



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

KIN.410.001.04.2022

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. - wykonanie planu finansowego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/22/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dalej GDDKiA), 00-874 Warszawa, ul. Wronia 53.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Tomasz Żuchowski, pełniący obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej Generalny Dyrektor DKiA) od 30 sierpnia 2018 r. (akta kontroli str. 20)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ (dalej: ustawa o NIK).
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury.
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/5/2022 z dnia 4 stycznia 2022 r.,2. Ryszard Ostaszewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/21/2022 z dnia 3 lutego 2022 r.,3. Kinga Poprzycka-Harczuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/4/2022 z dnia 4 stycznia 2022 r.,4. Adam Owsianik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/3/2022 z dnia 4 stycznia 2021 r.,5. Maria Rainczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/22/2022 z dnia 15 lutego 2021 r.,6. Szymon Tyburski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/23/2022 z dnia 22 lutego 2021 r. (akta kontroli str. 1-10, 573-574)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2021 r. GDDKiA, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

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

- analizy porównawczej wykonania planu dochodów i stanu należności pozostałych do zapłaty,

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 39 Transport dotyczących GDDKiA w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 39 Transport dotyczących GDDKiA limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 39 Transport przez GDDKiA.

NIK ocenia pozytywnie realizację w 2021 r. w GDDKiA wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Badanie próby wydatków budżetu państwa w kwocie 46 504,4 tys. zł³ wykazało, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Skontrolowane wydatki poniesione zostały celowo i gospodarnie.

W wyniku realizacji przez GDDKiA inwestycji drogowych finansowanych ze środków KFD, budżetu państwa i środków europejskich w 2021 r. oddano do użytku łącznie 345,479 km nowych dróg krajowych, w tym: 7,023 km autostrad, 275,478 km dróg ekspresowych oraz 52,443 km obwodnic. Zakończono realizację 112 inwestycji budowlanych dotyczących rozbudowy/przebudowy dróg, zakończono budowę 21 mostów i przepustów w ciągu dróg krajowych, a także budowę 7 drogowych zabezpieczeń akustycznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sporządzone przez GDDKiA roczne sprawozdania budżetowe za 2021 r. i sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi dostępnymi w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa i wynikały z ewidencji księgowej. Funkcjonujący w GDDKiA w 2021 r. system kontroli zarządczej skutecznie ograniczył ryzyka istotne w zakresie sprawozdawczości, a w szczególności zapewnił wiarygodność sprawozdań i sporządzenie ich w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Co stanowiło 0,9% wydatków GDDKiA i 32,5% centrali GDDKiA

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm..

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Dochody ogółem zrealizowane przez GDDKiA w 2021 r. wyniosły 85 159,3 tys. zł i były wyższe o 28 993,3 tys. zł (tj. o 51,6%) od kwoty planowanej. W porównaniu z 2020 r. dochody ogółem były wyższe o 6402,7 tys. zł (tj. o 8,1%). Głównymi źródłami dochodów uzyskanych w 2021 r. były wpływy z tytułu:

- kar i odszkodowań wynikających z umów (głównie kar umownych z tytułu nienależytego wykonywania umowy, nieterminowej realizacji zadań oraz wypłaconych przez ubezpieczycieli odszkodowań za szkody wyrządzone w infrastrukturze drogowej) w kwocie 43 790,2 tys. zł (tj. 122 % planu);
- wpływy z różnych dochodów (wpływy z tytułu odszkodowań za zniszczone lub skradzione mienie, odszkodowania z tytułu szkód poniesionych na drogach ekspresowych oraz autostradach – np. wymiana uszkodzonych barier ochronnych, wpłaty za energię elektryczną, media i wywóz śmieci) w kwocie 21 834,9 tys. zł (tj. 250 % planu);
- sprzedaży składników majątkowych (sprzedaż złomu, drewna, środków trwałych) w kwocie 9589 tys. zł (tj. 225% planu),
- rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (m.in. zwrot podatku od nieruchomości, zwrot wydatków na zakup soli i usług dotyczących bieżącego utrzymania dróg oraz zimowego utrzymania dróg) w kwocie 5782,8 tys. zł (tj. 170 % planu).

Uzyskanie wyższych niż planowano dochodów budżetowych w 2021 r. spowodowane było zwiększonymi wpływami, głównie z tytułów: zwrotu kosztów postępowania sądowego, sprzedaży składników majątkowych, otrzymanych odszkodowań, pozytywnie rozstrzygniętych sporów oraz porozumień pomiędzy GDDKiA i wykonawcami robót drogowych.

(akta kontroli str. 392-393, 399, 423, 503-504)

Na koniec 2021 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły ogółem 165 857,8 tys. zł, w tym w centrali GDDKiA 8203,8 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2020 r. nastąpił wzrost należności pozostałych do zapłaty w GDDKiA o 12 231,7 tys. zł (tj. o 8%).

Wzrost należności pozostałych do zapłaty na koniec 2021 r. w GDDKiA wynikał m.in. z naliczenia kar za niedotrzymanie warunków umowy, naliczenia odsetek ustawowych z tytułu nieuregulowanych należności oraz wpływów z tytułu rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych.

(akta kontroli str. 399, 572)

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. zaległości wobec GDDKiA wyniosły 47 421,3 tys. zł i były wyższe o 11 142,6 tys. zł (tj. o 30,7%) w porównaniu ze stanem zaległości na koniec 2020 r. Wzrost zaległości w stosunku do 2020 r. wynikał głównie z należności powstałych na skutek naliczenia kar umownych.

Największe kwoty zaległości dotyczyły kar i odszkodowań wynikających z umów (27 450,6 tys. zł), wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (8759,6 tys. zł) i wpływów z pozostałych odsetek (6424,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 399)

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

Wydatki GDDKiA w 2021 r. – z uwzględnieniem wydatków finansowanych z budżetu państwa, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), środków UE oraz innych środków, tj. gwarancji, środków samorządowych, udziału partnera prywatnego/środków obcych – ujęto w planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA⁶ na łączną kwotę 20 218 541,1 tys. zł. Ostatecznie w planie po zmianach wydatki te zwiększono do kwoty 20 286 585,3 tys. zł, tj. o 68 044,2 tys. zł (o 0,3%). Ogółem wydatki GDDKiA ze wszystkich źródeł finansowania w 2021 r. wykonano w kwocie 18 310 599,8 tys. zł, z czego 13 337 249,6 tys. zł stanowiły wydatki ze środków KFD i 4 865 231,5 tys. zł stanowiły wydatki budżetu państwa (bez wydatków niewygasających w kwocie 534 859,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 634, 807-809)

Wydatki budżetowe GDDKiA zaplanowane zostały na 2021 r. w kwocie ogółem 4 827 591 tys. zł, tj. o 272 849,3 tys. zł (5,6%) niższej niż zaplanowano na 2020 r. (5 100 441 tys. zł), w tym:

- w dziale 600 – Transport i łączność w kwocie 4 827 126 tys. zł, z czego w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe – 4 189 474 tys. zł oraz w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – 637 652 tys. zł,
- w dziale 752 – Obrona narodowa, rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne w kwocie 465 tys. zł.

Plan wydatków (po zmianach) wyniósł ostatecznie 5 407 889,7 tys. zł, w tym: 5 407 734,8 tys. zł w dziale 600 i 154,9 tys. zł w dziale 752.

Zrealizowane przez GDDKiA wydatki budżetu państwa w 2021 r. wyniosły ogółem 4 865 231,5 tys. zł, tj. 90% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. wykonane wydatki budżetowe GDDKiA były niższe o 213 899,8 tys. zł, tj. o 4,2%.

(akta kontroli str. 390-391, 400-403, 634, 809)

Niepełne wykonanie planu wydatków spowodowane było m.in. rozliczeniem wykonanych prac w ramach zadań inwestycyjnych na kwoty niższe od planowanych, opóźnieniami w realizacji inwestycji, m.in. z powodu przedłużania terminu wydawania decyzji administracyjnych, w szczególności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych (ZRID), znacznej liczby odwołań wnoszonych od wydanych decyzji administracyjnych i przedłużających się terminów ich rozpatrywania, opóźnień w dostawach zakupionego sprzętu, mniejszego niż planowano zużycia energii elektrycznej na oświetlenie dróg oraz niewystawieniem w 2021 r. przez PGW Wody Polskie niektórych faktur za opłaty z tytułu użytkowania przez GDDKiA gruntów pokrytych wodami.

(akta kontroli str. 323, 390-391, 400-403, 873, 890, 1327, 1338-1344, 1424)

⁶ Dokument pod nazwą: „Plan wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA” zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora DKiA w dniu 21.04.2021 r., obejmujący wszystkie zadania zaplanowane do realizacji przez GDDKiA, z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania.

Opis stanu faktycznego

2.1. Blokady planowanych wydatków budżetowych

Minister Infrastruktury decyzją⁷ z dnia 17 grudnia 2021 r., wydaną na wniosek GDDKiA, dokonał blokady wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA na 2021 r. na łączną kwotę 363,6 tys. zł. Blokada dotyczyła wydatków zaplanowanych w rozdziale 60011 na realizację projektów pn.: „Frame Next” i „UE ITS Platform”. Środki te nie zostały wykorzystane, ponieważ odwołano spotkania grup roboczych z powodu epidemii COVID 19. W konsekwencji braku możliwości wykorzystania w 2021 r. ww. środków zgodnie z przeznaczeniem, na podstawie decyzji⁸ Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2021 r., zmniejszono plan wydatków GDDKiA na 2021 r. o kwotę 363,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 534-537, 835-838, 840, 842-843, 845-846, 848-849, 851-852, 854, 856-857, 861-863, 1467-1486, 1688-1701, 1719)

2.2. Rezerwy

Opis stanu faktycznego

W okresie 2021 r. plan wydatków GDDKiA został zwiększony środkami rezerw celowych budżetu państwa o kwotę ogółem 28 721,4 tys. zł, które wykorzystano w 86% (tj. 24 696,1 tys. zł). Środki przeznaczone zostały na:

- zwiększenie funduszu wynagrodzeń wraz z pochodnymi pracowników GDDKiA w 2021 r.,
- sfinansowanie wydatków majątkowych ponoszonych w związku z realizacją projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej.

Szczegółowym badaniem objęto przyznane środki w kwocie 19 039,45 tys. zł⁹, wymienione w poz. 44¹⁰ wykazu rezerw celowych. W ramach środków budżetu państwa pochodzących z ww. rezerwy celowej w GDDKiA wykorzystano kwotę 15 014,15 tys. zł na zwiększenie funduszu wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi. Nie wydatkowano 4025,3 tys. zł, co było skutkiem faktycznego zatrudnienia części pracowników w terminie późniejszym niż planowany. W związku z niewydatkowaniem części przyznanej kwoty nie zwrócono się z wnioskiem o korektę decyzji budżetowej w trakcie roku budżetowego, ponieważ ostateczne rozliczenie rezerwy możliwe było dopiero po zakończeniu roku budżetowego oraz wypłaceniu wynagrodzeń pracowników i pochodnych od wynagrodzeń.

W 2021 r. GDDKiA nie otrzymała środków finansowych w ramach rezerwy ogólnej budżetu państwa.

W ramach budżetu środków europejskich w 2021 r. przyznano GDDKiA środki w ramach rezerw celowych, w kwocie ogółem 720 312,6 tys. zł, które wykorzystano w 100 %. Środki przeznaczone zostały na:

- zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego w kwocie 700 080,2 tys. zł, z przeznaczeniem na finansowanie procesu inwestycyjnego budowy dróg krajowych w Polsce,
- realizację projektu *Budowa Systemu Zarządzania Ruchem na autostradach i drogach ekspresowych* w ramach zadania *Krajowy System Zarządzania Ruchem na sieci TEN-T* (przyznana kwota: 20 232,4 tys. zł).

⁷ Decyzja Ministra Infrastruktury nr 39.4143.12.6.2021.BD.CEF.

⁸ Decyzja Ministra Finansów nr MF/BP4.4143.16.4.2021.RC.

⁹ Stanowi to 66,3% kwoty zwiększającej plan wydatków GDDKiA środkami z rezerw celowych.

¹⁰ Rezerwa na dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych.

Szczegółowe badanie rozliczenia środków w kwocie 701 838,6 tys. zł¹¹, przyznanych trzema ostatnimi decyzjami wprowadzającymi zmiany w planie budżetu środków europejskich, wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem¹².

(akta kontroli str. 14-15, 323, 534-537, 565, 606-607, 738-791, 891-910, 1448-1449)

2.3. Wydatki niewygasające

Opis stanu faktycznego

W załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego¹³ wydatki GDDKiA zaplanowano na 300 mln zł, z przeznaczeniem na realizację Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.).

Środki te zostały zaplanowane na realizację 32 zadań, na które do 30 listopada 2021 r. wydatkowano kwotę 300 mln zł.

(akta kontroli str. 469, 487, 612-614)

W załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁴ zamieszczono wydatki GDDKiA w kwocie ogółem 534 859,1 tys. zł, w tym na drogi publiczne krajowe 533 775,9 tys. zł i na wydatki GDDKiA 1083,2 tys. zł. Środki te zaplanowano na: działania na istniejącej sieci drogowej (60011) 280 821 tys. zł; pozostałe inwestycje na sieci dróg krajowych, w tym zadania z Programu budowy 100 obwodnic¹⁵ 250 mln zł; zakup środków transportowych (samochody drogowe) 2954,9 tys. zł; zakup sprzętu informatycznego 949,1 tys. zł; zakup środków transportowych (samochody osobowe) – 134,1 tys. zł.

Uzasadnieniem zgłoszenia środków, które w 2021 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, były dla kwoty:

- 530 821 tys. zł – środki przyznane przez Ministra Infrastruktury¹⁶ na zadania: *Działania na istniejącej sieci drogowej oraz Pozostałe inwestycje na sieci dróg krajowych w tym zadania z Programu budowy 100 obwodnic*;
- 2954 tys. zł na „Zakup środków transportowych (samochody drogowe)” – powodem ich umieszczenia w wykazie wydatków niewygasających były opóźnienia w dostawie samochodów zamówionych w ramach podpisanych umów wykonawczych, z powodu problemów producentów z dostępnością komponentów;
- 949,1 tys. zł na „Zakup sprzętu informatycznego” – w rozpoczętej procedurze przetargowej na „Dostawę Licencji wraz z Gwarancją jakości, dotyczących mechanizmów bezpieczeństwa w posiadanych przez Zamawiającego

¹¹ Kwota ta stanowiła 97,4% przyznanej kwoty rezerwy celowej wymienionej w poz. 98 wykazu rezerw celowych: Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej.

¹² Kwota 700 080,2 tys. zł została wydatkowana na refundację wydatków poniesionych w ramach realizacji projektu *Budowa zachodniej obwodnicy Łodzi w ciągu S14* oraz projektu *Budowa drogi S61 Szczuczyn – Budzisko (granica państwa)*. Kwota 1758,4 tys. zł została wydatkowana na realizację projektu *Budowa Systemu Zarządzania Ruchem na autostradach i drogach ekspresowych*.

¹³ Dz. U. poz. 2422.

¹⁴ Dz. U. poz. 2407.

¹⁵ Program budowy 100 obwodnic na lata 2020-2030 (dalej PBO) – przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2021 r. program 100 drogowych zadań inwestycyjnych o łącznej długości 820 km i koszcie 28 mld zł, mający na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez wyprowadzenie ruchu z zatłoczonych miast.

¹⁶ Pismo z dnia 28 października 2021 r. nr DBI-1.3117.86.2021.

urządzeniach Proxy” zidentyfikowane zostało ryzyko braku możliwości dostarczenia licencji w 2021 r.;

- 134,1 tys. zł na „Zakup środków transportowych – samochody osobowe” – nastąpiło opóźnienie dostawy samochodu.

(akta kontroli str. 478-486)

2.4. Wykonanie wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych

Opis stanu faktycznego

W 2021 r. w GDDKiA wykonanie wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych przedstawiało się następująco:

1. Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 4748,9 tys. zł (tj. 97,8% planu po zmianach). W porównaniu do 2020 r. wydatki były wyższe o 223,4 tys. zł (tj. o 4,9%). Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w centrali GDDKiA wyniosły 150,5 tys. zł (tj. 92,4% planu po zmianach) i były wyższe o 49,8 tys. zł (tj. o 49,5 %) w porównaniu do 2020 r.

Wydatki poniesiono m.in. na: zakup odzieży ochronnej i roboczej, ekwiwalent za odzież i pranie odzieży, zwrot kosztów za okulary, odprawy dla zwolnionych pracowników, wypłaty zasądzonych rent zgodnie z ugodami i wyrokami sądowymi.

(akta kontroli str. 919-923)

2. Wydatki bieżące wykonano w kwocie 3 362 104,7 tys. zł. (tj. 99,8% planu po zmianach). W porównaniu do 2020 r. wykonanie wydatków bieżących było wyższe o 419 071,5 tys. zł (tj. o 14,2%).

W ramach wydatków bieżących finansowano głównie:

- zadania związane z bieżącym utrzymaniem sieci drogowej, na co przeznaczono kwotę 2 144 258,2 tys. zł (99,9% wykonania planu po zmianach),
- remonty sieci drogowej, na które wydatkowano 358 390,3 tys. zł (99,9% planu po zmianach).

(akta kontroli str. 869-876, 878, 884-889, 924, 1327, 1338-1344)

3. Wydatki majątkowe wykonano w kwocie 1 487 747,7 tys. zł (tj. 73,5% planu po zmianach). W porównaniu do 2020 r. były one niższe o 648 351,2 tys. zł (tj. o 30,4%). W ramach wydatków majątkowych finansowano: inwestycje budowlane na łączną kwotę 1 473 887,7 tys. zł (tj. 73,5% planu po zmianach), a także zakupy inwestycyjne na kwotę 13 860,1 tys. zł (tj. 77,06% planu po zmianach).

(akta kontroli str. 807-808)

2.5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Opis stanu faktycznego

Według planu zatrudnienia i wynagrodzeń (po zmianach) na 2021 r. w GDDKiA przewidziano zatrudnienie pracowników na 5126,1 etatach (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). Natomiast przeciętne zatrudnienie w 2021 r. wynosiło 4447,6 etatów. Było zatem mniejsze o 678,5 etatów od liczby etatów zaplanowanych oraz większe o 3 etaty od przeciętnego zatrudnienia w roku poprzednim.

Na koniec 2021 r. zatrudnienie ogółem w GDDKiA wynosiło 4496,5 etatów, tj. było mniejsze o 629,6 etatów (o 12,3%) od planowanego. W centrali GDDKiA przeciętne zatrudnienie wynosiło 392 etaty (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było o 5,5 etatu większe od przeciętnej liczby zatrudnionych na koniec 2021 r.

Różnica w zatrudnieniu między stanem planowanym, a faktycznym w 2021 r. wynikała z:

- odejścia z pracy w 2021 r. dużej liczby pracowników, w szczególności umowę o pracę rozwiązano z 481 pracownikami, w tym z 97 w związku z odejściem na emeryturę;
- utrzymującego się niekorzystnego trendu braku zainteresowania pracą w służbie cywilnej, zwłaszcza na stanowiskach istotnych ze względu na realizowane przez GDDKiA zadania;
- w 2021 r. GDDKiA uzyskała dodatkowe środki przyznane przez Ministra Infrastruktury na zwiększenie zatrudnienia pracowników realizujących zadania związane z *Programem Budowy Dróg Krajowych do 2030 r.*, *Programem Budowy 100 Obwodnic* oraz *Programem Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej*. W 2021 r. zatrudniono 448 pracowników.
(akta kontroli str. 384, 792, 800-802, 804-806, 876, 878-879, 895, 914-916, 920, 924)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2021 r. wyniosło 7620 zł i było o 8,3% wyższe od wynagrodzenia w roku poprzednim (7033,6 zł).

(akta kontroli str. 384, 792, 800, 804-805)

Wydatki ogółem GDDKiA na wynagrodzenia bezosobowe w 2021 r. wyniosły 1080,9 tys. zł (98,5% planu po zmianach) i były wyższe o 74,1 tys. zł (tj. o 7,4 %) niż w 2020 r. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe centrali GDDKiA wyniosły 225,3 tys. zł (99,6% planu po zmianach) i były wyższe o 100 tys. zł (tj. o 79,8%) niż w 2020 r.

Przedmiotem umów zleceń zawartych w centrali GDDKiA było wsparcie merytoryczne oraz techniczne komórek organizacyjnych centrali GDDKiA w celu zapewnienia ciągłości i terminowości realizowanych zadań.

Do zadań osób zatrudnionych w ramach umów zleceń należało, m.in.: wsparcie w obsłudze informatycznej, analiza projektowa w zakresie korporacyjnej sieci WAN¹⁷ oraz administrowanie i serwisowanie infrastruktury sieciowej, a także naprawy sieci wodno-kanalizacyjnej, sieci energetycznej oraz urządzeń elektrycznych w siedzibie Zespołu Obsługi Szkoleń i Konferencji w Józefowie.

(akta kontroli str. 793, 801, 920, 924)

2.6. Badanie próby wydatków

Opis stanu faktycznego

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków w kwocie 46 504,3 tys. zł, stanowiącą 32,5% wydatków centrali GDDKiA w 2021 r. Badana próba objęła wybrane losowo 42 dowody księgowe, w tym w grupie wydatków inwestycyjnych 7 dowodów na kwotę 12 276,3 zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłatowych 35 dowodów na kwotę 34 228 tys. zł.

Wydatków tych dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli str. 564, 570-571, 737, 1708-1714, 1806-1808)

2.7. Badanie wybranych zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

Szczegółowej kontroli poddano pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego¹⁸, wytypowanych w wyniku doboru celowego (na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka), zrealizowanych przez centralę GDDKiA, na:

¹⁷ Skrót od Wide Area Network, rozległa sieć komunikacji danych.

¹⁸ Zbadano zamówienia wybrane spośród przeprowadzonych w 2021 r. 30 postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.), dalej uPzp, oraz 128 postępowań wyłączonych spod stosowania uPzp.

- „Świadczenie usługi dostępu do platformy szkoleniowej do budowania świadomości bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni (security awareness training platform) dla 5000 użytkowników Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad przez okres 12 miesięcy”; postępowanie przeprowadzone zostało w trybie podstawowym bez możliwości negocjacji, w trybie określonym w art. 275 pkt 1 uPzp, wartość udzielonego zamówienia wyniosła 184,5 tys. zł brutto; umowa zawarta została 11 października 2021 r.; w 2021 r. na to zadanie wydatkowano kwotę 147,6 tys. zł ze środków budżetu państwa;
- sporządzenie „Oceny wpływu informacji wyświetlanych na tablicach o zmiennej treści na zachowania kierujących pojazdami na drogach sieci TEN-T”; zamówienie wyłączone było spod stosowania przepisów uPzp, ponieważ nie przekroczyło wartości 130 000 zł. Umowa zawarta została w dniu 15 października 2021 r. Wartość udzielonego zamówienia wynosiła 158,7 tys. zł brutto. Postępowanie przeprowadzono na podstawie wewnętrznej procedury obowiązującej w GDDKiA, ustanowionej zarządzeniem nr 2 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 9 lutego 2021 r. w sprawie realizacji, przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, zamówień publicznych współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej o wartości mniejszej niż 130 000 PLN (netto) oraz wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Na to zadanie wydatkowano w 2021 r. kwotę 86,9 tys. zł ze środków krajowych i 59,5 tys. zł ze środków europejskich;
- „Przeprowadzenie projektu szkoleniowego pn.: Angielski dla Inżyniera w GDDKiA” – zamówienie wyłączone spod stosowania przepisów uPzp, ponieważ nie przekroczyło wartości 130 000 zł (netto). Wartość udzielonego zamówienia wynosiła 49,5 tys. zł. Postępowanie przeprowadzono na podstawie wewnętrznej procedury obowiązującej w GDDKiA, ustanowionej zarządzeniem nr 51 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie realizacji, przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130.000 PLN (netto) oraz wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. W 2021 r. wydatkowano na to zadanie kwotę 36,2 tys. zł ze środków budżetu państwa;
- przedłużenie na 12 miesięcy czterech licencji oprogramowania Adobe Illustrator CC PI WIN/MAC GOV – zamówienie wyłączone spod stosowania przepisów uPzp, nie przekroczyło wartości 130 tys. zł (netto). Wartość udzielonego zamówienia wynosiła 8,8 tys. zł. Postępowanie przeprowadzono na podstawie wewnętrznej procedury obowiązującej w GDDKiA. W 2021 r. wydatkowano na to zadanie kwotę 8,8 tys. zł ze środków budżetu państwa;
- zakup druków ścisłego zarachowania do wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych¹⁹ na potrzeby Centrali GDDKiA – zamówienie wyłączone spod stosowania przepisów uPzp, nie przekroczyło wartości 130 tys. zł (netto). Wartość udzielonego zamówienia wynosiła 30,8 tys. zł, a postępowanie przeprowadzono na podstawie wewnętrznej procedury obowiązującej w GDDKiA. W 2021 r. wydatkowano na to zadanie kwotę 30,8 tys. zł.

¹⁹ Pojazd nienormatywny to pojazd lub zespół pojazdów, którego naciski osi wraz z ładunkiem lub bez ładunku, wymiary lub rzeczywista masa całkowita wraz z ładunkiem lub bez niego są większe od dopuszczalnych przewidzianych w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym.

Postępowania te skutkowały zawarciem umów na łączną kwotę 432,3 tys. zł. Zamówienia zostały udzielone zgodnie z przepisami uPzp oraz wewnętrznymi procedurami obowiązujących w GDDKiA.

(akta kontroli str. 568-569, 577-605, 608-609, 1487-1687, 1702-1707, 1809-1838)

2.8. Zobowiązania

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2021 r. zobowiązania ogółem wyniosły 150 837,2 tys. zł. Były one niższe o 22 883,7 tys. zł, tj. o 13,2% w stosunku do 2020 r. Najwyższe zobowiązania wystąpiły w § 4300 – zakup usług pozostałych i wynosiły 79 058,6 tys. zł.

Zobowiązania centrali GDDKiA wyniosły na koniec 2021 r. 5017,5 tys. zł, tj. 3,3% zobowiązań ogółem GDDKiA i nie było wśród nich zobowiązań wymagalnych.

(akta kontroli str. 464-466, 638-639, 689-691, 1442-1444)

W 2021 r. w centrali GDDKiA nie wystąpiły przypadki dokonywania płatności po terminie.

(akta kontroli str. 1446)

2.9. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2021 r. plan wydatków GDDKiA ze środków europejskich wynosił 4 707 020,6 tys. zł. Plan wydatków środków europejskich nie był w 2021 r. zwiększany z rezerw budżetu państwa.

Wydatki budżetu środków europejskich (dalej: BŚE) zostały zrealizowane przez GDDKiA w kwocie 4 707 020,6 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach). W porównaniu do 2020 r. wydatki te były wyższe o 299 759,1 tys. zł (tj. o 5,1%).

Wyższe niż w 2020 r. wykonanie wydatków wynikało m.in. z dokonania przez Instytucję Pośredniczącą (CUPT) certyfikacji wydatków w 2021 r. (lub pod koniec 2020 r.) Np. w przypadku inwestycji:

- S61 Ostrów Mazowiecka – Szczuczyn – w 2020 r. zmieniono zakres projektu (umowa o dofinansowanie pierwotnie podpisana w 2019 r.) i podzielono go na trzy mniejsze projekty unijne, dla których opracowano osobne dokumentacje aplikacyjne. Wiązało się to z tym, że GDDKiA deklarowała na bieżąco w 2020 r. wydatki we wnioskach o płatność, jednak ich certyfikacji dokonano w 2021 r., po podpisaniu umów o dofinansowanie mniejszych projektów;
- S19 Lasy Janowskie – Nisko Południe – w 2020 r. wstrzymany został proces certyfikacji ze względu na toczącą się procedurę zatwierdzania dużego projektu przez służby Komisji Europejskiej, który zakończył się w grudniu 2020 r., a CUPT dokonał certyfikacji wydatków w ostatnich dniach grudnia 2020 r. Wydatki z BŚE na realizację tego projektu zostały uruchomione w 2021 r.

Wydatki w 2021 r. zostały poniesione na sfinansowanie:

- 1) 25 zadań (inwestycji drogowych) za łączną kwotę 4 086 434,3 tys. zł w ramach „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020”; najwyższe kwotowo wydatki refundowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego dotyczyły następujących zadań:
 - budowy zachodniej obwodnicy Łodzi w ciągu S14 (601 878 tys. zł);
 - budowy autostrady A1 odc. koniec obwodnicy Częstochowy Tuszyn (354 958,8 tys. zł);
 - budowy drogi ekspresowej S7 Olsztynek – Płońsk odc. Napierki – Płońsk (332 821,8 tys. zł).

- 2) Zadania pn. „Budowa drogi S61 Szczuczyn – Budzisko (granica państwa)” (535 450,9 tys. zł) w ramach Instrumentu „Łącząc Europę”.
- 3) Projektu „Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T – etap I” w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” (85 135,4 tys. zł).
(akta kontroli str. 383, 408, 794-795, 891-913, 919-924)

Kontrolą w ramach badanej próby wydatków z budżetu środków europejskich objęto wydatki zaewidencjonowane na koncie 227 – „Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich” centrali GDDKiA w kwocie ogółem 85 135,4 tys. zł dotyczące realizacji Projektu „Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T – etap I”. Projekt ten współfinansowany był ze środków europejskich z Instrumentu „Łącząc Europę”. Szczegółowa kontrola 5 faktur na kwotę 1179,2 tys. zł wykazała, że ujęte w nich wydatki zostały zrealizowane prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym i przeznaczone na zadania określone w umowie o dofinansowanie.

W 2021 r. Minister Finansów nie dokonał blokady środków BŚE, GDDKiA nie występowała ze zgłoszeniem środków do blokady w ramach budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 14, 323, 383, 408, 794-796, 801, 891-895, 897-913, 920, 923-924)

2.10. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W wyniku realizacji przez GDDKiA inwestycji drogowych finansowanych ze środków KFD, budżetu państwa i środków europejskich w 2021 r. oddano do użytku łącznie 345,479 km nowych dróg krajowych (z planowanych 420,491 km, tj. mniej o 75,012 km)²⁰, w tym:

- 7,023 km autostrad (z 39,606 km²¹ zaplanowanych na 2021 r.), w 2020 r. oddano do użytku 18,277 km autostrad;
- 275,478 km dróg ekspresowych (z 327 km²² zaplanowanych na 2021 r.), w 2020 r. oddano 340,296 km dróg ekspresowych;

²⁰ W 2020 r. oddano 110,159 km nowych dróg krajowych.

²¹ Przyczynami niewykonania zaplanowanych robót dla autostrady A1 Tuszyn - Pyrzowice, odc. Tuszyn - gr. woj. Śląskiego były dla odc. Tuszyn (bez węzła) - węzeł Belchatów (z węzłem) pierwotny termin uzyskania Pozwolenia na Użytkowanie (PnU) został przesunięty na II kwartał 2022 r. w związku z uznaniem roszczenia Wykonawcy w zakresie opóźnienia w uzyskaniu decyzji ZRID, umożliwiło to wykonawcy uprawnienie do przedłużenia Czasu na Ukończenie (CnU) do dnia 12.05.2022 r. W dniu 30.12.2021 r. został puszczony ruch po Trasie Głównej w ramach Tymczasowej Organizacji Ruchu (TOR), z wyłączeniem łącznicy Warszawa (S8) – Łódź (A1) i jednego pasa łącznic: Katowice (A1) – Warszawa (S8) i Warszawa (S8) – Katowice (A1). Dla odc. w. Kamieńsk (bez węzła) - w. Radomsko (z węzłem), brak uzyskania PnU w zakładanym terminie to skutek procedowanych roszczeń Wykonawcy w zakresie ZRID oraz warunków pogodowych, uprawniających Wykonawcę do przedłużenia CnU. Wykonawca planuje uzyskanie PnU po okresie zimowym - I/II kwartał 2022 r. W dniu 23.12.2021 r. został puszczony ruch po Trasie Głównej w ramach TOR.

²² Przyczynami niewykonania zaplanowanych robót dla trzech dróg ekspresowych: 1. S5 Bydgoszcz – Mielno były następujące: wykonawca w 2021 r. uzyskał PnU w zakresie wszystkich obiektów inżynierskich. Zakończenie robót na węźle warunkuje możliwość uzyskania PnU dla całego odcinka. Pierwotny termin zakończenia robót oraz oddania do użytkowania zostanie przesunięty po rozpatrzeniu roszczeń wykonawcy. Obecnie trwa ocena przez Inżyniera Kontraktu (IK) roszczeń w zakresie: archeologii, wyjątkowo niesprzyjających warunków klimatycznych, robót naprawczych oraz COVID-19. W dniu 30.10.2021 r. został puszczony ruch po Trasie Głównej w ramach TOR z wyłączeniem węzła Rynarzewo. 2. S7 Lubień – Rabka, dla odc. Lubień - Naprawa nie uzyskano PnU w zakładanym terminie spowodowane było wyjątkowo niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi w postaci bardzo niskich temperatur powietrza oraz intensywnych opadów w marcu i kwietniu 2021 r. W wyniku powyższego wykonawca złożył roszczenie, które zostało uznane przez zamawiającego. Podpisano aneks do umowy, który przedłużył CnU o 27 dni roboczych tj. do dnia 19 marca 2022 r. Niemniej jednak dzięki zwiększonej mobilizacji wykonawcy, w dniu 30.11.2021 r. udostępniono Kierowcom Trasę Główną jezdnią prawa (na podstawie nowej organizacji ruchu). Uzyskanie PnU dla TG planowane jest w I kw. 2022 r. 3. S7 Olsztynek - Płońsk, odc. Napierki - Płońsk (S10). Dla odc. Mława – Strzegowo, pierwotny termin zakończenia robót i uzyskania PnU zostanie przesunięty w związku z procedowaniem PZ w zakresie zwiększonych ilości wymian gruntu dającym wykonawcy uprawnienie do przedłużenia CnU. Zakładany termin na osiągnięcie PnU to II kwartał 2022 r. W dniu 23.12.2021 r. udostępniono ruch po Trasie Głównej w ramach TOR. Dla odc. Strzegowo – Pieńki w dniu 03.12.2021 r. wykonawca złożył do WINB wniosek o PnU. Postępowanie

- 16,406 km obwodnic w ciągu dróg ekspresowych (z 16,406 km zaplanowanych na 2021 r.) w 2020 r. oddano 24,225 km;
- 36,037 km obwodnic (z 35,685 km zaplanowanych na 2021 r.), w 2020 r. oddano 14,577 km.

Do użytkowania oddano m.in.:

- 7,023 km autostrady A1, odc. w. Radomsko (bez węzła) - granica woj. łódzkiego/śląskiego;
- 20,171 km drogi ekspresowej S61 Ostrów Mazowiecka - obwodnica Augustowa odc. m. Szczuczyn - m. Raczki, w tym odc. w. Wysokie - m. Raczki;
- 6,826 km obwodnicy w ciągu drogi ekspresowej Kępna S11;
- 5,832 km obwodnicy Łańcuta DK nr 94.

W 2021 r. zakończono realizację 112 inwestycji budowlanych dotyczących rozbudowy/przebudowy dróg, skrzyżowań, chodników, zatok autobusowych, sygnalizacji świetlnej, likwidacji osuwisk, systemu alarmowego na autostradzie A6 oraz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych. Ponadto w 2021 r. zakończono budowę 21 mostów, przepustów w ciągu dróg krajowych, a także budowę 7 drogowych zabezpieczeń akustycznych.

(akta kontroli str. 622-629)

2.11. Realizacja budżetu zadaniowego

Opis stanu
faktycznego

Wydatki GDDKiA w układzie zadaniowym zaplanowano w ramach dwóch funkcji: 17 pn. „Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju” oraz 19 pn. „Transport i infrastruktura transportowa”. W ramach funkcji 17 realizowano zadanie: *17.2 W Koordynacja, zarządzanie i wdrażanie realizacji programów operacyjnych polityki spójności oraz pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych oraz działanie 17.2.1.1. W Wsparcie zarządzania i realizacji programów.*

Na zadanie realizowane w ramach funkcji 17 GDDKiA wydatkowała w 2021 r. kwotę 92 940,2 tys. zł. (99,9% planu po zmianach). W ramach funkcji 17 nie określono miernika zarówno dotyczącego zadania, podzadania, jak i działania²³.

W ramach funkcji 19 realizowano zadanie nr 19.1 „Transport drogowy i infrastruktura drogową”, składające się z dwóch podzadań:

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

oraz pięciu działań, tj.:

- „Zarządzanie siecią dróg krajowych”,
- „Utrzymanie dróg krajowych”,
- „Remonty i przebudowy dróg krajowych”,

zostało jednak zawieszono ze względu na brak kompletnej dokumentacji. Jednocześnie w związku z utrudnieniami w wykonywaniu robót związanymi z wystąpieniem: COVID-19, wyjątkowo niesprzyjających warunków klimatycznych (w procedowaniu są roszczenia w tym zakresie), problemów Wykonawcy z dostawami cementu do budowy nawierzchni z betonu cementowego, a także niewystarczającą mobilizacją wykonawcy, pierwotny termin uzyskania PnU został przesunięty na II kwartał 2022 r. W dniu 22.12.2021 r. został puszczony ruch po Trasie Głównej w ramach TOR. Dla odc. Pieńki – Płońsk w dniu 10.12.2021 r. wykonawca złożył do WINB wniosek o PnU dla udostępnionego do ruchu odcinka. Wykonawca został wezwany do uzupełnienia braków formalnych w terminie do 31.01.2022 r. W związku z procedowaniem roszczenia w zakresie opóźnienia w przekazaniu placu budowy (problemy z nieruchomościami) dającym wykonawcy uprawnienie do przedłużenia CnU na II kwartał 2022 r., pierwotny termin na osiągnięcie PnU został wydłużony. Dodatkowo trwa ocena (przez Instytucję Koordynującą) roszczeń w zakresie wystąpienia wyjątkowo niesprzyjających warunków klimatycznych, które także może uprawniać wykonawcę do przedłużenia CnU. W dniu 22.12.2021 r. został dopuszczony ruch na Trasie Głównej na odc. ok. 3,3 km w ramach TOR.

²³ Dyrektor Generalna GDDKiA wyjaśniła, że dysponentem właściwym w zakresie definiowania celów/mierników jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

- „Budowa autostrad i dróg ekspresowych”,
- „Budowa pozostałych dróg krajowych”.

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

- działania: „Zarządzanie siecią dróg krajowych”; miernik: stopień satysfakcji klienta wewnętrznego przy zakładanym poziomie 75% - wykonanie planowanej wartości miernika wyniosło 82%;
- działania: „Budowa pozostałych dróg krajowych”; miernik: liczba oddanych obwodnic (przy zakładanym poziomie czterech obwodnic) - wykonanie planowanej wartości miernika wyniosło 100%;
- działania: „Remonty i przebudowy dróg krajowych”; miernik: procentowy udział dróg krajowych w stanie złym i niezadawalającym w stosunku do ogółu dróg krajowych - przy planowanym poziomie 38,7% osiągnięto 37,7%.

W przypadku dwóch pozostałych działań zaplanowana wartość miernika nie została osiągnięta:

- „Utrzymanie dróg krajowych”; miernik: procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych - przy planowanym poziomie 61,3% osiągnięto 60,8%. Przyczynami nieosiągnięcia wartości miernika było: wystąpienie nieprzewidzianych zjawisk atmosferycznych o charakterze destrukcyjnym dla nawierzchni drogowej oraz wydłużenie terminów zakończenia zadań inwestycyjnych;
- „Budowa autostrad i dróg ekspresowych”; miernik: długość oddanych do użytkowania autostrad i dróg ekspresowych - przy planowanym poziomie 383,011 km osiągnięto 298,907 km, tj. 78% wartości miernika.

Na niższą wartość mierników wpływ miało przesunięcie terminów oddania do użytkowania części odcinków dróg zaplanowanych do oddania w 2021 r. Przesunięcia te dotyczyły następujących zadań ujętych w PBDKiA realizowanych w ramach KFD: autostrady A1 Tuszyn – Pyrzowice na odc. Tuszyn – węzeł Bełchatów oraz odc. w. Kamieńsk – w. Radomsko m.in. wskutek uznania rozszczenia wykonawcy w zakresie opóźnienia w uzyskaniu decyzji ZRiD, procedowanych rozszczeń wykonawcy w zakresie ZRiD oraz warunków pogodowych uprawniających wykonawcę do przedłużenia czasu na ukończenie inwestycji. Ponadto do przyczyn niższej wartości miernika zaliczono: nieprzewidziane bardzo niskie temperatury powietrza i intensywne opady w miesiącach marzec – kwiecień w przypadku budowy drogi S7 na odc. Lubień - Naprawa, procedowanej z wykonawcą ilości wymienionego gruntu w przypadku budowy drogi S7 na odc. Napierki – Płońsk i Mława – Strzegowo, konieczności uzupełnienia przez wykonawcę braków formalnych złożonego wniosku o użytkowanie udostępnionego do ruchu odcinka drogi w przypadku inwestycji S7 na odcinku Strzegowo – Pieńki oraz rozpatrywania rozszczenia wykonawcy warunkującego zakończenie robót i uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (dalej: PnU) dla całego odcinka w przypadku budowy drogi S5 na odc. Białe Błota – Szubin.

W 2021 r. wydatki GDDKiA na działanie „Utrzymanie dróg krajowych” wyniosły 2 181 589,7 tys. zł (tj. 99,7% kwoty planowanej) i w porównaniu z 2020 r. były wyższe o 271 293,6 tys. zł, tj. o 14,2%, natomiast na działanie „Budowa autostrad i dróg ekspresowych” wydatki wyniosły 4 929 108,5 tys. zł (tj. 100% kwoty planowanej) i w porównaniu z 2020 r. były niższe o 313 528,8 tys. zł (tj. o 6%).

(akta kontroli str. 387-388, 396-397, 505-533)

Spośród 22 664 km dróg zarządzanych przez GDDKiA na koniec 2021 r. (w 2020 r. łączna długość tych dróg wyniosła 22 211 km):

- 13 724 km (60,6%) było w dobrym stanie technicznym – tj. o 495 km więcej niż w 2020 r. (13 229 km, tj. 59,5%),
- 5365 km (23,7%) było w niezadowolającym stanie technicznym – tj. 35 km więcej niż w 2020 r. (5 330 km, tj. 24%),
- 3046 km (13,4%) było w złym stanie technicznym – tj. 37 km mniej niż w 2020 r. (3 083 km, tj. 13,9%),
- 529 km (2,3%) było w remoncie, przebudowie – tj. 40 km mniej niż w 2020 r. (569 km, tj. 2,6%).

W 2021 r. najwyższy procentowo udział dróg krajowych w stanie dobrym stwierdzono w przypadku dróg krajowych zarządzanych przez oddziały GDDKiA w: Białymstoku (79,4%), Szczecinie (79,2%), Gdańsku (67,8%), Łodzi (65,3%), Kielcach i Rzeszowie (64,4%).

Najwyższy procentowo udział dróg krajowych w stanie niezadowolającym występował w przypadku dróg krajowych zarządzanych przez oddziały GDDKiA w: Krakowie (38,9%), Katowicach (32,9%), Opolu (29,4%), Warszawie (29,1%) oraz Kielcach (27,2%).

Najwyższy procentowy udział dróg w stanie złym występował w przypadku dróg krajowych zarządzanych przez oddziały GDDKiA w: Zielonej Górze (27,2%), Bydgoszczy (20%), Opolu (17,4%), Łodzi (17,2%) oraz Wrocławiu (17%).

Największy wzrost długości dróg w stanie niezadowolającym i złym w 2021 r. (w stosunku do 2020 r.) nastąpił na drogach zarządzanych przez oddziały GDDKiA:

- w Katowicach – wzrost o 4,1 punktu procentowego,
- w Kielcach – wzrost o 3,4 punktu procentowego,
- w Łodzi – wzrost o 2,6 punktu procentowego.

Poprawa wskaźników udziału dróg w stanie niezadowolającym i złym w 2021 r. (w stosunku do 2020 r.), nastąpiła na drogach zarządzanych przez oddziały GDDKiA: w Lublinie – spadek o 4,7 punktu procentowego, w Szczecinie – spadek o 4,3 punktu procentowego, w Rzeszowie – spadek o 3,3 punktu procentowego oraz w Krakowie – spadek o 2,1 punktu procentowego.

(akta kontroli str. 575-576, 1165-1173)

2.12. Wydatki z Krajowego Funduszu Drogowego

Opis stanu faktycznego

Wydatki GDDKiA z KFD²⁴ wyniosły w 2021 r. 15 223 167,6 tys. zł, tj. 89,5% planu po zmianach (17 001 824,3 tys. zł). Środki te przeznaczone zostały głównie na finansowanie zadań z *Programu Budowy Dróg Krajowych*, *Programu budowy 100 obwodnic na lata 2020–2030* oraz *Programu Bezpieczna Infrastruktura Drogowa na lata 2021–2024*, na które zaplanowano łączną kwotę 14 765 525,8 tys. zł, a wydatkowano łącznie 13 337 249,6 tys. zł (tj. 90,3% planu po zmianach).

Na niepełne wykorzystanie limitu wydatków KFD w kwocie 1 778 656,7 tys. zł miało wpływ niewykorzystanie zaplanowanych środków z tytułu:

- wydatków na drogowe zadania inwestycyjne i zadania poprawiające bezpieczeństwo infrastruktury drogowej, ujęte w programach drogowych – niewykonanie w kwocie 1 428 276,2 tys. zł;
- płatności na rzecz spółek – niewykonanie w kwocie 247 908,9 tys. zł;
- zwrotu opłat i kar dotyczących przejazdu pojazdu nienormatywnego wraz z odsetkami w kwocie 97 267,3 tys. zł;
- usług doradczych - niewykonanie w kwocie 4 200 tys. zł;
- płatności dla podwykonawców - niewykonanie w kwocie 1 004,3 tys. zł.

²⁴ Realizowane na wniosek GDDKiA oraz Ministra Infrastruktury.

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

- utworzenia rezerwy na wydatki związane z realizacją zadań drogowych ujętych w PBDK 2014–2023 i w PBO, w związku z opóźnieniami realizacji w stosunku do pierwotnych harmonogramów poszczególnych inwestycji, co miało wpływ na przesunięcie wydatków z danego roku na lata następne;
- niezakończenia rozpatrywania roszczeń przedsiębiorców lub negatywnego rozpatrzenia roszczenia przedsiębiorcy w wyniku postępowania, wobec czego GDDKiA nie była zobowiązana do wypłaty podwykonawcom;
- zmiany źródła finansowania wydatków na usługi doradcze (z KFD na budżet państwa) oraz trudnego do oszacowania zapotrzebowania na środki do pokrycia kosztów ww. usług;
- braku możliwości precyzyjnego zaplanowania zwrotów opłat i kar z odsetkami za przejazd pojazdu nienormatywnego.

Niewykonanie planowanych wydatków w kwotach przekraczających 1 mln zł wystąpiło na poniżej wymienionych zadaniach:

- budowa drogi ekspresowej S6 na odcinku Lębork - Obwodnica Trójmiasta, odc. w. Bożepole Wielkie (z węzłem) - Obwodnica Trójmiasta, w kwocie 13 954,4 tys. zł;
- budowa drogi ekspresowej S61 Ostrów Mazowiecka - obwodnica Augustowa, odc. Ostrów Mazowiecka – Szczuczyn, w kwocie 3424,9 tys. zł;
- budowa S11 Koszalin - Szczecinek, odc. w. Koszalin Zachód (bez węzła) – w. Bobolice, w kwocie 2 919,2 tys. zł;
- budowa drogi S3 Nowa Sól - Legnica, w kwocie 2045,5 tys. zł;
- budowa drogi S17 Warszawa – Garwolin odc. Warszawa (w. Lubelska) – Garwolin, w kwocie 1469,9 tys. zł;
- Budowa drogi S19 Lublin – Rzeszów odc. koniec obw. Kraśnika - w. Sokołów Młp. Północ, w kwocie 1463,3 tys. zł.

Głównymi przyczynami wprowadzenia zmian w kwotach wydatków planowanych do poniesienia w 2021 r., a ostatecznie niewykonania wydatków KFD na zadaniach ujętych w programach drogowych były:

- problemy wykonawcy ze skutecznym rozliczeniem już wykonanych robót (przedstawiane dokumenty przez wykonawcę umożliwiały tylko częściowe rozliczenie wykonanych robót);
- niższe niż szacowane płatności za czynności archeologiczne, niezakończenia planowanych płatności za wykup gruntów i zmian w zakresie kosztów wykupowanych gruntów;
- opóźnienia w dokonywaniu płatności za wykup gruntów w związku z opóźnieniami w planowanym wydawaniu decyzji odszkodowawczych przez wojewodę oraz częściowe niewydanie decyzji odszkodowawczych przez wojewodę (wysokość i możliwości realizacji wydatków z tego tytułu są uzależnione od tempa wydawania decyzji odszkodowawczych i liczby złożonych odwołań);
- zwrot środków do BGK na podstawie noty obciążeniowej dotyczącej zwrotu kosztów wykonania zabezpieczeń profilaktycznych drogi ekspresowej S-3 przed wpływem eksploatacji górniczej;
- nieprzekazaniem przez wykonawcę kompletnych dokumentów z zakresu odbioru prac skutkujące niedokonaniem części z planowanych do poniesienia płatności na rzecz wykonawcy.

(akta kontroli str. 1165-1170, 1174-1403)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto następujące roczne i jednostkowe sprawozdania za 2021 r. sporządzone przez GDDKiA:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 r. (Rb-28 NW);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);
- oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez centralę GDDKiA na podstawie sprawozdań jednostkowych (centrali i 16 oddziałów). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych centrali były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym i przedkładano je w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa²⁵. Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami²⁶, celem kontroli zarządczej w GDDKiA było zapewnienie, m.in. wiarygodności sprawozdań i zarządzania ryzykiem. W 2021 r. nie zidentyfikowano ryzyk kluczowych w zakresie sprawozdawczości.

(akta kontroli str. 387-388, 396-413, 505-533, 1450-1461)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez GDDKiA sprawozdania budżetowe.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 144), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731, ze zm.), rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2396 ze zm.).

²⁶ Zarządzenie Nr 43 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 grudnia 2017 r. w sprawie opisu systemu kontroli zarządczej w GDDKiA.

Dane wykazane w sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej, a sprawozdania sporządzano w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

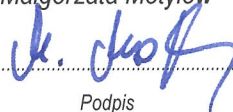
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Warszawa, dnia 29 marca 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow


.....
Podpis