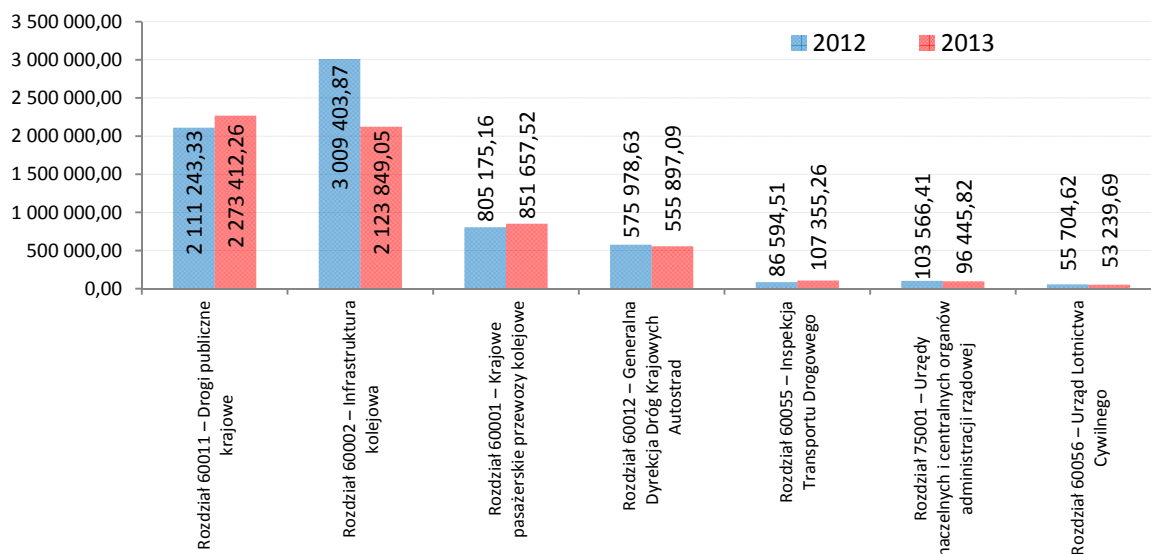


Wykres 2: Rozdziały o najwyższych wydatkach budżetu państwa (w tys. zł)



Największe środki w ramach części 39 zostały wykorzystane w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe (2.273.412,26 tys. zł, tj. 36,9%), 60002 – Infrastruktura kolejowa (2.123.849,05 tys. zł, tj. 34,5%) oraz 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe (851.657,52 tys. zł, tj. 13,8%).

Dotacje

Dotacje stanowiły 33,6% ogółu wydatków w części 39. Z planu po zmianach w kwocie 2.069.271,3 tys. zł wykorzystano 2.066.568,3 tys. zł (tj. 99,9%). Dotacje zrealizowane zostały w 99,0% w dwóch rozdziałach, tj. 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe oraz 60002 - Infrastruktura kolejowa. W ustawie budżetowej na 2013 r. przewidziano dotacje na:

- 1) dofinansowanie utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej. Planowaną (po zmianach) kwotę dotacji określono w wysokości 1.198.699,0 tys. zł. Wykorzystano 1.198.529,2 tys. zł, tj. 99,99%. Dotacja ta przekazana została do PKP PLK SA. Kwota należnej dotacji na dofinansowanie kosztów remontów i utrzymania infrastruktury kolejowej w 2013 r. ustalana była w oparciu o zestawienia rachunków i faktur dostawców zewnętrznych, potwierdzających ponoszone wydatki na poszczególne zadania ujęte w Planie rzeczowo – finansowym oraz zestawienia wynagrodzeń pracowników PKP PLK SA bezpośrednio związanych z utrzymaniem i remontami infrastruktury kolejowej;
- 2) dofinansowanie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz międzynarodowych przewozów pasażerskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, realizowanych w ramach usług publicznych. Planowaną (po zmianach) kwotę dotacji określono w wysokości 409.346,0 tys. zł. Wykorzystano 409.329,3 tys. zł, tj. 99,9% (z uwzględnieniem naliczonej kary w wysokości 4.166,7 zł). Wysokość dofinansowania dla międzywojewódzkich oraz międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich realizowanych w ramach usług publicznych w 2013 r. ustalana była na podstawie prowadzonej przez przewoźników odrębnej ewidencji przychodów i kosztów z uwzględnieniem punktualności według rozkładów jazdy stanowiących załączniki do tych umów. Z przedmiotowej kwoty dotacji:
 - PKP Intercity SA wykorzystwała łącznie kwotę 406.329,3 tys. zł, z tego:
 - ✓ 356.346,0 tys. zł, tj. 100,0% limitu ustalonego w umowie o dofinansowanie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich,
 - ✓ 49.983,3 tys. zł, tj. 99,9% limitu ustalonego w umowie o dofinansowanie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej;
 - Przewozy Regionalne sp. z o.o. wykorzystwała kwotę 3.000,0 tys. zł na dofinansowanie międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, tj. 100,0% limitu określonego w umowie.

Płatności w ramach powyższych kwot dotacji dokonywane były, stosownie do postanowień zawartych umów, na podstawie miesięcznych rozliczeń składanych przez dotowane podmioty.

W 2013 r. naliczono kary z tytułu niedotrzymania wskaźników Punktualności Kwalifikowanej dla przewozów międzynarodowych, realizowanych przez PKP Intercity SA w łącznej wysokości 16,7 tys. zł. Kwota naliczonych kar w wysokości 12,5 tys. zł potrącona została z kwot dotacji do wypłaty za dany miesiąc. Kwota kary za miesiąc grudzień 2013 r. w wysokości 4,2 tys. zł została zwrócona przez PKP Intercity SA na rachunek Ministerstwa. Dodatkowo za 2013 r. naliczono spółce PKP Intercity SA (z tytułu niedotrzymania wskaźników Punktualności Kwalifikowanej oraz zestawienia składów pociągów niezgodnie z postanowieniami *Umowy rocznej o świadczenie usług publicznych* w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w okresie od dnia 01.01.2013 r. do 31.12.2013 r.) kary w łącznej wysokości 4.932,4 tys. zł, w tym z tytułu:

- niedotrzymania wskaźników Punktualności Kwalifikowanej w kwocie 524,2 tys. zł;
- zestawienia składów pociągów niezgodnie z postanowieniami umowy rocznej w kwocie 4.408,2 tys. zł.

Kary, zgodnie z postanowieniami umowy rocznej, wpłacane były przez spółkę na podstawie not obciążeniowych wystawianych przez Ministerstwo. Kwoty wpłaconych kar, zgodnie z przepisami art. 168 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przekazywane były po naliczeniu odsetek na rachunek dochodów budżetu państwa.

W 2013 r. w części 39 budżetu państwa dokonywane były ponadto płatności dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich na wyrównanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów, o których mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹⁵. W ustawie budżetowej na 2013 r. na wypłaty tych dotacji przewidziano kwotę 407.852,0 tys. zł. W trakcie roku zwiększono plan tej dotacji o 36.059,3 tys. zł, tj. do kwoty 443.911,3 tys. zł (poziom zbliżony do planu tej dotacji w roku 2012 – 443.433,0 tys. zł).

Zgodnie z przedłożonymi przez przewoźników kolejowych miesięcznymi rozliczeniami dotacji przedmiotowej (potwierdzanymi za zgodność pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym przez właściwe urzędy skarbowe) do dnia 31 grudnia 2013 r. wypłacono im kwotę 437.155,7 tys. zł (tj. 98,5% kwoty zapisanej w budżecie po zmianach na 2013 r.). Kwoty nadpłat rat dotacji przedmiotowej (zaliczek) za miesiąc grudzień 2013 r. dla przewoźników kolejowych, wynikające z przedłożonych rozliczeń, zostały zwrócone na rachunek dochodów budżetu państwa. Zwrotów dotacji przedmiotowej po terminie wynikającym z przepisów o finansach publicznych przewoźnicy kolejowi (dotyczyło to PKP Intercity S.A., Przewozy Regionalne sp. z o.o. oraz Koleje Wielkopolskie sp. z o.o.) dokonali wraz z należnymi odsetkami. W przypadku spółki Koleje Wielkopolskie Ministerstwo wystawiło wezwanie do zapłaty wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych liczonych od dnia 1 lutego 2014 roku.

Postanowienia umowy z dnia 21 lutego 2013 r. o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów remontu i utrzymania infrastruktury kolejowej poniesionych przez PKP PLK SA (w okresie od 01.01.2013 r. do 31.12.2015 r.) zabezpieczały interes Skarbu Państwa m.in. poprzez:

- zobowiązanie zarządcy infrastruktury do corocznego poddawania weryfikacji rozliczeń dotacji w ramach badania sprawozdania finansowego zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości oraz przekazywania Ministrowi opinii biegłego rewidenta;
- zapewnienie możliwości dokonania kontroli prawidłowości wykonania umowy przez pracowników Ministerstwa;
- określenie zakresu kosztów, które mogą być przez zarządcę ponoszone w ramach umowy.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Na wydatki bieżące przeznaczono 40,6% ogółu wydatków w części 39. Z planu po zmianach w wysokości 2.583.355,8 tys. zł wykorzystano 2.498.864,8 tys. zł (tj. 96,7%). Przedmiotowe środki przeznaczono w szczególności na:

- zakup usług pozostałych – 1.003.046,82 tys. zł (38,0% wydatków bieżących);

¹⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.

- zakup usług remontowych – 708.299,60 tys. zł (27,0%);
- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 547.772,56 tys. zł (21,0%);
- zakup materiałów i wyposażenia – 199.172,35 tys. zł (8,0%);
- zakup energii – 47 121,60 tys. zł (2,0%);
- opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 36.468,60 tys. zł (1,0%).

Wydatki majątkowe

Na wydatki majątkowe przeznaczono 16,6% ogółu wydatków w części 39. Z planu po zmianach w kwocie 1.030.965,62 tys. zł wykorzystano 996.671,1 tys. zł (tj. 96,7%).

W podziale na funkcjonujących w ramach części dysponentów, najniższe wykonanie wydatków majątkowych w poszczególnych paragrafach wystąpiło w:

- GDDKiA, w tym w rozdziałach:
 - 60005 – Autostrady płatne (§ 6060); z planu po zmianach w kwocie 12.919,6 tys. zł wydatkowano 12.111,9 tys. zł, tj. 94,0%,
 - 60011 – Drogi publiczne krajowe (§ 6060); z planu po zmianach w kwocie 458.286,5 tys. zł wydatkowano 428.237,8 tys. zł, tj. 93,0%,
 - 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (§ 6050); z planu po zmianach w kwocie 3.705,8 tys. zł wydatkowano 2.337,2 tys. zł, tj. 63,0%;
- GITD, w tym w rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego (§ 6069). Z planu po zmianach w kwocie 19.743,1 tys. zł wydatkowano 17.880,9 tys. zł, tj. 91,0%. Niższe od planowanego wydatkowanie środków spowodowane było opóźnieniami w zakresie trzech procedur przetargowych (tj. na dostawę stacjonarnych urządzeń rejestrujących, urządzeń do ujawniania wjazdu na skrzyżowanie przy czerwonym świetle oraz urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości), które uniemożliwiły realizację przedmiotowych zakupów w 2013 r.;
- CUPT, w tym w rozdziałach:
 - 60095 – Pozostała działalność CUPT (§ 6209). Z planu po zmianach w kwocie 452,8 tys. zł wydatkowano 88,2 tys. zł, tj. 19,0%. Przedmiotowe środki zostały zaplanowane na realizację projektu POLiŚ pn. „Utworzenie Polskiego Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego”. Niepełne wydatkowanie środków wynikało ze zwrotu zaliczki udzielonej na podstawie umowy o dofinansowanie projektu POLiŚ. W związku z tym część płatności została przesunięta w czasie;
 - 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej (§ 6068). Z planu po zmianach w kwocie 944,0 tys. zł wydatkowano 299,6 tys. zł, tj. 32,0%. Niewydatkowanie przez CUPT zaplanowanych środków na zakupy inwestycyjne w ramach Roczego Planu Działań Pomocy Technicznej POLiŚ wynikało z przedłużającej się procedury przetargowej związanej z zakupem i montażem systemu informatycznego. Ponadto w związku z uzyskaniem ceny jednostkowej niższej niż pierwotnie planowano (tj. poniżej 3.500,0 zł) na zakup akcesoriów komputerowych i oprogramowania (licencji) sfinansowano z wydatków bieżących. W związku z powstałymi oszczędnościami Minister dokonał blokady wydatków (w § 6068) na kwotę 611,4 tys. zł;
 - Departamencie Budżetu Infrastruktury Ministerstwa (pełniącego funkcję dysponenta części), w tym w rozdziale 60002 Infrastruktura kolejowa (§ 6208). Z planu po zmianach w wysokości 425,0 tys. zł wydatkowano 209,0 tys. zł, tj. 49,2%. Niższe od planowanego wydatkowanie środków dotyczyło Roczego Planu Działań Pomocy Technicznej POLiŚ i wynikało z przedstawienia przez PKP PLK SA we wnioskach o płatność niższej kwoty poniesionych wydatków majątkowych. Spowodowało to przekazanie na rzecz PKP PLK SA mniejszej niż pierwotnie zakładano kwoty refundacji wydatków z tytułu poniesionych wydatków majątkowych (w ramach przedmiotowego projektu kwota zaplanowanych wydatków wynosiła 40.915,0 tys. zł i została wydatkowana w wysokości 39.354,0 tys. zł, co stanowi 96,2% wykonania planu);

- u dysponenta III stopnia (Ministerstwo), w tym w rozdziale:
 - 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej (§ 6050). Z planu po zmianach w kwocie 211,0 tys. zł wydatkowano 51,3 tys. zł, tj. 24,0%,
 - 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej (§ 6068). Z planu po zmianach w kwocie 212,5 tys. zł wydatkowano 3,5 tys. zł, tj. 2,0%.

Realizacja zadań

W ramach części 39 łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2013 r. były niemal w całości realizowane w ramach funkcji 19. Infrastruktura transportowa. Wydatki ogółem wyniosły 16.590.207,4 tys. zł (98,7% łącznych wydatków budżetu państwa i budżety środków europejskich części 39), z czego z budżetu państwa wydatkowano 5.930.017,9 tys. zł, zaś z budżetu środków europejskich 10.660.189,5 tys. zł. W ramach funkcji 17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju wydatki ogółem wyniosły 151.613,9 tys. zł (0,9%) i były w całości realizowane z budżetu państwa.

W podziale na zadania, największe środki w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały wydatkowane w ramach zadań:

- 19.1. Wspieranie transportu drogowego. Wydatkowano 9.236.246,0 tys. zł (54,9% ogółu wydatków części 39¹⁶), z czego z budżetu państwa 2.903.448,5 tys. zł, a 6.332.797,6 tys. zł z budżetu środków europejskich. Celem tego zadania jest poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi oraz osiągnięcie poprawy bezpieczeństwa przy wykonywaniu transportu drogowego, przestrzegania przepisów w transporcie drogowym oraz bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego. Miernikiem zadania jest długość (w km) wybudowanych dróg ekspresowych i autostrad oraz przebudowanych dróg krajowych. W 2013 r. planowano pierwotnie wybudować 263,4 km dróg ekspresowych i autostrad oraz przebudować 21,9 km dróg krajowych. Na koniec 2013 r. miernik osiągnął wartości odpowiednio: 303,021 km oraz 53,944 km;
- 19.2. Transport kolejowy. Wydatkowano 4.545.805,5 tys. zł (27,0% ogółu wydatków), z czego z budżetu państwa 2.939.388,9 tys. zł i 1.606.416,5 tys. zł z budżetu środków europejskich. Celem zadania jest zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego. Miernikiem zadania jest długość przebudowanych linii kolejowych (w km toru). W roku 2013 planowano przebudować 1.378 km linii kolejowych, przebudowano zaś 1.289 km;
- 19.5. Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu. Wydatkowano 2.450.584,8 tys. zł (14,6% ogółu wydatków), z czego z budżetu państwa 15.576,5 tys. zł i 2.435.008,2 tys. zł z budżetu środków europejskich. Celem tego zadania jest zwiększenie udziału przyjaznych środowisku gałęzi transportu w ogólnym przewozie osób i ładunków. Miernikiem zadania jest długość wybudowanej i przebudowanej sieci transportu szynowego i trolejbusowego (narastająco w km). W roku 2013 planowano wybudować lub przebudować 139,98 km sieci, z czego wykonano 108,42 km;
- 19.4. Wspieranie transportu lotniczego i infrastruktury lotniczej. Wydatkowano 342.780,8 tys. zł (2,0% ogółu wydatków), z czego z budżetu państwa 56.813,5 tys. zł, a 285.967,2 tys. zł z budżetu środków europejskich. Celem zadania jest dostosowanie infrastruktury lotniskowej i nawigacyjnej do wzrastającego popytu na usługi lotnicze oraz wzrost dostępności transportu lotniczego. Miernikiem zadania jest dynamika lotniczych przewozów pasażerskich w Polsce (rok bieżący do roku ubiegłego w %). W 2013 r. planowano osiągnąć dynamikę na poziomie 5,4%¹⁷;
- 17.2. Koordynacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych. Wydatkowano 151.613,9 tys. zł (0,9% ogółu wydatków), całość z budżetu państwa. Celem zadania jest efektywne i sprawne wykorzystanie środków pochodzących z UE w ramach NSRO 2007–2015. Miernikiem zadania jest stopień wykonania planu certyfikacji zatwierdzonego przez RM (plan certyfikacji zatwierdzony na dany rok przez RM = 100%). W roku 2013 planowano osiągnąć wskaźnik na poziomie 100%, a wykonano go na poziomie 98,8%.

¹⁶ Łącznie wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

¹⁷ Do czasu zakończenia kontroli wartość wskaźnika nie była jeszcze dostępna.

Realizacja programów wieloletnich

W ramach budżetu części 39 realizowano dwa programy wieloletnie ujęte w ustawie budżetowej, tj.:

- 1) „Program budowy dróg krajowych na lata 2011–2015”¹⁸. Celem realizacji przedmiotowego programu jest poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi. Na jego realizację przeznaczono w 2013 r. z budżetu państwa kwotę 2.848.180,7 tys. zł, w tym:

- 514.558,4 tys. zł na wydatki majątkowe;
- 2.333.622,4 tys. zł na wydatki bieżące.

W ramach pozostałych źródeł finansowania programu wydatkowano:

- 5.303.886,6 tys. zł z budżetu środków europejskich,
- 10.507.274,9 tys. zł z KFD,
- 105.341,6 tys. zł stanowiły środki m.in. z wypłat z tytułu niewywiązania się wykonawcy z postanowień zawartej umowy, środki samorządowe, bądź udział partnera prywatnego,
- 12.556,9 tys. zł z Funduszu Spójności.

W celu monitorowania realizacji zadania stosowane są mierniki:

- długość wybudowanych dróg ekspresowych i autostrad (km); wykonanie za 2013 r. wyniosło 303,021 km (z planu po zmianach 279,901 km);
- długość przebudowanych dróg krajowych (km); wykonanie za 2013 r. wyniosło 53,944 km (z planu po zmianach 58,722km).

- 2) Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015¹⁹. Celem programu jest zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego. Jednostką realizującą program jest PKP PLK SA. Na realizację programu w 2013 r. przeznaczono ogółem w 3.852.173,3 tys. zł, z czego:

- 780.502,7 tys. zł z budżetu państwa w dziale 600 – Transport i łączność;
- 14.050,0 tys. zł z budżetu państwa w dziale 752 – Obrona narodowa;
- 1.189.008,6 tys. zł z budżetu środków europejskich;
- 1.109.618,2 tys. zł ze źródeł pozabudżetowych, w tym z obligacji (738.486,0 tys. zł) i Funduszu Kolejowego (254.810,7 tys. zł);
- 758.993,8 tys. zł z prefinansowania przez PKP PLK SA.

W celu monitorowania realizacji zadania stosowany jest miernik długość przebudowanych linii kolejowych. W 2013 r. wykonanie tego miernika wyniosło 1.289,4 km (z planu po zmianach 1389,6 km).

¹⁸ Program ten przyjęty został uchwałą Nr 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015”, zmieniony następnie uchwałą Nr 186/2012 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2012 r., uchwałą nr 93/2013 Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2013 r., uchwałą nr 189/2013 Rady Ministrów z dnia 1 października 2013 r. oraz uchwałą nr 222/2013 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 roku. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację Programu jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, która go realizuje jako dysponent III stopnia w części 39 Transport. Jego celem jest poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi.

¹⁹ Jednostką realizującą program jest spółka PKP PLK, która realizuje działalność na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, wykonując zadania zarządcy publicznej infrastruktury kolejowej (na zarządzanej przez siebie sieci linii kolejowych), w oparciu o nadany statut, przepisy ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.) oraz inne obowiązujące regulacje krajowe i UE. Celem programu jest zwiększenie dostępności i poprawa jakości transportu kolejowego. W zakresie miernika wykonania zadania – planowana wg ustawy budżetowej długość przebudowanych linii kolejowych toru – 3.190 km w związku ze faktem, iż Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 został zastąpiony Wieloletnim Programem Inwestycji Kolejowych do roku 2015 na mocy uchwały Rady Ministrów nr 196/2013 z dnia 5 listopada 2013 roku została zmniejszona do 1.389,6 km. Powyższe wynikało z faktu, iż pierwotnie wartość miernika dotyczyła prac przygotowawczych, jak i prac budowlanych, natomiast wartość po zmianie jedynie prac budowlanych. Ostatecznie miernik został wykonany na poziomie 1.289 km.

Dysponent części budżetowej sprawował nadzór i kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, o którym mowa w art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. W trakcie roku budżetowego właściwe merytorycznie departamenty Ministerstwa dokonywały oceny efektywności oraz skuteczności realizacji planów jednostek w układzie zadaniowym.

Zobowiązania

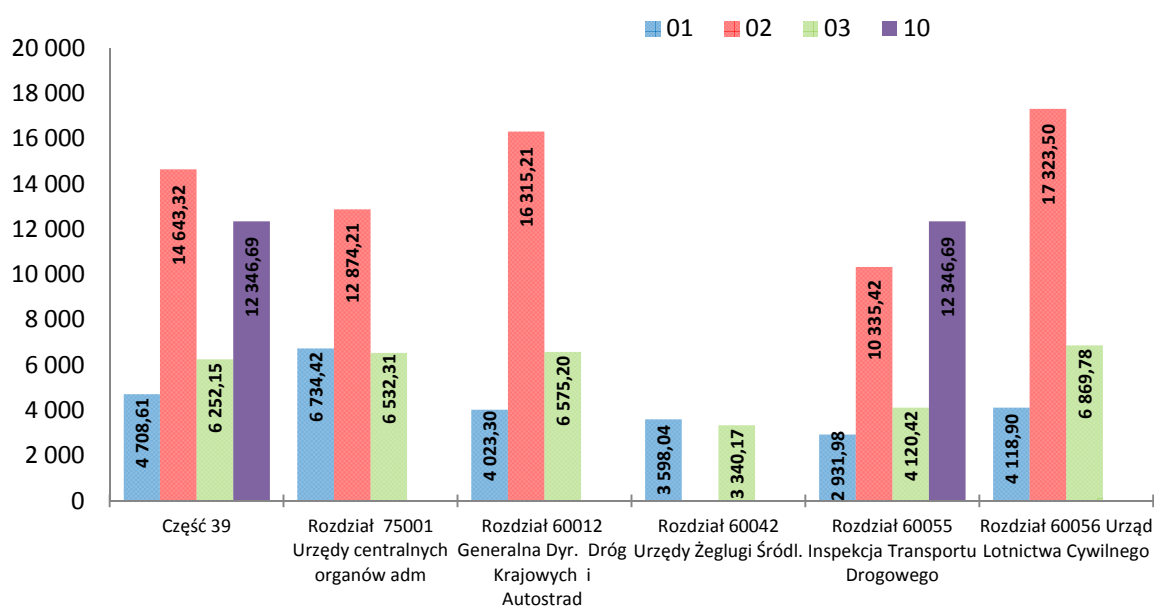
Na koniec 2013 r. zobowiązania w części 39 wyniosły 67.255,4 tys. zł. Największe zobowiązania wystąpiły w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe (33.304,4 tys. zł), w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (19.664,9 tys. zł) oraz w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej (5.431,0 tys. zł).

Zobowiązania wymagalne na koniec roku budżetowego wyniosły 26,1 tys. zł (z czego 5,6 tys. zł powstało w latach ubiegłych oraz 20,5 tys. zł – w roku bieżącym), w całości w rozdziale 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego i wynikały z braku informacji dotyczącej numeru konta bankowego skarżących podmiotów, na które – z uwagi na treść wyroków sądowych – Inspekcja Transportu Drogowego zobowiązana była przelać środki. Przedmiotowe zobowiązania w 90,0% zostały uregulowane w I kwartale 2014 roku. W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., NIK wniosowała o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie przypadków występowania zobowiązań wymagalnych, jednakże sytuacja powtórzyła się w 2013 roku.

Zatrudnienie

Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. wyniosło w części 39 - Transport 6.308 etatów i było wyższe od zatrudnienia w 2012 r. o 65 etatów, natomiast przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego zmniejszyło się z 6.032,0 zł w 2012 r. do 5.975,4 zł w 2013 r. (tj. o 56,6 zł).

Wykres 3: Wynagrodzenia pracowników według statusu zatrudnienia²⁰ i rozdziału



W obrębie pracowników o tym samym statusie zatrudnienia²¹ w poszczególnych rozdziałach wystąpiły duże różnice w poziomie płac, np. 02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w ULC wyniosły 17.325,50 zł, a w ITD. 10.335,42 zł.

²⁰ 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, 02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, 03 – członkowie korpusu służby cywilnej, 10 – żołnierze i funkcjonariusze.

²¹ O którym mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2010 r. Nr 20, poz.103)

Największe zmiany w zakresie liczby etatów wystąpiły:

- w rozdziale 60012 – Generalna Dyr. Dróg Krajowych i Autostrad, gdzie ich liczba spadła z 4.532 do 4.461 etatów (o 71), co wynikało ze zmniejszeniem zatrudnienia finansowanego ze środków Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013;
- w rozdziale 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego, gdzie ich liczba wzrosła z 531 wzrosła do 660 etatów (o 129), co wynikało z przejęcia dodatkowych zadań wynikających z ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

Największe zmiany w zakresie średniego wynagrodzenia wśród pracowników o statusie „02” wystąpiły:

- w rozdziale 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego o 5,06 tys. zł, spowodowany:
 - określeniem wyższych mnożników wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków funkcyjnych powołanym w końcu 2012 r. nowym członkom kierownictwa ULC (w stosunku do wynagrodzeń osobowych poprzednich członków „R” urzędu). Skutki finansowe zostały pokryte przez ULC w ramach posiadanego ogólnego limitu na wynagrodzenia (poprzez zmniejszenie wynagrodzeń osobowych korpusu służby cywilnej, co znalazło odzwierciedlenie w zapisach ustawy budżetowej na 2014 r.),
 - uruchomieniem środków na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów pochodzących z rezerwy celowej (poz. 21 budżetu państwa) z przeznaczeniem na wypłaty wynagrodzeń osobowych dla odwołanych wiceprezesów ULC (wynagrodzenia miesięczne oraz ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy);
- w rozdziale 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej o 2,30 tys. zł, spowodowanym koniecznością wypłaty wynagrodzeń w okresie czerwiec – wrzesień 2013 r. dla odwołanego w czerwcu sekretarza stanu (na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²²) oraz wypłaty nagród jubileuszowych.

U objętych kontrolą dysponentów III stopnia nie zostały przekroczone limity wydatków na wynagrodzenia.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2013 roku w części 39, zgodnie z ustawą budżetową, zaplanowano w ramach budżetu środków europejskich wydatkowanie 6.293.042,0 tys. zł (całość w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko - POIiŚ). W trakcie roku plan wydatków został zwiększony do 10.677.339,1 tys. zł, z czego wykorzystano 10.660.189,5 tys. zł, tj. 99,8%. W ramach POIiŚ wydatkowano 10.578.501,9 tys. zł, tj. 99,9% (z planu 10.591.014,5 tys. zł), natomiast w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PORPW) 81.687,6 tys. zł, tj. 94,6% (z planu 86.324,5 tys. zł). W ramach POIiŚ środki wydatkowane głównie w rozdziałach:

- 60011 – Drogi publiczne krajowe – 5.222.198,98 tys. zł (49,4% ogółu środków POIiŚ w części 39);
- 60004 – Lokalny transport zbiorowy – 1.781.001,72 tys. zł (16,8%);
- 60002 – Infrastruktura kolejowa – 1.205.534,69 tys. zł (11,4%);
- 60015 – Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu (w rozdziale nie ujmuje się wydatków na drogi gminne) – 899.544,28 tys. zł (8,5%).

Całość wydatków PORPW zrealizowano w rozdziale 60011. W odniesieniu do przyczyn niepełnego wykorzystania planowanych środków w ramach tego programu, Departament Instytucji Płatniczej Ministerstwa Finansów poinformował, iż realizacja wniosków nie doszła do skutku z „przyczyn technicznych”.

Wnioskowane przez dysponenta części zmiany w planie wydatków były celowe. Nie stwierdzono przypadków, w których późne wnioskowanie przez dysponentów o zmianę w planie lub dokonanie przeniesień wydatków z części Rezerwy celowe spowodowało opóźnienia w realizacji zadania.

²² Dz.U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430 ze zm.

Całość środków z rezerwy celowej części 83 budżetu państwa, zarówno w odniesieniu do POLiŚ, jak i PORPW przenoszona była z pozycji 98 – „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich” (nie wykorzystywano środków z pozycji 99 – „Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich”).

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej terminowo przekazywało do Instytucji Zarządzającej (byłe Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) prognozy dotyczące wniosków o płatność, w celu umożliwienia wypełnienia obowiązków o których mowa w art. 76 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

3. Sprawozdania

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli łączne sprawozdania budżetowe dysponenta części:

- roczne z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- roczne z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- roczne o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- kwartalne o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),
- roczne sprawozdanie 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),
- oraz roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej Rb-28 UE,

przekazywały prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań w 2013 r., a dane zostały prawidłowo przeniesione z ksiąg lub sprawozdań jednostkowych. Skontrolowane sprawozdania sporządzane były w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²³ oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁴.

Ponadto, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sporządzane przez objętych kontrolą dwóch dysponentów III stopnia:

- a) roczne sprawozdania budżetowe:
 - z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
 - o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- b) kwartalne sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z);
- c) roczne sprawozdania w zakresie budżetu środków europejskich z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);

przekazywały prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań. Badane sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

²³ Dz.U. z 2010 r. Nr 20 poz. 103.

²⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 43 poz. 247 ze zm.

4. Księgi rachunkowe

Poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz rzetelność i wiarygodność ksiąg rachunkowych u dysponentów trzeciego stopnia oceniano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania prób dowodów. Dowody dobrano losowo, z zachowaniem zasady jednakowego prawdopodobieństwa wyboru i przy zastosowaniu metody monetarnej (MUS).

W ministerstwie badanie wydatków przeprowadzono w odniesieniu do zbioru 925 zapisów księgowych na koncie 201 w zakresie wydatków trzech części budżetowych, tj. 18, 21 i 39 stanowiących populację podlegającą ocenie, z wyłączeniem wydatków na: wynagrodzenia i pochodne, wydatków cyklicznie powtarzających się (poza jednym) oraz kwot mniejszych niż 50 zł. Łączna kwota dla trzech części stanowiła 21.709.031,78 zł, w tym dla części 39 (493 pozycje) 17.254.763,79 zł. Z wyżej wymienionego zbioru, przy użyciu programu komputerowego „Pomocnik Kontrolera-PK5.4, wybrano dla trzech części budżetowych (18, 21 i 39) próbę 60 dowodów księgowych na kwotę 16.942.873,16 zł. W sposób celowy wytypowano jeden dokument na kwotę 10.782,0 zł aby potwierdzić prawidłowość ewidencji rozrachunków z danym kontrahentem.

W GDDKiA wylosowano próbę 71 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 16.580.976,94 zł. Niezależnie, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy (10 pozycji o wartości 148.527,64 zł). Wydatki objęte badaniem w łącznej kwocie 16.729.504,58 zł stanowiły 5,7% zrealizowanych wydatków centrali GDDKiA.

NIK pozytywnie oceniła poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz rzetelność i wiarygodność ksiąg rachunkowych prowadzonych przez dysponenta trzeciego stopnia, tj. centralę GDDKiA. W Ministerstwie stwierdzono natomiast, że obowiązujące w 2013 r. zasady rachunkowości, przyjęte zarządzeniem nr 54 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 sierpnia 2012 r., nie zawierały wszystkich elementów określonych w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁵ (uor). W zasadach tych nie było wykazu programów, procedur lub funkcji, wraz z opisem algorytmów i parametrów, co jest wymagane przepisami art. 10 ust. 1 pkt 3 lit.c uor. Ponadto Ministerstwo nie posiadało wydrukowanych zestawień obrotów i sald kont księgi głównej i nie istniała możliwość wykonania na koniec każdego miesiąca takich wydruków z systemu, co jest wymagane przepisem art. 18 ust. 1 uor.

W załączniku nr 4 do przywołanego zarządzenia Nr 54 Ministra, zapisano sprzeczne informacje dotyczące kont zespołu 5, tj. „Zespół 5 – Koszty według typów działalności i ich rozliczenie”. Konta tego zespołu służą do ewidencji i rozliczenia kosztów działalności operacyjnej w układzie według typów działalności (w tzw. układzie kalkulacyjnym). Następnie w tym samym załączniku zapisano: „do kont zespołu 5 prowadzi się ewidencję szczegółową w podziale na funkcje, zadanie, podzadanie, działanie z uwzględnieniem klasyfikacji budżetowej”. Ewidencja dokonywana była według drugiego wariantu.

W księgach rachunkowych Ministerstwa według stanu na dzień 31.12.2013 r. wykazywane były pozycje dotyczące części 26 Łączność, mimo że w dniu 18 listopada 2011 r. zostało utworzone Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, do którego właściwości przeszły sprawy związane z dysponowaniem częścią 26. Ogólna kwota dotycząca części 26 wykazywana w księgach rachunkowych Ministerstwa wynosiła 21.274.034,94 zł.

W księgach rachunkowych Ministerstwa wykazane są salda dotyczące nieistniejących ministerstw i urzędów, np.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (saldo 11.667,77 zł), Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych (588,00 zł), Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad (392,00 zł), Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (19.044,46 zł), KBN (11,00 zł), BOTM (98,00 zł). Wykazane są również rozrachunki z b. Ministerstwem Transportu w kwocie 146.827,22 zł i salda dotyczące gospodarstwa pomocniczego, np.: GP 11.584,14 zł, GP środki otrzymane 11.584,14 zł, GP kaucje 6.506,80 zł, GP wadium 1.950,48 zł, GP piloty 6.583,77 zł, GP fundusze 72.480,18 zł, GP rozrachunki 155.376,32 zł. Główny księgowy Ministerstwa wyjaśnił, że „Rozrachunki ze zlikwidowanym gospodarstwem pomocniczym nie są aktualne i wynikają z braku uzgodnień”. W księgach rachunkowych Ministerstwa wykazane były również salda z tytułu wynagrodzeń, nagród, zwrotu składki ZUS z lat: 2001, 2003, 2004, 2005 i 2010, koszty postępowania sądowego, a także zwrot kosztów zastępstwa procesowego z lat 2009–2011.

²⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

Należy nadmienić, że w pierwszych miesiącach 2014 roku Ministerstwo dokonało analizy części środków widniejących na rachunku depozytowym, w skutek czego kwota 296.834,59 zł została w dniu 28.02.2014 r. przekazana na rachunek dochodów budżetowych. Ministerstwo wysłało też wezwania do potwierdzenia sald. Wad z 2009 i 2010 r., zatrzymane na podstawie art. 46 ust. 4a ustawy Prawo zamówień publicznych, w kwocie 65.000,0 zł, zgodnie z wyjaśnieniami głównego księgowego, zostaną niezwłocznie przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa, po otrzymaniu dyspozycji o zwrot przygotowywanej przez pracowników zamówień publicznych.

III. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego oraz planu finansowego Funduszu Kolejowego

NIK dodatkowo przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę:

- obsługi Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) i Funduszu Kolejowego (FK) przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)²⁶;
- wykonania w 2013 r. planu zadań rzeczowych przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), finansowanych ze środków KFD²⁷;
- wykorzystania w 2013 r. limitu środków FK przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA (PKP PLK SA)²⁸.

Zgodnie ze strategią rządową, KFD przejął pełny zakres finansowania inwestycji na drogach krajowych, określonych w „Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015” przyjętego przez Radę Ministrów uchwałą Nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 roku²⁹. Należy jednak podkreślić, iż funkcjonowanie KFD umożliwia prefinansowanie tych projektów drogowych, które są współfinansowane ze środków unijnych. Refundacja tych środków stanowi z kolei główne źródło wpływów KFD. Środki FK miały dotychczas znacznie mniejsze znaczenie w finansowaniu infrastruktury kolejowej³⁰. Skutkowało to jednak mniejszym stopniem (w porównaniu z infrastrukturą drogową) wykorzystania środków unijnych z przeznaczeniem na rozwój infrastruktury kolejowej.

1. Obsługa funduszy przez Bank Gospodarstwa Krajowego

1.1. Przygotowanie i obsługa wykonania planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działalność BGK w zakresie obsługi KFD w 2013 roku. Działając na podstawie obowiązujących przepisów³¹, BGK bez zbędnej zwłoki zatwierdził plan finansowy KFD na 2013 r., rzetelnie i gospodarnie zarządzał środkami zgromadzonymi na rachunku KFD oraz płynnością finansową tego funduszu, prawidłowo dokonał podziału i zwrotu opłaty paliwowej, rzetelnie dokonywał wypłat ze środków KFD, a także prawidłowo określił wysokość wynagrodzenia prowizyjnego z tytułu obsługi tego funduszu. Ponadto BGK terminowo przekazywał kwartalne i roczne sprawozdania z realizacji planu finansowego KFD, miesięczne zestawienia operacji dotyczących płatności dla projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej (UE) oraz informacje o zasileniu rachunku KFD środkami z tytułu refundacji z budżetu środków europejskich.

W dniu 27 grudnia 2012 r. Zarząd BGK podjął uchwałę w sprawie akceptacji planu finansowego KFD na 2013 r., w brzmieniu uzgodnionym przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministra Finansów i zaopiniowanym przez Ministra Rozwoju Regionalnego. W planie tym przewidywano wpływy na poziomie 18.671,3 mln zł, w tym 3.740,9 mln zł z opłaty paliwowej, 7.169,2 mln zł tytułu refundacji z funduszy UE, 5.797,5 mln zł z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji oraz 1.878,5 mln zł w ramach systemu „koncesyjnego”. Wydatki KFD określono zaś na poziomie 20.199,9 mln zł, w tym 14.976,7 mln zł na zadania realizowane przez GDDKiA.

W dniu 3 lipca 2013 r. Zarząd BGK podjął uchwałę w sprawie akceptacji projektu Zmiany nr 1 planu finansowego KFD na 2013 rok³², która została w dniu 23 lipca 2013 roku uchwalona przez Zarząd BGK. W planie KFD po tej

²⁶ Kontrola nr I/14/001.

²⁷ Kontrola nr I/14/002.

²⁸ Kontrola nr I/14/003.

²⁹ Niepublikowana.

³⁰ Na przykład, przeznaczone w 2013 r. środki FK w kwocie 267,9 mln zł na dofinansowanie kolejowych zadań inwestycyjnych realizowanych przez PKP PLK SA stanowiły 30,1% wydatków inwestycyjnych ogółem ze wszystkich źródeł finansowania.

³¹ W tym: ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 931 ze zm.) postanowień Porozumienia z dnia 24 lipca 2009 r. i z dnia 11 października 2013 r. w sprawie obsługi Krajowego Funduszu Drogowego oraz umowy z dnia 12 października 2011 r. o świadczenie usług w portalu komunikacyjnym BGK – ZLECENIA w zakresie obsługi wniosków o wypłatę ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.

³² Zgłoszonego przez Ministra w dniu 27 czerwca 2013 r., a następnie uzgodnionego z Ministrem Finansów i zaopiniowanym przez Ministra Rozwoju Regionalnego.

zmianie przewidywano wpływy na poziomie 15.057,9 mln zł, w tym 3.480,0 mln zł z opłaty paliwowej, 5.490,9 mln zł z refundacji funduszy UE, 4.243,5 mln zł z kredytów, pożyczek i obligacji oraz 1.722,1 mln zł z systemu koncesyjnego. Wydatki KFD po zmianie określono w łącznej wysokości 17.540,4 mln zł, w tym 12.819,5 mln zł na zadania realizowane przez GDDKiA oraz 2.248,5 mln zł w ramach systemu koncesyjnego³³.

Wykonanie planu finansowego KFD w 2013 r. po zmianach przedstawiają dane zamieszczone w tabeli 1. Z danych tych wynika, że wpływy KFD ogółem były o 1.878,9 mln zł mniejsze od planowych. Przyczyną tego był przede wszystkim brak konieczności uruchomienia środków z trzech planowanych transz kredytów w Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Należy przy tym zauważyć, że na 2013 r. nie zaplanowano emisji obligacji BGK na rzecz KFD. Wydatki KFD ogółem były o 3.270,5 mln zł mniejsze od określonych w planie po zmianach. W 2013 r. wszystkie wnioski o płatność ze środków KFD zostały złożone w BGK przez GDDKiA. Łączna liczba wniosków zrealizowanych w 2013 r. przez BGK wyniosła 20.397. Formalno-merytoryczna weryfikacja wniosków odbywała się zgodnie z zasadami określonymi w Instrukcji służbowej BGK pn. „Zasady gospodarowania środkami KFD”.

Tabela 1. Wykonanie planu finansowego KFD w 2013 r. (w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2012 r.	2013 r.		
			Plan po zmianach	Wykonanie	% (5:4)x100
1	2	3	4	5	6
I.	Stan środków (na początku roku)	750,8	3.293,6	x	x
II.	WPLYWY OGÓŁEM, W TYM:	25.845,40	15.057,9	13.179,0	87,5
1.	wpływy z opłaty paliwowej	3.538,1	3.480,0	3.587,4	103,1
2.	refundacje z funduszy UE	14.282,5	5.490,9	5.297,6	96,5
3.	wpływy z kredytów i pożyczek	2.494,5	4.243,5	2.617,6	61,7
4.	wpływy z emisji obligacji	3.916,7	0,0	0,0	x
5.	wpływy w ramach systemu koncesyjnego	1.305,6	1.722,1	1.507,7	87,6
III.	WYDATKI OGÓŁEM, W TYM:	23.286,2	17.540,4	14.269,9	81,4
1.	wydatki na realizację PBKD	18.598,2	12.819,5	10.119,5	78,9
2.	obsługa kredytów i pożyczek oraz obligacji	2.718,3	2.400,9	2.400,1	99,9
3.	wynagrodzenie prowizyjne dla BGK	8,5	14,0	6,1	43,3
4.	wydatki w ramach systemu koncesyjnego	1.864,8	2.248,5	1.717,8	76,4
IV.	Stan środków (na koniec roku)	3.293,6	x	2.205,0	x

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań BGK z wykonania planów finansowych KFD w 2012 r. i w 2013 r.

W 2013 r., z tytułu tzw. zobowiązań sztywnych, dokonywane były wypłaty ze środków KFD związane z obsługą jego zadłużenia. Dotyczyły one spłaty odsetek od 16 kredytów zaciągniętych na rzecz KFD w EBI, spłaty rat kapitałowych od 3 kredytów EBI, obsługi kuponu odsetkowego i wykupu ¼ kwoty 10-letnich obligacji BGK (wyemitowanych w 2006 r. na kwotę 200,0 mln €) oraz obsługi kuponu odsetkowego i opłat z tytułu obligacji wyemitowanych na rzecz KFD w latach 2009–2012. Łączna suma spłaconych rat kapitału i odsetek od uruchomionych transz kredytów EBI oraz obsługa obligacji w 2013 r. wynosiła 2.400,1 mln zł³⁴.

W grupie wydatków w ramach systemu koncesyjnego finansowano system elektronicznego poboru opłat, dokonywano płatności na rzecz spółek eksploatujących autostrady płatne oraz wypłat z rachunku opłat drogowych na cele ustawowe i usługi doradcze, a także wypłat z tytułu odszkodowań oraz płatności wynikające z umów o budowę i eksploatację autostrad płatnych. W I kwartale 2013 r. wydatkowano w tej grupie 271,2 mln zł, w II kwartale – 556,5 mln zł, w III kwartale – 370,7 mln zł i w IV kwartale – 519,5 mln zł.

W 2013 r. BGK prawidłowo zarządzał płynnością finansową KFD. Nie wystąpiły przypadki niedoboru środków KFD na realizację zadań wskazanych w planie rzeczowo-finansowym i nie było przypadków przejściowego finansowania zadań ze środków BGK.

Łączna kwota zobowiązań KFD wynosiła na koniec 2013 r. 45.577,3 mln zł i była mniejsza o 532,4 mln zł od wielkości planowanej, tj. o 1,1%. Zobowiązania te były większe od ich kwoty na koniec 2012 r. o 1.388,9 mln zł, tj. o 3,1%. Największą pozycję w pasywach KFD na dzień bilansowy stanowiły zobowiązania z tytułu

³³ Pozostałe wydatki związane były z obsługą długu zaciągniętego na rzecz KFD, tj. dotyczyły odsetek i spłat rat kapitałowych od kredytów oraz wykupu, obsługi odsetek i opłat z tytułu emisji obligacji na rzecz KFD.

³⁴ W 2014 r. – według długoterminowej projekcji BGK – wypłaty z tytułu omawianych zobowiązań sztywnych KFD mają wynieść łącznie 9.459,0 mln zł, w tym 8.611,7 mln zł z tytułu obsługi obligacji.

wyemitowanych na jego rzecz dłużnych papierów wartościowych (25.731,2 mln zł), z czego kwota kapitału wyniosła 25.417,6 mln zł. W stosunku do stanu z końca grudnia 2012 r., stan tych zobowiązań zmniejszył się o 209,1 mln zł. Stan zobowiązań wobec instytucji finansowych, obejmujący kapitał i naliczone odsetki od kredytów EBI na dzień 31 grudnia 2013 r. osiągnął wartość 18.285,8 mln zł i był o 2.649,6 mln zł większy od ich stanu na koniec 2012 r., tj. o 16,9%.

1.2. Przygotowanie i obsługa wykonania planu finansowego Funduszu Kolejowego

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działalność BGK w zakresie obsługi FK w 2013 roku. Działając na podstawie obowiązujących przepisów³⁵, BGK bez zbędnej zwłoki zatwierdził plan finansowy FK na 2013 r., rzetelnie i gospodarnie zarządzał środkami zgromadzonymi na rachunku FK, prawidłowo dokonał podziału opłaty paliwowej oraz wypłat ze środków FK, a także prawidłowo określił wysokość wynagrodzenia prowizyjnego z tytułu obsługi tego funduszu. Ponadto BGK terminowo przekazywał kwartalne i roczne sprawozdania z realizacji planu finansowego FK oraz pisemne potwierdzenia dokonanych wypłat ze środków FK.

Plan finansowy FK na 2013 rok został zatwierdzony w dniu 17 maja 2013 roku³⁶. W dniu 21 października 2013 r., na podstawie uchwały nr 176/2013 Rady Ministrów z dnia 1 października 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zatwierdzenia Programu rzeczowo – finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w 2013 r., Zarząd BGK podjął uchwałę w sprawie akceptacji projektu Zmiany nr 1 Planu finansowego FK na 2013 rok. W dniu 22 października 2013 r. BGK przekazał projekt Zmiany nr 1 Planu finansowego FK na 2013 r. do akceptacji przez ministra, który zaakceptował ten projekt w dniu 24 października 2013 roku. Plan ten przewidywał wpływy na poziomie 1.011,1 mln zł, a limit wydatków został określony w wysokości 1.321,9 mln zł. Szczegółowe dane dotyczące realizacji planu finansowego FK w 2013 r. zawiera tabela 2.

BGK dokonał w 2013 r. podziału opłaty paliwowej zgodnie z art. 37i ustawy o KFD, tj. przekazał 20,0% wpływów na rachunek FK. Dodatkowo, w miesiącach styczeń–październik, FK został zasilony z tego źródła kwotą 100 mln zł. W konsekwencji, z tytułu opłaty paliwowej wpływy FK w 2013 r. wyniosły 1.021,9 mln zł, co stanowiło 102,7% kwoty planowanej. Dyspozycje podziału i przekazania środków, zgromadzonych z tytułu opłaty paliwowej, zostały przekazane w terminie nie przekraczającym 7 dni. Zwrot nadpłaty opłaty paliwowej nastąpił na wskazane rachunki izb celnych, proporcjonalnie do podziału określonego w § 23 umowy oraz w terminach w niej wskazanych, tj. w terminie 7 dni od dnia otrzymania wystąpienia o zwrot od dyrektora właściwej izby celnej. W 2013 r. zwrot nadpłaty paliwowej wyniósł 287.684,2 zł.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagrodzenia prowizyjnego Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu prowadzenia Funduszu Kolejowego, BGK dokonał wypłat wynagrodzenia prowizyjnego w wysokości iloczynu kosztów faktycznie poniesionych przez Bank z tytułu obsługi FK i współczynnika 1,06. Podstawę do jego obliczenia stanowiły koszty faktycznie poniesione przez Bank z tytułu prowadzenia FK. W 2013 r. z tego tytułu FK został kasowo obciążony kwotą 557,0 tys. zł (za okres grudzień 2012 r. – listopad 2013 r.). Wynagrodzenie prowizyjne BGK naliczone za 2013 r. w ujęciu memorialowym za okres styczeń – grudzień 2013 r. wyniosło 567,5 tys. zł, z czego koszty działania wyniosły 535,4 tys. zł.

³⁵ W tym ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz.U. z 2006 r., Nr 12, poz. 61 ze zm.), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wynagrodzenia prowizyjnego Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu prowadzenia Funduszu Kolejowego (Dz.U. Nr 121, poz. 834) oraz postanowień umowy z dnia 7 lipca 2006 r. w sprawie obsługi Funduszu Kolejowego (ze zmianami).

³⁶ Tj. z przeszło 5-miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z postanowień umowy w sprawie obsługi FK. Nieuchwalenie tego planu do końca 2012 r. nie było spowodowane działaniami Banku, lecz wynikało z późnego przekazania przez ministra właściwego do spraw transportu danych dotyczących wydatków FK w 2013 r. (w dniu 31 grudnia 2012 r.), których aktualność została potwierdzona dopiero w dniu 20 marca 2013 roku. Ponadto, minister przesłał do Banku uchwałę Rady Ministrów z dnia 19 marca 2013 r. w sprawie zatwierdzenia Programu rzeczowo-finansowanego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w 2013 r. dopiero w dniu 10 kwietnia 2013 r., z jednoczesnym wnioskiem o zaktualizowanie uchwalonego przez Zarząd BGK projektu Planu finansowego FK na 2013 rok.

Tabela 2. Wykonanie planu finansowego FK w 2013 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w 2012 r.	2013 r.		
			Plan po zmianach	Wykonanie	% (5:4)x100
1	2	3	4	5	6
I.	Stan środków (na początku roku)	112.744,0	328.485,3	x	x
II.	WPŁYWY OGÓŁEM, W TYM:	1.021.829,6	1.011.081,1	1.039057,4	102,8
1.	wpływy z opłaty paliwowej	1.009.533,2	995.000,0	1.021857,4	102,7
2.	odsetki	286,6	183,6	185,2	100,8
3.	wpływy z bonów pieniężnych NBP	12.009,9	8.742,5	8.922,6	102,1
4.	wpływy z inwestycji w papiery skarbowe	0,0	2.392,4	3.321,8	138,8
5.	inne wpływy	0,0	4.762,4	4.770,2	100,2
III.	WYDATKI OGÓŁEM, W TYM NA:	806.088,3	1.321.878,5	1.248.705,9	94,5
1.	inwestycje kolejowe PKP PLK SA	149.888,0	267.889,2	254.810,7	95,1
2.	inwestycje PKP SKM sp. z o.o.	0,0	12.000,0	12.000,0	100,0
3.	Remonty i utrzymanie linii kolejowych przez PKP PLK SA	47.033,1	339.839,2	329.775,0	97,0
4.	zakup, modernizację i naprawę pojazdów kolejowych przez samorządy województw	94.088,1	136.561,0	86.563,1	63,4
5.	nabycie przez Skarb Państwa akcji PKP PLK SA	350.000,0	500.000,0	500.000,0	100,0
6.	zarządzanie infrastrukturą przez PKP PLK SA	14.539,8	65.000,0	65.000,0	100,0
7.	wynagrodzenie prowizyjne BGK	539,3	589,1	557,0	94,6
IV.	Stan środków (na koniec roku)	328.485,3	17.687,9	118.836,8	671,9

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań BGK z realizacji planów finansowych FK w 2012 r. i w 2013 r.

W 2013 r. BGK nie zaciągał na rzecz FK kredytów i pożyczek oraz nie emitował obligacji w celu dodatkowego zasilenia tego funduszu. Nie wystąpiły również przypadki finansowania realizacji zadań ze środków własnych BGK. Ponadto, w 2013 r. nie wystąpiły przypadki spłaty zaciągniętych przez BGK na rzecz FK kredytów i pożyczek wraz z odsetkami i innymi kosztami obsługi kredytów i pożyczek oraz na pokrycie kosztów emisji i wykupu obligacji, bądź spłaty zobowiązań wynikających z udzielonych przez Skarb Państwa gwarancji i poręczeń.

BGK, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o FK sporządził dla FK odrębny bilans oraz rachunek zysków i strat. Na dzień 31 grudnia 2013 r. suma bilansowa FK wynosiła 118.836,8 tys. zł. Kwota ta była prawie 7-krotnie wyższa od zakładanej w planie finansowym FK po zmianie. Tak wysoka suma bilansowa była przede wszystkim skutkiem niepełnego wykorzystania limitu środków przeznaczonych dla poszczególnych województw na zakup, modernizację oraz naprawy pojazdów kolejowych w ramach organizacji regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. Na ten cel wyplacono 86.583,1 tys. zł, co stanowiło 63,4% planowanego limitu środków³⁷. Środki pozostające na rachunku FK na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosły 19.858,0 tys. zł, a środki zaangażowane w bony pieniężne NBP wynosiły 98.978,7 tys. zł. W pasywach FK występowała ujęta memoriałowo nadwyżka zasilen FK nad środkami wpływającymi (w wysokości 118.844,3 tys. zł).

W 2013 r. BGK zrealizował 387 wniosków o wypłatę ze środków FK na łączną kwotę 1.248,1 mln zł oraz złożył 11 dyspozycji wypłaty FK z tytułu wynagrodzenia prowizyjnego (na kwotę 557,0 tys. zł). Łączna kwota zrealizowanych wniosków stanowiła 94,5% kwoty ujętej w planie finansowym po zmianie. Bank terminowo dokonywał wypłat ze środków FK. Kontrola formalno-merytoryczna wniosków odbywała się zgodnie z obowiązującymi w BGK zasadami.

2. Wykonanie planu zadań drogowych finansowanych ze środków KFD

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność GDDKiA w zakresie wykonania w 2013 r. planu zadań rzeczowych, finansowanych ze środków KFD. Prawidłowa działalność GDDKiA w zbadanym zakresie dotyczyła w szczególności:

- przygotowania informacji wymaganych do sporządzenia projektu planu finansowego KFD na 2013 r.;
- dokonywania w ciągu roku zmian w planie finansowania zadań drogowych;
- wypełniania obowiązków związanych z przekazywaniem do BGK informacji o planowanych na poszczególne miesiące 2013 r. oraz szacowanych na następne 3 miesiące łącznych kwotach wypłat ze środków KFD;

³⁷ Trzy województwa (tj. kujawsko-pomorskie, małopolskie i podkarpackie) wykorzystywały zaplanowane środki w stopniu mniejszym niż 50%, a województwo świętokrzyskie w ogóle nie wykorzystywało środków FK, przewidzianych na ten cel w 2013 r.

- składania do BGK wniosków o wypłatę ze środków KFD;
- przeprowadzenia w 2013 r. przetargów na realizację zadań drogowych, finansowanych ze środków KFD.

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

- nieprzekazywaniu na rachunek KFD opłat i kar, określonych w art. 40a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁸ oraz wpłat z opłat określonych w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³⁹, w terminie pierwszych dwóch dni roboczych po zakończeniu tygodnia, w którym kwoty te wpłynęły do GDDKiA. Nieterminowe przekazanie w 2013 r. stosownych wpływów dotyczyło odpowiednio kwoty 1.215,1 tys. zł przekazanej w 31 transzach od 1 do 14 dni po upływie obowiązującego terminu i kwoty 6.869,3 tys. zł przekazanej w 7 transzach od 2 do 28 dni po terminie;
- nienależytemu przygotowaniu do przekazania wykonawcom placów budowy, co skutkowało opóźnieniem rozpoczęcia robót i obciążeniem w 2013 r. środków KFD kwotą 1.203,9 tys. zł kar umownych, naliczonych przez wykonawców 3. inwestycji drogowych.

NIK zwróciła również uwagę na fakt, że podejmowane w 2013 r. przez GDDKiA działania nie doprowadziły do wykonania planu rzeczowego zadań drogowych, finansowanych ze środków KFD. W przypadku 29 spośród 55 odcinków dróg nastąpiło wydłużenie umownych terminów ich realizacji. Konieczność odstąpienia – z winy wykonawców - od realizacji 4 kontraktów w 2012 r., 5 kontraktów w 2013 r. i 2 kontraktów na początku 2014 r., świadczy o nietrafnej ocenie zdolności oferentów (przy udzielaniu zamówień publicznych), z którymi zawarto kontrakty, do rzetelnego wykonania powierzonych im zadań.

W dniu 17 maja 2013 r. GDDKiA poinformowała Ministerstwo o przewidywanym niewykonaniu w 2013 r. wydatków w kwocie ok. 1.660,0 mln zł, zaplanowanych na zadania drogowe. Stanowiło to podstawę do dokonania wspomnianej Zmiany nr 1 Planu finansowego KFD. Zgodnie z wnioskowaną zmianą zmniejszono zaplanowaną na finansowanie zadań drogowych kwotę z 14.976,7 mln zł do kwoty 12.606,8 mln zł (tj. o 15,8%)⁴⁰.

Plan finansowy KFD na 2013 r. zarówno ten z 27 grudnia 2012 r., jak i po Zmianie nr 1, nie zawierał wyszczególnienia kwot wydatków, zaplanowanych na poszczególne zadania drogowe, lecz grupy zadań, zamieszczonych w tabeli 3. Kwoty planowanych wydatków na poszczególne zadania drogowe zostały natomiast ujęte w planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA według stanu na dzień 15 stycznia 2013 roku. W wykazie zadań na potrzeby wniosków o wypłatę środków z KFD w podstawowych grupach zadań drogowych wyszczególniono 94 pozycje, spośród których 69 zadań zaplanowano do finansowania w 2013 roku⁴¹.

Tabela 3. Wykonanie planu wydatków z KFD w 2013 r. na realizację zadań drogowych (w mln zł)

LP	Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	% realizacji
1	2	3	4	5
I.	ZADANIA DROGOWE OGÓLEM, W TYM:	12.441,8	9.835,7	79,1
1.	autostrady	4.193,9	3.163,1	75,4
2.	drogi ekspresowe	6.819,2	5.713,6	83,8
3.	obwodnice	946,1	776,9	82,1
4.	wzmocnienia i przebudowy	155,0	100,2	64,6
5.	pozostałe	327,5	81,9	25,0
II.	REMONTY DRÓG KRAJOWYCH	165,0	165,0	100,0
III.	WYPŁATY DLA PODWYKONAWCÓW*	212,6	118,8	55,9
Łączne wydatki na zadania drogowe		12.819,5	10.119,5	78,9

* - Z tytułu niezaspokojonych należności dokonywane na mocy ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych⁴².

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdania BGK z wykonania planu finansowego KFD w 2013 r.

³⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

³⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

⁴⁰ Bez wypłat dla podwykonawców z tytułu niezaspokojonych należności.

⁴¹ Pozostałe zadania zrealizowano przed 2013 r. lub przewidziano do wykonania w latach następnych.

⁴² Dz.U. z 2012 r., poz. 891 ze zm.

W grupie 17 zadań dotyczących autostrad przewidziano do finansowania w 2013 r. ze środków KFD 16 zadań, w grupie 29 zadań dotyczących dróg ekspresowych przewidziano finansowanie 26 zadań, w grupie 34 zadań dotyczących obwodnic przewidziano finansowanie 21 zadań, a w grupie 14 zadań dotyczących wzmocnień i przebudowy do finansowania ze środków KFD przewidziano 6 zadań.

Stwierdzono, że spośród 69 zadań drogowych, zaplanowanych do finansowania w 2013 r. ze środków KFD, do końca 2013 r. utrzymano w niezmienionych wielkościach zaplanowane kwoty dla 31 zadań⁴³. Dotyczyło to 3 zadań budowy autostrad, 12 zadań budowy dróg ekspresowych, 13 zadań budowy obwodnic i 3 zadań obejmujących wzmocnienia i przebudowę dróg.

Zadania budowy dróg krajowych i autostrad zaplanowane na 2013 r. zostały zrealizowane przez GDDKiA w 73,4% w ujęciu rzeczowym⁴⁴ i w 79,3% w ujęciu finansowym. Plan finansowy KFD na 2013 r. (po zmianie) w zakresie wydatków na zadania drogowe nie został wykonany w zadowalającym stopniu. Na realizację wszystkich zadań inwestycyjnych, wyszczególnionych w załączniku do Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 (PBDK), wydatkowano 79,1% środków określonych w planie finansowym KFD. Tylko na remonty dróg krajowych wydatkowano całość zaplanowanych środków.

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

Budowę dróg krajowych w grupach zadań, wyszczególnionych w tabeli 4, GDDKiA wykonywała w ramach 134 odcinków realizacyjnych. Przed 2013 r. oddano do ruchu 78 z tych odcinków. W 2013 r. realizowano 55 odcinków (realizację 1 odcinka planowano rozpocząć po 2013 r.).

W 2013 r. nastąpiło wydłużenie terminu realizacji 29 spośród 55 odcinków budowanych dróg (tj. 52,7%), w tym w 11 przypadkach na skutek odstąpienia od umowy z wykonawcą⁴⁵ (w 2012 r. odstąpiono od realizacji 4 kontraktów na wykonanie odcinków autostradowych, w 2013 r. – od umów dla 5 odcinków dróg, a w 2014 r. – dla 2 odcinków autostradowych)⁴⁶. W 17 pozostałych przypadkach wydłużenie terminu realizacji budowanych odcinków dróg wystąpiło na skutek zmiany terminu wprowadzonej aneksami do pierwotnie zawartych umów z wykonawcami.

Konieczność wydłużenia terminów realizacji powyższych odcinków dróg w 22 przypadkach wynikała głównie z warunków klimatycznych uznanych za wyjątkowo niesprzyjające (warunki zimowe, które wystąpiły w marcu i kwietniu oraz ciągle intensywne opady deszczu, które wystąpiły w maju, czerwcu i lipcu 2013 r.). Przyczyną przedłużenia czasu realizacji zadań było również występowanie na placach budowy nieprzewidywalnych warunków fizycznych, w tym warunków gruntowo-wodnych innych niż określone w dokumentacji projektowej, zła organizacja pracy części wykonawców na budowie, a także wystąpienie stanowisk archeologicznych. Na niski stopień wykonania planu realizacji zadań drogowych miały też wpływ przedłużające się procedury administracyjne prowadzone przez wojewodów w zakresie wywłaszczenia i ustalenia odszkodowania za nieruchomości przeznaczone do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa. Na przykład, w przypadku budowy:

⁴³ Oddano do ruchu 359,4 km na 489,5 km planowanej długości dróg.

⁴⁴ Największe kwotowo zmiany w planowanych wydatkach na finansowanie zadań drogowych ze środków KFD wprowadzono w przypadku budowy: odcinka autostrady A-1 Toruń – Stryków (pierwotną kwotę w wysokości 1.213.545,1 tys. zł zmniejszono ostatecznie do kwoty 1.044.114,5 tys. zł), odcinka autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów, węzeł Krzyż – węzeł Rzeszów Wschód wraz z odcinkiem drogi ekspresowej S19 węzeł Zachód – węzeł Świlcza (pierwotny plan wydatków został zmniejszony z kwoty 1.302.600,6 tys. zł do kwoty 842.572,3 tys. zł) oraz odcinka autostrady A-4 Rzeszów – Korczowa (pierwotny plan wydatków zmniejszono z 1.296.921,5 tys. zł do kwoty 973.073,4 tys. zł).

⁴⁵ Należy podkreślić, że w 2013 r. GDDKiA podejmowała działania, których celem było m.in. zapewnienie płynności finansowej wykonawców zadań drogowych i niedopuszczenie do wypowiedzenia umowy o realizację inwestycji. W szczególności dokonywano przyspieszenia płatności faktur za wykonane roboty, rezygnując z możliwości dokonywania płatności w terminie późniejszym, tj. zgodnym z postanowieniami kontraktu. Wydatki poniesione ze środków KFD w ramach tych działań stanowiły kwotę 1.143.892,9 tys. zł, tj. 11,4% ogólnej kwoty wydatków (10.000.681,9 tys. zł) poniesionych w 2013 r. na realizację zadań inwestycyjnych wyszczególnionych w załączniku do PBDK.

⁴⁶ Budowa autostrady A-1 Stryków – Tuszyn i autostrady A-4 odcinek Rzeszów w. Wschód – Jarosław w. Wierzbna. W 2013 r. zawarto 6 nowych kontraktów na kontynuację rozpoczętych inwestycji, a na 2014 r. pozostało zawarcie 3. nowych kontraktów dla odcinków, od których realizacji odstąpiono (oraz 2 nowych kontraktów zerwanych w dniu 14 stycznia 2014 r.).

- autostrady A-4 Tarnów-Rzeszów odc. w. Dębica Pustynia – w. Rzeszów Zachodni – realizację wydłużono o 165 dni, w tym ze względu na występowanie na placu budowy warunków innych niż przewidziano w dokumentacji projektowej;
- drogi ekspresowej S-2 w Warszawie odc. A-2 w. Konotopa – S-2 w. Lotnisko – termin realizacji wydłużono o 487 dni, w tym ze względu na konieczność sporządzenia dokumentacji zamiennej dla 2 obiektów budowlanych, zamiennej dokumentacji i pozwolenia na budowę tymczasowej przejeźdźni w węźle Puławska oraz wykonania wzmocnienia podłoża gruntowego w rejonie Jeziorka Okragłe;
- obwodnicy Hrubieszowa na drodze nr 74 – termin umowy ukończenia robót wydłużono o 341 dni z powodu konieczności wprowadzenia wzmocnienia podłoża nasypu w rejonie rzeki Huczwy oraz zmiany sposobu posadowienia obiektu nr 12 ze względu na występowanie innych niż założono warunków geotektonicznych.

Wydłużenie czasu realizacji zadań skutkowało z kolei mniejszym niż planowano wykorzystaniem środków KFD. Na przykład, w przypadku budowy drogi ekspresowej S-2 w Warszawie, odcinek węzeł „Konotopa” – węzeł „Puławska” wraz z odcinkiem węzeł „Lotnisko” – Marynarska (S79) wykorzystano 72,6% zaplanowanych środków (z kwoty 694.541,2 tys. zł określonej w planie wydatków GDDKiA).

GDDKiA odstąpiła od umów z winy wykonawców, w przypadku realizacji:

- 7 odcinków budowy autostrad⁴⁷ (w 2013 r. realizowano 12 odcinków objętych kontraktami z wykonawcami). Zaawansowanie rzeczowe realizacji 6 kontraktów wynosiło od 50,0% do 98,8% (na dzień odstąpienia), a zaawansowanie 1 kontraktu (budowa autostrady A-1 Stryków – Tuszyn) wynosiło 7,6%;
- 2 kontraktów dotyczących budowy dróg ekspresowych. W przypadku przebudowy drogi S-8 Piotrków Tryb. – Warszawa, odcinek granica województwa mazowieckiego – Radziejowice wykonawca odmówił wykonania (w ramach kontraktu) docelowej organizacji ruchu, której projekt GDDKiA przekazała po zakończeniu robót, a w przypadku budowy drogi S-17 Kurów – Lublin – Piaski odcinek w. Bogucin – w. Dąbrowica nastąpiło zawieszenie robót do czasu otrzymania wyników ekspertyzy wyjaśniającej przyczynę osiadania gruntu w dolinie rzeki Ciemięgi.

W 2013 r. GDDKiA oddała do ruchu 31 odcinków realizacyjnych (międzywęzłowych) dróg o łącznej długości 359,4 km, co stanowiło 73,4% ich planowanej długości (489,5 km), w tym:

- 10 odcinków autostrad o długości 130,1 km, co stanowiło 86,0% zaplanowanej długości (151,3 km);
- 14 odcinków dróg ekspresowych o łącznej długości 172,9 km, co stanowiło 61,3% zaplanowanej długości (282,3 km);
- 7 odcinków dróg krajowych o łącznej długości 53,9 km, co stanowiło 96,4% planu, w tym 4 odcinki obwodnicowe o długości 18,5 km, 2 odcinki dróg o długości 20,1 km w ramach wzmocnień i przebudowy, obwodnicę Rawicza o długości 9,0 km oraz odcinek o długości 2,5 km realizowany w ramach budowy drogi ekspresowej S-17 Kurów – Lublin – Piaski.

Spośród zaplanowanych do zakończenia w 2013 r. zadań drogowych, nie oddano do ruchu 11 odcinków dróg o łącznej długości 130,1 km, w tym:

- 2 odcinki autostradowe (26,8 km);
- 7 odcinków dróg ekspresowych (90,8 km);
- 2 obwodnic klasy GP/G.

W 2013 r. GDDKiA zorganizowała 90 przetargów na wybór wykonawcy robót drogowych, związanych z realizacją zadań polegających na budowie autostrad, dróg ekspresowych, obwodnic oraz wzmocnieniu i przebudowie dróg krajowych, finansowanych ze środków KFD. W trybie przetargu ograniczonego prowadzono 4 postępowania, a pozostałe 86 postępowania prowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość zawartych umów na podstawie 86 zakończonych w 2013 r. postępowania przetargowych wyniosła 4.268.281,5 tys. zł. W 11, spośród 12 przetargów rozstrzygniętych w 2013 r., które dotyczyły wykonania robót zasadniczych, wyboru wykonawców dokonano na podstawie najniższych kwotowo ofert, określonych jako najkorzystniejsze i stanowiące od 53,5% do

⁴⁷ Łącznie z 2. przypadkami z dnia 14 stycznia 2014 r.

87,2% wartości kosztorysowych inwestycji. GDDKiA ogłosiła 51 przetargów na wybór wykonawców 21 zadań inwestycyjnych, wykazanych w PBDK i planowanych do realizacji od 2014 r., w tym przetarg dla jednego zadania spośród wykazanych w załączniku 1a⁴⁸, 38 przetargów dla zadań wykazanych w załączniku 5⁴⁹ i 12 przetargów dla 11 zadań wykazanych w załączniku 6⁵⁰ do PBDK.

3. Wykonanie programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków FK przez PKP PLK SA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działalność PKP PLK SA w zakresie programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków FK w 2013 roku. Podstawę do sformułowania tej oceny stanowiły ustalenia kontroli, z których wynika, że:

- 1) wykorzystanie przez PKP PLK SA przyznanego na 2013 r. limitu środków FK (łącznie kwocie 672.728,4 tys. zł) wyniosło 96,9% (tj. 651.981,2 tys. zł), podczas gdy w roku poprzednim kształtowało się na poziomie 60,1% (211.461 tys. zł). Na niepełne wykorzystanie w 2013 r. limitu środków FK w kwocie 20.747,2 tys. zł miały wpływ czynniki niezależne od działalności spółki, w tym głównie oszczędności wynikające z negocjacji cenowych z kontrahentami oraz powstałe opóźnienia w dostarczaniu przez wykonawców dokumentacji projektowych i operatów szacunkowych, dotyczących wywłaszczanych nieruchomości, a także – w jednym przypadku – odstąpienie wykonawcy od umowy;
- 2) spośród łącznie 116 zadań inwestycyjnych i remontowych współfinansowanych ze środków FK, których zakończenie zaplanowano w 2013 r., terminowo oraz zgodnie z zaplanowanym zakresem rzeczowym zrealizowano 114 zadań (98,3%). Przyczyny opóźnień w przypadku realizacji dwóch zadań inwestycyjnych leżały po stronie wykonawców i wynikały w jednym przypadku z opóźnień w opracowaniu dokumentacji projektowej, pozyskaniu decyzji lokalizacyjnej i braku operatów szacunkowych dotyczących wywłaszczanych nieruchomości, a w drugim – spowodowane były przerwaniem prac w związku z odstąpieniem wykonawcy od umowy;
- 3) finansowanie zadań realizowanych przez PKP PLK SA w 2013 r. przy udziale środków FK przebiegało zgodnie z zasadami określonymi w umowach o finansowanie ze środków FK remontów i utrzymania infrastruktury kolejowej, inwestycji kolejowych, a także wydatków bieżących związanych z działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, zawartych w 2012 r. z ministrem właściwym ds. transportu⁵¹. Spółka rzetelnie wywiązywała się z postanowień tych umów, m.in. w zakresie:
 - formy i terminowości sporządzanej sprawozdawczości kwartalnej,
 - kompletności, poprawności i terminowości składanych wniosków o wypłaty ze środków FK, w tym wymogów dotyczących załączanej dokumentacji rozliczeniowej,
 - skuteczności w pozyskiwaniu środków FK w wyniku realizacji wniosków o płatność (99,5% wnioskowanej kwoty),
 - prowadzenia ewidencji księgowej wydatków ponoszonych na realizację zadań współfinansowanych ze środków FK;
- 4) zbadane w trybie kontrolnym zamówienia publiczne na realizację zadań współfinansowanych ze środków FK zlecone zostały wykonawcom, wyłonionym zgodnie z zasadami i trybem udzielania zamówień publicznych, określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych;

⁴⁸ Uchwała nr 186/2012 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2012 r. „Załącznik nr 1a – Lista zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 r.”.

⁴⁹ Uchwała nr 222/2013 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. „Załącznik nr 5 – Lista inwestycji realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót zostaną uruchomione w 2013 r.”.

⁵⁰ Uchwała nr 189/2013 Rady Ministrów z dnia 1 października 2013 r. „Załącznik nr 6 – Lista inwestycji polegających na budowie obwodnic na drogach krajowych realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót zostaną uruchomione w 2013 r.”.

⁵¹ Realizacja FK w 2013 r. odbywała się na podstawie umów z dnia: 28 maja 2012 r. o finansowanie ze środków FK remontów i utrzymania infrastruktury kolejowej realizowanych przez PKP PLK SA w latach 2012-2014; 20 czerwca 2012 r. o finansowanie ze środków FK inwestycji realizowanych przez PKP PLK SA w latach 2012-2013 oraz z dnia 31 października 2012 r. o finansowanie lub refundację ze środków FK wydatków bieżących PKP PLK SA związanych z działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową w latach 2012-2014.

5) spółka podjęła skuteczne działania na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych NIK, skierowanych do jej Zarządu po kontroli wykorzystania w 2012 r. środków FK. W rezultacie tych działań, w realizacji środków FK w 2013 r. wyeliminowane zostały wszystkie nieprawidłowości stwierdzone podczas przywołanej kontroli.

Limit środków FK dla PKP PLK SA został ostatecznie określony w łącznej kwocie 672.728,4 tys. zł w programie rzeczowo-finansowym wykorzystania środków FK w 2013 r. (zwanym dalej programem rzeczowo-finansowym lub programem), zatwierdzonym Uchwałą nr 176/2013 Rady Ministrów z dnia 1 października 2013 roku⁵². W stosunku do programu zatwierzonego w dniu 19 marca 2013 r., limit środków FK dla PKP PLK SA został zwiększony o 89.502,6 tys. zł (tj. o 15,4%), w tym o:

- 2.610,6 tys. zł (o 1,0%) na zadania polegające na przygotowaniu oraz realizacji budowy i przebudowy linii kolejowych (część A programu rzeczowo-finansowego);
- 81.892,0 tys. zł (o 31,8%) na zadania w zakresie remontów i utrzymania linii kolejowych (część B programu);
- 5.000,0 tys. zł (o 8,3%) na wydatki bieżące związane z zarządzaniem infrastrukturą kolejową⁵³ (część D programu).

Ponadto, na podstawie art. 9 ust. 5-7 ustawy. o FK dokonano przesunięć środków FK w wysokości 10.085,7 tys. zł (1,5% ogólnej kwoty przyznanego limitu) pomiędzy zadaniami PLK ujętymi wyłącznie w części A programu⁵⁴.

Zgodnie z programem rzeczowo-finansowym na 2013 r., po wyżej wskazanych zmianach, limit przyznaných środków FK dla PKP PLK SA wyniósł łącznie 672.728,4 tys. zł, z czego:

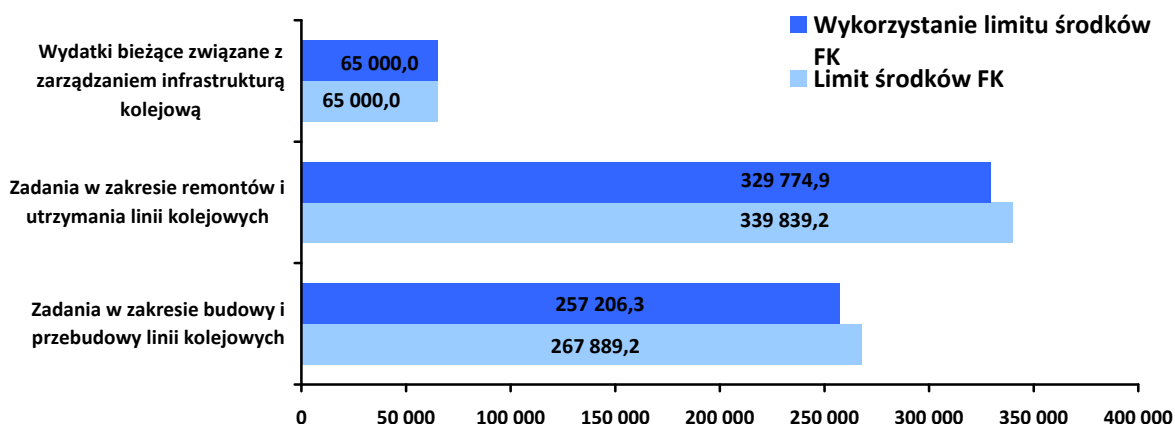
- 267.889,2 tys. zł na zadania polegające na przygotowaniu oraz realizacji budowy i przebudowy linii kolejowych (dofinansowanie 36 zadań o wartości kosztorysowej ok. 3.036.628,9 tys. zł);
- 339.839,2 tys. zł na zadania w zakresie remontów i utrzymania linii kolejowych (dofinansowanie 96 zadań o wartości kosztorysowej ok. 407.418,1 tys. zł);
- 65.000,0 tys. zł na wydatki bieżące związane z zarządzaniem infrastrukturą kolejową, z czego 60.000,0 tys. zł na wynagrodzenia pracowników Służby Ochrony Kolei (SOK), a 5.000,0 tys. zł na wynagrodzenia pracowników Kolejowego Ratownictwa Technicznego (KRT).

W 2013 r. PKP PLK SA wykorzystwała ze środków FK ogółem 651.981,2 tys. zł, co stanowiło 96,9% limitu dofinansowania określonego w programie rzeczowo-finansowym. Niewykorzystano zatem kwotę w wysokości 20.747,2 tys. zł, podczas gdy w 2012 r. niewykorzystana kwota wyniosła 140.139,0 tys. zł, a wykorzystanie limitu środków FK wyniosło 60,1%. Wykorzystanie limitu środków FK w poszczególnych grupach zadań realizowanych w 2013 r. przez PKP PLK SA przedstawiono na wykresie 4.

⁵² Uchwała ta zmieniła Uchwałę nr 54/2013 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2013 r. w sprawie zatwierdzenia Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w 2013 r. (niepublikowana).

⁵³ W szczególności na wynagrodzenia dla pracowników Kolejowego Ratownictwa Technicznego.

⁵⁴ Decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 18 grudnia 2013 r.

Wykres 4. Wykorzystanie limitu środków FK przez PKP PLK SA w 2013 r. (w tys. zł)

Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli w PKP PLK SA.

W ramach części A programu rzeczowo-finansowego PKP PLK SA realizowała 36 planowych zadań inwestycyjnych. Z określonego na ten cel limitu środków FK na 2013 r. spółka wykorzystowała 257.206,3 tys. zł, co stanowiło 96,0% tego limitu (nie wykorzystano 10.682,9 tys. zł). Środki FK przeznaczone zostały na dofinansowanie realizacji wszystkich planowanych zadań inwestycyjnych, a pełne wykorzystanie limitu dofinansowania ze środków FK wystąpiło w przypadku 25 zadań. W 2012 r. niewykorzystana kwota wyniosła 117.112,0 tys. zł, a wykorzystanie przyznanego limitu kształtowało się na poziomie 56,1%.

W ramach części B programu rzeczowo-finansowego PKP PLK SA realizowała 96 zadań planowych, związanych z remontami i utrzymaniem linii kolejowych. W 2013 r. spółka wykorzystowała z określonego na ten cel limitu środków FK kwotę 329.774,9 tys. zł, co stanowiło 97,0% tego limitu (nie wykorzystano 10.064,3 tys. zł). Środki FK przeznaczone zostały na dofinansowanie realizacji wszystkich planowanych zadań remontowych oraz z zakresu utrzymania linii kolejowych, a pełne wykorzystanie limitu dofinansowania ze środków FK dotyczyło 74 zadań. W 2012 r. niewykorzystana kwota wyniosła 22.966,9 tys. zł, a wykorzystanie przyznanego limitu kształtowało się na poziomie 67,2%.

W zakresie wydatków bieżących, związanych z zarządzaniem infrastrukturą kolejową, PKP PLK SA wykorzystowała w 2013 r. całość limitu środków FK, tj. 65.000,0 tys. zł. W roku poprzednim niewykorzystana kwota wyniosła 60,1 tys. zł, a wykorzystanie przyznanego limitu tych środków kształtowało się na poziomie 99,6%.

Z limitu środków FK na dofinansowanie zadań inwestycyjnych w 2013 r. PKP PLK SA nie wykorzystowała 10.682,9 tys. zł i dotyczyło to 11 zadań. Stwierdzono, że przyczyny niewykorzystania tych środków miały charakter niezależny od działalności spółki. Do przyczyn tych należy m.in. zaliczyć:

- oszczędności, które powstały w wyniku końcowych rozliczeń zadań;
- opóźnienia w dostarczaniu przez wykonawców dokumentacji projektowej, a także operatów szacunkowych, dotyczących wywłaszczanych nieruchomości;
- opóźnienia w pozyskiwaniu decyzji lokalizacyjnych;
- uzyskiwanie od kontrahentów faktur z błędami, a także w terminach uniemożliwiającym złożenie wniosków do ministerstwa właściwego do spraw transportu;
- przedłużające się procedury przetargowe oraz pozyskiwania stosownych pozwoleń na budowę;
- odstąpienie wykonawcy od umowy.

Spśród 20 zadań inwestycyjnych, które zgodnie z programem rzeczowo-finansowym miały być zakończone do końca 2013 r.⁵⁵, nie została zakończona realizacja dwóch zadań⁵⁶. Niezakończenie dwóch zadań w planowanym terminie spowodowane było:

- w przypadku zadania nr 9 (budowa toru dojazdowego od stacji Świdnik do terminalu Portu Lotniczego Lublin SA wraz z infrastrukturą towarzyszącą) – opóźnieniami w opracowaniu dokumentacji projektowej oraz w pozyskaniu decyzji lokalizacyjnej, a także brakiem operatów szacunkowych, dotyczących wywłaszczanych nieruchomości. Wykorzystanie środków dofinansowania FK wyniosło w tym przypadku 388,1 tys. zł (56,2%);
- w przypadku zadania nr 15 (przebudowa układu komunikacyjnego wraz z modernizacją wiaduktu kolejowego i przejścia podziemnego w obrębie dworca kolejowego Lublin) – przerwaniem przez wykonawcę prac na obiekcie w związku z oświadczeniem wykonawcy o odstąpieniu od umowy wykonawczej. Wykorzystanie środków dofinansowania FK wyniosło w tym przypadku 745,2 tys. zł (91,6%).

W przypadku 96 zadań remontowych, na których realizację przyznano w 2013 r. dofinansowanie ze środków FK, PKP PLK SA zrealizowała całość przewidzianego zakresu rzeczowego.

W związku z realizacją programu rzeczowo-finansowego, PKP PLK SA złożyła w 2013 r. do ministerstwa właściwego do spraw transportu ogółem 350 wniosków o wypłatę środków z FK na łączną kwotę 655.356,9 tys. zł. W ramach realizacji tych wniosków o płatność, ze środków FK przekazano spółce łącznie 651.981,2 tys. zł, tj. 99,5% wnioskowanej kwoty, w tym z tytułu:

- 1) realizacji zadań inwestycyjnych złożono 172 wnioski na łączną kwotę 259.622,4 tys. zł, a pozyskano 257.206,3 tys. zł (99,1%). Różnica pomiędzy wielkością środków wnioskowanych a wypłaconych spółce wynikała:
 - z zakwestionowania zakresu wykonanych robót na kwotę 936,3 tys. zł;
 - z konieczności przesunięcia środków w ramach należności za roboty zrealizowane w 2013 r. na zobowiązania z 2012 r. (dwa wnioski o płatność na kwotę 1.212,0 tys. zł zostały złożone dwukrotnie);
 - ze zwrotu środków z FK w kwocie 267,8 tys. zł w celu uniknięcia podwójnego finansowania dwóch projektów (w związku ze wzrostem ich dofinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego - EFRR).
- 2) realizacji zadań remontowych złożono 167 wniosków na łączną kwotę 330.734,5 tys. zł, a pozyskano 329.774,9 tys. zł (99,7%). Różnica pomiędzy wielkością środków wnioskowanych a wypłaconych spółce wynikała z:
 - wycofania dwóch wniosków na łączną kwotę 658,8 tys. zł;
 - konieczności przesunięcia środków w ramach zobowiązań z 2012 r. na należności za roboty zrealizowane w I kwartale 2013 r. (jeden wniosek o płatność na kwotę 300,7 tys. zł został złożony dwukrotnie).
- 3) realizacji zadań związanych z bieżącym zarządzaniem infrastrukturą kolejową złożono 11 wniosków na łączną kwotę 65.000,0 tys. zł i pozyskano całość wnioskowanej kwoty.

W wyniku kontroli dokumentacji rozliczeniowej dotyczącej 10 wybranych zadań rzeczowych (sfinansowanych w 2013 r.) o największej wartości środków FK, w tym siedmiu zadań inwestycyjnych⁵⁷ i trzech zdań

⁵⁵ Pozostałe 16 zadań było przewidzianych do zakończenia w latach 2014–2016.

⁵⁶ Nr 9 i 15 części A programu rzeczowo-finansowego.

⁵⁷ Ujętych w części A programu pod nr 1 – Wykonanie systemu informacji pasażerskiej na stacjach Warszawa Wsch./Warszawa Stadion oraz Warszawa Zach./Warszawa Wola, pod nr 4 – Rewitalizacja infrastruktury kolejowej na linii nr 131 Chociw Łaski – Kozubry, pod nr 7 – Modernizacja linii kolejowej nr 8 Radom – Kielce, pod nr 10 – Modernizacja linii kolejowej nr 29 Tłuszcz – Ostrołęka, pod nr 18 – Modernizacja regionalnej linii kolejowej nr 309 Kłodzko Nowe – Kudowa Zdrój na odcinku Duszniki Zdrój – Kudowa Zdrój, pod nr 34 – Rewitalizacja linii kolejowej nr 61 i 572 na odcinku Włoszczowa Pn – Częstochowa Stradom, pod nr 41 – Modernizacja linii kolejowej nr 273 na odcinku Głogów – Zielona Góra – Rzepin – Dolna Odra.

remontowych⁵⁸ nie stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym przy składaniu przez PKP PLK SA 39 wniosków o płatność (stanowiących 11,2% łącznej liczby wniosków o płatność z FK złożonych przez Spółkę w 2013 r.). Objęte kontrolą wnioski o wypłatę środków z FK złożone zostały w formie zgodnej z postanowieniami umów o finansowanie w 2013 r. ze środków FK realizowanych przez spółkę zadań inwestycyjnych i remontowych, tj. były zgodne ze wzorem określonym w załączniku do umów i zawierały wymagane załączniki, w tym m.in. dokumentację potwierdzającą zrealizowanie zadania w zakresie wskazanym w fakturach. Kwoty wykazane w badanych 39 wnioskach o płatność wynikały z wartości faktur, wystawianych przez wykonawców zadań każdorazowo po protokolarnych odbiorach zrealizowanych prac.

Prowadzony przez PKP PLK SA w 2013 r. system finansowo-księgowy umożliwił wygenerowanie wydruków wydatków poniesionych na poszczególne zadania ujęte w programie rzeczowo-finansowym. Wyciąg z konta danego zadania za dany rok wykazywał wartość faktur finansowanych ze środków FK (wartość przyjętych środków trwałych). Kwoty wydatków grupowane były na odrębnych kontach, według kodu źródłowego finansowania. Wydruk zbiorczy FK za 2013 r. zawierał wydatki ogółem zrefundowane z FK.

⁵⁸ Ujętych w części B programu: pod nr 3 – Remont toru nr 1 i 2 w km 2,100 – 16,600 odcinkami poprzez ciągłą wymianę podkładów, mechaniczne czyszczenie podsypki tłuczniowej, podbicie torów, rozjazdów, oraz wykonanie robót towarzyszących na przejazdach na odcinku Poznań Gł. – Poznań Gł. POD – Kiekrz-Rokitnica na linii Poznań Gł. – Szczecin Gł., pod nr 5 – Rewitalizacja toru nr 1 linii kolejowej nr 61 oraz toru nr 3 w stacji Turów, pod nr 26 – Remont toru nr 1 i 2 w km 18,070 – 42,087 poprzez wymianę podkładów, oczyszczenie, uzupełnienie i wymianę podsypki, ułożenie geowłókniny, ścięcie ław torowiska, wykonanie zgrzein, podbicie torów odtworzenie torów bocznych oraz roboty towarzyszące – różne lokalizacje na odcinku Rokietnica – Pęcokowo na linii Poznań Gł. – Szczecin Gł.

IV. Informacje dodatkowe

W zakresie kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 39 Transport Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia pokontrolne do:

- Ministra Infrastruktury i Rozwoju, w którym wniosowała o:
 - 1) podjęcie stosownych działań mających na celu zobowiązanie Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego do urealnienia planowania dochodów budżetowych;
 - 2) wzmocnienie nadzoru nad działalnością Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w zakresie regulowania zobowiązań;
 - 3) dokonanie weryfikacji zapisów na koncie depozytowym i prawidłowe rozliczenie poszczególnych zapisów;
 - 4) opracowanie polityki rachunkowości zgodnej z ustawą o rachunkowości w zakresie wykazu programów i kont zespołu 5;
 - 5) sporządzanie zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej co najmniej na koniec każdego miesiąca, zgodnie z ustawą o rachunkowości;
 - 6) nanoszenie na wszystkie dowody księgowe numerów pozycji dziennika;
 - 7) wyjaśnienie z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji zapisów dotyczących części 26 i wyksięgowanie z ksiąg Ministerstwa zapisów dotyczących tej części budżetowej;
 - 8) uregulowanie procedury wpływu dokumentów przetargowych w zakresie potwierdzania daty i godziny wpływu oferty do MliR.
- Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w którym wniosowała o:
 - 1) skuteczniejszy nadzór nad przestrzeganiem procedury przy zamówieniach publicznych;
 - 2) poprawę skuteczności działań windykacyjnych;
 - 3) opracowanie jednolitej procedury rozkładania na raty, odraczania i umarzania oraz aktualizacji należności budżetowych (z ewentualnym uwzględnieniem dwustopniowego trybu podejmowania decyzji).

W zakresie kontroli wykorzystania środków Funduszu Kolejowego przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA oraz wykonania planu zadań rzeczowych przez GDDKiA finansowanych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego w 2013 r., a także obsługi tych funduszy przez Bank Gospodarstwa Krajowego, Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia pokontrolne do:

- Prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego, w którym nie sformułowano wniosków pokontrolnych;
- Zarządu PKP PLK SA, w którym nie sformułowano wniosków pokontrolnych,
- Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w którym wnioskowano o:
 - 1) podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie przypadków konieczności wypłacania kar umownych z tytułu nienależytego przygotowania placów budowy, przekazywanych wykonawcom inwestycji drogowych;
 - 2) skuteczne egzekwowanie od właściwych komórek organizacyjnych GDDKiA terminowego przekazywania na rachunek KFD środków pochodzących z opłat i kar określonych w art. 40a ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz opłat określonych w art. 46 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2012 r.	2013 r.		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹	Wykonanie	%	
1	2	3	4	5	6	7
	Część 39 – Transport ogółem, w tym:	148 474,5	188 324,0	230 130,8	155%	122%
1.	Dział 600 – Transport i łączność	145 873,8	185 532,0	227 211,1	156%	122%
1.1.	Rozdział 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kol.	6 492,5		9 387,19	145%	
1.2.	Rozdział 60002 – Infrastruktura kolejowa	2 828,5		6 116,75	216%	
1.3.	Rozdział 60004 – Lokalny transport zbiorowy	82,1		528,49	644%	
1.4.	Rozdział 60005 – Autostrady płatne	1 881,9		3,87	0%	
1.5.	Rozdział 60011 – Drogi publiczne krajowe	6 540,5		7 790,40	119%	
1.6.	Rozdział 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	32 426,6		27 675,94	85%	
1.7.	Rozdział 60015 – Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu (w rozdziale nie ujmuje się wydatków na drogi gminne)	0,4		2 570,73	634184%	
1.8.	Rozdział 60041 – Infrastruktura portowa	39,5		599,21	1518%	
1.9.	Rozdział 60042 – Urzędy Żeglugi Śródlądowej	873,1		871,25	100%	
1.10.	Rozdział 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego	51 787,3		124 387,20	240%	
1.11.	Rozdział 60056 – Urząd Lotnictwa Cywilnego	14 384,3		15 294,60	106%	
1.12.	Rozdział 60061 – Polska Agencja Żeglugi Powietrznej			3 216,09		
1.13.	60093 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych	24 896,3		22 968,25	92%	
1.14.	60094 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze	543,4		369,85	68%	
1.15.	Rozdział 60095 – Pozostała działalność	3 097,4		5 431,27	175%	
2.	Dział 750 Administracja publiczna	2 593,2	2 786,0	2 807,5	108%	101%
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	2 593,2		2 799,21	108%	
2.2.	75057 Placówki zagraniczne			8,33		
3.	Dział 752 – Obrona narodowa	7,5	6,0	112,12	1495%	1869%
3.1.	Rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne	7,5		112,12	1495%	

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

- ¹⁾ Ustawa budżetowa znolizowana 27 września 2013 r. lub ustawa budżetowa z 25 stycznia 2013 r., gdy nie wprowadzono zmian.

Załącznik 2. Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie*	2012 r.	2013 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ¹	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Część 39 – Transport	6 840 304,96	5 846 966,00	6 288 941,68	6 153 706,97	90%	105%	98%
1.	Dział 600 – Transport i łączność	6 705 160,75	5 699 549,00	6 142 716,60	6 021 339,90	90%	106%	98%
1.1.	Rozdział 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe	805 175,16	741 698,00	853 257,33	851 657,52	106%	115%	100%
	§2630	434 016,02			442 324,02	102%		
	§2830	371 159,15			409 333,50	110%		
1.2.	Rozdział 60002 – Infrastruktura kolejowa	3 009 403,87	1 817 905,00	2 125 581,25	2 123 849,05	71%	117%	100%
	§2580	1 191 740,13			1 198 529,15	101%		
	§6230	825 227,69			467 308,67	52%		
	§6209	894 696,30			383 339,72	46%		
1.3.	Rozdział 60004 – Lokalny transport zbiorowy			15 569,90	15 569,90			100%
	§6209				15 569,90			
1.3.	Rozdział 60005 – Autostrady płatne	42 418,24	49 128,00	21 731,58	18 871,39	44%	38%	87%
	§6060	22 253,65			12 111,94	54%		
	§4300	19 461,66			6 235,48	32%		
1.4.	Rozdział 60011 – Drogi publiczne krajowe	2 111 243,33	2 300 644,00	2 338 744,49	2 273 412,26	108%	99%	97%
	§4300	881 842,81			874 681,21	99%		
	§4270	780 065,64			689 896,55	88%		
	§6060	162 435,12			428 237,82	264%		
1.5.	Rozdział 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	575 978,63	583 228,00	574 003,86	555 897,09	97%	95%	97%
	§4020	222 136,78			222 389,84	100%		
1.6.	Rozdział 60041 – Infrastruktura portowa	218,54		6,62	6,62	3%		100%
	§2009	218,54			6,62	3%		
1.7.	Rozdział 60042 – Urzędy żeglugi śródlądowej	11 541,12	14 132,00	15 132,00	14 784,37	128%	105%	98%
	§6062	5 241,14						
	§6052				9 500,00	181%		
	§4020	1 637,54						
	§4010	740,39						
1.8.	Rozdział 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego	86 594,51	125 048,00	136 291,32	107 355,26	124%	86%	79%
	§4020	25 534,39			29 822,47	117%		
	§6060	19 032,66						
	§4300				29 134,29	153%		
1.9.	Rozdział 60056 – Urząd Lotnictwa Cywilnego	55 704,62	50 186,00	54 218,48	53 239,69	96%	106%	98%
	§4020	23 497,04			23 109,21	98%		

Lp.	Wyszczególnienie*	2012 r.		2013 r.		6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ¹	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	§4400	7 309,68			7 595,83	104%		
1.10.	Rozdział 60061 – Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	2 399,49	9 507,00					
	§2800	2 399,49						
1.11.	Rozdział 60095 – Pozostała działalność	4 483,23	8 073,00	8 179,76	6 696,75	149%	83%	82%
	§4580	3 079,27						
	§4300				3 575,97			
2.	Dział 750 – Administracja publiczna	105 016,81	111 100,00	109 908,08	97 156,60	93%	87%	88%
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	103 566,41	110 400,00	109 193,08	96 445,82	93%	87%	88%
	§4020	25 173,37			24 270,47	96%		
	§4018	15 426,48			15 935,83	103%		
2.2.	Rozdział 75057 – Placówki zagraniczne	1 111,10	700,00	715,00	710,79	64%	102%	99%
	§4300	1 111,10			710,79	64%		
2.3.	Rozdział 75076 – Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	339,29						
	§4020	272						
3.	Dział 752 – Obrona narodowa	19 965,41	19 002,00	19 002,00	18 828,78	94%	99%	99%
3.1.	Rozdział 75212 – pozostałe wydatki obronne	19 965,41	19 002,00	19 002,00	18 828,78	94%	99%	99%
	§6230	12 453,69			14 050,00	113%		
	§4270	5 620,58			4 182,82	74%		
4.	Dział 803 – Szkolnictwo Wyższe	10 162,00	17 315,00	17 315,00	16 381,68	161%	95%	95%
4.1.	Rozdział – 80306 Działalność dydaktyczna	10 162,00	17 315,00	17 315,00	16 381,68	161%	95%	95%
	§2270	10 162,00			16 381,68	161%		

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

* 263 – Dotacja przedmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, 283 – Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, 258 - Dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, 623 – Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, 620 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, 606 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, 430 – Zakup usług pozostałych, 427 – Zakup usług remontowych, 401 – Wynagrodzenia osobowe pracowników, 402 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej, 200 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, 606 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, 605 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, 440 – Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe, 280 – Dotacja celowa z budżetu dla pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, 458 – Pozostałe odsetki, 227 – Dotacja podmiotowa z budżetu dla uczelni publicznej lub prowadzącej studia doktoranckie jednostki naukowej na pozostałe zadania.

¹⁾ Ustawa budżetowa znowelizowana 27 września 2013 r. lub ustawa budżetowa z 25 stycznia 2013 r., gdy nie wprowadzono zmian.

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2012 r.			Wykonanie 2013 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie 2012 r.	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie 2013 r.	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Część 39 Transport ogółem wg statusu zatrudnienia*, w tym:	6 243	451 893,27	6 032,00	6 308	452 312,50	5 975,38	99,06%
	01	1 219	67 454	4 611,32	1 199	67 747	4 708,61	102,11%
	02	11	1 595	12 083,21	10	1 757	14 643,32	121,19%
	03	5 010	382 417	6 360,89	5 096	382 332	6 252,15	98,29%
	08	0	0		0	32		
	10	3	427	11 870,58	3	444	12 346,69	104,01%
1.	Dział 600 – Transport i łączność, w tym:	5 466	389 160,14	5 933,04	5 527	389 998,87	5 880,21	99,11%
	01	912	42 689,58	3 900,73	887	42 533,76	3 996,03	102,44%
	02	6	960,35	13 338,24	6	1 139,24	15 822,72	118,63%
	03	4 545	345 082,87	6 327,15	4 631	345 881,40	6 224,02	98,37%
	08							
	10	3	427,34	11 870,58	3	444,48	12 346,69	104,01%
1.1.	Rozdział 60012 Generalna Dyr. Dróg Krajowych i Autostrad, w tym:	4 532	331 798,72	6 101,04	4 461	327 320,94	6 114,49	100,22%
	01	842	39 629,11	3 922,12	813	39 251,31	4 023,30	102,58%
	02	2	377,87	15 744,63	2	391,57	16 315,21	103,62%
	03	3 688	291 791,74	6 593,27	3 646	287 678,07	6 575,20	99,73%
	08							
	10							
1.2.	Rozdział 60042 Urzędy Żeglugi Śródl., w tym	62	2 548,29	3 425,12	65	2 664,13	3 415,55	99,72%
	01	18	794,78	3 679,53	19	820,35	3 598,04	97,79%
	02		0,00					
	03	44	1 753,51	3 321,05	46	1 843,77	3 340,17	100,58%
	08							
	10		0,00					
1.3.	Rozdział 60055 Inspekcja Transportu Drogowego, w tym:	531	27 571,29	4 326,94	660	32 747,71	4 134,81	95,56%
	01	19	637,66	2 796,75	18	633,31	2 931,98	104,84%
	02	1	141,13	11 760,92	1	124,03	10 335,42	87,88%
	03	508	26 365,16	4 324,99	638	31 545,90	4 120,42	95,27%
	08							
	10	3	427,34	11 870,58	3	444,48	12 346,69	104,01%

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2012 r.			Wykonanie 2013 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie 2012 r.	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie 2013 r.	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.4.	Rozdział 60056 Urząd Lotnictwa Cywilnego, w tym:	341	27 241,84	6 657,34	341	27 266,09	6 663,27	100,09%
	01	33	1 628,03	4 111,19	37	1 828,79	4 118,90	100,19%
	02	3	441,35	12 259,75	3	623,65	17 323,50	141,30%
	03	305	25 172,46	6 877,72	301	24 813,65	6 869,78	99,88%
	08							
	10							
2.	Dział 750 – Administracja Publiczna w tym:	777	62 733,12	6 728,13	781	62 313,63	6 648,91	98,82%
	01	307	24 764,81	6 722,26	312	25 213,68	6 734,42	100,18%
	02	5	634,63	10 577,18	4	617,96	12 874,21	121,72%
	03	465	37 333,68	6 690,62	465	36 450,29	6 532,31	97,63%
	08				0	31,70		
	10	0	0,00					
2.1.	Rozdział 75001 Urzędy centralnych organów adm	777	62 461,12	6 698,96	781	62 313,63	6 648,91	99,25%
	01	307	24 764,81	6 722,26	312	25 213,68	6 734,42	100,18%
	02	5	634,63	10 577,18	4	617,96	12 874,21	121,72%
	03	465	37 061,68	6 641,88	465	36 450,29	6 532,31	98,35%
	08				0	31,70		
	10							

* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń,

02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe,

03 – członkowie korpusu służby cywilnej,

08 – funkcjonariusze Służby Celnej,

10 – żołnierze i funkcjonariusze.

*** Zgodnie z przepisami § 20 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401–405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich

Lp.	Wyszczególnienie	2012 r.	2013 r.			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem cz. 39, w tym:	20 045 168,30	6 293 042,00	10 677 339,07	10 660 189,55	53%	169%	99,84%
1.	Dział 600 – Transport i łączność	20 045 168,30	6 293 042,00	10 677 339,07	10 660 189,55	53%	169%	99,84%
1.1.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	19 770 153,10	6 293 042,00	10 591 014,53	10 578 501,96	54%	168%	99,88%
1.2.	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	275 015,20	0	86 324,54	81 687,59	30%		94,63%

Załącznik 5. Kalkulacja oceny ogólnej w części 39 Transport

Oceny wykonania budżetu części 39 Transport dokonano stosując kryteria⁶³ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku⁶⁴.

Dochody: 230 130,8 tys. zł

Wydatki (wydatki budżetu krajowego + wydatki budżetu środków europejskich): 16.813.896,5 tys. zł

Łączna kwota G : 17.044.027,3 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków krajowych i budżetu środków europejskich)

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = D : G = 0,0135$

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,9865$

Nie stwierdzono nieprawidłowości w dochodach.

Ocena cząstkowa dochodów: *pozytywna (5)*.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w wydatkach.

Ocena cząstkowa wydatków: *pozytywna (5)*.

Wynik końcowy $Wk = 5 \times 0,9865 + 5 \times 0,0135 = 5,0$ (tj. ocena pozytywna).

Ocena ogólna została obniżona ze względu na stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, tj.:

- 1) wykonanie dochodów tylko w 14,3% zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2013⁶⁵ w części 39 Transport (1.610.495,0 tys. zł). Pomimo faktu, iż podobna sytuacja miała miejsce w 2012 r., a NIK wniosowała o urealnienie planowania w tym zakresie, sytuacja powtórzyła się w 2013 r.;
- 2) występowanie zobowiązań wymagalnych w części 39, które analogicznie jak w 2012 r., związane były z działalnością Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD);
- 3) występowanie nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych przez dysponenta III stopnia (Ministerstwo), które polegały m.in. na:
 - d) braku możliwości wykonania wydruków zestawień obrotów i sald kont księgi głównej,
 - e) niezgodnym z zasadami rachunkowości dla państwowych jednostek budżetowych stosowaniu kont zespołu „5”,
 - f) wykazywaniu w księgach rachunkowych zapisów dotyczących części 26 Łączność, której dysponentem nie jest Minister Infrastruktury i Rozwoju, rozrachunków z nieistniejącymi ministerstwami i urzędami, a także rozrachunków dotyczących gospodarstwa pomocniczego.

⁶³ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁶⁴ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>

⁶⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.

Załącznik 6. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	
1.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Elżbieta Bieńkowska	Minister – od dnia 27 listopada 2013 r.	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Sławomir Nowak	Minister – od dnia 18 listopada 2011 r. do dnia 27 listopada 2013 r.	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	Lech Witecki	p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad	Pozytywnie
3.	Bank Gospodarstwa Krajowego	Dariusz Kacprzyk,	Prezes Zarządu	Pozytywnie
4.	PKP PLK SA	Remigiusz Paszkiewicz,	Prezes Zarządu	Pozytywnie

Załącznik 7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Komisja Infrastruktury
10. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
11. Minister Finansów
12. Minister Infrastruktury i Rozwoju
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego