - 162.090,8 tys. zł;
- finansowanie 13 zadań inwestycji drogowych w ramach POLiŚ, perspektywa 2014 - 2020 z rozliczeniem do 2023 roku. Kwota refundacji przekazanych do BGK wyniosła 1.596.845,1 tys. zł, w tym w szczególności z tytułu budowy dróg ekspresowych:
 - S-51 Olsztyn - Olsztynek - 109.888,8 tys. zł,
 - S-7 Miłomłyn - Olsztynek - 209.624,9 tys. zł,
 - S-19 Lublin - Rzeszów - 109.658,0 tys. zł,
 - S-5 Korzeńsko - Wrocław - 190.238,6 tys. zł,
 - S-8 Wyszaków - Białystok - 203.987,0 tys. zł,
 - S-7 Kraków węzeł Igołomska - węzeł Christo Botewa - 157.371,1 tys. zł,
 - S-3 Gorzów Wielkopolski - Nowa Sól - 140.253,5 tys. zł;
- finansowanie 7 zadań inwestycji drogowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, perspektywa 2007 - 2013 z rozliczeniem do 2015 roku. Kwota refundacji przekazanych do BGK wyniosła 65.526,4 tys. zł, w tym w szczególności z tytułu budowy obwodnicy Hrubieszowa (19.633,3 tys. zł) oraz budowy obwodnicy Bargłowa Kościelnego (21.311,5 tys. zł);
- finansowanie wydatków bieżących na kwotę 14.639,4 tys. zł.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich na cele i zadania określone w umowach o GDDKiA na łączną kwotę 495.510,3 tys. zł, co stanowiło 18,1% wydatków budżetu środków europejskich poniesionych

w 2015 roku. Doboru próby dokonano w sposób celowy¹³. Stwierdzono, że skontrolowane wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasady gospodarności oraz w wysokości określonej w planie finansowym. Zostały one przeznaczone na cele i zadania określone w umowach o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 435-444, 943 i 1003 -1081)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności GDDKiA dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

GDDKiA, w ramach wydatków na inwestycje realizowane z udziałem środków z budżetu państwa w wysokości 482.893,1 tys. zł zaplanowanych na 2015 r. zrealizowała zadania na kwotę 455.411,3 tys. zł, co stanowiło 94,3%, a po uwzględnieniu blokady w kwocie 1.942,5 tys. zł - 94,7%. Wydatki ze środków budżetu państwa wyniosły 452.676,2 tys. zł (pozostałe wydatki stanowiły środki samorządowe w kwocie 2.681,9 tys. zł i środki TEN-T w kwocie 53,2 tys. zł), z tego w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe - 421.961,5 tys. zł oraz w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad - 30.714,7 tys. zł.

Wydatki ze środków budżetu państwa w kwocie 42.326,43 tys. zł pozwoliły na:

- zakup 6 samochodów terenowych dla potrzeb wydziałów ochrony środowiska w oddziałach, sprzętu dla laboratoriów drogowych, maszyn i urządzeń dla celów drogowych (wytwornice solanki, mobilne znaki, wiertnice do badań podłoża, urządzenia łączności, agregaty prądotwórcze, przyczepy sygnalizacyjno-zamykające). Ponadto pozwoliły one na regulację stanów prawnych przebudowywanych dróg krajowych. Na wymienione cele wydatkowano w rozdziale 60011 kwotę 24.519,7 tys. zł;
- zakup maszyn i urządzeń na cele administracyjne (urządzenia ciepłownicze i klimatyzacyjne, urządzenia do mycia samochodów, aparat foto, schodolaz do obsługi niepełnosprawnych, urządzenia monitoringu, łączności, audiowizualne, urządzenia do monitoringu jakości wody i inne), sprzętu informatycznego, nieruchomości, wykup udziałów w budynkach (siedziba Oddziału w Bydgoszczy). Dokonano również regulacji stanów prawnych nieruchomości użytkowanych przez jednostki organizacyjne GDDKiA. Na wymienione cele wydatkowano w rozdziale 60012 kwotę 17.806,7 tys. zł.

W 2015 r. zakończono 111 inwestycji drogowych (w rozdziale 60011 finansowano realizację 265 inwestycyjnych zadań drogowych) i budowlanych, realizowanych z udziałem środków budżetu państwa, w tym:

- 57 inwestycji w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach;
- 12 inwestycji przebudowy dróg;
- 10 inwestycji mostowych;
- 9 inwestycji w zakresie odwodnienia dróg;
- 11 inwestycji w zakresie laboratoriów drogowych i obiektów GDDKiA w rejonach;
- 6 inwestycji w zakresie budowy ekranów akustycznych;

¹³ Wybrano trzy inwestycje dofinansowane w ramach unijnej perspektywy 2014 – 2020, dla których wystąpiła największa różnica między kwotą wniosków o uruchomienie rezerwy celowej a kwotą wniosków o płatność.

- 3 tras rowerowych;
- 1 kładki dla pieszych;
- 1 chodnika;
- 1 procesu przygotowawczego budowy obwodnicy (etap I).

Na realizację powyższych zadań inwestycyjnych wydatkowano ze środków budżetu państwa kwotę 410.349,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 779-862)

W wyniku realizacji przez GDDKiA inwestycji drogowych, finansowanych ze środków KFD, budżetu państwa i środków europejskich oddano w 2015 r. do użytku łącznie 56,973 km nowych dróg krajowych, w tym:

- 24,671 km dróg ekspresowych (3 odcinki), w tym:
 - o odcinek węzeł Powązkowska – węzeł Modlińska (most Grota) o długości 4,601 km w ramach zadania Przebudowa drogi S-8 etap II,
 - o odcinek Paszków (bez węzła) – Opacz (bez węzła) i odcinek Janki Małe – skrzyżowanie z DW 721 w miejscowości Sękocin Las o łącznej długości 13,980 km w ramach zadania Budowa drogi S-8,
 - o odcinek węzeł Mikuszowice (Żywiecka/Bystrzańska) – Żywiec o długości 9,36 km w ramach zadania Budowa drogi S-69 Bielsko-Biała – Żywiec – Zwardoń;
- trzy obwodnice o łącznej długości 27,556 km, tj.:
 - o w ciągu drogi krajowej nr 61 obwodnica miejscowości Szczuczyn o długości 8,007 km,
 - o w ciągu drogi krajowej nr 61 obwodnica miejscowości Bargłów Kościelny o długości 11,763 km,
 - o w ciągu drogi krajowej nr 74 obwodnica miasta Hrubieszów o długości 9,262 km,
- ~~4,746~~ km dróg krajowych.

pop. dn. 4.7.06
12.05.2016r.

Ponadto oddano do użytku 29,478 km przebudowanych dróg krajowych .

Ogółem w 2015 r. oddano do użytku 86,451 km dróg krajowych, co stanowiło 84,5% planu, w tym nowych dróg 24,671 km i przebudowanych 61,780 km.

(dowód: akta kontroli, str. 330-338 i 346-371)

84,4%
pop. dn. 12.05.2016r.

W 2015 r. pogorszeniu, w porównaniu do 2014 r., uległ ogólny stan techniczny dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA. Podczas gdy w 2014 r. w stanie złym i niezadawalającym było 7.848 km na 20.656 km dróg ogółem zarządzanych przez GDDKiA, tj. 38,0%, to w 2015 r. w stanie złym i niezadawalającym było 8.440 km na 20.770 km ogółem tych dróg, tj. 40,6%, w tym:

- 5.415 km, tj. 26,1% ogólnej długości dróg krajowych, było w niezadawalającym stanie technicznym (w 2014 r. w takim stanie było 5,189 km, tj. 25,1%);
- 3.035 km, tj. 14,6% ogólnej długości dróg krajowych, było w złym stanie technicznym (w 2014 r. w takim stanie było 2.724 km, tj. 13,2%).

W stosunku do 2014 r., w 2015 r. nastąpił przyrost długości dróg krajowych w złym stanie o 333 km, a w stanie niezadawalającym - o 269 km. W 2015 r. najwyższy udział procentowy dróg krajowych w złym i niezadawalającym stanie technicznym stwierdzono w sieci dróg krajowych zarządzanych przez oddziały GDDKiA

w Warszawie (50,1%), w Zielonej Górze (49,3%), w Poznaniu 47,3% i w Katowicach (46,7%)¹⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 1382-1384)

Do pogorszenia, względem 2014 r., stanu technicznego dróg krajowych przyczyniły się następujące czynniki:

- rosnący ruch pojazdów ciężarowych przyczyniający się do przyśpieszenia degradacji technicznej dróg,
- znaczne zmniejszenie w 2015 r. – w porównaniu z 2014 r. - przyrostu odcinków nowych dróg krajowych oddanych do ruchu.

(dowód: akta kontroli, str. 330-338)

W kontekście oceny efektów rzeczowych, NIK dostrzega i uwzględnia istotny niedobór środków finansowych konieczny do zbilansowania potrzeb zapewniających utrzymanie właściwego stanu dróg. Potrzeby w zakresie utrzymywania obecnej sieci dróg na poziomie zabezpieczającym ją przed degradacją oraz gwarantującym poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu wszystkich użytkowników, szacowane są na 4,2 mld zł w skali tylko jednego roku. W 2015 r. przyznane na ten cel środki finansowe zaspokoiły zaledwie 12% potrzeb w zakresie remontów dróg w stanie złym i niezadawalającym.

W związku z tym, że w 2014 r. w stanie złym i niezadawalającym było 7.848 km, tj. 38,3% dróg zarządzanych przez GDDKiA, to – po przeprowadzeniu kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. – NIK wniosowała pod adresem Generalnego Dyrektora o „skuteczne przeciwdziałanie wzrostowi długości dróg krajowych o zły nawierzchni”. W 2015 r. wniosek ten – z powodu niedoboru środków finansowych - nie został zrealizowany.

NIK przyjmuje do wiadomości, że w celu osiągnięcia poprawy stanu technicznego dróg na terenie województw o najwyższych wskaźnikach dróg w stanie złym i niezadawalającym, GDDKiA przewiduje przeznaczać środki z nadwyżek, które powstaną w wyniku oszczędności w postępowaniach przetargowych.

(dowód: akta kontroli, str. 931-942).

W 2015 r., a także do czasu zakończenia kontroli NIK, Generalny Dyrektor nie informował ministra właściwego do spraw transportu o aktualnym stanie technicznym dróg krajowych i pogorszeniu tego stanu w 2015 roku. Wynikało to z trwających prac nad raportem o stanie technicznym dróg krajowych, których zakończenie ma nastąpić w drugim kwartale 2016 roku.

(dowód: akta kontroli, str. 949-974)

Audyt wewnętrzny przeprowadzony w okresie czerwiec - lipiec 2015 r. pn. „Działania podjęte w celu wdrożenia systemu SAP¹⁵ w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad” wykazał m.in., że na dzień 29 lipca 2015 r. GDDKiA posiadała ok. 263 regularnie niewykorzystywanych licencji SAP, a z uwagi na brak opisu docelowej konfiguracji systemu, spójnej z koncepcją biznesową, nie jest możliwe stwierdzenie czy liczba zakupionych licencji będzie odpowiadać liczbie docelowych użytkowników systemu. Łączna liczba posiadanych licencji SAP przez GDDKiA wynosiła 350 sztuk. Audytorzy wskazali Generalnemu Dyrektorowi występowanie

¹⁴ Na wyniki badania stanu technicznego dróg krajowych w 2015 r. wpłynęła identyfikacja stanu technicznego nawierzchni dróg poprzez rozszerzenie katalogu parametrów diagnostycznych oraz wykorzystanie w badaniu nowoczesnych technologii pomiarowych.

¹⁵ SAP – system finansowo-księgowy.

istotnych zagrożeń we wdrażaniu systemu. W szczególności audyt rekomendował: powołanie kierownika Projektu, określenie struktury ról uczestników Projektu, określenie celów do osiągnięcia w wyniku wdrożenia SAP oraz przeprowadzenie kompleksowej analizy procesów w obszarze finansowym.

(dowód: akta kontroli, str. 627-661)

W 2015 r. GDDKiA nie dokonywała zakupów dodatkowych licencji systemu SAP. Zakupione w 2014 r. i niewykorzystywane w 2015 r. licencje w liczbie 222 sztuk były bezterminowe. Dyrektor Generalny GDDKiA zapewnił, że niewykorzystywane licencje, w najbliższym czasie będą wykorzystywane przy pracach związanych z uruchomieniem systemu SAP w pozostałych 15 oddziałach GDDKiA. Do dnia 10 marca 2016 r. w GDDKiA założono ok. 180 kont użytkowników, z czego liczba aktywnych kont wynosiła 128. Tempo prac przygotowawczych do wdrożenia jednolitego, w pełni kompatybilnego systemu SAP w całej organizacji GDDKiA (Centrala i 16 oddziałów) zostało częściowo spowolnione w 2015 r. w wyniku kolejnych zmian kierownictwa GDDKiA. Pełniący od końca 2015 roku obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad potwierdził potrzebę ujednolicenia systemu finansowo-księgowego w całej organizacji GDDKiA. Kontynuację prac przygotowawczych w tym zakresie podjęto w pierwszych miesiącach 2016 roku.

Generalny Dyrektor w dniu 26 lutego 2016 r. zaakceptował tryb postępowania dotyczący prac przygotowawczych do wdrożenia systemu SAP, przedstawiony przez Dyrektora Biura Ekonomiczno-Finansowego, a w szczególności polecił powołanie zespołu wdrożeniowego koordynującego bieżące prace związane z wdrożeniem Systemu SAP w 15-stu oddziałach GDDKiA.

(dowód: akta kontroli, str. 1112-1207)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności GDDKiA dotyczącej efektów rzeczowych prowadzonej działalności GDDKiA stwierdzono, że nie dokonano wdrożenia systemu finansowo-księgowego SAP w 15 oddziałach GDDKiA, w wyniku czego zakupione w 2014 r. licencje nie były wykorzystywane w 2015 roku. Ponadto, na skutek braku wystarczających środków finansowych, GDDKiA miała ograniczone możliwości skutecznego przeciwdziałania wzrostowi długości odcinków dróg krajowych o złym i niezadawalającym stanie technicznym nawierzchni.

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. GDDKiA (Centrala):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),

- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych GDDKiA (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli, str. 234-303 i 461-550)

W dniu 19 lutego 2016 r. została sporządzona i zatwierdzona przez Dyrektora – Głównego Księgowego GDDKiA oraz Generalnego Dyrektora wersja II rocznego sprawozdania Rb-27 za 2015 rok. Sporządzenie wersji II sprawozdania podyktowane było koniecznością dokonania korekty w kolumnie 8 - „potrącenia i inne zmniejszenia dochodów” przez Oddział GDDKiA w Kielcach w kwocie 8.767,12 zł (dokonano błędnego zapisu, co wymagało prześięgowania tej kwoty). Ustalono, że zmiana ta nie miała wpływu na kwotę dochodów wykonanych i przekazanych oraz wysokość należności. Roczne sprawozdanie Rb-27 (wersja II) za 2015 rok zostało przekazane do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w dniu 19 lutego 2016 r. poprzez Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 889-893)

Sprawozdanie GDDKiA Rb-BZ1 z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2015 rok, sporządzone przez Departament Planowania w dniu 1 lutego 2016 r., przekazane do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, zawierało dane liczbowe dotyczące kwot wykazanych w sprawozdaniu według wykonania za grudzień 2015 r., które to kwoty okazały się niezgodne z kwotami wykazanymi w dniu 2 lutego 2016 r. przez GDDKiA w sporządzonym przez Biuro Ekonomiczno-Finansowe rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2015 r. (przekazanym do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa za pośrednictwem Systemu Informatycznego Obsługi Budżetu Państwa).

(dowód: akta kontroli, str. 255-258, 346-366)

GDDKiA dokonała korekty sprawozdania Rb-BZ1 za 2015 r. i przekazała je do Departamentu Budżetu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa. W treści pisma z dnia 9 lutego 2016 r. do tego sprawozdania poinformowano, że bez zmian pozostają uwagi do Rb-BZ1, przekazane ze sprawozdaniem z dnia 1 lutego 2016 roku.

(dowód: akta kontroli, str. 367-370)

Kwoty zawarte w uwagach do sprawozdania Rb-BZ1, przekazanego w dniu 1 lutego 2016 r., dotyczące wykonania wydatków w 2015 r. nie były zgodne z kwotami wykazanymi w korekcie sprawozdania Rb-BZ1 za 2015 r., przekazanej do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w dniu 9 lutego 2016 roku. Przyczyną tego było nieskorygowanie kwot wykazanych w części opisowej do sprawozdania.

Według wartości mierników wykazanych w sprawozdaniu Rb-BZ1, w 2015 r. oddano do eksploatacji 86,391 km dróg, z czego 24,671 km dróg nowych i 61,720 km dróg przebudowanych, tj. wykazano wartość miernika długości przebudowanych dróg

krajowych o 0,060 km mniejszą niż faktycznie oddano do ruchu tych dróg w 2015 r. (61,780 km).

Powyższa różnica została spowodowana błędem dotyczącym długości wykazanej dla inwestycji drogowej pn. „Przebudowa odcinka drogi krajowej 39 w m. Łagiewniki”. Departament Planowania uwzględnił odcinek 0,933 km drogi zamiast 0,993 km długości odcinka podanej przez Departament Zarządzania Drogami i Mostami. Korekta sprawozdania Rb-ZB1 za 2015 r., uwzględniająca właściwe wielkości wykonanych mierników, miała zostać przekazana Ministerstwu Infrastruktury i Budownictwa do dnia 31 marca 2016 r. wraz ze sprawozdaniem Rb-28 do bilansu za 2015 rok.

(dowód: akta kontroli, str. 330-338, 346-371 i 1385-1387)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności GDDKiA, dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w części opisowej stanowiącej uwagi do sprawozdania Rb-BZ1 za 2015 r., po dokonanej przez GDDKiA korekcie nie były zgodne z kwotami wykazanymi w skorygowanej tabeli sprawozdania. Również mierniki wykazane w sprawozdaniu Rb-BZ1 (wersja pierwotna i po korekcie) nie były zgodne ze stanem faktycznym w zakresie długości przebudowanych dróg krajowych o 60 m.

V. Wnioski

Przedstawiając 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 Kontroli¹⁶ wnioskuje o:

- 1) podjęcie działań zmierzających do zahamowania postępującego pogarszania się stanu technicznego dróg krajowych;
- 2) pełne wykorzystanie zakupionych w 2014 r. licencji informatycznego systemu finansowo-księgowego SAP;
- 3) dokonanie stosownych korekt w sprawozdaniu Rb-BZ1 za 2015 r. dotyczących wielkości miernika długości przebudowanych dróg krajowych oraz zgodności kwot wykazanych w części opisowej i w części tabelarycznej tego sprawozdania z kwotami wykazanymi w sprawozdaniu Rb-28.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.

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 14.04.16 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



podpis

RADCA PREZESA
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Misiąg

DYREKTOR
Departamentu Infrastruktury

14.04.2016r.

Tomasz Emiliański