



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

KIN.410.001.03.2021

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. - wykonanie planu finansowego Generalnej Dyrekcji
Dróg Krajowych i Autostrad

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/21/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2020 r.
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dalej GDDKiA), 00-874 Warszawa, ul. Wronia 53.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pełniącym obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej Generalny Dyrektor DKiA) od 30 sierpnia 2018 r. jest Tomasz Żuchowski. (akta kontroli str. 12)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ (dalej: ustawa o NIK).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury.
Kontrolerzy	1. Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/3/2021 z dnia 12 stycznia 2021 r., 2. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/10/2021 z dnia 19 stycznia 2021 r., 3. Agnieszka Sej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/16/2021 z dnia 2 marca 2021 r. (akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2020 r. GDDKiA, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

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

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

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

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

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 39 Transport przez GDDKiA.

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych z żadnym z obszarów objętych kontrolą nie wykryto nieprawidłowości, które miałyby niekorzystny wpływ na realizację budżetu państwa oraz wykonanie zadań GDDKiA w 2020 r.

Badanie próby wydatków budżetu państwa w kwocie 18 981,2 tys. zł³ wykazało, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Nie stwierdzono niecelowego wydatkowania środków publicznych.

Dochody budżetu państwa zrealizowane w 2020 r. przez GDDKiA wyniosły ogółem 78 756,6 tys. zł i były wyższe o 18 604,6 tys. zł (tj. o 30,9%) od kwoty planowanej. W porównaniu do 2019 r. (83 219,9 tys. zł) wykonane dochody były niższe o 4 463,3 tys. zł (tj. o 5,7%). Na wyższe wykonanie planu dochodów budżetowych miały wpływ trudne do przewidzenia na etapie planowania wpływy, m.in. z tytułu: kar umownych nałożonych na wykonawców, odszkodowań za uszkodzoną infrastrukturę drogową, a także sprzedaży składników majątkowych.

Na koniec 2020 r. należności pozostałe do zapłaty, wykazywane przez GDDKiA, wyniosły 153 626,1 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2019 r. (143 468,4 tys. zł) były one wyższe o 10 157,7 tys. zł (tj. o 7,1%).

Zrealizowane przez GDDKiA w 2020 r. wydatki budżetu państwa wyniosły 5079,1 mln zł i stanowiły 94,2% planu po zmianach (5 390,7 mln zł).

Wydatki z budżetu środków europejskich zrealizowane w 2020 r. wyniosły 4407,3 mln zł i stanowiły 98,9% planu po zmianach (4456,4 mln zł). W wyniku szczegółowej kontroli wydatków centrali GDDKiA w kwocie 2882,5 tys. zł⁵ nie stwierdzono nieprawidłowości.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Co stanowiło 0,4% wydatków GDDKiA i 16,1% centrali GDDKiA

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

⁵ Co stanowiło 0,065% wydatków GDDKiA zrealizowanych w 2020 r. z budżetu środków europejskich.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez GDDKiA roczne sprawozdania budżetowe za 2020 r. Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi dostępnymi w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa i wynikały z ewidencji księgowej. Sprawozdania sporządzano w terminach wynikających z obowiązujących przepisów, z wyłączeniem sprawozdania Rb-BZ1, które zostało złożone z czterodniowym opóźnieniem.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Dochody ogółem zrealizowane przez GDDKiA w 2020 r. wyniosły 78 756,6 tys. zł i były wyższe o 18 604,6 tys. zł (tj. o 30,9%) od kwoty planowanej. W porównaniu z 2019 r. dochody ogółem były niższe o 4463,3 tys. zł (tj. o 5,7%). Głównymi źródłami dochodów uzyskanych w 2020 r. były wpływy z tytułu:

- kar i odszkodowań wynikających z umów (głównie kar umownych z tytułu nienależytego wykonywania umowy, nieterminowej realizacji zadań oraz wpłaconych przez ubezpieczycieli odszkodowań za szkody wyrządzone w infrastrukturze drogowej) w kwocie 46 679,5 tys. zł (tj. 130% planu),
- wpływy z różnych dochodów (wpływy z tytułu odszkodowań za zniszczone lub skradzione mienie, odszkodowania z tytułu szkód poniesionych na drogach ekspresowych oraz autostradach – np. wymiana uszkodzonych barier ochronnych, wpłaty za energię elektryczną, media i wywóz śmieci) w kwocie 15 430,9 tys. zł (tj. 181% planu),
- rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (m.in. zwrot podatku od nieruchomości, zwrot wydatków na zakup soli i usług dotyczących bieżącego utrzymania dróg oraz zimowego utrzymania dróg) w kwocie 8954,9 tys. zł (tj. 169% planu),
- sprzedaży składników majątkowych (sprzedaż złomu, drewna, środków trwałych) w kwocie 5896,5 tys. zł (tj. 94% planu).

Uzyskanie wyższych niż planowano dochodów budżetowych w 2020 r. spowodowane było trudnymi do przewidzenia na etapie planowania wpływami, głównie: z kar umownych wystawionych dla wykonawców, z tytułu kosztów postępowania sądowego, z wypłaconych odszkodowań przez ubezpieczycieli z pozytywnie rozstrzygniętych sporów, a także ze sprzedaży składników majątkowych.

(akta kontroli str. 537, 592, 882-884, 1044-1045)

Zgodnie z art. 46 ust. 1a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁷, GDDKiA w okresie do 17 lipca 2019 r. zobowiązana była do przekazywania 50% wpływów uzyskanych z opłat, za wydanie zezwoleń zagranicznych na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego rzeczy lub osób, na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego (dalej KFD) oraz 50% tych wpływów do budżetu państwa. Nowelizacja przepisów ustawy o transporcie drogowym⁸ z dniem 18 lipca 2019 r. zmieniła podział wpływów z tytułu opłat za wydanie zezwoleń zagranicznych,

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.

⁸ Art. 46 ust. 1a ustawy o transporcie drogowym zmieniony art. 37 pkt 1 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz.U. poz. 1123).

zobowiązując GDDKiA do przekazywania 20% wpływów z tego tytułu na rachunek KFD oraz 80% tych wpływów do Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dalej FRPA).

Pomimo zmiany stanu prawnego, dokonanej z dniem 18 lipca 2019 r., GDDKiA w okresie od lipca 2019 r. do końca maja 2020 r. ewidencjonowała i przekazywała wpływy z opłat za wydanie zezwoleń zagranicznych według zasad obowiązujących w poprzednim okresie. Spowodowało to nadpłatę na rachunku KFD (w wysokości 30% pobranych w tym okresie opłat za wydanie zezwoleń zagranicznych), nadwyżkę odprowadzonych dochodów na rachunek Skarbu Państwa (w wysokości 50% tych opłat) oraz niedobór środków przekazanych do FRPA (w wysokości 80% tych opłat). W wyniku stwierdzenia tych rozbieżności przez służby księgowe GDDKiA, dokonano korekty zapisów na kontach księgowych oraz od czerwca 2020 r. GDDKiA, oprócz bieżących wpłat, sukcesywnie przelewała⁹ zaległe środki na FRPA. Niedobór wpłat na FRPA, zaległych za okres lipiec 2019 r. – maj 2020 r., został wyrównany w 2020 r., przed rozpoczęciem kontroli.

Podjęte działania wpłynęły na prezentację danych w sprawozdaniu Rb-27 centrali GDDKiA i spowodowały, że kwota wykazana w kolumnie „Dochody wykonane” za okres od początku roku do 31 grudnia 2020 r., stanowiąca kwotę zwróconą do FRPA, została wykazana jako wartość ujemna: -2154,9 tys. zł. Wykazana wartość ujemna wynikała ze zwrotu z dochodów budżetowych środków, które zostały przekazane w rozdz. 60012 §0620 i odprowadzone na rachunek dochodów w okresie od lipca 2019 r. do maja 2020 r.

(akta kontroli str. 536, 606, 848)

Na koniec 2020 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły ogółem 153 626,1 tys. zł, w tym w centrali GDDKiA 10 986,6 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2019 r. zarówno w odniesieniu do GDDKiA, jak i centrali GDDKiA nastąpił wzrost należności pozostałych do zapłaty, tj. ogółem nastąpił wzrost o 10 157,7 tys. zł (tj. o 7,1%), a w centrali GDDKiA o 3473,4 tys. zł (tj. o 46,2%).

Wzrost należności pozostałych do zapłaty na koniec 2020 r. w GDDKiA wynikał m.in. z naliczenia kar za niedotrzymanie warunków umowy, naliczenia odsetek ustawowych z tytułu nieuregulowanych należności, naliczenia odsetek od należności spornych.

(akta kontroli str. 592-593, 1043-1047)

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. zaległości wobec GDDKiA wyniosły 36 278,7 tys. zł i były wyższe o 10 440,1 tys. zł (tj. o 40,4%) w porównaniu ze stanem zaległości na koniec 2019 r. Wzrost zaległości w stosunku do 2019 r., wynikał głównie z należności powstałych na skutek naliczenia kar umownych.

Największe kwoty zaległości dotyczyły kar i odszkodowań wynikających z umów (19 295,2 tys. zł), wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (6658,9 tys. zł) i wpływów z pozostałych odsetek (5331,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 540-541, 1044-1047)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁹ Przepisy nie wskazywały terminów na dokonanie przelewu środków na rachunek FRPA.

Opis stanu
faktycznego

2. Wydatki

Wydatki GDDKiA w 2020 r. – z uwzględnieniem wydatków finansowanych z budżetu państwa, ze środków KFD, oraz innych środków, tj. UE TEN-T¹⁰, gwarancji, środków samorządowych, udziału partnera prywatnego/środków obcych – ujęto w planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA¹¹ na 2020 r., na łączną kwotę 20 787 795,8 tys. zł. Ostatecznie w planie po zmianach¹² wydatki te zmniejszono do kwoty 19 390 407,8 tys. zł, tj. o 1 397 388 tys. zł (o 6,7%). Zmiana ta dotyczyła głównie środków KFD, które zaplanowano pierwotnie w kwocie 15 646 742,7 tys. zł, a następnie zmniejszono je do wysokości 13 979 377 tys. zł (zmniejszenie o 1 667 365,7 tys. zł, tj. o 10,7%). Ogółem wydatki GDDKiA ze wszystkich źródeł finansowania w 2020 r. wykonano w kwocie 18 332 096,7 tys. zł, z czego 13 233 163,7 tys. zł stanowiły wydatki ze środków KFD i 5 079 131,3 tys. zł stanowiły wydatki budżetu państwa. Plan wydatków po zmianach został wykonany ogółem w 94,5%, a plan wydatków z KFD po zmianach w 94,7%.

(akta kontroli str. 830-838)

Wydatki budżetowe GDDKiA zaplanowane zostały na 2020 r. w kwocie ogółem 5 100 441 tys. zł, tj. o 638 806 tys. zł (14,3%) wyższej niż zaplanowano na 2019 r. (4 461 635 tys. zł), w tym:

- w dziale 600 – Transport i łączność w kwocie 5 100 081 tys. zł, z czego w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe – 4 484 615 tys. zł oraz w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – 615 466 tys. zł,
- w dziale 752 – Obrona narodowa, rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne w kwocie 360 tys. zł.

Plan wydatków (po zmianach) wyniósł ostatecznie 5 390 705,6 tys. zł, w tym: 5 390 644,6 tys. zł w dziale 600 i 61 tys. zł w dziale 752.

(akta kontroli str. 343)

Zrealizowane przez GDDKiA wydatki budżetu państwa w 2020 r. wyniosły ogółem 5 079 131,3 tys. zł, tj. 94,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2019 r. wykonane wydatki budżetowe GDDKiA były wyższe o 908 664,9 tys. zł, tj. o 21,8%. Niewykonanie wydatków spowodowane było m.in. rozliczeniem wykonanych prac na kwoty niższe niż planowano, niższymi kosztami usług remontowych, niższymi kosztami zużycia energii i utrzymania budynków biurowych, niższymi wydatkami poniesionymi na wyjazdy służbowe z uwagi na panującą w kraju pandemię COVID-19, przedłużającymi się procedurami uzyskania decyzji wodnoprawnych.

(akta kontroli str. 594-597, 860-884)

2.1. Blokady planowanych wydatków budżetowych

Minister Infrastruktury trzema decyzjami¹³ dokonał blokady wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA na 2020 r. na łączną kwotę 888,7 tys. zł. Blokady dotyczyły wydatków w następujących rozdziałach:

¹⁰ Transeuropejska sieć transportowa.

¹¹ Dokument pod nazwą: „Plan wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA” zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora DKiA w dniu 21.04.2020 r., obejmujący wszystkie zadania zaplanowane do realizacji przez GDDKiA, z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania.

¹² Plan wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora DKiA w dniu 13.01.2021 r. – data ostatecznej wersji planu po zmianach.

¹³ Decyzja nr DBI-1.3110.14.2020 z dnia 27.11.2019 r. – blokada wydatków na kwotę 16 tys. zł; decyzja nr DBI-4.3110.91.2020 z dnia 22.12.2020 r. – blokada wydatków na kwotę 603 981 tys. zł i decyzja nr DBI-5.3110.15.2020 z 15.12.2020 r. – blokada na kwotę 268,8 tys. zł.

- 60011 – kwoty ogółem 603,9 tys. zł, dotyczącej realizacji projektów pn.: „Frame Next” i „UE ITS Platform”, z uwagi na niepełne wykorzystanie środków w ramach ww. projektów spowodowane odwołaniem fizycznych spotkań grup roboczych z powodu epidemii COVID 19 oraz brakiem konieczności wykonania/realizacji pierwotnie planowanych analiz i płatności.
- 75212 – kwoty 16 tys. zł zaplanowanej na realizację zadań obronnych i zadań na rzecz obronności państwa z uwagi na poniesienie niższych kosztów niż pierwotnie planowano.
- przyznanych środków w ramach rezerwy ogólnej o kwotę ogółem 268,8 tys. zł (do kwoty 1231,2 tys. zł) z uwagi na podpisanie umów z Wykonawcami na niższe kwoty niż szacowano, na realizację zadań: „Budowa sygnalizacji świetlnej w województwie śląskim na skrzyżowaniach w ciągu drogi krajowej nr 91 w m. Kłomnice i w m. Witkowice” – zmniejszenie o kwotę 23,7 tys. zł oraz „Przebudowa dwóch sygnalizacji ostrzegawczych na sygnalizację świetlną w woj. śląskim w ciągu dk nr 91 w m. Kłomnice w rejonie skrzyżowania z ul. Księżą i ul. Bartkowską (przy szkole) oraz przy skrzyżowaniu z ul. Ogrodową (przy kościele)” - zmniejszenie o kwotę 245 tys. zł.

Ponadto decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁴ dokonano blokady środków na kwotę 10 142,7 tys. zł, w związku ze stwierdzeniem niepełnej realizacji planu wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz uposażenia – na podstawie analizy wykonania wydatków budżetu państwa w okresie styczeń–październik 2020 r. oraz na podstawie złożonych zapotrzebowań środków na wydatki w listopadzie i grudniu.

Podjęte decyzje (przez Ministra Infrastruktury) o blokadzie wydatków poprzedzone były złożeniem przez GDDKiA wniosków o dokonanie blokady wydatków.

Wszystkie decyzje o blokadzie wydatków budżetowych zostały zmienione decyzjami Ministra Infrastruktury/Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁵ zmniejszającymi plan budżetu GDDKiA na 2020 r. o kwotę 11 031,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 512-519)

2.2. Rezerwy

Środki pochodzące z rezerwy ogólnej zostały przyznane na podstawie Zarządzenia nr 110 Prezesa Rady Ministrów w sprawie przyznania Ministrowi Infrastruktury środków finansowych z przeznaczeniem dla GDDKiA na realizację inwestycji w zakresie budowy sygnalizacji świetlnej na przejściach dla pieszych na drodze krajowej nr 91 w niektórych miejscowościach. Przyznane w 2020 r. środki w ramach rezerwy ogólnej (w kwocie ogółem 1500 tys. zł) wykorzystano w kwocie 1231,2 tys. zł (tj. 82,1 % przyznanej rezerwy)¹⁶. W związku z podpisaniem umów z Wykonawcami zadań na niższe kwoty niż szacowano, na wniosek GDDKiA z 3 grudnia 2020 r. dotyczący zmniejszenia przyznanej kwoty, Minister Infrastruktury 31 grudnia 2020 r. dokonał zmniejszenia środków z rezerwy ogólnej o kwotę 268,8 tys. zł.

¹⁴ Decyzja nr MF/BPZ.4143.19.87.2020.BLOK z dnia 26.11.2020 r.

¹⁵ Decyzja nr MF/BP4.4143.16.4.2020.RC z dnia 30.12.2020 r. i decyzja DBI-1.3110.28.2020 z dnia 28.12.2020 r.

¹⁶ Środkami z rezerwy ogólnej sfinansowano realizację zadań inwestycyjnych pn.: „Budowa sygnalizacji świetlnej w województwie śląskim na skrzyżowaniach w ciągu drogi krajowej nr 91 w m. Kłomnice i w m. Witkowice” oraz „Przebudowa dwóch sygnalizacji ostrzegawczych na sygnalizację świetlną w województwie śląskim w ciągu drogi krajowej nr 91 w m. Kłomnice w rejonie skrzyżowania z ul. Księżą i ul. Bartkowską oraz przy skrzyżowaniu z ul. Ogrodową”.

Przyznane w 2020 r. środki w ramach dwóch rezerw celowych (w kwocie ogółem 79 tys. zł) wykorzystano w kwocie 70,4 tys. zł (tj. 89,1 % przyznanej kwoty). Środki przeznaczone zostały na:

- sfinansowanie zadania pn. „Termomodernizacja budynku biurowego przy ul. Mogińskiej 25 wraz z odwodnieniem i odbudową izolacji pionowej” – wykorzystano 23,8 tys. zł (tj. 100% przyznanej rezerwy),
- sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi dla czterech urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2019 r. – wykorzystano 46,6 tys. zł (84,4% przyznanej kwoty). Niewykorzystanie środków w kwocie 8,6 tys. zł wynikało ze zwolnień lekarskich pracowników, które pomniejszały wartość dodatku służby cywilnej, a w konsekwencji również wartość składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy liczonych od wypłaconego dodatku.

Szczegółowym badaniem objęto rezerwę celową na kwotę 23,8 tys. zł (tj. 30,1% kwoty zwiększającej plan środkami z rezerw celowych), w zakresie cz. 83, poz. 59 na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W ramach środków budżetu państwa pochodzących z poz. 59 rezerwy celowej Oddział w Krakowie zgodnie z przeznaczeniem wykorzystał przyznaną kwotę 23,8 tys. zł na realizację zadania pn.: „Termomodernizacja budynku biurowego przy ul. Mogińskiej 25 wraz z odwodnieniem i odbudową izolacji pionowej”.

(akta kontroli str. 516-519 i 547-560)

2.3. Wydatki niewygasające

Opis stanu
faktycznego

W załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁷ GDDKiA przyznano środki w kwocie ogółem 300 mln zł na Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.).

Środki zostały zaplanowane na wydatki majątkowe w dziale 600, rozdziale 60011 paragrafie 6050. O przyznaniu ww. środków GDDKiA została powiadomiona pismem Dyrektora Departamentu Budżetu w Ministerstwie Infrastruktury z 5 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 343, 839-843)

Generalny Dyrektor DKiA nie występował do Ministra Infrastruktury z wnioskiem o dokonanie zmiany w budżecie, polegającej na przyznaniu 300 mln zł. Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że środki przyznane w dniu 5 listopada 2020 r. nie mogły być wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem do dnia 31 grudnia 2020 r., gdyż wszystkie zaplanowane wydatki wynikające z harmonogramów rzeczowo-finansowych realizowanych inwestycji zostały zabezpieczone w planie finansowym, a z uwagi na długotrwały proces inwestycyjny nie było możliwości rozpoczęcia i realizacji nowych zadań skutkujących wydatkami w 2020 r.

(akta kontroli str. 1301-1305)

GDDKiA nie występowała do Ministra Infrastruktury o zgłoszenie środków niewygasających z upływem 2020 r. i nie przygotowywała uzasadnienia zgłoszenia kwoty 300 mln zł jako wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁸. Środki, które nie wygasły z upływem 2020 r. GDDKiA wykazała jako środki nierozdysponowane w planie GDDKiA na dzień 31 grudnia 2020 r. nie przypisując ich do konkretnych zadań. Wydatki przewidziane do

¹⁷ Dz. U. poz. 2422

¹⁸ GDDKiA 4 grudnia 2020 r. zamieściła w systemie TREZOR wniosek nr 39.4140.16.4.2020.WNW o zgłoszenie środków, które nie wygasły z upływem 2020 r.

realizacji ze środków niewygasających zostały wskazane w planie rzeczowo-finansowym GDDKiA na 2021 r. i dotyczyły wyłącznie zadań ujętych w planie na 2020 r. i nie ukończonych do dnia 31 grudnia 2020 r. Termin wydatkowania środków niewygasających w 2020 r. został określony na dzień 30 listopada 2021 r.¹⁹ i w ocenie kierownictwa GDDKiA nie jest zagrożony.

(akta kontroli str. 1303-1305)

2.4. Wykonanie wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych

Wykonanie limitu wydatków budżetu państwa w 2020 r. według grup ekonomicznych wynosiło:

1. Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły ogółem 4525,5 tys. zł (tj. 99,2% planu po zmianach). W porównaniu do 2019 r. były one niższe o 581,7 tys. zł (tj. o 11,4%). Wydatki ogółem na świadczenia na rzecz osób fizycznych w centrali GDDKiA wyniosły 100,7 tys. zł (tj. 99,9% planu po zmianach) i były niższe o 36,3 tys. zł (tj. o 26,5%) w porównaniu do 2019 r.

Na wydatki te składały się m.in.: zakup odzieży ochronnej i roboczej, ekwiwalent za odzież i pranie odzieży, zwrot kosztów za okulary, wypłaty zasądzonych rent zgodnie z ugodami i wyrokami sądowymi.

2. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 2 942 995,5 tys. zł. (tj. 99,8% planu po zmianach). W porównaniu do 2019 r. wykonanie wydatków bieżących było wyższe o 161 807,2 tys. zł (tj. o 5,8%).

W ramach wydatków bieżących finansowano głównie:

- zadania związane z bieżącym utrzymaniem sieci drogowej, na co przeznaczono kwotę 1 880 268 tys. zł (99,8% wykonania planu po zmianach),
- remonty sieci drogowej, na które wydatkowano 328 269 tys. zł (99,9% planu po zmianach).

Nieznacznie niższe wykonanie planu wydatków bieżących było w szczególności wynikiem niższych niż przewidywano kosztów za energię i utrzymanie budynków biurowych, niższych niż planowano wydatków w zakresie podróży służbowych, ostatecznego rozliczenia robót budowlanych w kwotach niższych niż zakładano.

3. Wydatki majątkowe wykonano w kwocie 2 136 098,9 tys. zł (87,5% planu po zmianach). W porównaniu do 2019 r. były one wyższe o 751 927,2 tys. zł (tj. o 54,3%). W ramach wydatków majątkowych finansowano: inwestycje budowlane na łączną kwotę 2 123 253,6 tys. zł (tj. 87,4% planu po zmianach), a także zakupy inwestycyjne na kwotę 12 844,6 tys. zł (tj. 99,9% planu po zmianach). Niepełne wykorzystanie limitu wydatków majątkowych w stosunku do planu po zmianach wynikało m.in. z: podpisywania umów z wykonawcami robót budowlanych i dokumentacji projektowej na kwoty niższe niż pierwotnie planowano, końcowego rozliczenia wykonanych prac na kwoty niższe od planowanych oraz z przesunięcia realizacji inwestycji w czasie spowodowanego przedłużającymi się procedurami uzyskania decyzji administracyjnych (DŚU i ZRiD) z uwagi na złożone odwołania od decyzji.

(akta kontroli str. 459, 501-507, 1028-1040)

W okresie od marca do grudnia 2020 r. w GDDKiA wprowadzono pracę w trybie zdalnym z różnym natężeniem, zgodnie z potrzebami urzędu i koniecznością

¹⁹ Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747).

zapewnienia bezpiecznych warunków pracy oraz z możliwością świadczenia jej w miejscu zamieszkania. Najwyższy udział procentowy osób zatrudnionych zdalnie wystąpił w kwietniu 2020 r. i wynosił w GDDKiA 55,6% (w tym: 69,0% w centrali GDDKiA i 42,2% w oddziałach), a najniższy we wrześniu 2020 r. – wynosił w GDDKiA 1,3% (w tym: 2,2% w centrali GDDKiA i 0,4% w oddziałach). Praca zdalna odbywała się na podstawie pisemnych poleceń Dyrektora Generalnego GDDKiA przekazywanych pracownikom oraz rozliczana była na podstawie wykazów zadań zrealizowanych w trybie pracy zdalnej, ewidencjonowanych pisemnie przez pracowników i zaakceptowanych przez kierowników komórek organizacyjnych.

W związku z wprowadzeniem w 2020 r. w GDDKiA pracy w trybie zdalnym, w ramach wydatków bieżących wydatkowano kwotę 778,6 tys. zł z tytułu zakupu i wypożyczenia sprzętu informatycznego, który przeznaczony był do realizacji zadań poza siedzibą urzędu (zakup 130 szt. i wypożyczenie na okres 6 miesięcy 100 szt. laptopów, zakup 40 szt. kart sieciowych WiFi, 200 szt. licencji do połączeń VPN oraz 12 szt. słuchawek). W wyniku wprowadzenia pracy zdalnej uzyskano oszczędności w zakresie wydatków administracyjnych (z tytułu zakupu: prądu, paliwa i papieru kserograficznego) w szacunkowej²⁰ kwocie 87,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 511, 1321-1325)

2.5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Według planu zatrudnienia i wynagrodzeń (po zmianach) na 2020 r. w GDDKiA przewidziano zatrudnienie pracowników na 5024 etatach (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), natomiast przeciętne zatrudnienie wynosiło w tym okresie 4444 etatów. Było zatem niższe o 580 etatów od liczby etatów zaplanowanych oraz niższe o 76 etatów od przeciętnego zatrudnienia w roku poprzednim.

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

- 881 etatów, tj. o 124 etaty mniej niż planowano na 2020 r. i o 28,7 etatu mniej niż w 2019 r. – w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń;
- 1 etat, tj. o 2 etaty mniej niż planowano na 2020 r. (w 2019 r. planowano również 1 etat) – w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe;
- 3562 etaty, tj. o 454 etaty mniej niż planowano na 2020 r. i o 47,3 etatu mniej niż w 2019 r. – w grupie członków korpusu służby cywilnej.

Na koniec 2020 r. zatrudnienie ogółem w GDDKiA wynosiło 4471,1 etatu, tj. było mniejsze o 552,9 etatu (o 11%) od wielkości planowanej. W centrali GDDKiA przeciętne zatrudnienie wynosiło 386,5 etatu (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było o 6,6 etatu większe od przeciętnej liczby zatrudnionych na koniec 2019 r.

(akta kontroli, str. 501-507, 619-624)

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że różnica wielkości zatrudnienia między stanem planowanym, a faktycznie wykonanym w GDDKiA w 2020 r. wynikała z:

- dużej liczby odejść pracowników z GDDKiA w 2020 r., tj. umowę o pracę rozwiązano z 389 pracownikami, w tym ze 175 w związku z odejściem na emeryturę;
- stanu epidemii, który wpłynął negatywnie na liczbę publikowanych ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy i wydłużył przebieg procesu rekrutacyjnego, co skutkowało mniejszą liczbą zatrudnionych;

²⁰ Wymiar oszczędności oszacowano na podstawie porównania wydatków poniesionych w 2019 i w 2020 r.

- utrzymującego się niekorzystnego trendu braku zainteresowania pracą w służbie cywilnej, zwłaszcza na stanowiskach istotnych ze względu na realizowane przez GDDKiA zadania.

(akta kontroli str. 1041-1047)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2020 r. wyniosło 7033,4 zł i było o 6,4% wyższe od wynagrodzenia w roku poprzednim (6610,5 zł).

W poszczególnych grupach zatrudnienia, przeciętne wynagrodzenia (osobowe z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2020 r. wynosiły:

- 4975,1 zł w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (4688 zł w 2019 r.), co oznacza wzrost o 6,1%,
- 17 246,4 zł w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (15 160,7 zł w 2019 r.), co oznacza wzrost o 13,7 %,
- 7539,7 zł w grupie członków korpusu służby cywilnej (7092,6 zł w 2019 r.), co oznacza wzrost o 6,3%.

(akta kontroli str. 508-511)

Wydatki ogółem GDDKiA na wynagrodzenia bezosobowe, wynikające z umów zleceń, wyniosły 1006,8 tys. zł (98,9% planu po zmianach) i były niższe o 411,2 tys. zł (tj. o 29%) niż w 2019 r. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe centrali GDDKiA wyniosły 125,5 tys. zł (97,3% planu po zmianach) i były niższe o 128,2 tys. zł (o 50,5%) niż w 2019 r.

Przedmiotem umów zleceń zawartych w centrali GDDKiA było wsparcie merytoryczne oraz techniczne komórek organizacyjnych centrali GDDKiA w celu zapewnienia ciągłości i terminowości realizowanych zadań. Do zadań osób zatrudnionych w ramach umów zleceń należało, m.in.: serwis i naprawa sieci energetycznej, serwis sieci wodnokanalizacyjnej, wsparcie pracowników Punktu Informacji Drogowej, wykonywanie analiz opartych na prognozach ruchu oraz na rzeczywistych danych ruchowych.

(akta kontroli str. 594-605 i 1230-1235)

2.6. Badanie próby wydatków

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków w kwocie 18 981,2 tys. zł, stanowiącą 16,1% wydatków centrali GDDKiA w 2020 r. (0,4% wydatków GDDKiA). Badana próba objęła łącznie 37 dowodów księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych 2 dowody na kwotę 363,8 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 35 dowodów na kwotę 18 617,4 tys. zł.

Stwierdzono, że wydatków tych dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy materiałów i usług służących realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli str. 352-363, 607-617)

2.7. Badanie wybranych zamówień publicznych

Szczegółowej kontroli poddano trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych²¹ (z 26 postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²², dalej uPzp,

²¹ Wybrane spośród zamówień publicznych udzielonych w 2020 r.: dwa wybrane z prowadzonego w centrali GDDKiA w 2020 r. rejestru zamówień publicznych oraz jedno z rejestru wniosków zamówień wyłączonych spod stosowania ustawy Pzp.

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

i 132 postępowań wyłączonych spod stosowania uPzp) realizowane przez centralę GDDKiA obejmujące:

- „Świadczenie kompleksowej usługi polegającej na świadczeniu wsparcia technicznego dla użytkowanego przez GDDKiA oprogramowania SAP”; postępowanie przeprowadzone zostało w trybie przetargu nieograniczonego, wartość udzielonego zamówienia wyniosła 2753,9 tys. zł brutto; umowa zawarta została 24 lutego 2020 r.; w 2020 r. na to zadanie wydatkowano kwotę 1032,7 tys. zł ze środków budżetu państwa;
- „Dostawę sprzętu komputerowego - laptopów dla centrali GDDKiA”; postępowanie o zamówienie antycovidowe²³ o wartości przekraczającej 30 tys. euro bez VAT, do którego udzielenia zamawiający nie zastosował przepisów upzp, powołując się na wyłączenie, o którym mowa np. w art. 6 ust. 1 ustawy o COVID-19 oraz art. 46c ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²⁴. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 237,9 tys. zł. Umowa zawarta została w dniu 18 marca 2020 r. Na to zadanie wydatkowano w 2020 r. kwotę 237,9 tys. zł ze środków budżetu państwa;
- „Dostawę i montaż nagłośnienia do Sali konferencyjnej Zespołu Obsługi Szkoleń i Konferencji w Otwocku” – zamówienie wyłączone spod stosowania przepisów uPzp, ponieważ nie przekroczyło wartości 30 tys. euro. Wartość udzielonego zamówienia wynosiła 157,4 tys. zł. Postępowanie przeprowadzono na podstawie wewnętrznej procedury obowiązującej w GDDKiA, ustanowionej zarządzeniem nr 49 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 18 października 2013 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. W 2020 r. wydatkowano na to zadanie kwotę 157,4 tys. zł ze środków budżetu państwa.

Postępowania te skutkowały zawarciem umów finansowanych z budżetu państwa na łączną kwotę 3149,2 tys. zł. Zamówienia przygotowano, przeprowadzono i udzielono zgodnie z przepisami uPzp oraz na podstawie wewnętrznej procedury obowiązującej w GDDKiA.

(akta kontroli str. 610-614, 647-733, 786-829, 1069-1075)

2.8. Zobowiązania

Na koniec 2020 r. w części 39 – Transport (w zakresie GDDKiA), w dziale 600 – Transport i łączność wystąpiły zobowiązania ogółem w łącznej kwocie 173 721 tys. zł. Były one wyższe o 34 904,3 tys. zł, tj. o 25,1% w stosunku do 2019 r. Główną przyczyną zwiększenia stanu zobowiązań było zawarcie ugody oraz otrzymanie wyroków sądowych. Ponadto wyższe zobowiązania wynikały m.in. z: wartości faktur za energię elektryczną (opłata zmienna bardzo trudna do przewidzenia), wystawionych faktur za całoroczne utrzymanie dróg (w tym wskaźnikowej wyceny utrzymania), wystawionych faktur za wykonane konserwacje na obiektach mostowych.

²³ Pod pojęciem zamówień antycovidowych należy rozumieć zamówienia publiczne niezbędne do przeciwdziałania COVID-19/ zamówienia publiczne udzielane w związku z zapobieganiem lub zwalczaniem epidemii wywołanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 oraz inne zamówienia, do udzielenia których, na mocy przepisów tarcz antykrzysowych, nie było obowiązku stosowania upzp (np. zamówienia, o których mowa w art. 6 ust. 2, art. 15z ustawy o COVID-19).

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm. Art. 46c ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi został uchwalony na mocy ustawy o COVID-19 (patrz art. 25 pkt 4 ustawy o COVID-19).

Zobowiązania centrali GDDKiA wyniosły na koniec 2020 r. łącznie 4319,9 tys. zł, tj. 2,5% zobowiązań ogółem GDDKiA. Szczegółowym badaniem objęto kwoty zobowiązań wykazane w sprawozdaniu Rb-28 centrali GDDKiA. Kwoty te były zgodne z ewidencją księgową. Na koniec 2020 r. nie wystąpiły w GDDKiA zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 594-605, 839-847, 1230-1235)

Centrala GDDKiA w 2020 r. realizowała wszystkie płatności terminowo.

(akta kontroli str. 839-842)

2.9. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2020 r. plan wydatków ze środków europejskich (jak i plan wydatków po zmianach) wynosił 4 456 379 tys. zł. W dniu 30 grudnia 2020 r. Minister Infrastruktury dokonał blokady planowanych na 2020 r. wydatków²⁵ na kwotę 49 117,5 tys. zł. Blokada dotyczyła wydatków przeznaczonych na realizację projektu w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” pn. „Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T Etap I”. Niepełne wykorzystanie środków dotyczyło zadania pn. „Budowa Systemu zarządzania Ruchem na Autostradach i Drogach Ekspresowych” i wynikało ze zmiany terminu w realizacji Kamienia Milowego nr 1 (KM 1) dla umowy zawartej na Centralny Projekt Wdrożeniowy²⁶.

Plan wydatków środków europejskich nie był w 2020 r. zwiększany z rezerw.

Wydatki budżetu środków europejskich zostały zrealizowane przez GDDKiA w kwocie 4 407 261,5 tys. zł (tj. 98,9% planu po zmianach). W porównaniu do 2019 r. wydatki te były niższe o 741 638,7 tys. zł (tj. o 14,3%).

Wydatki w 2020 r. zostały poniesione na sfinansowanie:

- 1) 31 zadań inwestycji drogowych w kwocie 4 128 461,2 tys. zł w ramach „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020”; najwyższe kwotowo wydatki refundowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego dotyczyły następujących zadań:
 - budowy autostrady A1, odc. koniec obwodnicy Częstochowy – Tuszyn (1 343,198 tys. zł),
 - budowy drogi ekspresowej S7 Olsztynek – Płońsk, odc. Napierki – Płońsk (419 243,4 tys. zł);
 - budowy drogi ekspresowej S19 Lublin-Rzeszów, odc. w. Lublin Węglin – w. Kraśnik Pol. (295 511,2 tys. zł).
- 2) Zadania pn. „Budowa drogi S61 Szczuczyn – Budzisko (granica państwa)” (275 917,7 tys. zł) w ramach Instrumentu „Łącząc Europę”;
- 3) Projektu „Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T – etap I” w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” (2882,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 535, 1084-1101)

Szczegółową kontrolą w ramach badanej próby wydatków z budżetu środków europejskich objęto wydatki zaewidencjonowane na koncie 227 – „Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich” centrali GDDKiA w kwocie ogółem 2 882,5 tys. zł, dotyczące realizacji Projektu „Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T – etap I”. Projekt ten współfinansowany był ze środków

²⁵ Decyzja nr DBI-4.3110.206.2020 poprzedzona była wnioskiem GDDKiA, znak: DBP.WP.3110.872.2020.IK z dnia 29.12.2020 r. o dokonanie blokady budżetu środków europejskich.

²⁶ W ramach KM nr 1 planowano wykonanie pełnej dokumentacji projektowej dla wdrożenia Systemu Centralnego do 01.12.2020 r.; na koniec grudnia 2020 r. trwały prace odbiorowe, więc nie było możliwe rozliczenie prac w tym zakresie w 2020 r.

europejskich z Instrumentu „Łącząc Europę”. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki zostały zrealizowane prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym i przeznaczone na zadania określone w umowie o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 1089, 1207-1211, 1224-1225)

2.10. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W wyniku realizacji przez GDDKiA inwestycji drogowych finansowanych ze środków KFD, budżetu państwa i środków europejskich w 2020 r. oddano do użytku łącznie 110,159 km nowych dróg krajowych (z planowanych 116,908 km, tj. mniej o 6,749 km)²⁷, w tym:

- 18,277 km autostrad (z 14,769 km²⁸ zaplanowanych na 2020 r.), w 2019 r. oddano do użytku 57,7 km autostrad,
- 53,080 km dróg ekspresowych (z 63,337 km²⁹ zaplanowanych na 2020 r.), w 2019 r. oddano 340,296 km,
- 24,225 km obwodnic w ciągu dróg ekspresowych (z 24,225 km zaplanowanych na 2020 r.) w 2019 r. oddano 11,063 km,
- 14,577 km obwodnic (z 14,577 km zaplanowanych na 2020 r.), w 2019 r. oddano 22,665 km,

Do użytkowania oddano m.in.:

- 18,187 km drogi S5 Bydgoszcz-Mielno, odcinek Szubin-Jaroszewo,
- 17,825 km obwodnicy miasta Wałcz w ciągu drogi S10,
- 14,769 km autostrady A2 Warszawa (w. Lubelska) – Mińsk Mazowiecki: odcinek w. Lubelska (bez węzła)-w. Konik (z węzłem)-5,580 km i odcinek w. Konik (bez węzła) – obw. Mińska Mazowieckiego – 9,189 km,
- 13,900 km drogi S2 Puławska – Lubelska: odcinek B: węzeł Przyczółkowa – węzeł Wał Miedzeszyński - 6,450 km i odcinek C: Wał Miedzeszyński (bez węzła) – Lubelska (bez węzła) – 7,450 km.

(akta kontroli str. 970-994)

W 2020 r. zakończono realizację 59 inwestycji budowlanych (finansowanych z udziałem środków budżetu państwa), w tym: 14 zadań mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych, siedem inwestycji związanych z rozbudową dróg krajowych, a ponadto inwestycje polegające na:

²⁷ W 2019 r. oddano 435,318 km nowych dróg krajowych.

²⁸ Rozbudowa drogi S3/A6 odc. Kijewo-Dąbie-Rzędnica – odcinek o długości 3,508 km nie był uwzględniony do wyliczenia wartości miernika w 2020 r., ze względu na ryzyko oraz terminy planowane na przełomie lat 2020/2021. W grudniu 2020 r. wydano decyzję o pozwoleniu na użytkowanie (dalej PnU).

²⁹ 1. Budowa drogi S2 Puławska-Lubelska: odc. B: węzeł Przyczółkowa – węzeł Wał Miedzeszyński (6,450 km) i odc. C: Wał Miedzeszyński (bez węzła) – Lubelska (bez węzła) (7,450 km); odcinki te nie były uwzględnione do wyliczenia wartości miernika w 2020 r., ze względu na ryzyko oraz terminy planowane na przełomie lat 2020/2021. W grudniu 2020 r. wydano PnU. 2. Budowa drogi S5 Nowe Marzy – Bydgoszcz odc. Trzyczyn-Bydgoszcz (Białe Błota) – z planowych 13,638 km oddano 12,873 km z uwagi na zmianę części decyzji ZRID spowodowaną wnioskami społecznymi przedsiębiorców/właścicieli nieruchomości, w wyniku czego nastąpiła konieczność zmiany przebiegu drogi oraz konieczność budowy muru oporowego. Dodatkowo na termin opóźnienia wpłynęło niewystarczające zaangażowanie Wykonawcy. 3. Budowa drogi S5 Bydgoszcz-Mielno odc. Szubin-Jaroszewo – z planowanych 13,638 km oddano 12,873 km. Przyczyną opóźnienia było w szczególności długotrwałe procedowanie przez Wykonawcę zakresu wzmocnienia gruntów słabonośnych, problemy finansowe Wykonawcy oraz niewystarczające zaangażowanie Wykonawcy. 4. Budowa drogi S17 Warszawa-Garwolin, odc. Warszawa (w. Zakręt) – Warszawa (w. Lubelska) - w grudniu 2020 r. oddano w ciągu drogi S2 1,532 km (zadanie było przewidziane do oddania do ruchu w 2021 r.). 5. Budowa drogi S17 Warszawa-Garwolin, odc. Warszawa (w. Lubelska – Garwolin): odc. obw. M. Kołbiel o dł. 8,679 i odc. w. Lubelska (bez węzła) – początek obw. Kołbieli o dł. 15,150 km – w 2020 r. nie uzyskano PnU, z uwagi na otrzymanie odmownej decyzji Mazowieckiego WINB dla części kontraktów.

budowie lub rozbudowie mostów, budowie sygnalizacji świetlnej, ekranów akustycznych, chodników, przejść dla pieszych, budowie lub przebudowie przepustów, budowie lub przebudowie zatok autobusowych.

(akta kontroli str. 868-870)

2.11. Realizacja budżetu zadaniowego

Opis stanu
faktycznego

Wydatki GDDKiA w układzie zadaniowym zaplanowano w ramach funkcji 19 pn. „Transport i infrastruktura transportowa”. W ramach tej funkcji realizowano zadanie nr 19.1 „Transport drogowy i infrastruktura drogowa”, składające się z dwóch podzadań:

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

oraz pięciu działań, tj.:

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

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

- działania: „Zarządzanie siecią dróg krajowych”; miernik: stopień satysfakcji klienta wewnętrznego przy zakładanym poziomie 70% – wykonanie planowanej wartości miernika wyniosło 81,5%,
- działania: „Budowa pozostałych dróg krajowych”; miernik: liczba oddanych obwodnic (przy zakładanym poziomie trzech obwodnic) – wykonanie planowanej wartości miernika wyniosło 100%.
- działania: „Remonty i przebudowy dróg krajowych”; miernik: procentowy udział dróg krajowych w stanie złym i niezadawalającym w stosunku do ogółu dróg krajowych – przy planowanym poziomie 39,4% osiągnięto 37,9%.

Dla dwóch pozostałych działań zaplanowana wartość miernika nie została osiągnięta:

- „Utrzymanie dróg krajowych”; miernik: procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych – przy planowanym poziomie 60,6% osiągnięto 59,6%. Przyczynami nieosiągnięcia wartości miernika było: przesunięcie w czasie wykonania części prac wynikające z panującej pandemii COVID19, wystąpienie nieprzewidzianych zjawisk atmosferycznych o charakterze destrukcyjnym dla nawierzchni drogowej, wydłużenie terminów zakończenia zadań inwestycyjnych.
- „Budowa autostrad i dróg ekspresowych”; miernik: długość oddanych do użytkowania autostrad i dróg ekspresowych – przy planowanym poziomie 109,822 km osiągnięto 95,582 km, tj. 87% wartości miernika. Na niższą wartość miernika wpływ miało przesunięcie terminów oddania do użytkowania części odcinków dróg zaplanowanych na 2020 r. z przyczyn leżących po stronie wykonawców zadań, m.in.: drogi S5 Nowe Marzy – Bydgoszcz odc. Tryszczyn-Bydgoszcz (Białe Błota), drogi S5 Bydgoszcz-Mielno odc. Szubin-Jaroszewo, drogi S17 Warszawa-Garwolin, odc. Warszawa (w. Lubelska – Garwolin).

Poniesione w 2020 r. wydatki na działanie „Utrzymanie dróg krajowych” wyniosły 1 910 296,1 tys. zł (tj. 99,8% kwoty planowanej) i w porównaniu z 2019 r. były wyższe o 228 442,3 tys. zł, tj. o 13,6%, natomiast na działanie „Budowa autostrad i dróg ekspresowych” wyniosły 5 242 637,3 tys. zł (tj. 99% kwoty planowanej) i w porównaniu z 2019 r. były niższe o 191 785,5 tys. zł (tj. o 3,5%).

(akta kontroli str. 962-994)

Spośród 22 211 km dróg zarządzanych przez GDDKiA na koniec 2020 r. (dla porównania w 2019 r. łączna długość tych dróg wyniosła 22 046 km):

- 13 229 km (59,6%) było w dobrym stanie technicznym – tj. o 363 km mniej niż w 2019 r. (13 592 km, tj. 61,7%),
- 5330 km (24%) było w niezadawalającym stanie technicznym – tj. 323 km więcej niż w 2019 r. (5007 km, tj. 22,7%),
- 3083 km (13,9%) było w złym stanie technicznym – tj. 161 km więcej niż w 2019 r. (2922 km, tj. 13,3%),
- 569 km (2,5%) było w remoncie, przebudowie – tj. 44 km więcej niż w 2019 r. (537 km, tj. 2,5%)³⁰.

Zmniejszenie długości dróg w stanie technicznym dobrym, a zwiększenie długości dróg w stanie niezadawalającym i złym spowodowane było głównie: przesunięciem w czasie wykonania części prac wynikającym z panującej pandemii COVID19, wystąpieniem zjawisk atmosferycznych o charakterze destrukcyjnym dla nawierzchni drogowej, wydłużeniem terminów zakończenia zadań inwestycyjnych. Dyrektor Generalny DKiA wyjaśniła, że na ok 2,5% długości istniejącej sieci dróg trwały roboty budowlane, zatem wskazany odsetek dróg, po ukończeniu prac, zakwalifikowany powinien zostać do dróg w stanie dobrym.

W 2020 r. najwyższy procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym stwierdzono w sieci dróg krajowych zarządzanych przez oddziały GDDKiA: w Białymstoku (78,5%), Szczecinie (74,7%), Łodzi (68%), Kielcach (67,8%) oraz w Gdańsku (67%).

Najwyższy udział procentowy dróg w stanie złym i niezadawalającym był w zarządzie oddziałów GDDKiA: w Krakowie (57,4%), Zielonej Góry (46,3%) oraz w Opolu (45,8%).

Największy wzrost długości dróg w stanie niezadawalającym i złym w 2020 r. (w stosunku do 2019 r.) nastąpił na drogach administrowanych przez oddziały GDDKiA:

- w Opolu – wzrost o 10 punktów procentowych,
- w Olsztynie – wzrost o 6,9 punktu procentowego,
- w Katowicach – wzrost o 6,1 punktu procentowego.

Pogorszenie wskaźników dla dróg w stanie niezadawalającym i złym w 2020 r. (w stosunku do 2019 r.), nastąpiło na drogach administrowanych przez oddziały GDDKiA: w Poznaniu – wzrost o 4,6 punktu procentowego, w Białymstoku – wzrost o 3,5 punktu procentowego, w Bydgoszczy – wzrost o 2,8 punktu procentowego, w Szczecinie – wzrost o 1,1 punktu procentowego.

(akta kontroli str. 1077-1081, 1228-1229)

2.12. Wydatki z Krajowego Funduszu Drogowego

Opis stanu
faktycznego

Wydatki z KFD wyniosły w 2020 r. 13 233 163,7 tys. zł (tj. 94,7% planu po zmianach – 13 979 377 tys. zł).

³⁰ Odcinki dróg w trakcie remontów, przebudów określane są jako dane niezagregowane (w sumie długości odcinków ujęto również nieliczne przypadki odcinków z brakiem danych).

Środki te przeznaczone zostały głównie na finansowanie zadań z Programu Budowy Dróg Krajowych, na co zaplanowano kwotę 13 964 567,6 tys. zł, a wydatkowano 13 231 954,7 tys. zł (tj. 94,8% planu po zmianach),

Na niepełne wykorzystanie limitu wydatków KFD w kwocie 746 213,3 tys. zł miało wpływ niewykorzystanie zaplanowanych środków z tytułu:

- zadań z Programu Budowy Dróg Krajowych – niewykonanie w kwocie 732 612,9 tys. zł;
- usług doradczych – niewykonanie w kwocie 7000 tys. zł;
- płatności dla podwykonawców – niewykonanie w kwocie 6600,4 tys. zł.

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

- nieotrzymania wszystkich raportów z prac doradczych wykonanych w 2020 r. oraz wypowiedzenia umów doradczych; w związku z tym wstrzymana została zapłata faktur za usługi do czasu otrzymania materialnego efektu wykonanych prac (tj. raportu z prac);
- niezakończenia rozpatrywania roszczeń przedsiębiorców lub negatywnego rozpatrzenia roszczenia przedsiębiorcy w wyniku postępowania, wobec czego GDDKiA nie była zobowiązana do wypłaty podwykonawcom;
- zmian harmonogramów rzeczowo-finansowych poszczególnych inwestycji i przesunięcia planowanych wydatków na kolejne lata (tj. utworzono rezerwę na wydatki związane z realizacją zadań drogowych ujętych w PBDK 2014-2023).

Niewykonanie planowanych wydatków w kwotach przekraczających 1 mln zł wystąpiło na 19 zadaniach drogowych finansowanych ze środków KFD, w tym m.in. na zadaniach:

- Budowa autostrady A1 Tuszyn – Pyrzowice, odc. Pyrzowice – koniec obw. Częstochowy,
- Budowa drogi S1 Pyrzowice – Kosztowy odc. Pyrzowice – Podwarpie (III etap z wyłączeniem odcinka I w. Pyrzowice – w. Lotnisko),
- Budowa drogi S19 Lublin – Rzeszów koniec obw. Kraśnika – w. Sokołów Młp. Północ,
- Budowa drogi S19 Białystok Lubartów, odc. Choroszcz – Płoski – Chlebczyn,
- Budowa obwodnic miast: Szczecinka w ciągu S11, Stalowej Woli i Niska na dk77, Warzymic i Przecławia.

Głównymi przyczynami wprowadzenia zmian w kwotach wydatków planowanych do poniesienia w 2020 r., a ostatecznie niewykonania wydatków KFD na zadaniach ujętych w programach drogowych były:

- występujące opóźnienia w realizacji robót z winy wykonawcy, spowodowane sytuacją epidemiczną po wprowadzeniu obostrzeń, niedostateczna mobilizacją wykonawcy oraz jego słabą kondycją finansową,
- opóźnienia w wydawaniu decyzji ZRiD i decyzji odszkodowawczych, które skutkowały opóźnieniami w płatnościach za przejęte nieruchomości oraz brakiem możliwości rozpoczęcia robót budowlanych w zaplanowanym terminie,
- przedłużająca się procedura przetargowa, wynikająca z dużej liczby składanych zapytań wykonawców oraz dużej liczby złożonych ofert wymagających licznych poprawek rachunkowych,
- dokonanie zmiany źródła finansowania wykupów nieruchomości, z KFD na środki budżetu państwa.

(akta kontroli str. 854-959, 1245-1267, 1316-1318)

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Ocena częściowa	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę..

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto następujące roczne i jednostkowe sprawozdania za 2020 r. sporządzane przez GDDKiA:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez centralę GDDKiA na podstawie sprawozdań jednostkowych (centrali i 16 oddziałów). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych centrali były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym i przedkładano je w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa³¹ (z wyłączeniem sprawozdania Rb-BZ1). Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami³², celem kontroli zarządczej w GDDKiA było zapewnienie, m.in. wiarygodności sprawozdań i zarządzania ryzykiem. W 2020 r. nie zidentyfikowano ryzyk kluczowych w zakresie sprawozdawczości.

(akta kontroli str. 150-314, 561-607, 960-962, 1107-1206, 1212-1223)

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym przekazaniu do Ministerstwa Infrastruktury sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2020 r.
---------------------------------	--

³¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm.). Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 704, ze zm.).

³² Zarządzenie Nr 43 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 grudnia 2017 r. w sprawie opisu systemu kontroli zarządczej w GDDKiA.

Termin złożenia sprawozdania wg załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym został określony do 19 lutego, natomiast zaakceptowane przez p.o. Generalnego Dyrektora DKiA sprawozdanie zostało przekazane do Ministerstwa Infrastruktury w dniu 23 lutego 2021 r. (podpisane 22 lutego 2021 r.).

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r. zostało przekazane przez GDDKiA niezwłocznie po jego zaakceptowaniu przez p.o. Generalnego Dyrektora DKiA. Wcześniej, ww. sprawozdanie (bez wymaganego podpisu kierownika jednostki albo osoby przez niego upoważnionej), zaakceptowane przez Dyrektora Departamentu Budżetu i Projektów UE oraz Głównego Księgowego GDDKiA, zostało przekazane drogą mailową do Ministerstwa Infrastruktury w terminie wynikającym z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³³, co umożliwiło terminowe opracowanie zbiorczego sprawozdania przez Ministerstwo.

(akta kontroli str. 960-969, 1226-1231, 1268)

W ocenie NIK przekazanie sprawozdania drogą mailową (w dniu 19 lutego 2021 r.), bez akceptacji kierownika jednostki, świadczy o niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w tym zakresie. Generalny Dyrektor DKiA nie zapewnił obecności pracownika upoważnionego do podpisania sprawozdania w imieniu kierownika jednostki, w wymaganym terminie złożenia sprawozdania. Zaakceptowane przez kierownika jednostki lub osobę przez niego upoważnioną sprawozdanie Rb-BZ1 powinno zostać przekazane do Ministerstwa Infrastruktury do dnia 19 lutego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez GDDKiA sprawozdania budżetowe.

Dane wykazane w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej, a sprawozdania sporządzano w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa (z wyjątkiem sprawozdania Rb-BZ1).

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę:

Uwaga

W celu zapewnienia przekazywania kompletnych sprawozdań w wymaganych terminach celowe jest wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej oraz zapewnienie wystarczającej liczby osób upoważnionych do podpisywania tych dokumentów.

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych.

³³ Dz. U. z 2020 r. poz. 704, ze zm.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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 24 marca 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Tadeusz Dziuba

Podpis