

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

KIN.430.003.004.2017

Nr ewid. 122/2017/P/17/001/KIN

Informacja
o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2016 r.
w części 39 – Transport

Warszawa czerwiec 2017 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja
o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2016 r.
w części 39 – Transport**

Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Tomasz Emiljan



Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski


Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 07.06. 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

I. Wprowadzenie.....	4
II. Ocena kontrolowanej działalności	6
1. Ocena ogólna	6
2. Uwagi i wnioski.....	7
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich	8
1. Dochody budżetowe	8
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	10
3. Sprawozdania.....	16
4. Księgi rachunkowe.....	17
IV. Wykonanie planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego oraz planu finansowego Funduszu Kolejowego	19
1. Wykonanie planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego	19
1.1. Wpływy	20
1.2. Wydatki.....	22
2. Wykonanie planu finansowego Funduszu Kolejowego.....	24
2.1. Wpływy	25
2.2. Wydatki.....	26
V. Informacje dodatkowe.....	28
Załączniki	30

I. Wprowadzenie

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa¹, Minister Infrastruktury i Budownictwa (dalej: Minister) kieruje działem administracji rządowej transport² oraz jest dysponentem części 39 budżetu państwa – Transport. Przepisy tego rozporządzenia stanowią również, że organami podległymi Ministrowi lub przez niego nadzorowanymi są m.in. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, Główny Inspektor Transportu Drogowego oraz Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

W ramach części 39 – Transport finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami, realizację zadań w ramach 5 funkcji państwa³, w tym głównie w zakresie:

- transportu drogowego i kolejowego;
- transportu lotniczego i infrastruktury lotniczej;
- wspierania zrównoważonego rozwoju transportu;
- koordynacji i zarządzania wdrażania realizacji programów operacyjnych polityki spójności oraz pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016⁴ w części 39 – Transport. Zakres kontroli obejmował badanie:

- realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz rzeczowych efektów uzyskanych w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych poprzez osiągnięcie przyjętych dla tych zadań celów i mierników wynikających z budżetu zadaniowego;
- sporządzania sprawozdań budżetowych;
- prowadzenia ksiąg rachunkowych;
- wykorzystania środków z budżetu UE;
- realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej;
- nadzoru i kontroli sprawowanych przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej: ufp).

Ponadto analizą porównawczą objęto dochody budżetowe.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶ w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa (dalej: MliB), Urzędzie Lotnictwa Cywilnego (dalej: ULC), Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (dalej: GITD), Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) oraz w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: PKP PLK S.A.), pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Dochody w części 39 – Transport zrealizowane zostały w kwocie 205,4 mln zł, w tym 129,9 mln zł przez jednostki objęte kontrolą. Dochody w części 39 stanowiły 0,07% dochodów budżetu państwa.

Wydatki budżetu państwa w części 39 – Transport zostały zrealizowane w kwocie 8.656,5 mln zł, w tym 5.260,6 mln zł przez jednostki objęte kontrolą. Wydatki w tej części stanowiły 2,4% wydatków budżetu państwa ogółem.

¹ Dz. U. poz. 1907 ze zm. Minister jest również dysponentem części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, a także części 26 – Łączność.

² Minister kieruje ponadto działami administracji rządowej: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, mieszkalnictwo i łączność.

³ Funkcje: 3 - Edukacja, wychowanie i opieka, 11 - Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic, 17 - Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju, 19 - Infrastruktura transportowa, 22 - Koordynacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna.

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 278, ze zm.).

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Wydatki budżetu środków europejskich wydatkowane w ramach części 39 – Transport w kwocie 12.795,9 mln zł, w tym 6.227,9 mln zł przez jednostki objęte kontrolą, stanowiły 24,7% wydatków budżetu środków europejskich ogółem.

W 2016 r. środki z budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w części 39 – Transport zostały przede wszystkim przeznaczone na finansowanie budowy, przebudowy i utrzymania infrastruktury dróg krajowych będącej w zarządzie GDDKiA (8.605,5 mln zł) oraz infrastruktury kolejowej (7.048,6 mln zł), co łącznie stanowiło 73,0% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w tej części (21.452,4 mln zł).

Ponadto budowę i przebudowę infrastruktury dróg krajowych i infrastruktury kolejowej finansowano, bądź współfinansowano ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD) oraz Funduszu Kolejowego (dalej: FK). Fundusze te utworzono w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK), który prowadził ich finansową obsługę. Wydatki z powyższych funduszy stanowiły łącznie 12.394,5 mln zł. Źródła finansowania wydatków na infrastrukturę dróg krajowych oraz infrastrukturę kolejową w latach 2015-2016 przedstawione zostały w poniższej tabeli.

Tabela 1. Wydatki środków publicznych w części 39 - Transport w latach 2015-2016

Źródła finansowania wydatków	2015 r.		2016 r.		Kol.
	tys. zł	%	tys. zł	%	%
1	2	3	4	5	6
Środki publiczne ogółem	26.432.529,4	100,0	28.048.547,1	100,0	106,1
Budżet państwa, część 39 - Transport	7.642.258,3	28,9	6.710.609,9	42,9	87,8
Budżet środków europejskich, część 39 - Transport	9.041.138,1	34,2	8.943.466,4	57,1	98,9
Krajowy Fundusz Drogowy*	8.439.905,5	31,9	10.941.506,4	41,1	129,6
Fundusz Kolejowy	1.309.227,5	5,0	1.452.964,4	5,2	111,0

* W celu wyeliminowania podwójnego liczenia środków europejskich, wydatki KFD zostały pomniejszone o jego wpływy z tytułu refundacji środków z funduszy Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w MliB oraz danych sprawozdawczych BGK.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna⁷

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 39 – Transport, stwierdzając, że:

- 1) zrealizowane dochody wyniosły 205.445,9 tys. zł i były wyższe o 47,3% od kwoty planowanej. W porównaniu do wykonania za 2015 r. były one niższe o 4,4%;
- 2) zrealizowane wydatki budżetowe wyniosły 8.656.499,6 tys. zł, tj. 97,1% planu wydatków po zmianach, a wydatki budżetu środków europejskich 12.795.887,5 tys. zł, co stanowiło niemal 100% planu po zmianach. Wydatki dokonywane były przez dysponentów w granicach limitu wydatków budżetu państwa określonych dla części 39, a objęte badaniem szczegółowym wydatki w łącznej kwocie 74.200,4 tys. zł zostały zrealizowane w sposób legalny, celowy i gospodarny;
- 3) dane wykazane w łącznych i jednostkowych sprawozdaniach budżetowych były zgodne z danymi w ewidencji księgowej oraz sprawozdaniami dysponentów III stopnia funkcjonujących w ramach części 39 – Transport;
- 4) objęte kontrolą zamówienia publiczne realizowane przez dysponentów III stopnia zostały przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸;
- 5) dysponent części w trakcie trwania roku budżetowego na bieżąco monitorował wykonanie planu dochodów i wydatków przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych, m.in. poprzez analizę miesięcznych, kwartalnych, półrocznych i rocznych sprawozdań budżetowych.

Główne nieprawidłowości stwierdzone w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą⁹, której przedmiotem było wykonanie budżetu państwa w 2016 roku, w części 39, dotyczyły:

- 1) w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa:
 - wykazania salda ujemnego na koncie 290 – „Odpisy aktualizujące należności”, wynikającego z ustawień systemowych zapisanych w informatycznym systemie finansowo-księgowym,
 - nierzetelnego udokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji przez dysponenta części;
- 2) w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego: braku skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających terminowe ewidencjonowanie należności ULC w latach 2014-2015.

Ponadto kontrola przeprowadzona w GDDKiA wykazała, iż w 2016 r. pogorszeniu uległ – w porównaniu do 2015 r. – ogólny stan techniczny nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA. W 2015 r. w stanie złym i niezadawalającym było 8.177 km na 20.770 km dróg ogółem zarządzanych przez GDDKiA, tj. 39,4%, natomiast w 2016 r. w stanie złym i niezadawalającym było 9.203 km na 20.596 km ogółem tych dróg, tj. 44,7%. Zaznaczyć przy tym należy, że pogarszanie się stanu dróg w zarządzie GDDKiA notowane jest od 2014 r.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 39 – Transport przedstawiona została w załączniku nr 5 do niniejszej Informacji.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża pozytywną opinię w zakresie poprawności sporządzania łącznych rocznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 39 – Transport i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

⁹ Załącznik nr 6. Wykaz jednostek objętych kontrolą.

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 39 – Transport na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek), dane zostały prawidłowo przeniesione ze sprawozdań jednostkowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent części 39 – Transport) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W toku kontroli ksiąg rachunkowych u dysponenta części 39 – Transport, stanowiących podstawę sporządzenia wyżej wymienionych sprawozdań, nie stwierdzono nieprawidłowości w zapisach dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań.

Kontrola wykazała, że wnioski pokontrolne sformułowane po poprzedniej kontroli budżetowej zostały zrealizowane. Realizacja wniosku o podjęcie działań zmierzających do zahamowania postępującego pogarszania się stanu technicznego dróg krajowych¹⁰, nie przyniosła jednak oczekiwanych rezultatów.

2. Uwagi i wnioski

Z uwagi na wyniki kontroli w GDDKiA, NIK stwierdza, że nakłady ponoszone na utrzymanie i remonty sieci dróg krajowych nie są wystarczające do ograniczenia udziału dróg znajdujących się w złym i niezadowolającym stanie technicznym w ogólnej długości dróg. NIK, tak jak w przypadku kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., zgłasza wniosek o opracowanie przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa, w porozumieniu z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, planu działań mających na celu zapobieżenie pogarszania się jakości dróg będących w zarządzie GDDKiA.

¹⁰ Wniosek zawarty w wystąpieniu pokontrolnym Nr KIN.410.001.05.2016 z dnia 14 kwietnia 2016 r. skierowanym do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na rok 2016 dochody budżetowe dla części 39 – Transport zaplanowano w kwocie 139.467,0 tys. zł. Zrealizowane w 2016 r. dochody wyniosły 205.445,9 tys. zł i były wyższe o 47,3% od kwoty planowanej i niższe o 4,4% od dochodów uzyskanych w 2015 r. (214.995,5 tys. zł).

Niemal całość dochodów (204.766,5 tys. zł, tj. 99,7%) uzyskano w dziale 600 – Transport i łączność, w tym, największe kwoty dochodów uzyskano w rozdziałach:

- 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego (79.091,0 tys. zł);
- 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (67.829,2 tys. zł);
- 60056 – Urząd Lotnictwa Cywilnego (20.085,6 tys. zł);
- 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe (17.972,5 tys. zł);
- 60002 – Infrastruktura kolejowa (13.496,0 tys. zł).

Wyższa niż zakładano realizacja planu dochodów wynikała głównie z uzyskania wyższych dochodów w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (o 25.105,2 tys. zł, tj. o 58,8%), głównie z powodu planowania dochodów na 2016 r. z zachowaniem nadmiernej ostrożności. W szczególności w § 0580 – „Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych”, dochody których w ogóle nie zaplanowano wyniosły 7.714,5 tys. zł. Ponadto w procedurze planistycznej przyjęto zbyt wysoki stopień niepewności w planowaniu wielkości dochodów, co skutkowało wyższym wykonaniem planu dochodów, przede wszystkim w dwóch paragrafach klasyfikacji budżetowej, tj.:

- w § 0970 – „Wpływy z różnych dochodów”, obejmujące m.in. dochody z tytułu odszkodowań za szkody poniesione na drogach ekspresowych oraz autostradach, w którym ujęto dochody w wysokości 44.857,0 tys. zł, tj. 147,4% kwoty prognozowanej,
- w § 0870 – „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”, w którym wykazano dochody w wysokości 5.860,2 tys. zł, tj. 152,8% kwoty prognozowanej.

Nieplanowane dochody uzyskano także w rozdziałach: 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe (17.972,5 tys. zł) oraz 60002 – Infrastruktura kolejowa (13.496,0 tys. zł). Dochody te pochodziły z kar umownych nałożonych na przewoźników kolejowych oraz ze zwrotu dotacji celowej z lat ubiegłych.

Niższe niż w 2015 r. dochody uzyskano głównie w rozdziałach: 60095 – Pozostała działalność (o 7.396,5 tys. zł), 60061 – Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (o 4.067,8 tys. zł), 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (o 4.060,1 tys. zł) oraz 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego (o 1.835,0 tys. zł). Wyższe dochody uzyskano natomiast w rozdziale 60002 – Infrastruktura kolejowa (o 8.419,1 tys. zł).

Na koniec 2016 r. w części 39 – Transport wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 94.618,6 tys. zł (w 2015 r. należności wyniosły 96.818,5 tys. zł).¹¹ Największe kwoty należności pozostałych do zapłaty wystąpiły w rozdziale 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego (58.194,1 tys. zł) oraz w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (31.241,9 tys. zł).

Łączne zaległości w części 39, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. (po korekcie) wyniosły 66.830,6 tys. zł i były niższe o 1,2% od zaległości na koniec 2015 r. (67.671,0 tys. zł). Najwyższe kwoty zaległości wystąpiły w rozdziałach:

¹¹ Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 (po korekcie) z wykonania planu dochodów budżetowych.

- 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego w kwocie 33.854,0 tys. zł, tj. o 1,1% mniejszej od zaległości na koniec 2015 r. (34.246,7 tys. zł);
- 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 30.284,5 tys. zł, tj. o 2,3% mniejszej od zaległości na koniec 2015 r. (30.984,6 tys. zł).

Należności i zaległości dotyczyły głównie wpływów z tytułu grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące dochodów budżetowych w części 39 – Transport zostały zawarte w tabeli stanowiącej załącznik 1 do niniejszej informacji.

Analiza porównawcza dochodów przeprowadzona w ULC wykazała m.in., że należności na koniec 2016 r. w kwocie 2.931,3 tys. zł były wyższe o 433,7 tys. zł, tj. o 17,4% od należności wykazanych na koniec 2015 r. (2.497,7 tys. zł). Wzrost ten spowodowany był m.in. ujęciem w księgach rachunkowych 2016 r. należności z lat 2014-2015 przekazywanych z opóźnieniem do wydziału księgowości (wynoszącym do 19 do 790 dni¹²). W 2016 r. dokonano 170 księgowania należności ULC, dotyczących lat wcześniejszych, na łączną kwotę 346,1 tys. zł z tytułu:

- decyzji Prezesa ULC o nałożeniu kary pieniężnej wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo Lotnicze¹³,
- opłaty lotniczej wnoszonych przez posiadaczy certyfikatów wydanych przez Prezesa ULC¹⁴, na podstawie postanowień¹⁵ Prezesa ULC wydanych w latach 2014-2015¹⁶.

Powyższe ustalenia świadczą o występowaniu nieprawidłowości w latach 2014-2015 w sprawowaniu nadzoru Prezesa ULC nad gospodarką finansową ULC w zakresie ewidencjonowania i egzekwowania należności Skarbu Państwa w latach 2014-2015. Wykazane nieprawidłowości nie miały wpływu na wykonanie budżetu państwa w 2016 r.

Ponadto uwagi NIK dotyczyły:

- w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego:
 - nieobjęcia audytem lub kontrolą wewnętrzną zagadnień funkcjonowania systemów finansowo-księgowych oraz windykacji należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego lub kar administracyjnych,
 - niedokonania identyfikacji i oszacowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zakresie windykacji należności,
 - braku uregulowań wewnętrznych dotyczących egzekucji należności pieniężnych oraz zasad współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi zaangażowanymi w proces wyceny, windykacji i ewidencji należności,
 - wystąpienia na koniec 2016 r. zaległości w kwocie 33.854,0 tys. zł stanowiącej 58,2% należności ogółem;

¹² Zgodnie z § 20 Instrukcji z zakresu należności ULC, wprowadzonej zarządzeniem nr 5 Prezesa ULC z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie regulaminu kontroli finansowej oraz szczegółowych instrukcji stosowanych w ULC, obowiązek przekazywania do wydziału księgowości decyzji Prezesa ULC nakładających kary, następował w następnym dniu roboczym po uprawomocnieniu się decyzji.

¹³ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 605, ze zm.).

¹⁴ Na podstawie art. 26a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze.

¹⁵ Omawiane postanowienia Prezesa ULC nie były postanowieniami o nałożeniu kary pieniężnej, w związku z czym § 20 ww. Instrukcji nie miał w tych przypadkach zastosowania.

¹⁶ Obowiązek opłaty za bieżący nadzór zaczął obowiązywać od 2012 r. W latach 2012-2013 w ULC nie weryfikowano uiszczenia omawianych opłat. Działania w tym zakresie podjęto w 2014 r., co skutkowało wystawieniem postanowień o wszczęciu postępowania w sprawie określenia zobowiązania w opłacie lotniczej i sprawie określenia wysokości odsetek za zwłokę od zaległości. Postanowienia wystawione w latach 2014-2015 przekazano do księgowości w 2016 r.

- w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – planowania dochodów na 2016 r. z zachowaniem nadmiernej ostrożności, co skutkowało osiągnięciem dochodów wyższych o 25.105 tys. zł, tj. o 58,8% od dochodów prognozowanych;
- w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa – nieuwzględnienia w trakcie opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej decyzji o remoncie budynku Ministerstwa i związanym z tym zmniejszeniem wpływów z tytułu najmu.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Limit wydatków budżetu państwa na 2016 r. w części 39 – Transport został określony w ustawie budżetowej na rok 2016 w wysokości 8.562.550,0 tys. zł. W wyniku dokonanych, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w trakcie roku zmian, limit ten został podwyższony do 8.916.432,8 tys. zł. Z planowanych wydatków wykorzystano 8.656.499,6 tys. zł, tj. 97,1%. Niemal całość środków (8.517.185,8 tys. zł, tj. 98,4%) wykorzystano w dziale 600 – Transport i łączność, w tym:

- 4.335.973,6 tys. zł (99,95% planu po zmianach) w rozdziale 60002 – Infrastruktura kolejowa;
- 2.374.636,4 tys. zł (92,0%) w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe;
- 1.042.520,2 tys. zł (99,5%) w rozdziale 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe;
- 573.870,6 tys. zł (97,6%) w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Pozostałe środki z części 39 – Transport zostały wykorzystane:

- w dziale 750 – Administracja publiczna w kwocie 102.191,4 tys. zł (84,4% planu po zmianach);
- w dziale 752 – Obrona narodowa w kwocie 19.239,4 tys. zł (99,7% planu po zmianach);
- w dziale 803 – Szkolnictwo wyższe w kwocie 17.833,0 tys. zł (100% planu po zmianach).

W planie wydatków po zmianach Ministerstwa (dysponenta III stopnia), przewidziano na 2016 r. wydatki w kwocie 72.430,6 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 65.067,8 tys. zł i były niższe od kwoty planowanej o 7.362,8 tys. zł (o 10,2%) oraz wyższe o 1.060,7 tys. zł (o 1,7%) od wydatków zrealizowanych w 2015 r. (64.007,1 tys. zł).

Na dzień 31 grudnia 2016 r. (po korekcie sprawozdania Rb-28) zobowiązania w części 39 – Transport wyniosły 186.433,8 tys. zł (na koniec 2015 r. wynosiły one 102.149,8 tys. zł). Prawie 90% ogólnej kwoty zobowiązań w rozdziałach:

- 60011 – Drogi publiczne krajowe (74.028,7 tys. zł);
- 60002 – Infrastruktura kolejowa (62.607,5 tys. zł);
- 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (30.731,0 tys. zł).

Na koniec 2016 r. zobowiązania wymagalne w części 39 – Transport wyniosły ogółem 15,6 tys. zł, z czego 2,9 tys. zł powstało w latach ubiegłych, a 12,7 tys. zł w 2016 roku. Wszystkie zobowiązania wymagalne dotyczyły rozdziału 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego i stanowiły zasądzone od Głównego Inspektora Transportu Drogowego na rzecz skarżących zwroty kosztów postępowania sądowego. GITD nie miał możliwości całkowitego wyeliminowania zobowiązań wymagalnych, ponieważ wyroki sądowe nie zawierały numerów rachunków bankowych stron postępowania. W tym celu GITD skierował pisma z prośbą o udostępnienie stosownych danych. Ponadto zobowiązania wynikające z wyroków sądowych oraz postanowień o obciążeniu kosztami w momencie wpływu do GITD, były już zobowiązaniami wymagalnymi.

W podziale na grupy ekonomiczne wydatki budżetu państwa w 2016 r. w części 39 stanowiły:

- dotacje i subwencje w łącznej kwocie 3.929.502,5 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i 116,5% wydatków na ten cel w 2015 r.; największe kwoty dotacji (łącznie 2.857.610,2 tys. zł) otrzymała PKP PLK S.A. m.in. na dofinansowanie kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową;

- świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 5.979,5 tys. zł, tj. 92,8% planu po zmianach i 101,7% wydatków w 2015 r.;
- wydatki bieżące jednostek budżetowych w kwocie 2.598.866,9 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach i 103,3% wydatków w 2015 r., z czego największe wydatki (2.378.921,2 tys. zł) poniesiono w GDDKiA m.in. na bieżące utrzymanie i remonty sieci drogowej;
- wydatki majątkowe w kwocie 1.448.816,9 tys. zł, tj. 89,5% planu po zmianach i 189,7% wydatków w 2015 r.; największe wydatki majątkowe (łącznie 934.556,4 tys. zł) poniosła PKP PLK S.A. na zadania inwestycyjne na liniach kolejowych;
- wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w kwocie 673.333,8 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach i 68,4% wydatków w 2015 r.; największe wydatki poniesione zostały na realizację zadań w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

W 2016 r. w części 39 budżetu państwa – Transport środki z rezerw celowych, przyznanych w kwocie 353.512,7 tys. zł ogółem, wykorzystano w kwocie 351.891,4 tys. zł tj. 99,5%.

Udzielone w 2016 r. przez dysponenta części 39 – Transport dotacje budżetowe obejmowały:

- 1) dotację podmiotową dla PKP PLK S.A. na dofinansowanie kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony, zaplanowaną w kwocie 2.744.037,9 tys. zł, z której wykorzystano 2.743.746,0 tys. zł, tj. 99,99%;
- 2) dotację celową dla PKP PLK S.A. na realizację zadań inwestycyjnych na liniach kolejowych o znaczeniu państwowym zaplanowaną w kwocie 920.682,0 tys. zł, z której wykorzystano 920.456,5 tys. zł, tj. 99,98%;
- 3) dotację celową na dofinansowanie międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów pasażerskich na obszarze kraju zaplanowaną w kwocie 537.956,0 tys. zł, którą wykorzystano w 100%;
- 4) dotację przedmiotową na dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów, zaplanowaną na kwotę 504.226,3 tys. zł, z której wykorzystano 499.397,4 tys. zł, tj. 99,0%;
- 5) dotację celową dla PKP PLK S.A. na wypłatę rekompensaty z tytułu normalizacji rachunkowości w związku z kosztami utrzymania Straży Ochrony Kolei za 2013 r., zaplanowaną w kwocie 113.864,1 tys. zł, którą wykorzystano w 100%;
- 6) dotację celową dla uczelni kształcących personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego zaplanowaną w kwocie 17.883,0 tys. zł, którą wykorzystano w 100%;
- 7) dotację celową dla PKP S.A. na przebudowę dworców kolejowych, zaplanowaną w kwocie 17.820,0 tys. zł, którą wykorzystano w 100%;
- 8) dotację celową dla PKP PLK S.A. na pokrycie kosztów realizacji projektu w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POIiŚ 2014-2020) zaplanowaną w kwocie 14.156,9 tys. zł, z której wykorzystano 13.990,4 tys. zł, tj. 98,8%;
- 9) dotację celową dla PKP PLK S.A. na realizację inwestycji na liniach kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym zaplanowaną w kwocie 14.100,0 tys. zł, z której wykorzystano 14.099,9 tys. zł tj. niemal 100%;
- 10) dotację celową na sfinansowanie kosztów związanych z zapewnieniem służb żeglugi powietrznej za loty zwolnione z opłat nawigacyjnych, zaplanowaną w kwocie 10.265,0 tys. zł, którą wykorzystano w 100%;
- 11) dotację celową na dofinansowanie przewozów okazjonalnych wykonywanych w okresie Świątowych Dni Młodzieży zaplanowaną na kwotę 5.166,8 tys. zł, którą wykorzystano w 100%;
- 12) dotację celową, przyznaną miastom na prawach powiatu na realizację zadań w zakresie zarządzania bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej, zaplanowaną w kwocie 2.132,6 tys. zł, z której wykorzystano 724,6 tys. zł, tj. 34,0%.

- 13) dotację celową dla Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa–Modlin Sp. z o.o. na finansowanie zadań zleconych zaplanowaną w kwocie 519,0 tys. zł, z której wykorzystano 500,0 tys. zł, tj. w 96,3%.

Powodem niskiego wykorzystania środków dotacji przyznanej miastom na prawach powiatu na realizację zadań w zakresie zarządzania bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej było przeszacowanie przez przedstawicieli miast zapotrzebowania na środki finansowe, sfinansowanie wykonania zadania przez część miast ze środków własnych oraz uzyskania niższych kosztów realizacji zadania w efekcie przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

U dysponenta części kontrolą objęto dobrane w sposób celowy dotacje podmiotowe i przedmiotowe¹⁷ na łączną kwotę 821.598,6 tys. zł, tj. 16,8% ogółu dotacji udzielonych przez dysponenta części. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ufp i obowiązującymi przepisami oraz umowami zawartymi pomiędzy Ministrem, a beneficjentem dotacji.

Ponadto, kontrolą w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. objęto wykorzystanie i rozliczenie dotacji podmiotowych na dofinansowanie kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i kosztów ochrony tej infrastruktury oraz dotacji celowych na przygotowanie i realizację inwestycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym oraz na realizację zadań na rzecz obronności państwa. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w powyższym zakresie.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące wydatków budżetowych w części 39 – Transport, zostały zawarte w tabeli, stanowiącej załącznik 2 do niniejszej informacji.

W 2016 r. przeciętne zatrudnienie w części 39 wyniosło 6.141 osób, tj. o 172 osoby więcej niż w 2015 roku. Wzrost zatrudnienia wystąpił głównie wśród osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (łącznie o 288 osób), natomiast zmniejszenie zatrudnienia wystąpiło głównie wśród członków korpusu służby cywilnej (łącznie o 114 osób)¹⁸.

Różnica w poziomie zatrudnienia pomiędzy powyższymi latami wynikała głównie ze:

- zwiększenia zatrudnienia dotyczącego osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w wyniku finansowania w 2016 r. działalności Centrum Unijnych Projektów Transportowych wyłącznie z części 39 – Transport¹⁹;
- zmniejszenia zatrudnienia dotyczącego osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz członków korpusu służby cywilnej, z powodu przejścia przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej spraw z zakresu działu żegluga śródlądowa wraz z pracownikami obsługującymi te sprawy²⁰;
- zmniejszenia w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (GITD) zatrudnienia w zakresie członków korpusu służby cywilnej, z powodu zmian organizacyjnych jednostki.

W 2016 r. wykonanie wydatków na wynagrodzenia nie przekroczyło limitu kwot określonych w planie po zmianach.

Na wynagrodzenia bezosobowe (§ 417) w 2016 r. w części 39 – Transport zaplanowano wydatki w wysokości 8.273,7 tys. zł, z których zrealizowano 6.364,0 tys. zł, tj. 76,9%. Niepełna realizacja

¹⁷ Dotacja celowa udzielona na dofinansowanie przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych, wykorzystana w łącznej kwocie 537.956,0 tys. zł oraz dotacja przedmiotowa udzielona na dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikowi kolejowemu utraconych przychodów z tytułu ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów, wykorzystana w kwocie 283.642,6 tys. zł.

¹⁸ W pozostałych kategoriach statusu zatrudnienia zanotowano zmniejszenie stanu zatrudnienia o dwie osoby.

¹⁹ Zarządzenie nr 2 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 23 grudnia 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych (Dz. Urz. MliB poz. 2).

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 2078).

planu wydatków w zakresie wynagrodzeń bezosobowych wynikała głównie z powodu rezygnacji w GDDKiA z realizacji usług w formie umów-zleceń dla osób fizycznych. Mniejsze wydatki na wynagrodzenia bezosobowe, w stosunku do planowanych, wystąpiły także w MliB, głównie z powodu niezatwierdzenia przez Dyrektora Departamentu Transportu Drogowego pod względem merytorycznym wniosków o wypłatę wynagrodzeń dla członków komisji weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych, z uwagi na uchybienia zawarte we wnioskach.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 6.514 zł i było o 477 zł, tj. o 7,9% wyższe niż w 2015 roku. Łączna kwota wynagrodzeń wyniosła 480.018,0 tys. zł i była o 47.620,0 tys. zł, tj. o 11,0% większa od wydatkowanej kwoty w 2015 roku. Główną przyczyną wzrostu wydatków na wynagrodzenia - w porównaniu do 2015 r. - było finansowanie w 2016 r. działalności Centrum Unijnych Projektów Transportowych, finansowanej w 2015 r. z części 34 – Rozwój regionalny.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące zatrudnienia i wynagrodzenia w części 39 – Transport, zostały zawarte w tabeli stanowiącej załącznik 3 do niniejszej informacji.

Szczegółowym badaniem objęto realizację niżej podanych kwot wydatków dysponentów III stopnia:

- 39.983,9 tys. zł, tj. 29,8% wydatków centrali GDDKiA i 1,4% wydatków ogółem GDDKiA, w tym 9.134,6 tys. zł wydatków majątkowych;
- 6.221,2 tys. zł, tj. 11,1% wydatków ULC, w tym 312,3 tys. zł wydatków majątkowych;
- 20.562,9 tys. zł, tj. 19,6% wydatków GITD, w tym 2.966,4 tys. zł wydatków majątkowych;
- 7.432,4 tys. zł, tj. 11,4% wydatków Ministerstwa – dysponenta III stopnia, w tym 1.242,0 tys. zł wydatków majątkowych.

Doboru prób dokonano metodą monetarną (MUS)²¹ oraz metodą doboru celowego. Stwierdzono, że badane wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, a także służyły realizacji celów kontrolowanych jednostek.

Kontrolą objęto także postępowania prowadzone w celu udzielenia zamówienia publicznego:

- w GDDKiA – 15 postępowań na łączną kwotę 65.944,1 tys. zł, w tym dwa przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie przetargu ograniczonego, jedno w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz 11 postępowań przeprowadzonych na podstawie procedur wewnętrznych GDDKiA²²;
- w ULC – trzy postępowania na łączną kwotę 639,3 tys. zł, w tym dwa przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego oraz jedno w trybie z wolnej ręki;
- w GITD – trzy postępowania na łączną kwotę 1.257,5 tys. zł, wszystkie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego;
- w Ministerstwie – trzy postępowania na łączną kwotę 4.440,0 tys. zł, w tym jedno przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie z wolnej ręki oraz jedno na podstawie wewnętrznych procedur MliB;
- w PKP PLK S.A. – 17 postępowań na łączną kwotę 604.791,7 tys. zł, w tym 10 przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, pięć w trybie z wolnej ręki, jedno w trybie negocjacji z ogłoszeniem oraz jedno na podstawie procedur wewnętrznych PKP PLK S.A.

Analiza powyższych postępowań nie wykazała nieprawidłowości.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie wydatków budżetu państwa. Jednak uwagi NIK dotyczyły m.in.:

²¹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²² Kontrolą objęto również postępowania o udzielenie zamówienia wyłączone ze stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy, który stanowi, że ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro.

- w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa:
 - nieprzeprowadzenia analizy przyczyn rozbieżności kosztów jednostkowych klasyfikacji odcinków dróg²³, zrealizowanej ze środków rezerwy celowej, przekazanych miastom na prawach powiatu,
 - wydania dwóch decyzji w sprawie blokowania wydatków budżetowych w terminie po 45 i 85 dniach²⁴ oraz po 136 dniach²⁵ od zgłoszenia środków do blokady,
- w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad:
 - występowania przypadków kierowania do Ministra Infrastruktury i Budownictwa wniosków o blokadę środków po długim okresie (do 44 dni) od uzyskania informacji o braku możliwości wykorzystania środków w danym roku.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2016 r. z budżetu środków europejskich wykorzystano 12.795.887,5 tys. zł, co stanowiło nieomal 100% planu po zmianach (12.796.059,9 tys. zł). W ramach poszczególnych programów operacyjnych wydatkowano:

- 5.860.239,0 tys. zł w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 (dalej: POIiŚ 2007–2013);
- 6.815.983,9 tys. zł w ramach POIiŚ 2014–2020;
- 73.042,5 tys. zł w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (dalej: PORPW);
- 46.622,1 tys. zł w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” (dalej: CEF).

W trakcie roku budżetowego, budżet środków europejskich w części 39 został zwiększony o środki z rezerwy celowej w łącznej wysokości 5.103.169,0 tys. zł z przeznaczeniem na:

- refundację wydatków poniesionych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad z Krajowego Funduszu Drogowego na realizację projektów POIiŚ 2007–2013, POIiŚ 2014–2020 oraz PORPW ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.). Środki te zasiliły rachunek Krajowego Funduszu Drogowego, a kwota środków uruchomionych z rezerwy celowej budżetu środków europejskich wyniosła 4.533.864 tys. zł;
- realizację przez PKP PLK S.A. projektów POIiŚ 2007–2013, POIiŚ 2014–2020 ujętych w ramach Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku, a kwota środków uruchomionych z rezerwy celowej budżetu środków europejskich wyniosła 568.297 tys. zł;
- realizację przez PKP S.A. projektów POIiŚ 2007–2013, a kwota środków uruchomionych z rezerwy celowej budżetu środków europejskich wyniosła 1.008 tys. zł.

Dokonywane w trakcie roku zmiany planu finansowego wynikały z faktycznych potrzeb, a po otrzymaniu decyzji wprowadzano zmiany w planie. Otrzymane środki z rezerw budżetowych zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

Na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2016 wydatki na realizację projektów UE planowane były w części 39, a także w rezerwie celowej. W trakcie roku budżetowego,

²³ Klasyfikacja wykonywana na podstawie art. 19 ust. 5 oraz art. 24m ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.) w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej (Dz. U. poz. 1845). Koszty jednostkowe dokonanej klasyfikacji wynosiły od 326,4 zł do 14.973,9 zł za 1 km.

²⁴ Decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa nr DBI.4.3110.61.2016.KC z dnia 22.12.2016 r. w sprawie blokady wydatków w kwocie 9.962,8 tys. zł została wydana po 45 dniach kalendarzowych od daty wpływu (07.11.2016 r.) zgłoszenia przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) do blokady kwoty 7.090,1 tys. zł oraz po 85 dniach kalendarzowych od daty wpływu (28.09.2016 r.) zgłoszenia przez CUPT do blokady kwoty 220,9 tys. zł.

²⁵ Decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa nr DBI.4.3110.70.2016.TB z dnia 22.12.2016 r. w sprawie blokady wydatków w kwocie 232,7 tys. zł, została wydana po 135 dniach kalendarzowych od wpływu do Departamentu Budżetu MliB zgłoszenia środków do dyspozycji Ministra (09.08.2016 r.) przez Biuro Administracyjno-Finansowe MliB.

po wykorzystaniu środków zaplanowanych w części 39, środki z rezerw celowych były sukcesywnie uruchamiane w miarę pojawiających się potrzeb.

W zakresie budżetu środków europejskich nie dokonywano blokady wydatków.

W 2016 r. dysponent części 39 nie udzielał dotacji w zakresie budżetu środków europejskich. Płatności z budżetu środków europejskich były realizowane w ramach planów finansowych jednostek funkcjonujących w tej części. Tym samym w 2016 r. nie były planowane i realizowane bezpośrednio przez dysponenta części budżetowej płatności ze środków europejskich (dysponent części nie realizował zamówień publicznych z budżetu środków europejskich). Środki europejskie na realizację zamówień publicznych planowane były przez dysponentów niższego stopnia (GDDKiA i GITD).

Kontrole prowadzone u dysponentów III stopnia wykazały, że w 2016 r.:

- GDDKiA zrealizowała wydatki w kwocie 6.227.846,1 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Wydatki realizowano w ramach trzech programów, tj. POLiŚ 2007–2013 (cztery zadania inwestycyjne), POLiŚ 2014–2020 (24 zadania inwestycyjne) i PORPW (trzy obwodnice). Plan wydatków we wszystkich wymienionych programach został wykonany w 100%;
- GITD zrealizował wydatki w kwocie 42,9 tys. zł, co stanowiło 69,2% planu po zmianach. Środki zostały przeznaczone na realizację projektu „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”. W ramach projektu sfinansowano dodatki zadaniowe dla sześciu pracowników GITD zaangażowanych w przygotowanie i realizację tego projektu.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące wydatków budżetu środków europejskich w części 39 – Transport zostały zawarte w tabeli, stanowiącej załącznik 4 do niniejszej informacji.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W ramach części 39 – Transport środki skierowane były głównie na realizację dwóch programów wieloletnich, tj. Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku²⁶ (dalej: KPK) oraz Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)²⁷ (dalej: PBDK).

Celem KPK jest wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju poprzez stworzenie spójnej i nowoczesnej sieci linii kolejowych. Miernikiem służącym monitorowaniu realizacji programu była długość przebudowanych linii kolejowych (w km toru), dla którego zaplanowano, wg ustawy budżetowej na 2016 r., wartość 415,1 km toru. W Szczegółowym Planie Realizacji opracowanym dla znowelizowanego w listopadzie 2016 r. KPK wartość powyższego miernika na 2016 r. ustalono na 280,7 km. Długość linii kolejowych przebudowanych w 2016 r. wyniosła 413,9 km.

Na realizację KPK planowano w 2016 r. przeznaczyć z budżetu państwa 1.788.152,0 tys. zł. Plan w trakcie roku zmniejszono do kwoty 1.394.282,0 tys. zł, z której ostatecznie wykorzystano 1.388.501,7 tys. zł, tj. 99,6%. Ponadto w 2016 r. na realizację Programu wykorzystano środki z budżetu środków europejskich (2.661.654,6 tys. zł), obligacji PKP PLK S.A. (483.115,4 tys. zł), kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (217.340,9 tys. zł), środki własne PKP PLK S.A. (104.322,9 tys. zł), refundacji RPO (74.785,5 tys. zł), Funduszu Kolejowego (18.547,4 tys. zł) oraz innych źródeł (2.704,1 tys. zł). Ponadto PKP PLK S.A. prefinansowała część wydatków własnymi środkami w wysokości 1.339.921,5 tys. zł.

²⁶ Ustanowiony uchwałą Nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r., zmieniony uchwałą Nr 144/2016 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2016 r., na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy o z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.) oraz art. 38c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1727, ze zm.).

²⁷ Program ustanowiony uchwałą Nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r.

Celem PBDK jest budowa spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych zapewniającego efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego. Miernikiem służącym monitorowaniu realizacji programu był stopień realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu, dla którego zaplanowano na 2016 r. wartość 41,3%, natomiast wykonanie wyniosło 41,4%.

W wyniku realizacji przez GDDKiA inwestycji drogowych finansowanych ze środków budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz KFD oddano do użytku w 2016 r. łącznie 149,968 km nowych dróg krajowych (132,4% wartości planowanej), w tym 80,188 km autostrad (98,6% wartości planowanej), 57,383 km dróg ekspresowych (188,1% wartości planowanej) i 12,397 km obwodnic (przy planowanej długości obwodnic do oddania wynoszącej 1,482 km, oddano dodatkowo wcześniej nie planowaną obwodnicę Bełchatowa o długości 10,915 km).

Na realizację PBDK zaplanowano w 2016 r. przeznaczyć z budżetu państwa 3.087.747 tys. zł. Plan w trakcie roku zwiększono do 3.170.420,1 tys. zł, z których wydatkowano 2.948.507,0 tys. zł, tj. 93,0%. Ponadto realizację PBDK sfinansowano ze środków KFD w kwocie 12.782.905,6 tys. zł.

Kontrola przeprowadzona w GDDKiA wykazała, iż w 2016 r. pogorszeniu uległ – w porównaniu do 2015 r. – ogólny stan techniczny nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA. W 2016 r. w złym i niezadowolającym stanie technicznym było 9.203 km na 20.596 km ogółem, tj. 44,7%, w tym:

- 5.755 km, tj. 28,0% było w niezadowolającym stanie technicznym (w 2015 r. w takim stanie było 5.246 km, tj. 25,3%);
- 3.448 km, tj. 16,7% było w złym stanie technicznym (w 2015 r. w takim stanie było 2.931 km, tj. 14,1%).²⁸

Należy mieć na uwadze niedobór środków finansowych przeznaczanych na utrzymanie właściwego stanu technicznego dróg krajowych. Na 2016 r. GDDKiA otrzymała kwotę limitu środków budżetowych przeznaczonych na całą swoją statutową działalność w wysokości 3.224.702 tys. zł, co w konsekwencji spowodowało, że na działanie nr 19.1.4.2. Remonty i przebudowy dróg krajowych, wydatkowano kwotę 657.967,7 tys. zł. Ponadto należy stwierdzić, że w „Raporcie o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych na koniec 2015 roku” opublikowanym w marcu 2016 r. wskazano, że w celu wykonania zabiegów na odcinkach dróg których nawierzchnie zakwalifikowano do stanu złego należałoby zabezpieczyć w 2016 r. środki w wysokości 3,0 mld zł.

Po kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 39” NIK wniosowała do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o podjęcie działań zmierzających do zahamowania postępującego pogarszania się stanu technicznego dróg krajowych. Z powyższych danych wynika, iż realizacja wniosku nie przyniosła oczekiwanego rezultatu.

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. przez dysponenta części 39 – Transport oraz sprawozdań jednostkowych dysponenta części, dysponenta III stopnia (MliB), Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Urzędu Lotnictwa Cywilnego²⁹ oraz Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);

²⁸ Przedstawione dane za 2016 r. zostały uzyskane w toku kontroli w GDDKiA. Według „Raportu o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych na koniec 2016 roku”, opublikowanym w marcu 2017 r., 6.461 km, tj. 31,3% dróg było w niezadowolającym stanie technicznym, a 3.474 km, tj. 16,9% dróg w zarządzie GDDKiA było w złym stanie technicznym.

²⁹ W ULC nie przeprowadzono kontroli sporządzania sprawozdań Rb-28 Programy oraz Rb-28 UE, gdyż jednostka ta nie realizowała wydatków budżetu środków europejskich.

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);

oraz dotyczących operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 39 – Transport na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek), dane zostały prawidłowo przeniesione ze sprawozdań jednostkowych.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych jednostek były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Nie stwierdzono stanów faktycznych, które stanowiłyby podstawę do stwierdzenia, że księgi rachunkowe obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związane z nimi należności i zobowiązania prowadzone były nieprawidłowo.

Przyjęte mechanizmy systemu kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej³⁰, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³¹, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³².

4. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzono u dysponenta części 39 – Transport, na próbie 48 zapisów księgowych odzwierciedlających operacje finansowe na kwotę 5.027.723,4 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną³³. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

Nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 39 – Transport, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- niezgodne z zasadami rachunkowości obowiązującymi w Ministerstwie, jak również niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów

³⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015).

³¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

³² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

³³ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

kont dla budżetu państwa (...)³⁴ wykazanie salda ujemnego na koncie 290 – Odpisy aktualizujące należności. Nieprawidłowość ta wynikała z ustawień systemowych zapisanych w systemie informatycznym Quorum w module FK;

- nierzetelne udokumentowanie przeprowadzenia inwentaryzacji przez dysponenta części 39 – Transport. Dysponent części nie udokumentował czynności porównania zapisów z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi stanowiącymi podstawę zapisów księgowych. Nie wydrukowano zapisów księgowych, poszczególnych kont, zaprezentowano jedynie dane syntetyczne, tj. sumę obrotów i saldo.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 760).

IV. Wykonanie planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego oraz planu finansowego Funduszu Kolejowego³⁵

Zgodnie ze strategią rządową, Krajowy Fundusz Drogowy przejął pełny zakres finansowania inwestycji na drogach krajowych³⁶, wymienionych w „Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)”, przyjętym uchwałą Rady Ministrów Nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r. Funkcjonowanie KFD umożliwia również prefinansowanie tych projektów drogowych, które są współfinansowane ze środków unijnych. Refundacja tych środków stanowi główne źródło wpływów KFD. Środki Funduszu Kolejowego³⁷ miały znacznie mniejsze znaczenie w finansowaniu infrastruktury kolejowej.

1. Wykonanie planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego

Plan finansowy KFD na 2016 r. został zaakceptowany przez Zarząd Banku Gospodarstwa Krajowego uchwałą z dnia 12 sierpnia 2015 r., uzgodniony z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju w dniu 6 sierpnia 2015 r. oraz z Ministrem Finansów w dniach 24 lipca i 11 sierpnia 2015 roku. Wydatki KFD zostały zaplanowane na poziomie 21.213,8 mln zł, w tym 14.813,9 mln zł na zadania drogowe realizowane przez GDDKiA, a wpływy na poziomie 20.665,8 mln zł. W trakcie 2016 r. do planu finansowego, zgodnie z procedurami, zostały wprowadzone dwie zmiany.

Pierwsza zmiana podyktowana była przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 8 września 2015 r. Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.) i dotyczyła zakresu rzeczowo-finansowego planu. Wydatki roczne Funduszu zostały zwiększone do kwoty 21.370,4 mln zł, w tym 14.070,8 mln zł na zadania drogowe realizowane przez GDDKiA. Wpływy Funduszu zostały zwiększone do poziomu 21.605,4 mln zł. Zmiana została zaakceptowana przez Zarząd BGK uchwałą z dnia 18 grudnia 2015 r.

Druga zmiana, przygotowana na wniosek Ministra Infrastruktury i Budownictwa, dotyczyła całego zakresu rzeczowo-finansowego planu i w jej efekcie wydatki roczne Funduszu zostały zwiększone do kwoty 20.465,6 mln zł, w tym 13.367,0 mln zł na zadania drogowe, a wpływy roczne do poziomu 20.713,4 mln zł. Zmiana została zaakceptowana przez Zarząd BGK uchwałą z dnia 9 września 2016 r.

Wykonanie planu finansowego KFD w 2016 r. po zmianach przedstawiono w tabeli 2.

³⁵ Treść niniejszego rozdziału została opracowana na podstawie informacji uzyskanych z Banku Gospodarstwa Krajowego (w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK).

³⁶ KFD funkcjonuje w strukturze Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) od dnia 1 stycznia 2004 r. Został on utworzony na mocy ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 641, j.t., ze zm.). Wraz z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 86 poz. 720), zwiększeniu uległy wydatki KFD na inwestycje realizowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w tym na projekty współfinansowane ze środków funduszy Unii Europejskiej. W KFD są gromadzone i przeznaczane środki na finansowanie m.in.: budowy i przebudowy dróg krajowych, realizowanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, budowy lub przebudowy drogowych obiektów inżynierskich i przepraw promowych. Ze środków KFD dokonuje się również m.in.: spłaty zaciągniętych przez BGK na rzecz Funduszu kredytów i pożyczek wraz z odsetkami i innymi kosztami ich obsługi, pokrycia kosztów emisji, odsetek i wykupu obligacji wyemitowanych przez BGK na rzecz KFD, spłaty udzielonego przez BGK na rzecz KFD finansowania przejściowego ze środków własnych BGK.

³⁷ Zasady gromadzenia środków FK oraz zasady finansowania zadań z tych środków regulują przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 510).

Tabela 2. Wykonanie planu finansowego KFD w 2016 r.

L.p.	Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	Kol. 4/3
		tys. zł		%
1	2	3	4	5
	Środki pieniężne na początku roku	670.389,1	670.389,1	100,0
I.	WPLWY OGÓŁEM, z tego:	20.713.360,5	18.435.216,6	89,0
1.	z opłaty paliwowej	4.480.000,0	4.873.184,8	108,8
2.	refundacje z funduszy UE	6.060.483,0	6.227.846,1	102,8
3.	z kredytów i emisji obligacji, w tym:	7.913.874,7	5.071.282,1	64,1
3.1.	z emisji obligacji	6.281.624,7	3.511.088,4	55,9
4.	z poboru opłat za przejazd	1.766.591,3	1.714.330,7	97,0
5.	z opłat drogowych, kar i grzywien	189.780,7	194.802,5	102,6
6.	wpływy od spółek	128.891,4	138.462,2	107,4
7.	pozostałe wpływy	173.739,4	215.308,2	123,9
II.	WYDATKI OGÓŁEM, z tego:	20.465.613,2	17.169.352,5	83,9
1.	wydatki na zadania drogowe	13.367.038,6	12.782.905,6	95,6
2.	obsługa kredytów i obligacji, w tym:	4.657.489,2	2.491.985,1	53,5
2.1.	obsługa obligacji	3.543.498,3	1.371.251,4	38,7
3.	finansowanie systemów poboru opłat za przejazd	376.398,5	324.549,1	86,2
4.	wypłaty na rzecz Spółek	1.954.456,4	1.555.332,4	79,6
5.	wypłaty dla podwykonawców	38.743,1	6.642,1	17,1
6.	wynagrodzenie prowizyjne dla BGK	8.538,9	6.349,7	74,4
7.	pozostałe wydatki	62.948,5	1.588,5	2,5
	Środki pieniężne na koniec roku	918.136,4	1.948.614,6	212,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego w 2016 roku. BGK, Warszawa, marzec 2017 r.

Z danych zawartych w powyższej tabeli wynika, że wpływy KFD ogółem były o 11,0% niższe od określonych w planie po zmianach, a wydatki o 16,1% niższe od planowanych.

1.1. Wpływy

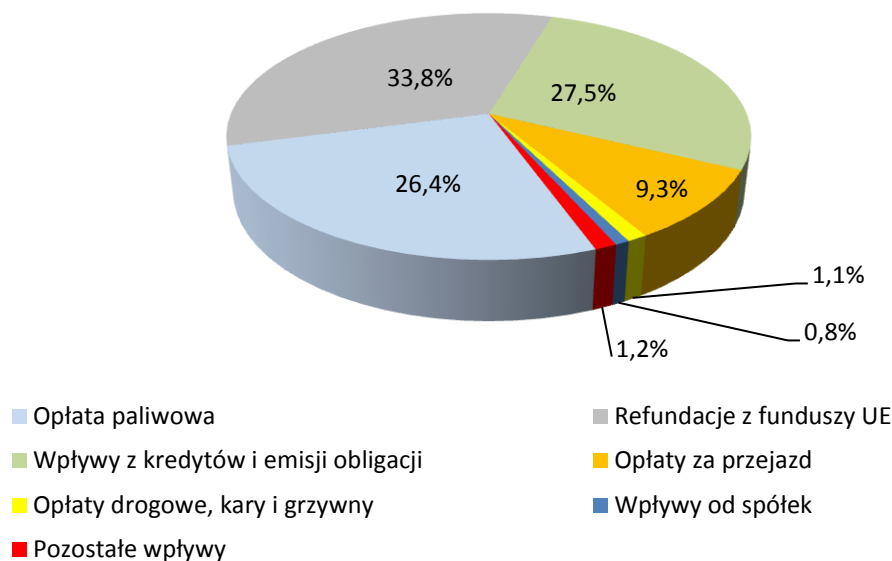
Łączne wpływy KFD w 2016 r. wyniosły 18.435,2 mln zł, co stanowiło 89,0% kwoty ujętej w planie finansowym po zmianach oraz 161,3% wpływów w 2015 r. (11.427,9 mln zł). Niższe od planowanych wpływy wynikały z niepełnej realizacji emisji obligacji. Planowana emisja obligacji na rynku krajowym nie doszła do skutku z powodu niedokonania planowanego wykupu obligacji IDS1018 (na kwotę 2.000 mln zł). Emisja obligacji została przeprowadzona wyłącznie na rynku zagranicznym.

W strukturze wpływów KFD w 2016 r., przedstawionej na wykresie 1, największą pozycję (33,8%) stanowiły wpływy z refundacji z funduszy UE, które były wyższe o 2,8% niż planowano oraz wyższe o 108,4% od wpływów w 2015 r. W ramach poszczególnych perspektyw finansowych UE kwoty refundacji przekazane w 2016 r. wynosiły:

- w ramach perspektywy UE 2007 – 2013: 268,8 mln zł (POLiŚ) oraz 73,0 mln zł (PORPW);
- w ramach perspektywy UE 2014 – 2020: 5.886,0 mln zł (POLiŚ).

Wpływy z kredytów i emisji obligacji stanowiły 27,5% ogólnej kwoty wpływów. Plan wpływów z tego tytułu został zrealizowany w 64,1%, a w stosunku do 2015 r. wpływy te wzrosły o 133,6%.

Wykres 1. Struktura wpływów KFD w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego w 2016 roku. BGK, Warszawa, marzec 2017 r.

Wpływy z opłaty paliwowej od paliw silnikowych i gazu³⁸ stanowiły 26,4% ogólnej kwoty wpływów. Plan wpływów z tego tytułu został wykonany w 108,8%. W stosunku do 2015 r. wpływy KFD z opłaty paliwowej wzrosły o 22,7%.

Wpływy z kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego (dalej: EBI) wyniosły w 2016 r. 1.560,2 mln zł. Założenia planu finansowego w tym zakresie zostały zrealizowane w 95,6%. Z uwagi na poziom płynności Funduszu nie było konieczne uruchamianie w I i II kwartale wszystkich zaplanowanych transz kredytu EBI (wypłaty transz przesunięto na III i IV kwartał).

Z emisji obligacji na rynkach zagranicznych w 2016 r. uzyskano kwotę 3.511,1 mln zł.

Wpływy KFD z tytułu poboru opłat za przejazd wyniosły w 2016 r. 1.714,3 mln zł, tj. 97,0% planu po zmianach. Wpływy z tytułu opłaty elektronicznej były w 2016 r. niższe niż zakładano na etapie tworzenia planu (95,1%), natomiast wpływy z poboru opłat za przejazd płatnymi odcinkami autostrad były o 9,4% wyższe od planowanych. W porównaniu do 2015 r. wpływy z poboru opłat wzrosły o 152,4 mln zł, tj. o 9,8%. Wpływy z tytułu poboru opłat osiągnięte w 2016 r. były najwyższe w dotychczasowej historii systemu poboru opłat. Według sprawozdania BGK stabilny wzrost przychodów wynika z dalszego rozszerzania sieci dróg objętych opłatą elektroniczną (o 145 km w październiku 2016 r.).

Wpływy z opłat drogowych, kar oraz grzywn pobieranych na podstawie: ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³⁹, ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴⁰ oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴¹ (w tym wpływy z tytułu grzywn nakładanych przez Inspekcję Transportu Drogowego za naruszenie przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą tzw. fotoradarów, zasilające KFD od dnia 1 stycznia 2014 r.) były w 2016 r. wyższe

³⁸ Stawka opłaty paliwowej od paliw silnikowych i gazu na 2016 r. została określona w obwieszczeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie wysokości stawki opłaty paliwowej na rok 2016 (M.P. poz. 1259). Zgodnie z art. 37i ust. 1 oraz ust. 3b ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, w 2016 r. na rzecz KFD przypadają 80% łącznych wpływów z tytułu opłaty paliwowej, pomniejszonych o kwotę 400 mln zł przekazywaną na Fundusz Kolejowy.

³⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1907, ze zm.

⁴⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 128, ze zm.

od planowanych o 2,6% i wyniosły 194,8 mln zł, w tym na grzywny przekazane przez ITD przypadło 88,5 mln zł. W porównaniu do 2015 r. wpływy w ramach całej tej grupy wzrosły o 7,2%.

Wpłaty od spółek eksploatujących autostrady płatne, wynikające z podpisanych z tymi spółkami umów, zasiliły KFD w 2016 r. kwotą 138,5 mln zł, tj. o 7,4% wyższą niż planowano. W stosunku do 2015 r. łączna kwota wpływów przekazywanych przez spółki wzrosła o 6,5%.

Pozostałe wpływy KFD w 2016 r., w łącznej wysokości 423,1 mln zł i obejmowały m.in. wpływy z tytułu czynszu uzyskiwanego przez GDDKiA z Miejsc Obsługi Podróżnych; wpływy z tytułu kar umownych; kwoty odzyskane przez GDDKiA na podstawie art. 11 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych⁴² oraz odsetki z tytułu inwestowania okresowo wolnych środków Funduszu w bony pieniężne NBP, papiery wartościowe Skarbu Państwa, lokaty w innych bankach oraz oprocentowania środków na rachunku w BGK.

1.2. Wydatki

Łączne wydatki z KFD w 2016 r. wyniosły 17.169,4 mln zł, co stanowiło 83,9% planu po zmianach oraz 134,7% wydatków poniesionych w 2015 r. (12.743,8 mln zł). Strukturę wydatków KFD w 2016 r. przedstawiono na wykresie 2.

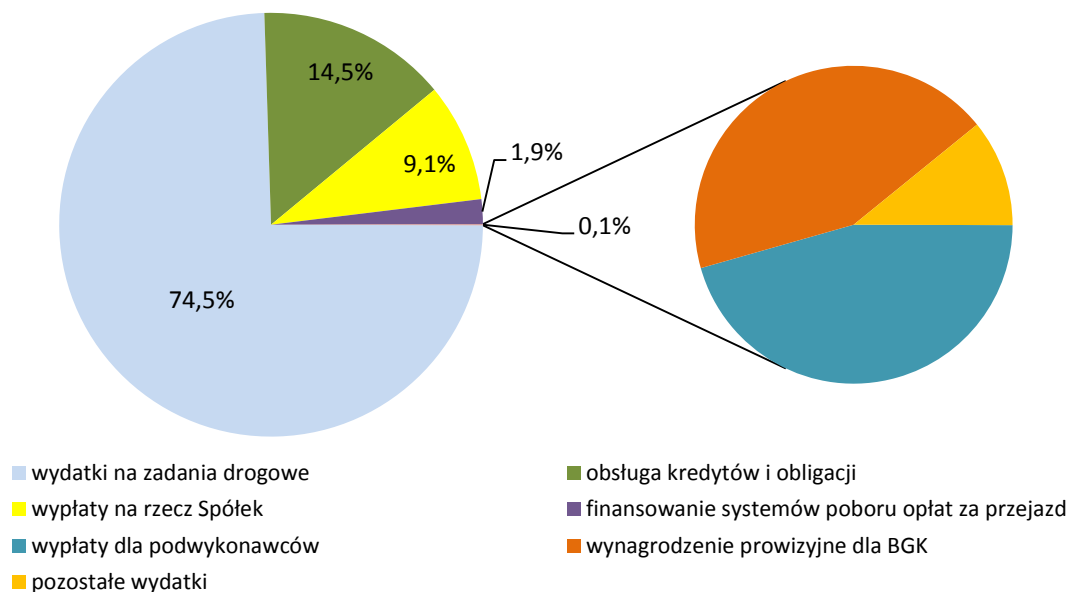
Największą pozycję stanowiły wydatki na zadania drogowe (74,5%), na sfinansowanie których wydatkowano 12.782,9 mln zł, co stanowiło 95,6% planu po zmianach oraz 147,6% wydatków na ten cel w 2015 r. (8.658,8 mln zł). Według kwalifikacji finansowania, największy udział (69,5% wydatków na zadania drogowe) miały wydatki podlegające refundacji z funduszy UE w kwocie 8.879,8 mln zł (104,2% planu po zmianach), następnie wydatki podlegające finansowaniu z innych środków Funduszu w kwocie 2.429,7 mln zł (19,0% wydatków na zadania drogowe) oraz wydatki podlegające finansowaniu z kredytów w kwocie 1.473,4 mln zł (11,5% wydatków na zadania drogowe oraz 97,6% planu po zmianach). Wydatki te stanowiły odpowiednio: 104,2%, 72,9% oraz 97,6% planu po zmianach. W ramach zadań drogowych poniesiono wydatki na zadania inwestycyjne ujęte w programach drogowych w kwocie 12.775,4 mln zł (98,1% planu po zmianach), w tym:

- 10.157,9 mln zł (98,8% planu po zmianach) na realizację 52 zadań w ramach budowy dróg ekspresowych;
- 1.322,2 mln zł (96,7% planu po zmianach) na realizację 10 zadań w ramach budowy autostrad;
- 1.295,2 mln zł (94,7% planu po zmianach) na realizację 23 zadań w ramach budowy obwodnic.

Poza tym, w ramach zadań drogowych, finansowano wydatki na realizację Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych (LMN) w kwocie 7,5 mln zł (2,5% planu po zmianach).

⁴² Dz. U. z 2016 r. poz. 837.

Wykres 2. Struktura wydatków KFD w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego w 2016 roku. BGK, Warszawa, marzec 2017 r.

Poza wydatkami na realizację zadań drogowych, ze środków KFD w 2016 r. sfinansowano:

- obsługę kredytów i obligacji w kwocie 2.492,0 mln zł, tj. niższej o 46,5% od kwoty planowanej oraz 6,7% wyższej od wydatków w 2015 r., w tym z tytułu kosztów obsługi obligacji (1.371,3 mln zł), które były niższe o 61,3% od planu po zmianach oraz wyższe o 0,8% od wydatków w 2015 r. Niższe wykonanie wynikało z rezygnacji z planowanego wcześniejszego wykupu obligacji;
- wypłaty na rzecz spółek – operatorów odcinków autostrad płatnych⁴³ w kwocie 1.555,3 mln zł, niższe o 20,4% od planowanych⁴⁴. W stosunku do 2015 r. wydatki na rzecz spółek wzrosły o 249,2 mln zł (o 19,1%);
- systemy poboru opłat za przejazd w kwocie 324,5 mln zł, tj. o 13,8% mniejszej niż założono w planie po zmianach. W porównaniu do 2015 r. wydatki z tego tytułu zmniejszyły się o 33,1 mln zł, tj. o 9,3%;
- wypłaty dla podwykonawców⁴⁵ w kwocie 6,6 mln zł, co stanowiło 17,1% środków zaplanowanych na ten cel (38,7 mln zł). Łącznie, od momentu dokonania pierwszych wypłat we wrześniu 2012 r. do końca 2016 r., wypłacono z tego tytułu 297,2 mln zł;
- wynagrodzenie prowizyjne BGK⁴⁶ za obsługę KFD, które wyniosło 6,3 mln zł, tj. 74,4% planu po zmianach oraz 73,6% wydatków na ten cel w 2015 r.;
- pozostałe wydatki w kwocie 1,6 mln zł, które obejmowały płatność odsetkową z tytułu rozliczenia transakcji SWAP zawartej w ramach zabezpieczenia dla emisji z 2006 r. 10-letnich amortyzowanych obligacji w EUR.

⁴³ Autostrada A1 – odcinki: Gdańsk – Nowe Marzy i Nowe Marzy – Toruń; Autostrada A2 – odcinki: Świecko – Nowy Tomyśl i Nowy Tomyśl – Konin oraz Autostrada A4 – odcinek Katowice – Kraków.

⁴⁴ Niższe wydatki wynikały z odroczenia rozstrzygnięcia sporu sądowego z jedną ze spółek w sprawie płatności odszkodowawczych.

⁴⁵ W związku z obowiązywaniem przepisów ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 837).

⁴⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie wynagrodzenia prowizyjnego Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu prowadzenia Krajowego Funduszu Drogowego (Dz. U. Nr 102 poz. 1071, ze zm.), BGK przysługuje wynagrodzenie prowizyjne w wysokości iloczynu kosztów faktycznie poniesionych przez Bank i współczynnika 1,06.

W 2016 r. nie zrealizowano wydatków planowanych na wypłaty na rzecz spółek drogowych (43,8 mln zł) oraz usługi doradcze (10,0 mln zł), które zostały zrefinansowane ze środków budżetu państwa oraz zakup urządzeń do ważenia pojazdów (7,6 mln zł).

Według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. KFD dysponował środkami w wysokości 670,4 mln zł, w tym 6,6 mln zł stanowiła równowartość środków walutowych w kwocie 1,4 mln EUR oraz 0,1 mln USD. Na powyższą kwotę składały się środki w wysokości:

- 353,0 mln zł, w tym 0,4 mln zł przypadało na równowartość posiadanych środków walutowych w kwocie 0,1 mln USD;
- 234,9 mln zł oraz 1,4 mln EUR (o równowartości 6,2 mln zł) na rachunkach kredytów EBI;
- 76,3 mln zł na rachunkach opłat drogowych, kar oraz grzywien nałożonych przez Inspekcję Transportu Drogowego.

Wydatki KFD w 2016 r. były o 1.265,9 mln zł niższe od wpływów. W efekcie stan środków Funduszu na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniósł 1.948,6 mln zł⁴⁷, w tym 7,5 mln zł⁴⁸ stanowiło równowartość środków walutowych w kwocie 1,6 mln EUR oraz 0,1 mln USD.

Główne pozycje w pasywach KFD na koniec 2016 r., wynoszących łącznie 51.757,2 mln zł, stanowiły:

- zobowiązania wobec instytucji finansowych, obejmujące kapitał i naliczone odsetki od kredytów, w kwocie 27.560,6 mln zł, które były wyższe o 700,8 mln zł od planowanych (o 2,6%) oraz wyższe o 1.831,9 mln zł (o 7,1%) od zobowiązań w 2015 r.;
- zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych w kwocie 22.971,1 mln zł, tj. niższej o 571,7 mln zł (o 2,4%) od planowanych oraz wyższej o 3.366,9 mln zł (o 17,2%) od zobowiązań w 2015 r.

2. Wykonanie planu finansowego Funduszu Kolejowego

Plan finansowy FK na 2016 r. w zakresie wydatków został sporządzony w oparciu o limity środków do wydatkowania z Funduszu w 2016 r., określone w uchwale nr 184/2013 Rady Ministrów z dnia 15 października 2013 r. w sprawie zatwierdzenia Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w latach 2014–2019, z uwzględnieniem uchwały nr 96/2014 Rady Ministrów z dnia 29 maja 2014 r., uchwały nr 157/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r. oraz uchwały nr 244/2014 z dnia 1 grudnia 2014 roku.

Zarząd BGK zaakceptował plan finansowy FK na 2016 r. w dniu 9 czerwca 2015 roku.⁴⁹ Plan ten został uzgodniony z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju w dniu 22 lipca 2015 r. oraz z Ministrem Finansów w dniu 31 lipca 2015 roku.

Do planu finansowego FK zostały wprowadzone, zgodnie z obowiązującymi procedurami dwie zmiany. Pierwsza zmiana podyktowana była podjęciem przez Radę Ministrów w dniu 27 lipca 2015 r. *uchwały nr 127/2015 zmieniającej uchwałę w sprawie zatwierdzenia Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w latach 2014–2019* oraz w dniu 31 grudnia 2015 r. *uchwały nr 235/2015 zmieniającej uchwałę w sprawie zatwierdzenia Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w latach 2014–2019* i dotyczyła całego zakresu rzeczowo-finansowego planu. W Planie finansowym ustaloną zmianą nr 1 wydatki roczne Funduszu zostały zaplanowane na poziomie 1.301,9 mln zł, w tym 1.301,1 mln zł na realizację zadań kolejowych określonych w wyżej przywołanym Programie. Wpływy Funduszu zostały zaplanowane na poziomie 1.563,9 mln zł, w tym 1.546,0 mln zł z tytułu opłaty paliwowej.

⁴⁷ Różnica pomiędzy stanem środków KFD na dzień 1 stycznia 2016 r. (670,4 mln zł), a ich stanem na dzień 31 grudnia 2016 r. (1.948,6 mln zł) wynosiła 1.278,2 mln zł, tj. o 12,3 mln zł więcej od nadwyżki wpływów nad wydatkami w 2016 r. (1.265,9 mln zł). Wynika ona z różnic pomiędzy wyceną wpływów i wydatków w walutach według kursu z dnia ich otrzymania, a wyceną stanu środków w walutach na koniec okresu.

⁴⁸ Zgodnie ze średnimi kursami NBP z dnia 31 grudnia 2016 r.

⁴⁹ Uchwałą nr 167/2015/DFIT/PRO.

Dругa zmiana, przygotowana na wniosek Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 2 grudnia 2016 r., podyktowana była nowelizacją Krajowego Programu Kolejowego (na mocy uchwały nr 144/2016 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2016 r.) i dotyczyła zakresu rzeczowo-finansowego planu. Zmiana ta została zaakceptowana przez Zarząd Banku w dniu 8 grudnia 2016 r.⁵⁰ W Planie finansowym ustalonym zmianą nr 2 wydatki roczne Funduszu zostały zaplanowane na poziomie 1.476,0 mln zł (zwiększenie o 174,1 mln zł w stosunku do zmiany nr 1), w tym 1.475,2 mln zł na zadania kolejowe (zwiększenie o 174,0 mln zł). Wpływy roczne Funduszu zostały zaplanowane na poziomie 1.690,8 mln zł (zwiększenie o 126,9 mln zł).

Szczegółowe dane dotyczące realizacji planu finansowego FK na 2016 r. (po zmianach) przedstawiają dane zawarte w poniższej tabeli 3.

Tabela 3. Wykonanie planu finansowego FK w 2016 r.

L.p.	Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	Kol. 4/3
		tys. zł		%
1	2	3	4	5
Stan środków pieniężnych na początku roku		546.753,3	546.753,3	100,0
I.	Wpływy ogółem, z tego:	1.690.784,0	1.748.166,3	103,4
1.	z opłaty paliwowej	1.660.000,0	1.718.296,2	103,5
2.	odsetki	99,9	97,8	97,9
3.	z bonów pieniężnych NBP	7.496,0	7.424,6	99,0
4.	z inwestycji w papiery skarbowe	8.030,3	7.189,5	89,5
5.	inne wpływy	15.157,8	15.158,2	100,0
II.	Wydatki ogółem, z tego:	1.476.026,2	1.452.964,4	98,4
1.	inwestycje kolejowe PKP PLK S.A.	1.030.523,8	1.029.834,4	99,9
2.	inwestycje kolejowe PKP SKM Sp. z o.o.	8.000,0	6.216,5	77,7
3.	zakupy, modernizacje i naprawy pojazdów kolejowych przez samorządy województw	110.000,4	90.201,3	82,0
4.	zarządzanie infrastrukturą przez PKP PLK S.A.	326.621,3	325.831,6	99,8
5.	wynagrodzenie prowizyjne BGK	880,6	880,6	100,0
Stan środków pieniężnych na koniec roku		761.511,1	841.955,1	110,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Kolejowego w 2016 roku. BGK, Warszawa, kwiecień 2017 r.

2.1. Wpływy

Plan rocznych wpływów ogółem FK na 2016 r. został wykonany w 103,4%, tj. w kwocie 1.748,2 mln zł. Wpływy te były wyższe o 6,7% od wykonania w 2015 r. (1.637,8 mln zł).

Podstawowym źródłem zasilania FK w 2016 r. były, podobnie jak w latach poprzednich, wpływy z opłaty paliwowej⁵¹ (98,3%), które wyniosły 1.718,3 mln zł, co stanowiło 103,5% kwoty planowanej. W stosunku do 2015 r. wpływy z tytułu opłaty paliwowej wzrosły o 6,2%. Wpływy FK z tytułu oprocentowania środków na rachunku BGK oraz z tytułu lokowania środków w bony pieniężne NBP i obligacje skarbowe wyniosły 14,7 mln zł i były niższe o 5,9% od planowanych oraz wyższe o 17,4% od wpływów w 2015 roku.

Inne wpływy wynoszące w 2016 r. 15,2 mln zł stanowiły m.in. zwroty środków Funduszu związane ze zmianą struktury finansowania projektu, kary umowne oraz naliczone odsetki. Wpływy te były ponad dwukrotnie wyższe od wpływów z tego tytułu uzyskanych w 2015 r. (w kwocie 7,1 mln zł).

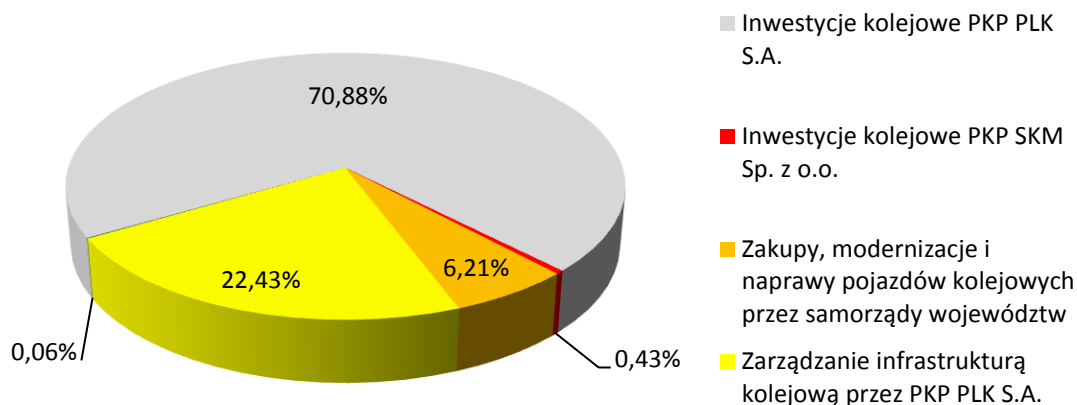
⁵⁰ Uchwałą nr 440/2016/DFIT/PRO.

⁵¹ W części przypadającej na rzecz FK, tj. 20% środków przekazanych przez izby celne, powiększonych o kwotę 400 mln zł (zgodnie z art. 37i ust. 3b przywołanej ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym i art. 5 ust. 5 cyt. ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym).

2.2. Wydatki

Łączne wydatki w 2016 r. ze środków FK wyniosły 1.453,0 mln zł i były o 1,6% niższe od wydatków planowanych oraz o 11,0% wyższe od wydatków poniesionych w 2015 r. (1.309,2 mln zł). Strukturę wydatków przedstawiono na wykresie 3.

Wykres 3. Struktura wydatków Funduszu Kolejowego w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Kolejowego w 2016 roku. BGK, Warszawa, kwiecień 2017 r.

W ramach Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w 2016 r. zrealizowano ogółem 117 wniosków Ministra Infrastruktury i Budownictwa (78 w ramach części A – wydatki na inwestycje, 25 w ramach części C – wydatki na rzecz samorządów województw oraz 14 w ramach części E – wydatki na zarządzanie infrastrukturą kolejową).

W ramach części A Programu wypłacono środki w łącznej kwocie 1.036,1 mln zł, co stanowiło 99,8% planu, w tym 1.029,8 mln zł na rzecz PKP PLK S.A. oraz 6,2 mln zł na rzecz spółki PKP SKM. Spośród 48 zadań przewidzianych w Programie do realizacji ze środków FK w 2016 r. dla 40 zadań wykorzystano od 99,9% do 100% planowanych środków, dla 3 zadań wykonanie kształtowało się na poziomie od 95,3% do 98,7%, a dla 4 zadań wykorzystanie środków wynosiło od 41,7% do 62,9%. Natomiast nie wypłacono żadnych środków na sfinansowanie jednego zadania pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 287 Nysa – Opole”.

W ramach części C Programu na 2016 r. (limit środków przeznaczonych dla samorządów województw na realizację zadań w zakresie zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich), wypłacono 90,2 mln zł, tj. 82,0% zaplanowanego na ten cel limitu środków. Kwota ta była o 22,1% mniejsza od wydatków w 2015 r. (115,7 mln zł).

Z limitu środków FK przeznaczonych na wydatki bieżące PKP PLK S.A. związane z działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową (część E Programu na 2016 r.) wypłacono 325,8 mln zł, co stanowiło 99,8% planu. Wydatki te były o 45,5% mniejsze niż w 2015 r. (598,1 mln zł). Wydatki zostały poniesione na:

- wynagrodzenia pracowników na stanowiskach bezpośrednio związanych z utrzymaniem i remontami infrastruktury kolejowej (205,4 mln zł);
- bieżące zobowiązania finansowe (51,2 mln zł);
- czynsz (28,2 mln zł);
- wynagrodzenia pracowników administracyjnych (26,0 mln zł);
- wynagrodzenia Straży Ochrony Kolei (15,0 mln zł).

Limity planowanych środków w powyższych kategoriach, za wyjątkiem wypłat z tytułu bieżących zobowiązań finansowych (wydatkowano 98,5% kwoty planowanej) zostały wykorzystane w całości.

Głównym beneficjentem środków FK w 2016 r. była PKP PLK S.A. Z całkowitego limitu środków FK w kwocie 1.357,1 mln zł, spółka ta wykorzystowała 1.355,7 mln zł, tj. 99,9% planu oraz 93,3% ogółu wydatków FK.

FK został w 2016 r. obciążony kwotą 880,6 tys. zł z tytułu wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK za okres grudzień 2015 r. – listopad 2016 r. Kwota wynagrodzenia dla BGK była wyższa o 19,6% od wynagrodzenia BGK w 2015 r. (736,5 tys. zł).

Środki finansowe FK na dzień 31 grudnia 2016 r. wynosiły 842,0 mln zł i były o 10,6% wyższe od kwoty planowanej, co wynikało głównie z wyższych niż zakładano zasileń z tytułu opłaty paliwowej. Środki te były o 54,0% wyższe od kwoty na koniec 2015 r. (546,8 mln zł).

V. Informacje dodatkowe

W zakresie kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 39 – Transport, Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia pokontrolne do:

- 1) Ministra Infrastruktury i Budownictwa, w którym skierowała wnioski o:
 - a) zmianę miernika pn. „Stopień wykorzystania dotacji na dany rok” dla podzadania 19.4.3. – Rozwój infrastruktury lotniskowej i nawigacyjnej;
 - b) dokonanie stosownych zmian w systemie finansowo-księgowym Quorum w zakresie konta 290 – Odpisy aktualizujące należności, skutkujących zapewnieniem zgodności wykazywanego na nim salda z zasadami rachunkowości oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planu kont;
 - c) rzetelne dokumentowanie przeprowadzanej inwentaryzacji składników aktywów i pasywów dysponenta części 39 – Transport;
- 2) Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w którym sformułowała wnioski o:
 - a) podjęcie stosownych działań zmierzających do eliminacji corocznego przyrostu długości dróg krajowych w złym i niezadowolającym stanie technicznym nawierzchni;
 - b) planowanie dochodów budżetu państwa z zachowaniem należytej staranności i ostrożności;
 - c) minimalizowanie okresu między powzięciem informacji o braku możliwości wykorzystania środków w danym roku, a wystąpieniem do ministra właściwego ds. transportu z wnioskiem o blokadę środków, w tym poprzez wcześniejsze aktualizacje harmonogramów rzeczowo-finansowych;
- 3) Głównego Inspektora Transportu Drogowego, w którym skierowała wnioski o:
 - a) opracowanie wewnętrznych procedur w zakresie egzekucji należności pieniężnych oraz sposobu przekazywania do Biura Finansowo-Gospodarczego GITD informacji mających wpływ na dochody budżetowe;
 - b) podjęcie stosownych działań mających na celu poprawę skuteczności egzekwowania należności budżetowych z tytułów należących do właściwości GITD.
- 4) Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, w którym sformułowała wniosek o wprowadzenie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających terminowe ewidencjonowanie należności ULC;
- 5) Prezesa Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – bez wniosków pokontrolnych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister zapowiedział modyfikację miernika „Stopień wykorzystania dotacji na dany rok” dla podzadania 19.4.3. – Rozwój infrastruktury lotniskowej i nawigacyjnej na etapie prac nad planem budżetu w układzie zadaniowym na 2018 rok. Odnośnie wniosku dotyczącego dokonania zmian w systemie finansowo-księgowym Minister poinformował, że do producenta oprogramowania zgłoszone zostały uwagi, w celu dokonania zmian w sposobie prezentowania salda. Ponadto Minister zapewnił o pracach nad zmianą zarządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie ustalenia zasad rachunkowości dysponenta części budżetowych, w którym zaktualizowane zostaną zapisy wynikające ze zmian przepisów prawa oraz uszczegółowiony zostanie proces inwentaryzacji obejmujący wzory dokumentów potwierdzających przeprowadzenie inwentaryzacji.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad poinformował o działaniach zmierzających do eliminacji corocznego przyrostu długości dróg krajowych w złym i niezadowolającym stanie technicznym nawierzchni, mających charakter systemowy. Ponadto poinformował, iż środki finansowe przyznane w 2017 r. na utrzymanie dróg krajowych są wyższe o około 60% niż otrzymane w 2016 r. Odnośnie wniosku dotyczącego planowania dochodów budżetu

państwa zapewnił, iż GDDKiA dołoży wszelkich starań, aby zaplanowane dochody na rok 2018, pomimo obciążenia w niektórych paragrafach wysokim prawdopodobieństwem niedoszacowania lub przeszacowania, były zaplanowane we właściwej wysokości z zachowaniem należytej staranności i ostrożności. Ponadto Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zapowiedział zobowiązanie oddziałów GDDKiA, w przypadkach braku możliwości wykorzystania zaplanowanych na bieżący rok środków finansowych, do niezwłocznego przekazywania zaktualizowanych harmonogramów rzeczowo-finansowych, aby w możliwe było wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z wnioskiem o blokadę środków w odpowiednim terminie.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Główny Inspektor Transportu Drogowego zapowiedział podjęcie działań zmierzających do wypracowania i wdrożenia procedur w zakresie egzekucji należności cywilnoprawnych i publicznoprawnych oraz aktualizację Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych, w której zostanie doprecyzowany termin przekazywania do Biura Finansowo-Gospodarczego informacji mających wpływ na ewidencję dochodów budżetu. Odnośnie drugiego wniosku Główny Inspektor Transportu Drogowego przedstawił problemy organizacyjno-prawne związane z egzekucją należności budżetowych oraz zapowiedział wprowadzenie procedury monitorowania oraz informowania organu nadzorującego organy egzekucyjne o skuteczności ich pracy.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes ULC przekazał informację o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku pokontrolnego. Jednocześnie Prezes ULC złożył zastrzeżenie podnosząc, że nie podziela tezy zawartej w części IV pkt 1 ppkt 2 wystąpienia pokontrolnego, tj. stwierdzenia, że „Prezes ULC nie zapewnił w latach 2014–2015 prawidłowego nadzoru nad gospodarką finansową ULC w zakresie ewidencjonowania i egzekwowania należności Skarbu Państwa i takie zaniechanie wypełnia znamiona czynu określonego w art. 18c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

Po rozpatrzeniu zastrzeżeń, Kolegium NIK uchwałą Nr 22/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r. uwzględniło zastrzeżenie w części. Za zasadną Kolegium NIK uznało ocenę, iż Prezes ULC nie zapewnił w latach 2014–2015 prawidłowego nadzoru nad gospodarką finansową ULC w zakresie ewidencjonowania i egzekwowania należności Skarbu Państwa. Natomiast uwzględnione zostało zastrzeżenie w części, iż powyższe zaniechanie wypełniało znamiona czynu określonego w art. 18c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 39 – Transport

L.p.	Wyszczególnienie	Rok 2015	Rok 2016		5 : 3	5 : 4
		Wykonanie	Ustawa* / Plan finansowy	Wykonanie		
			tys. zł			
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem część 39, w tym:	214 995,5	139 467,0	205 445,9	95,6	147,3
1.	Dział 600 - Transport i łączność	214 307,2	138 781,0	204 766,5	95,5	147,5
1.1.	Rozdział 60001 - Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe	17 129,2	0,0	17 972,5	104,9	-
1.1.1.	§ 0580 - Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	9 427,1	-	17 554,4	186,2	-
1.2.	Rozdział 60002 - Infrastruktura kolejowa	5 076,9	0,0	13 496,0	265,8	-
1.2.1.	§ 0979 - Wpływy z różnych dochodów	566,8	-	10 228,2	1804,6	-
1.3.	Rozdział 60004 - Lokalny transport zbiorowy	50,9	0,0	28,2	55,4	-
1.4.	Rozdział 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	71 889,3	42 724,0	67 829,2	94,4	158,8
1.4.1.	§ 0970 - Wpływy z różnych dochodów	45 257,1	30 425,0	44 857,0	99,1	147,4
1.5.	Rozdział 60015 - Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu	1 124,4	0,0	989,4	88,0	-
1.6.	Rozdział 60041 - Infrastruktura portowa	106,8	0,0	0,0	0,0	-
1.7.	Rozdział 60042 - Urzędy żeglugi śródlądowej	735,7	-	-	-	-
1.8.	Rozdział 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego	80 926,0	77 000,0	79 091,0	97,7	102,7
1.8.1.	§ 0580 - Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	42 732,2	39 500,0	45 431,4	106,3	115,0
1.9.	Rozdział 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego	20 529,1	17 471,0	20 085,6	97,8	115,0
1.9.1.	§ 0970 - Wpływy z różnych dochodów	10 153,0	9 860,0	10 026,4	98,8	101,7
1.10.	Rozdział 60061 - Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	4 068,4	0,0	0,6	0,0	-
1.11.	Rozdział 60095 - Pozostała działalność	12 670,5	1 586,0	5 274,0	41,6	332,5
1.11.1.	§ 2340 - Wpływy do budżetu części zysku państwowych osób prawnych	6 868,3	736,0	4 124,1	60,0	560,3
2.	Dział 750 - Administracja publiczna	685,7	686,0	678,7	99,0	98,9
2.1.	Rozdział 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	685,7	686,0	512,0	74,7	74,6
2.1.1.	§ 0750 - Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa oraz innych umów o podobnym charakterze	537,9	605,0	364,4	67,7	60,2
2.2.	Rozdział 75095 - Pozostała działalność	0,0	0,0	166,7	-	-
3.	Dział 752 - Obrona narodowa	2,6	0,0	0,7	26,9	-
3.1.	Rozdział 75212 - Pozostałe wydatki obronne	2,6	0,0	0,7	26,9	-

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

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2016 znowelizowana 20 października 2016 r.

Załącznik 2. Wydatki budżetu państwa w części 39 – Transport

L.p.	Wyszczególnienie	Rok 2015		Rok 2016		6 : 3	6 : 4	6 : 5
		Wykonanie	Ustawa* / Plan finansowy	Budżet po zmianach / Plan finansowy po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 39 w tym:	7 642 258,3	8 562 550,0	8 916 432,8	8 656 499,6	113,3	101,1	97,1
1.	Dział 600 - Transport i łączność	7 550 571,5	8 403 116,0	8 758 233,4	8 517 185,8	112,8	101,4	97,2
1.1.	Rozdział 60001 - Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe	1 716 559,1	982 399,0	1 047 349,1	1 042 520,2	60,7	106,1	99,5
1.1.1.	§ 2630 - Dotacja przedmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	447 999,6	444 443,0	504 226,3	499 397,4	111,5	112,4	99,0
1.1.2.	§ 2830 - Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych	1 268 559,5	537 956,0	543 122,8	543 122,8	42,8	101,0	100,0
1.2.	Rozdział 60002 - Infrastruktura kolejowa	2 791 247,6	3 984 883,0	4 338 135,8	4 335 973,5	155,3	108,8	100,0
1.2.1.	§ 2580 - Dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	1 385 120,6	2 747 902,0	2 744 037,9	2 743 746,0	198,1	99,8	100,0
1.3.	Rozdział 60004 - Lokalny transport zbiorowy	0,0	1 121,0	145,2	145,2	-	13,0	100,0
1.4.	Rozdział 60011 - Drogi publiczne krajowe	2 279 213,4	2 643 494,0	2 582 145,8	2 374 636,4	104,2	89,8	92,0
1.4.1.	§ 4270 - Zakup usług remontowych	872 758,1	647 868,0	899 887,4	885 427,0	101,5	136,7	98,4
1.5.	Rozdział 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	573 003,9	581 208,0	588 274,3	573 870,6	100,2	98,7	97,6
1.5.1.	§ 4020 - Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	222 325,5	236 357,0	230 633,2	230 600,1	103,7	97,6	100,0
1.6.	Rozdział 60015 - Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu	-	-	2 132,6	724,6	-	-	34,0
1.7.	Rozdział 60041 - Infrastruktura portowa	-	14 118,0	14 145,7	14 145,7	-	100,2	100,0
1.8.	Rozdział 60042 - Urzędy żeglugi śródlądowej	8 120,5	-	-	-	-	-	-
1.9.	Rozdział 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego	107 980,1	121 655,0	112 271,3	104 870,5	97,1	86,2	93,4

L.p.	Wyszczególnienie	Rok 2015		Rok 2016		6 : 3	6 : 4	6 : 5
		Wykonanie	Ustawa* / Plan finansowy	Budżet po zmianach / Plan finansowy po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.9.1.	§ 4020 - Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	31 111,6	33 859,0	34 462,6	34 344,4	110,4	101,4	99,7
1.10.	Rozdział 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego	53 369,7	57 735,0	57 248,8	56 060,0	105,0	97,1	97,9
1.10.1	§ 4020 - Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	23 220,3	24 923,0	24 637,9	24 634,9	106,1	98,8	100,0
1.11.	Rozdział 60061 - Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	11 628,4	9 815,0	10 265,0	10 265,0	88,3	104,6	100,0
1.12.	Rozdział 60095 - Pozostała działalność	9 448,8	6 688,0	6 119,8	3 974,1	42,1	59,4	64,9
2.	Dział 750 - Administracja publiczna	55 021,9	122 639,0	121 027,4	102 191,4	185,7	83,3	84,4
2.1.	Rozdział 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	55 021,9	66 550,0	66 797,5	61 561,5	111,9	92,5	92,2
2.1.1.	§ 4020 - Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	26 108,3	29 449,0	32 229,3	32 205,0	123,4	109,4	99,9
2.2.	Rozdział 75095 - Pozostała działalność	0,0	56 089,0	54 229,9	40 629,9	-	72,4	74,9
2.2.1.	§ 4018 - Wynagrodzenia osobowe pracowników	-	21 735,0	21 677,6	21 677,4	-	99,7	100,0
3.	Dział 752 - Obrona narodowa	18 943,9	18 912,0	19 289,0	19 239,4	101,6	101,7	99,7
3.1.	Rozdział 75212 - Pozostałe wydatki obronne	18 943,9	18 912,0	19 289,0	19 239,4	101,6	101,7	99,7
3.1.1.	§ 6230 - Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	14 100,0	14 100,0	14 100,0	14 099,9	100,0	100,0	100,0
4.	Dział 803 - Szkolnictwo wyższe	17 721,0	17 883,0	17 883,0	17 883,0	100,9	100,0	100,0
4.1.	Rozdział 80306 - Działalność dydaktyczna	17 721,0	17 883,0	17 883,0	17 883,0	100,9	100,0	100,0

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

¹⁾ Ustawa budżetowa rok 2016 znowelizowana 20 października 2016 r.

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 39 – Transport

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2015 r.			Wykonanie 2016 r.			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		Osób ⁵²	tys. zł	zł	Osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem wg statusu zatrudnienia⁵³:	5 969	432 398	6 037	6 141	480 018	6 514	107,9
	01	972	50 116	4 297	1 260	82 325	5 445	126,7
	02	8	1 433	14 926	7	1 156	13 765	92,2
	03	4 985	380 233	6 356	4 871	395 956	6 774	106,6
	08	1	169	14 119	1	205	17 058	120,8
	10	3	447	12 402	2	376	15 681	126,4
	w tym:							
1.	Dział 600 - Transport i łączność:	5 536	395 420	5 952	5 431	409 879	6 289	105,7
	01	905	45 034	4 147	909	49 156	4 506	108,7
	02	5	956	15 934	4	699	14 575	91,5
	03	4 623	348 983	6 291	4 516	359 702	6 638	105,5
	10	3	447	12 402	2	322	13 415	108,2
1.1.	<i>rozdział 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad</i>	4 424	330 341	6 223	4 413	343 069	6 478	104,1
	01	834	41 770	4 174	854	46 461	4 534	108,6
	02	1	202	16 852	1	85	7 124	42,3
	03	3 589	288 369	6 696	3 558	296 523	6 945	103,7
1.2.	<i>rozdział 60042 - Urzędy Żeglugi Śródlądowej</i>	70	3 011	3 585	-	-	-	-
	01	17	840	4 119	-	-	-	-
	03	53	2 171	3 413	-	-	-	-
1.3.	<i>rozdział 60055 - Inspekcja Transportu Drogowego</i>	692	34 812	4 192	658	37 839	4 792	114,3
	01	18	654	3 028	18	704	3 258	107,6
	02	1	159	13 273	-	4	364	2,7
	03	670	33 552	4 173	638	36 809	4 808	115,2
	10	3	447	12 402	2	322	13 415	108,2
1.4.	<i>rozdział 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego</i>	350	27 256	6 489	360	28 971	6 706	103,3
	01	36	1 770	4 098	37	1 991	4 484	109,4
	02	3	595	16 515	3	610	16 937	102,6
	03	311	24 891	6 670	320	26 370	6 867	103,0
2.	Dział 750 - Administracja publiczna:	433	36 978	7 117	710	70 139	8 232	115,7
	01	67	5 082	6 321	351	33 169	7 875	124,6
	02	3	477	13 247	3	457	12 686	95,8
	03	362	31 250	7 194	355	36 254	8 510	118,3
	08	1	169	14 119	1	205	17 058	120,8
	10	-	-	-	-	54	4 533	-
2.1.	<i>rozdział 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej</i>	433	36 978	7 117	430	42 921	8 318	116,9
	01	67	5 082	6 321	71	5 951	6 985	110,5

⁵² W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.⁵³ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2015 r.			Wykonanie 2016 r.			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		Osób ⁵²	tys. zł	zł	Osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	02	3	477	13 247	3	457	12 686	95,8
	03	362	31 250	7 194	355	36 254	8 510	118,3
	08	1	169	14 119	1	205	17 058	120,8
	10	-	-	-	-	54	4 533	-
2.2.	<i>rozdział 75095 – Pozostała działalność</i>	-	-	-	280	27 218	8 101	-
	01	-	-	-	280	27 218	8 101	-

Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich w części 39 – Transport

L.p.	Wyszczególnienie	2015	2016			6 / 3	6 / 4	6 / 5
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Ogółem część 39 – Transport, w tym:	9 041 138,1	7 693 634,0	12 796 059,9	12 795 887,5	141,5	166,3	100,0
1.1.	Dział 600 - Transport i łączność	9 041 138,1	7 693 634,0	12 796 059,9	12 795 887,5	141,5	166,3	100,0
1.1.1.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013	7 378 766,6	4 238 719,0	5 860 239,1	5 860 239,0	79,4	138,3	100,0
1.1.2.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020	1 596 845,1	3 274 862,0	6 816 156,2	6 815 983,9	426,8	208,1	100,0
1.1.3.	Instrument „Łącząc Europę” (CEF)	0,0	177 225,0	46 622,1	46 622,1	-	26,3	100,0
1.1.4.	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	65 526,4	2 828,0	73 042,5	73 042,5	111,5	2582,8	100,0

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2016 znowelizowana 20 października 2016 r.

Załącznik 5. Kalkulacja oceny ogólnej w części 39 – Transport

Oceny wykonania budżetu w części 39 – Transport dokonano stosując kryteria⁵⁴ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku⁵⁵.

Dochody⁵⁶: -

Wydatki (łącznie z wydatkami budżetu środków europejskich): 21.452.387,1 tys. zł

Łączna kwota G : 21.452.387,1 tys. (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = 1$

Nieprawidłowości w wydatkach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa wydatków: 5, tj. pozytywna.

Wynik końcowy Wk: $5 \times 1 = 5$

⁵⁴ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>.

⁵⁵ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

⁵⁶ W częściach budżetu państwa, w których zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie są badane dochody nie dokonuje się oceny cząstkowej dla dochodów i przy ustalaniu wartości G nie uwzględnia się kwoty dochodów.

Załącznik 6. Wykaz jednostek objętych kontrolą

L.p.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności*
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	
1.	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa	Andrzej Adamczyk	Minister Infrastruktury i Budownictwa	P
2.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	Jacek Bojarowicz ⁵⁷ Krzysztof Kondraciuk ⁵⁸	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	P
3.	Główny Inspektorat Transportu Drogowego	Tomasz Poleć ⁵⁹ Alvin Gajadhur ⁶⁰	Główny Inspektor Transportu Drogowego	P
4.	Urząd Lotnictwa Cywilnego	Piotr Orłowski ⁶¹ Piotr Samson ⁶²	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	P
5.	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.	Antoni Jasiński ⁶³ Ireneusz Merchel ⁶⁴	Prezes Zarządu PKP PLK S.A.	P

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, O – ocena opisowa, N – ocena negatywna

⁵⁷ W okresie od dnia 4 grudnia 2015 r. do dnia 11 grudnia 2016 r.

⁵⁸ Od dnia 12 grudnia 2016 r.

⁵⁹ Do dnia 5 stycznia 2016 r.

⁶⁰ Od dnia 6 stycznia 2016 r.

⁶¹ W okresie od dnia 15 października 2012 r. do dnia 11 lipca 2016 r.

⁶² Pełniący obowiązki Prezesa ULC w okresie od dnia 12 lipca 2016 r. do dnia 20 grudnia 2016 r. Z dniem 21 grudnia 2016 r. powołany na stanowisko Prezesa ULC.

⁶³ Oddelegowany do wykonywania czynności Prezesa Zarządu PKP PLK S.A. od dnia 30 grudnia 2015 r. do dnia 30 marca 2016 r.

⁶⁴ Od dnia 31 marca 2016 r.

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. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Minister Rozwoju i Finansów
11. Minister Infrastruktury i Budownictwa
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego