



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

KIN.410.001.04.2023

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

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. - wykonanie planu finansowego Generalnej Dyrekcji  
Dróg Krajowych i Autostrad

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dalej GDDKiA), 00-874 Warszawa, ul. Wronia 53.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Żuchowski, pełniący obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej Generalny Dyrektor DKiA) od 30 sierpnia 2018 r. .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> (dalej: ustawa o NIK)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/5/2023 z 2 stycznia 2023 r., 2. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/7/2023 z 2 stycznia 2023 r., 3. Ryszard Ostaszewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/9/2023 z 2 stycznia 2023 r., 4. Rafał Dmochowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/8/2023 z 2 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-8)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na 2022 r. w części 39 – Transport przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich;</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych;</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul> Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none"><li>– analizy stanu należności pozostałych do zapłaty;</li><li>– analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;</li><li>– kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 39 Transport w trakcie roku budżetowego;</li><li>– kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych;</li><li>– kontroli prawidłowości dokonanych blokad;</li><li>– kontroli przestrzegania ustalonych dla części 39 Transport limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia;</li><li>– kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych;</li></ul>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków;
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego;
- kontroli prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych i analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- 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 ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 39 Transport przez GDDKiA.**

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego GDDKiA w 2022 r. Badanie próby wydatków budżetu państwa w kwocie 47 462,5 tys. zł<sup>3</sup> wykazało, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>. Skontrolowane wydatki poniesione zostały celowo i gospodarnie. Również badanie próby wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 112 914,4 tys. zł<sup>5</sup> nie wykazało nieprawidłowości. Wydatki zostały przeznaczone na zadania ujęte w umowach o dofinansowanie, służyły realizacji celów GDDKiA, a płatności dokonano w terminach wynikających z zawartych umów.

W wyniku realizacji przez GDDKiA inwestycji drogowych finansowanych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (dalej KFD), budżetu państwa i środków europejskich w 2022 r. oddano do użytku łącznie ponad 403 km nowych dróg krajowych, w tym: ponad 357 km dróg ekspresowych i autostrad oraz 46 km obwodnic w ciągu dróg krajowych.

NIK pozytywnie opiniuje sporządzone przez GDDKiA roczne sprawozdania budżetowe za 2022 r. i sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 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 2022 r. system kontroli zarządczej zapewnił wiarygodność sprawozdań i sporządzenie ich w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

<sup>2</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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.

<sup>3</sup> Co stanowiło 0,9% wydatków GDDKiA i 31,6% centrali GDDKiA. Doboru próby dokonano metodą MUS.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm. (dalej: ustawa o finansach publicznych).

<sup>5</sup> Doboru próby dokonano metodą MUS.

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 1. Dochody budżetowe

Dochody ogółem zrealizowane przez GDDKiA w 2022 r. wyniosły 84 400,8 tys. zł i były wyższe o 23 319,8 tys. zł (tj. o 38,2%) od kwoty planowanej. W porównaniu z 2021 r. dochody ogółem były niższe o 758,5 tys. zł, tj. o 0,9%. Głównymi źródłami dochodów uzyskanych w 2022 r. były wpływy z tytułu:

- kar i odszkodowań wynikających z umów (głównie kar umownych z tytułu nienależytego wykonywania umowy oraz nieterminowej realizacji zadań) w kwocie 47 527,7 tys. zł, tj. 125,5 % planu;
- wpływy z różnych dochodów (wpływy z tytułu odszkodowań za zniszczone lub skradzione mienie i z tytułu szkód poniesionych na drogach ekspresowych oraz autostradach) w kwocie 13 006,7 tys. zł, tj. 100,1 % planu;
- rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (m.in. zwrot podatku od nieruchomości, zwrot wydatków na zakup usług dotyczących utrzymania dróg) w kwocie 9137,2 tys. zł, tj. 329,1 % planu.

Uzyskanie wyższych niż planowano dochodów budżetowych w 2022 r. spowodowane było zwiększonymi wpływami z tytułów, których nie można było przewidzieć na etapie planowania – np. wpłaty kar umownych od wykonawców.

(akta kontroli str. 594, 1696-1700)

Na koniec 2022 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły ogółem 184 616,4 tys. zł, w tym w centrali GDDKiA 9796 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2021 r. nastąpił wzrost należności pozostałych do zapłaty w GDDKiA o 18 758,6 tys. zł (tj. o 11,3%), w tym w centrali GDDKiA o 1592,2 (o 19,4%).

Wzrost należności pozostałych do zapłaty na koniec 2022 r. w GDDKiA wynikał m.in. z naliczenia kar za niedotrzymanie warunków umowy przy jednoczesnym braku możliwości ich potrącenia z uwagi na przepisy wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 oraz naliczenia odsetek ustawowych od nieterminowego regulowania płatności, na wysokość których istotny wpływ miały wyższe niż w 2021 r. stopy procentowe obowiązujące w 2022 r.

(akta kontroli str. 607, 1696-1700)

Według stanu na 31 grudnia 2022 r. zaległości wobec GDDKiA wyniosły 42 049,7 tys. zł i były niższe o 5371,6 tys. zł (o 11,3%) w porównaniu ze stanem zaległości na koniec 2021 r. Zmniejszenie zaległości w stosunku do 2021 r., wynikało głównie z przeksięgowania należności z tytułu dochodów budżetowych wraz z odsetkami na należności sporne w związku ze złożonymi pozwami do sądu, a także w wyniku odzyskania należności z tytułu kary umownej i odsetek w formie wpływu środków z tytułu uruchomionej gwarancji bankowej.

Największe kwoty zaległości dotyczyły kar i odszkodowań wynikających z umów (25 778,2 tys. zł), wpływów z pozostałych odsetek (7440,1 tys. zł) i wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (4665,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 607, 1696-1700)

<sup>6</sup> 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.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OBSZAR

## 2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki GDDKiA w 2022 r. – z uwzględnieniem wydatków finansowanych z budżetu państwa, ze środków KFD, środków UE oraz innych środków, tj. gwarancji, środków samorządowych, udziału partnera prywatnego/środków obcych – ujęto w planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA<sup>7</sup> na łączną kwotę 23 373 731,8 tys. zł. Ostatecznie w planie po zmianach<sup>8</sup> wydatki te zwiększono do kwoty 24 160 865,4 tys. zł, tj. o 787 133,6 tys. zł (o 3,4%). Ogółem wydatki GDDKiA ze wszystkich źródeł finansowania w 2022 r. wykonano w kwocie 23 176 303,1 tys. zł, z tego 13 106 782,3 tys. zł stanowiły wydatki ze środków KFD, 4 829 607,9 tys. zł stanowiły wydatki budżetu państwa, a 5 218 015,5 tys. zł – wydatki budżetu środków europejskich.

Wydatki budżetowe GDDKiA zaplanowane zostały na 2022 r. w kwocie ogółem 4 777 758,0 tys. zł, tj. o 49 833 tys. zł (1,0%) niższej niż zaplanowano na 2021 r. (4 827 591 tys. zł).

- w dziale 600 – Transport i łączność w kwocie 4 777 309 tys. zł, z tego w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe – 4 105 435 tys. zł oraz w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – 671 874 tys. zł,
- w dziale 752 – Obrona narodowa, rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne w kwocie 449 tys. zł.

Plan wydatków (po zmianach) wyniósł ostatecznie 4 836 235,24 tys. zł, w tym: 4 835 950,37 tys. zł w dziale 600 i 284,87 tys. zł w dziale 752.

Zrealizowane przez GDDKiA wydatki budżetu państwa w 2022 r. wyniosły ogółem 4 829 607,9 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2021 r. wykonane wydatki budżetowe GDDKiA były niższe o 35 623,6 tys. zł, tj. o 0,7%.

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 (dalej: decyzje ZRID),
- znaczną liczbą odwołań wnoszonych od wydanych decyzji administracyjnych i przedłużających się okresów ich rozpatrywania.

(akta kontroli str. 608-610, 1171-1177, 1705-1710)

<sup>7</sup> Dokument pod nazwą: „Plan wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA” zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora DKiA 24 lutego 2022 r., obejmujący wszystkie zadania zaplanowane do realizacji przez GDDKiA, z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania (pierwotna wersja planu).

<sup>8</sup> Dokument pod nazwą: „Plan wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA” zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora DKiA 10 stycznia 2023 r., obejmujący wszystkie zadania zaplanowane do realizacji przez GDDKiA, z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania (ostateczna wersja planu po zmianach).

Opis stanu  
faktycznego

## 2.1 Rezerwy

W 2022 r. plan finansowy GDDKiA został zwiększony środkami z rezerw celowych budżetu państwa w łącznej kwocie 60 385,9 tys. zł, z której wykorzystano 58 506,3 tys. zł (tj. 96,9%).

Środki te zostały wydatkowane na:

- zwiększenie wynagrodzeń wraz z pochodnymi pracowników GDDKiA – wykorzystano 34 021,8 tys. zł (99,6% planu);
- sfinansowanie wydatków majątkowych ponoszonych w związku z realizacją projektu pn. Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T - Etap I, w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” (dalej: projekt KSZRD) - wykorzystano 24 154,6 tys. zł (93,3% planu),
- sfinansowanie wydatków majątkowych w związku z realizacją zadania pn. „Zakup samochodów o napędzie elektrycznym i hybrydowym plug-in na potrzeby GDDKiA Oddziału Szczecin wraz ze stacją ładowania pojazdów” – wykorzystano 329,9 tys. zł, tj. niemal 100 % planu<sup>9</sup>.

(akta kontroli, str. 444-445, 539-541, 545-569, 888-890)

Szczegółowym badaniem objęto sposób wykorzystania przyznaných środków w kwocie 25 899,1 tys. zł, tj. 42,9% kwoty zwiększającej plan środkami z rezerw celowych budżetu państwa (poz. 8) przeznaczonych na realizację projektu KSZRD. W ramach środków budżetu państwa pochodzących z ww. rezerwy w GDDKiA wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem kwotę 24 154,6 tys. zł. Niewydatkowanie kwoty 1744,5 tys. zł, wynikało z przyczyn nieleżących po stronie GDDKiA, a było skutkiem opóźnień w odbiorach prac przedłużających się z winy Wykonawcy.

(akta kontroli, str. 545-547, 850-857)

Ponadto w 2022 r. GDDKiA otrzymała środki z rezerw celowych w kwocie 146 760,8 tys. zł<sup>10</sup> zwiększające budżet wydatków środków europejskich na realizację projektu KSZRD. Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 133 667,6 tys. zł, tj. 91,1%.

Szczegółowe badanie rozliczenia środków w kwocie 125 473,2 tys. zł, przyznaných trzema decyzjami<sup>11</sup> wprowadzającymi zmiany w planie budżetu środków europejskich wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Niepełne wykorzystanie środków w kwocie 13 093,2 tys. zł (stanowiącą 57,5% środków przyznaných ostatnią<sup>12</sup> decyzją Ministra Finansów wprowadzającą zmiany w planie) wynikało z czynników niezależnych od GDDKiA, tj. spowodowane było przedłużającymi się procedurami odbioru prac z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy.

(akta kontroli str. 493-536, 858-863)

<sup>9</sup> Decyzją z 21 lutego 2022 r. GDDKiA otrzymała środki w kwocie 330 tys. zł. W związku z realizacją zakupu na niższą kwotę niż zakładano GDDKiA wystąpiła z wnioskiem o zmniejszenie kwoty rezerwy celowej z kwoty 330 000 tys. zł do kwoty 329,9 tys. zł, która została wykorzystana w całości.

<sup>10</sup> Przyznane na podstawie czterech decyzji Ministra Finansów: na kwotę 21 287, 6 tys. zł – decyzja z 24 stycznia 2022 r.; na kwotę 73 274,2 tys. zł – decyzja z 6 maja 2022 r.; na kwotę 29 429,9 tys. zł – decyzja z 1 września 2022 r.; na kwotę 22 769,1 tys. zł - decyzja z 29 listopada 2022 r.

<sup>11</sup> Decyzją Ministra Finansów z 6 maja 2022 r. na kwotę 73 274,2 tys. zł, decyzją Ministra Finansów z 1 września 2022 r. na kwotę 29 429,9 tys. zł i decyzją Ministra Finansów z 29 listopada 2022 r. na kwotę 22.769,1 tys. zł.

<sup>12</sup> Decyzja Ministra Finansów z 29 listopada 2022 r. wydana na wniosek GDDKiA z 2 listopada 2022 r.

Opis stanu  
faktycznego

## 2.2 Blokady planowanych wydatków budżetowych

Minister Infrastruktury dwiema decyzjami<sup>13</sup> (obie z 16 grudnia 2022 r.) dokonał blokady wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA na 2022 r. na łączną kwotę 14 837,7 tys. zł. Blokady dotyczyły planowanych wydatków z rezerwy celowej budżetu państwa - poz. 8 w kwocie 1 744,5 tys. zł oraz z rezerwy celowej budżetu środków europejskich poz. 98 – w kwocie 13 093,2 tys. na realizację projektu KSZRD.

Środki te nie zostały wykorzystane z powodu opóźnień z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy, spowodowanych niezłożeniem kompletnej dokumentacji oraz stwierdzeniem usterek w trakcie przeglądów technicznych.

W konsekwencji braku możliwości wykorzystania w 2022 r. ww. kwoty z rezerwy celowej budżetu państwa zgodnie z przeznaczeniem, decyzją Ministra Finansów<sup>14</sup> z dnia 22 grudnia 2022 r. zmniejszono plan wydatków GDDKiA na 2022 r. o kwotę 1 744,5 tys. zł. Środki te zostały przeniesione do rezerwy celowej poz. 80 pn. „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19”.

(akta kontroli, str. 446, 449-461, 489-492, 537-544, 864-870)

## 2.3 Zatrudnienie i wynagrodzenia

Opis stanu  
faktycznego

Przeciętne zatrudnienie w GDDKiA w 2022 r.<sup>15</sup> wyniosło 4578,6 etatów i było o 131 etatów (2,9%) wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2021 r., w tym według statusu zatrudnienia:

- członkowie korpusu służby cywilnej – 3993,2 etatów, tj. o 354 etaty (9,7%) więcej niż w 2021 r.;
- osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 585,4 etatów, tj. o 222,3 etatów (27,5%) mniej niż w 2021 r.;
- osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe – brak etatów, podczas gdy w 2021 r. było to 0,75 etatu.

Wzrost zatrudnienia wynikał z konieczności zapewnienia odpowiedniego potencjału kadrowego GDDKiA, pozwalającego w szczególności na obsługę realizacji programów rządowych – „Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 r.”, „Programu Budowy 100 Obwodnic” oraz „Programu Bezpieczna Infrastruktura Drogowa”. W szczególności wzrost zatrudnienia w grupie członków korpusu służby cywilnej, przy jednoczesnym zmniejszeniu zatrudnienia w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (stanowiska obsługowe i administracyjne), wynikał z polityki kadrowej uwzględniającej specyfikę realizowanych przez GDDKiA zadań.

(akta kontroli str. 762, 822-823)

Przeciętne zatrudnienie w 2022 r. wynoszące 4578,6 etatów, stanowiło 86,9% planowanego zatrudnienia na ten rok (5269 etatów). Niepełne zrealizowanie planu zatrudnienia wynikało w głównej mierze z utrzymującego się braku zainteresowania pracą w administracji rządowej, w szczególności osób o wykształceniu inżynierskim,

<sup>13</sup> Decyzja nr DBI-4.0310.152.2022 - blokada na kwotę 13 093,2 tys. zł i decyzja nr 39.4143.12.5.2022.BD.CEF – blokada na kwotę 1 744,5 tys. zł.

<sup>14</sup> Decyzja nr MF/BP4.4143.16.6.2022.RC

<sup>15</sup> W przeliczeniu na pełnozatrudnionych, na podstawie sprawozdania Rb-70.

których oczekiwania dotyczące wynagrodzenia przekraczały możliwości finansowe GDDKiA. W GDDKiA podjęto działania mające na celu promocję zatrudnienia poprzez publikację ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy na internetowych portalach branżowych i społecznościowych oraz poprzez udział w targach pracy, organizowanych przez uczelnie techniczne.

(akta kontroli str. 637, 823-824)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto<sup>16</sup> w GDDKiA wyniosło w 2022 r. 8068 zł i było o 447,3 zł (5,9%) wyższe niż w 2021 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków korpusu służby cywilnej wyniosło 8377,1 zł, a osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń 5959,5 zł i były odpowiednio o 276,3 zł (3,4%) i 507,4 zł (9,3%) wyższe niż w 2021 r. Większy wzrost przeciętnego wynagrodzenia w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń, w stosunku do grupy członków korpusu służby cywilnej, był efektem dostosowania wynagrodzeń tych pracowników do wysokości minimalnego wynagrodzenia w 2022 r.

(akta kontroli str. 762, 898)

Wydatki na wynagrodzenia wyniosły w 2022 r. 443 282,1 tys. zł i były o 36 556,6 tys. zł (9%) wyższe niż w 2021 r. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w stosunku do 2021 r. wynikał w szczególności ze wzrostu wynagrodzeń pracowników GDDKiA oraz zwiększenia liczby osób zatrudnionych. Wydatki zostały zrealizowane w 100% planu wynagrodzeń po zmianach na 2022 r..

(akta kontroli str. 637, 762)

W 2022 r. 41 osób wykonywało zadania na rzecz GDDKiA na podstawie umów cywilnoprawnych. Wydatkowano z tego tytułu kwotę 633,4 tys. zł. Wykonywane na rzecz GDDKiA zadania dotyczyły w szczególności: zimowego utrzymania dróg, dyżurów w Punkcie Informacji Drogowej, czynności konserwacyjno-remontowych w budynkach GDDKiA oraz pomocy kuchennej i kelnerskiej w ośrodku szkolno-konferencyjnym GDDKiA.

(akta kontroli str. 798, 818)

W 2022 r. pracownikom GDDKiA nie przyznano nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Przedstawiciele kierownictwa i związków zawodowych w GDDKiA uzgodnili zawieszenie stosowania zarządzenia Dyrektora Generalnego GDDKiA w sprawie nagród finansowych<sup>17</sup> i przeznaczenie 2% planowanych wynagrodzeń osobowych na fundusz nagród, tj. 2/3 planowanych środków funduszu nagród w kwocie 6405 tys. zł, na stałe podwyżki wynagrodzeń pracowników GDDKiA.

(akta kontroli str. 437, 646, 652-654, 824-825)

<sup>16</sup> W przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, na podstawie sprawozdania Rb-70.

<sup>17</sup> Zarządzenie Nr 6 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 20 lipca 2010 roku w sprawie nagród finansowych w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (niepublikowane)

## 2.4 Wydatki majątkowe

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki majątkowe w 2022 r. wykonano w kwocie 1 425 637,8 tys. zł (tj. 99,9% planu po zmianach). W porównaniu do 2021 r. wykonanie wydatków majątkowych było niższe o 62 109,9 tys. zł, tj. o 4,3%.

W ramach wydatków majątkowych sfinansowano m.in.:

- zadania w przygotowaniu, na które wydatkowano kwotę 720 480,1 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach;
- działania na istniejącej sieci drogowej, na które wydatkowano kwotę 466 506,0 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach;
- pozostałe inwestycje na sieci dróg krajowych, w tym zadania z „Programu budowy 100 obwodnic”, na które wydatkowano kwotę 148 925,8 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 1077, 1171-1177, 1299)

## 2.5 Zobowiązania

Opis stanu  
faktycznego

Na koniec 2022 r. zobowiązania ogółem<sup>18</sup> GDDKiA wyniosły 214 802,4 tys. zł. i były one wyższe o 63 965,2 tys. zł, tj. 42,4%, od stanu zobowiązań na koniec 2021 r.

Wyższy stan zobowiązań w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. wynikał z wystawionych przez kontrahentów na koniec grudnia 2022 r. faktur za usługi wykonane na rzecz GDDKiA, zgodnie z zawartymi umowami.

Najwyższe kwoty zobowiązań dotyczyły: § 4300 - zakup usług pozostałych (103 551,4 tys. zł), § 6050 – wydatki inwestycyjne (34 675 tys. zł), § 4040 – dodatkowe wynagrodzenie roczne (30 491,9 tys. zł).

Zobowiązania centrali GDDKiA na koniec 2022 r. wyniosły 6236,7 tys. zł, tj. 2,9% zobowiązań ogółem.

Zobowiązania powstałe w trakcie 2022 r. były regulowane terminowo, a na koniec 2022 r. nie występowały zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 608-610, 871-887)

W 2022 r. w GDDKiA wystąpił przypadek naliczenia i wypłacenia odsetek w wysokości 1,8 tys. zł. Odsetki zostały naliczone w związku niezapłaconym w 2020 r. odszkodowaniem w kwocie 19,7 tys. zł za wykupy gruntów w związku z budową drogi S-17 Warszawa-Garwolin. Zgodnie z decyzją Ministra Rozwoju z dnia 30 czerwca 2020 r.<sup>19</sup> GDDKiA powinna zapłacić odszkodowanie do dnia 14 lipca 2020 r. Zapłaty nie dokonano w terminie, a opóźnienie w zapłacie wyniosło 574 dni.

(akta kontroli str. 875-879, 886-887, 1650-1673)

Dyrektor Generalny GDDKiA, pani Daria Predko wyjaśniła, że opóźnienie w przekazaniu należności było spowodowane błędami technicznymi w funkcjonowaniu systemu e-PUAP. Błędy te polegały na częstym, tj. kilkakrotnym w ciągu dnia zawieszaniu się systemu i automatycznym wylogowaniu użytkownika. W sytuacji, gdy system zawieszał się w chwili odbierania dokumentów wpływających

<sup>18</sup> Wg Rb-28.

<sup>19</sup> Znak: DLI-VII.7615.249.2019.SN.

do Urzędu, automatyczne wylogowanie użytkownika powodowało jednocześnie natychmiastowe zamknięcie dokumentu, nadanie mu statusu dokumentu przeczytanego i wyłączało ten dokument z dalszego obiegu dokumentów.

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła ponadto, że: wielokrotne zgłoszenia awarii za pomocą narzędzia Service Desk nie przynosiły oczekiwanych rezultatów i doraźnej poprawy funkcjonowania systemu. W ramach odpowiedzi, zazwyczaj już po ustaniu problemów z działaniem systemu, przekazywane były informacje, że nieprawidłowe funkcjonowanie systemu wynika z bardzo dużego zainteresowania usługami ePUAP, a także, że problem już nie występuje. Problemy z funkcjonowaniem ePUAP były na tyle częste i intensywne, np. zdarzały się okresy (zazwyczaj pod koniec miesiąca), w których system permanentnie działał niewłaściwie i był zupełnie niefunkcyjny. Nie było możliwe zalogowanie się do systemu. Jeśli udało się zalogować, system uniemożliwiał podjęcie jakiegokolwiek czynności, np. utworzenia przesłanego pisma. (...) Przy dużej liczbie przesyłek wpływających na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą takie funkcjonowanie systemu sprzyjało możliwości popełnienia błędu polegającego na pominięciu rzekomo „odczytanej już” przesyłki i niezarejestrowaniu jej w rejestrze przesyłek wpływających. W celu wyeliminowania wszelkiego rodzaju błędów technicznych związanych z prawidłową obsługą konta e-PUAP, w GDDKiA wprowadzono powiązanie z systemem Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD). Uruchomienie produkcyjne systemu EZD-PUW w GDDKiA Oddział w Lublinie nastąpiło 3 stycznia 2021 r. i do 8 stycznia dokonano pełnej integracji pomiędzy systemem EZD-PUW i platformą ePUAP. Wdrażanie systemu EZD-PUW w GDDKiA następowało stopniowo, w pierwszej kolejności centrala GDDKiA i GDDKiA Oddział w Olsztynie, a później sukcesywnie (do lipca 2021 r.) kolejne oddziały GDDKiA. Integracja z platformą ePUAP była dokonywana w momencie uruchamiania produkcyjnego systemu EZD PUW w danej komórce organizacyjnej GDDKiA.

Do GDDKiA Oddział w Lublinie 4 lutego 2022 r. wpłynął wniosek pełnomocnika spadkobierców właścicielki nieruchomości przejętej pod budowę drogi ekspresowej S17 o wypłatę odszkodowania wraz z odsetkami. W wyniku zaistniałej sytuacji opóźnienia w przekazaniu należności wyjaśniano ww. sprawę oraz przeanalizowano pozostałe sprawy odszkodowawcze przy inwestycjach realizowanych przez GDDKiA Oddział w Lublinie, w celu wykluczenia podobnych przypadków. Przeprowadzone czynności kontrolne nie wykazały innych spraw, wymagających zapłaty odsetek w związku z zapłatą odszkodowania po ustawowym terminie. Powyższe wskazuje, że zaistniały przypadek miał charakter jednorazowy i incydentalny.

(akta kontroli str. 877-878, 1652-1654, 1668-1673)

## **2.6 Wydatki niewygasające i badanie próby wydatków niewygasających**

Opis stanu faktycznego

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego<sup>20</sup> - załącznik nr 1 dla GDDKiA ujęto środki w kwocie ogółem 534 859,1 tys. zł, w tym na: Inwestycje drogowe objęte „Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)” – 530 821 tys. zł<sup>21</sup>, zakup środków transportowych

<sup>20</sup> Dz. U. poz. 2407.

<sup>21</sup> Nr zadania 966.

(samochody osobowe i samochody drogowe) – ogółem 3089 tys. zł<sup>22</sup>, zakup sprzętu informatycznego – 949,1 tys. zł<sup>23</sup>.

W ramach środków niewygasających wydatkowano kwotę 534 752,6 tys. zł tj. prawie 100% planu (nie wydatkowano 106,6 tys. zł).

Powyższe środki przeznaczone zostały na:

- realizację 26 zadań (inwestycji drogowych) w kwocie 530 821 tys. zł (środki wykorzystano w całości);
- zakup środków transportowych w kwocie 3 089 tys. zł (środki wykorzystano w całości);
- zakup sprzętu informatycznego w kwocie 842 550 tys. zł (wykorzystano 88,8% środków); niepełne wykorzystanie środków wynikało z różnicy między szacowanym kosztem zakupu, a wartością podpisanej umowy.

(akta kontroli, str. 464-477)

Kontrola próby dokumentacji dotyczącej wykorzystania w 2022 r. wydatków w ramach wydatków niewygasających z końcem 2021 r. w kwocie 287 752,5 tys. zł<sup>24</sup> nie wykazała nieprawidłowości. Środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli, str. 464-477)

## 2.7 Badanie próby wydatków bieżących i majątkowych

Opis stanu  
faktycznego

Badaniem objęto próbę wydatków w kwocie ogółem 47 462,5 tys. zł., stanowiącej 31,6% zrealizowanych wydatków centrali GDDKiA w 2022 r. Próba objęła 28 wybranych losowo dowodów księgowych, z tego: 14 dotyczyły wydatków bieżących pozapłacowych na kwotę ogółem 28 169,5 tys. zł, a 14 dotyczyło wydatków majątkowych na kwotę ogółem 19 293 tys. zł.

Wydatki służyły realizacji celów GDDKiA, zostały poniesione do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki, a płatności dokonano w terminach wynikających z zawartych umów.

(akta kontroli str. 871-874, 1678-1683)

## 2.8 Badanie wybranych zamówień publicznych

Opis stanu  
faktycznego

Szczegółowej kontroli poddano trzy postępowania<sup>25</sup> o udzielenie zamówienia publicznego na:

- Dostawę do centrali i 3 oddziałów GDDKiA półek dyskowych, macierzy wraz z 36-miesięczną usługą serwisu gwarancyjnego producenta. Zamówienie zostało udzielone na podstawie art. 132 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo

<sup>22</sup> Nr zadań: 967 - 2 954,9 tys. zł i 969 - 134,1 tys. zł.

<sup>23</sup> Nr zadania 968.

<sup>24</sup> Wydatki poniesione na: zakup sprzętu informatycznego - 842,5 tys. zł, zakup środków transportowych (samochody osobowe) - 134,1 tys. zł, zakup środków transportowych (samochody drogowe) - 2 954,9 tys. zł, i na realizację inwestycji: Budowa DK nr 47 Rabka Zdrój-Zakopane na odc. Rdzawka-Nowy Targ - 250 000 tys. zł oraz DK 28 na odc. Przemysł - Medyka - 33 821 tys. zł.

<sup>25</sup> Wydatki poniesione w 2022 r., w tym jedno zamówienie, do udzielenia którego zastosowano przepisy upzp oraz dwa zamówienia, do udzielenia których nie zastosowano upzp z uwagi na wartość zamówienia lub inne ustawowe przesłanki wyłączenia.

zamówień publicznych<sup>26</sup> (dalej: upzp), a jego wartość wyniosła 831,7 tys. zł (brutto).

- Zakup materiałów odblaskowych<sup>27</sup>. Zamówienie zostało udzielone na podstawie zarządzenia nr 51 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie realizacji przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130 tys. zł (netto) oraz wyłączonych spod stosowania przepisów (dalej: Zarządzenie), a wartość udzielonego zamówienia wyniosła 152,1 tys. zł (brutto).
- Zakup mebli do centrali GDDKiA w związku z remontem oraz nową aranżacją gabinetów na 6 piętrze w centrali. Zamówienie zostało udzielone na podstawie Zarządzenia. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 93,2 tys. zł (brutto).

Łączna kwota wydatków na ww. zamówienia, poniesiona w 2022 r. wyniosła 984 tys. zł. Analiza wykazała, że ww. zamówienia zostały udzielone zgodnie z przepisami upzp oraz uregulowaniami wewnętrznymi GDDKiA.

(akta kontroli str. 1576-1861, 1910-1912)

## 2.9 Koszty energii elektrycznej

Opis stanu faktycznego

W centrali GDDKiA podjęto następujące działania mające na celu zmniejszenie zużycia energii elektrycznej (w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej<sup>28</sup>) w budynku biurowym, gdzie znajduje się centrala GDDKiA:

- Biuro Organizacyjno-Administracyjne GDDKiA wraz z Zarządcą budynku dokonało analizy możliwości wprowadzenia oszczędzania energii elektrycznej. Zgodnie z informacjami Zarządcy budynek obecnie pracuje na najniższych możliwych parametrach funkcjonalności przy jednoczesnym zapewnieniu właściwych warunków bytowych pracowników. Kolejne ograniczenia niekorzystnie wpłynęłyby na system wentylacyjny i system nawilżania powietrza niezbędny podczas eksploatacji budynku;
- od września 2022 r. prowadzona była kampania informacyjna pn.: „Oszczędzamy energię”. Informacja w tej sprawie została rozesłana e-mailem do wszystkich pracowników centrali GDDKiA, rozwieszono plakaty w częściach wspólnych budynku oraz opublikowano w „Kurierze drogowym”, a także w aktualnościach w Intranecie. Akcję informacyjną „Oszczędzamy energię” wysłano również do Dyrektorów Oddziałów GDDKiA z prośbą o rozpropagowanie i wdrożenie;
- w budynku centrali sukcesywnie wymieniane było oświetlenie na ledowe – zakończenie tego procesu zaplanowano na marzec 2023 r.;
- w częściach wspólnych budynku centrali GDDKiA, takich jak: klatki schodowe, korytarze, łazienki zainstalowano czujki ruchu.

(akta kontroli str. 1003-1004, 1345-1351, 1360-1361, 1561)

<sup>26</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.

<sup>27</sup> Tj. - samozaciskowych opasek odblaskowych z nadrukiem w jednym kolorze - 3 600 szt., worków odblaskowych z pełnym nadrukiem – 1800 szt., worków odblaskowych z nadrukiem w jednym kolorze – 1800 szt., kamizelek odblaskowych dla dzieci z nadrukiem w jednym kolorze – 1800 szt. i szelek odblaskowych z nadrukiem w jednym kolorze – 1800 szt., kamizelek odblaskowych dla dorosłych (z pokrowcem z nadrukiem w jednym kolorze) – 1800 szt.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 269.

Opis stanu  
faktycznego

## 2.10 Wydatki budżetu środków europejskich i badanie próby

W 2022 r. plan wydatków ze środków europejskich wg ustawy budżetowej z dnia 17 grudnia 2021 r. na rok 2022<sup>29</sup> wynosił 4 572 248 tys. zł, a plan po zmianach 5 231 108,8 tys. zł.

Wydatki budżetu środków europejskich (dalej: BŚE) zostały zrealizowane przez GDDKiA w kwocie 5 218 015,5 tys. zł (tj. 99,7% planu po zmianach). W porównaniu do 2021 r. wydatki te były wyższe o 510 994,9 tys. zł, tj. o 10,9%.

(akta kontroli str. 599)

Wykonanie BŚE uzależnione było od wartości środków certyfikowanych w ramach realizowanych projektów drogowych objętych dofinansowaniem ze środków „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” (dalej: POIiŚ) oraz Instrumentu „Łącząc Europę”(Connecting Europe Facility – dalej: CEF). Wykonanie wydatków z budżetu środków europejskich wynikało z tempa realizacji inwestycji, ale przede wszystkim procesu zawierania umów o dofinansowanie, a następnie weryfikacji wniosków o płatność przez instytucje zaangażowane w system wdrażania funduszy europejskich.

Kwoty otrzymane przez GDDKiA z BŚE w 2022 r. stanowiły refundację wydatków, które GDDKiA poniosła ze środków Krajowego Funduszu Drogowego na realizację tych projektów. Limit dostępnych GDDKiA środków ujęty został zarówno w części budżetowej, jak i w rezerwie celowej. Przyjęty plan BŚE zakładał kwoty refundacji przyznane na ww. projekty zgodnie z harmonogramem certyfikacji wniosków o płatność. Dyrektor Generalna GDDKiA wyjaśniła, że w ciągu 2022 r. plan finansowy inwestycji dla poszczególnych zadań dostosowywany był do wydatków dotychczas poniesionych na tych zadaniach i możliwości ich przedstawienia do certyfikacji. Postępujący proces certyfikacji wydatków umożliwiał w pierwszej kolejności wydatkowanie środków ujętych w limicie części budżetowej, a następnie wnioskowanie o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

W 2022 r. uruchomione zostały środki rezerwy celowej w związku z refundacją wydatków dotyczących dwóch projektów:

- Budowa drogi ekspresowej S7 Moczydło (granica województwa świętokrzyskiego) – węzeł Miechów – finansowany ze środków POIiŚ na kwotę 474 223,9 tys. zł;
- Budowa drogi S61 Szczuczyn – Budzisko (granica państwa) – finansowany ze środków CEF na kwotę 37 876 tys. zł.

Zwiększenie planu wydatków BŚE było skutkiem działań podejmowanych przez GDDKiA w celu zawarcia w grudniu 2022 r. umowy o dofinansowanie projektu dotyczącego drogi S7 oraz płynnej realizacji wydatków i sprawnej ich certyfikacji w ramach projektu dla S61.

(akta kontroli str. 1705-1710)

Badaniem objęto próbę 12 wydatków BŚE na kwotę ogółem 112 914,4 tys. zł spośród wydatków BŚE zrealizowanych przez GDDKiA w 2022 r. Wydatki BŚE zostały

<sup>29</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 270.

poniesione w związku z realizacją projektu „Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T Etap 1”, współfinansowanego ze środków europejskich w ramach Instrumentu „Łącząc Europę”. Wydatki zostały przeznaczone na zadania ujęte w umowach o dofinansowanie, służyły realizacji celów GDDKiA, zostały poniesione do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki, a płatności dokonano w terminach wynikających z zawartych umów.

(akta kontroli str. 599-600, 1690-1693)

## 2.11 Realizacja budżetu zadaniowego

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki GDDKiA w układzie zadaniowym zaplanowano w ramach dwóch funkcji: funkcji 17 pn. „Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju” oraz funkcji 19 pn. „Transport i infrastruktura transportowa”. W ramach funkcji 17 realizowano zadanie: 17.2 „Koordynacja, zarządzanie i wdrażanie realizacji programów operacyjnych polityki spójności oraz pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych”, podzadanie 17.2.1 „Koordynacja realizacji, zarządzanie i wdrażanie programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE” oraz działanie 17.2.1.1. „Wsparcie zarządzania i realizacji programów”.

Na zadania realizowane w ramach funkcji 17. GDDKiA wydatkowała w 2022 r. 89 951,2 tys. zł (99,9% planu po zmianach). W ramach funkcji 17. dysponentem właściwym w zakresie definiowania celów/mierników był minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

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

Na zadania realizowane w ramach funkcji 19. GDDKiA wydatkowała w 2022 r. kwotę 9 957 387,3 tys. zł (99,8% planu po zmianach).

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

- działania: „Zarządzanie siecią dróg krajowych”; zaplanowany wg ustawy budżetowej miernik: „procentowy stopień satysfakcji klienta wewnętrznego” w wysokości 70%, zgodnie z przeprowadzoną ankietą na koniec 2022 r. wyniósł 98%;

- działania: „Budowa pozostałych dróg krajowych”; miernik: liczba oddanych obwodnic (przy zakładanym poziomie sześciu obwodnic) - wykonanie planowanej wartości miernika wyniosło 100%;
- działania: „Remonty i przebudowy dróg krajowych”; miernik: procentowy udział dróg krajowych w stanie złym i niezadawalającym w stosunku do ogółu dróg krajowych - przy planowanym poziomie 39,8% osiągnięto 39,4%. Miernik został osiągnięty, bo wartość miernika jest niższa od planowanego.

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

- działania: „Utrzymanie dróg krajowych”; miernik: procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych - przy planowanym poziomie 60,2% osiągnięto 59,4%. Przyczynami jego nieosiągnięcia były m.in.: wzrost cen energii elektrycznej, materiałów budowlanych oraz robocizny, nierozstrzygnięcia postępowań przetargowych prowadzonych w przypadku części zadań, wynikające z przekroczenia przez złożone oferty kwoty przeznaczonych na zadanie, negatywne wyniki badań wykonanych zabiegów remontowych, skutkujące brakiem odbioru robót w pierwotnie zakładanym terminie.
- działania: „Budowa autostrad i dróg ekspresowych”; miernik: długość oddanych do użytkowania autostrad i dróg ekspresowych - przy planowanym poziomie 370,537 km osiągnięto 357,645 km, tj. 96,5% wartości miernika. Na odchylenie od przewidywanej do osiągnięcia wartości miernika wpływ miała niepełna realizacja następujących inwestycji:
  - budowa autostrady A1 Tuszyn – Pyrzowice, odc. Tuszyn – granica woj. śląskiego. W dniu 30 listopada 2022 r. określony został nowy termin na ukończenie inwestycji w dniu 20 kwietnia 2023 r.;
  - budowa drogi S3 Legnica (A4) – Lubawka, odc. Bolków – Lubawka (granica państwa) odc. węzeł Kamienna Góra – granica państwa. W związku z uznaniem roszczenia wykonawcy (opóźnienie w dostawach materiałów) wydłużono czas na ukończenie inwestycji do 31 marca 2023 r.;
  - budowa drogi S7 Elbląg – Olsztynek, odc. Miłomłyn – Olsztynek odc. S5 Ornowo – Wirwajdy. Wykonanie trasy głównej i uzyskanie pozwolenia na użytkowanie umożliwiło oddanie tego odcinka do ruchu 20 grudnia 2022 r. Do wykonania pozostała część dróg serwisowych i obrukowanie przepustów pod drogami serwisowymi;
  - budowa drogi S17 Warszawa – Garwolin, odc. Warszawa (węzeł Zakręt) – Warszawa (węzeł Lubelska) odc. Warszawa węzeł Zakręt (DK 2) – węzeł Lubelska (A2). W 2022 r. osiągnięto przejezdność w zakresie:
    - ✓ przejazdu nowym przebiegiem DK 92, na poziomie -1 w dniu 20 grudnia 2022 r.; oddaniu do ruchu jezdni S17 relacji Warszawa – Lublin oraz Mińsk Mazowiecki – Lublin 21 grudnia 2022 r.
    - ✓ 22 grudnia 2022 r. udostępniona została jezdni S17 na kierunku Lublin - Warszawa oraz dwa pasy na łącznicy węzła Lubelska z S2

POW (od Warszawy) w stronę Lublina. Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie pełnego zakresu rzeczowego inwestycji będzie możliwe po zakończeniu robót na ul. Wschodniej, planowanego na kwiecień 2023 r.;

- Budowa drogi S6 obwodnica Augustowa – granica państwa odcinek koniec obwodnicy Suwałk – Budzisko (granica Państwa) z obwodnicą Szypliszek koniec obwodnicy Suwałk – Budzisko z obwodnicą Szypliszek – kontynuacja. Kontrakt z terminem realizacji na 7 kwietnia 2023 r. Z uwagi na mobilizację Wykonawcy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie na trasę zasadniczą została uzyskana w terminie wcześniejszym, tj. 21 grudnia 2022 r. Wykonanie trasy głównej i uzyskanie pozwolenia na użytkowanie umożliwiło dopuszczenie do ruchu 22 grudnia 2022 r. Do wykonania pozostały następujące roboty: utwardzone pasy terenu – drogi serwisowe, część nawierzchni na MOP Budzisko Wschód i zjazdy indywidualne.

W 2022 r. wydatki GDDKiA na działanie „Utrzymanie dróg krajowych” wyniosły 2 158 358,1 tys. zł (99,9% kwoty planowanej) i w porównaniu z 2021 r. były niższe o 23 231,6 tys. zł, tj. o 1,1%. Natomiast na działanie „Budowa autostrad i dróg ekspresowych” wydatki GDDKiA wyniosły 5 818 050,2 tys. zł (99,8% kwoty planowanej) i w porównaniu z 2021 r. były wyższe o 888 941,7 tys. zł, tj. o 18%.

(akta kontroli str. 1286-1292, 1311)

Spośród 22 721,3 km dróg<sup>30</sup> zarządzanych przez GDDKiA na koniec 2022 r. (w 2021 r. łączna długość tych dróg wyniosła 22 563,8 km):

- 13 489,9 km (59,4%) było w dobrym stanie technicznym – tj. o 237,7 km mniej niż w 2021 r. (13 727,6 km, tj. 60,8%),
- 5 617,8 km (24,7%) było w niezadowolającym stanie technicznym – tj. o 255,9 km więcej niż w 2021 r. (5 361,9 km, tj. 23,8%),
- 3 348,8 km (14,7%) było w złym stanie technicznym – tj. o 303,4 km więcej niż w 2021 r. (3 045,4 km, tj. 13,5%),
- 264,7 km (1,2%) było w remoncie, przebudowie<sup>31</sup> – tj. o 164,2 km mniej niż w 2021 r. (428,9 km, tj. 2,5%).

W 2022 r. najwyższy procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym stwierdzono w przypadku dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddziały w Białymstoku (77,5%), Szczecinie (79,4%) i Gdańsku (69,9%).

Najwyższy procentowo udział dróg krajowych w stanie niezadowolającym występował w przypadku dróg krajowych zarządzanych przez Oddziały GDDKiA w Krakowie (41,2%), Katowicach (35,6%) i Kielcach (32,3%).

Najwyższy procentowy udział dróg w stanie złym występował w przypadku dróg krajowych zarządzanych przez Oddziały GDDKiA w Zielonej Górze (25,8%), Łodzi (19,8%) oraz we Wrocławiu (19,6%).

<sup>30</sup> Długość dróg w rozwinięciu na jezdnię.

<sup>31</sup> Odcinki dróg w trakcie remontów, przebudów określane są jako dane niezagregowane (w sumie długości odcinków ujęto również nieliczne przypadki odcinków z brakiem danych).

(akta kontroli str. 1314-1315, 1356-1357)

## 2.12 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W wyniku realizacji inwestycji drogowych finansowanych ze środków KFD, budżetu państwa i środków europejskich w 2022 r. GDDKiA oddała do użytku łącznie 403,749 km nowych dróg krajowych (z planowanych 416,677 km, tj. mniej o 12,928 km)<sup>32</sup>, w tym:

- 71,389 km autostrad (z 95,589 km zaplanowanych na 2022 r.), w 2021 r. oddano do użytku 7,023 km autostrad;
- 274,072 km dróg ekspresowych (z 262,764 km zaplanowanych na 2022 r.), w 2021 r. oddano 275,478 km dróg ekspresowych;
- 12,184 km obwodnic w ciągu dróg ekspresowych (z 12,184 km zaplanowanych na 2022 r.) w 2021 r. oddano 16,406 km;
- 45,914 km obwodnic (z 45,950 km zaplanowanych na 2022 r.), w 2021 r. oddano 14,577 km.

Do użytkowania oddano m.in.:

- 16,907 km autostrady A1 koniec obw. Częstochowy – Tuszyn odcinek granica województwa łódzkiego – węzeł Rząsawa (bez węzła);
- 21,900 km autostrady A18 Olszyna - Golnice (przebudowa jezdni południowej) odcinek od km 11+860 do km 33+760;
- 9,682 km drogi ekspresowej S5 Bydgoszcz – Mielno odcinek Białe Błota – Szubin;
- 1,392 km obwodnicy Smolajny w ciągu drogi krajowej nr 51.

(akta kontroli str. 1286-1295)

## 2.13 Wydatki z Krajowego Funduszu Drogowego

Opis stanu faktycznego

Plan wydatków z KFD na 2022 r. wynosił po zmianach 14 085 514,7 tys. zł i został wykonany w kwocie 13 106 782,2 tys. zł (w 93,1%).

(akta kontroli str. 1707-1710)

Największe pod względem kosztów programy drogowe realizowane przez GDDKiA i ujęte w planie wydatków KFD stanowiły:

- „Program Budowy Dróg Krajowych” (dalej: PBDK) – plan wydatków 13 173 083 tys. zł został wykonany w kwocie 12 638 557,5 tys. zł (95,9%),
- „Program Budowy 100 obwodnic na lata 2020-2030” (dalej: PBO100) – plan wydatków 208 199,4 tys. zł został wykonany w kwocie 208 149,3 tys. zł (100%).

Przyczynami niepełnego wykonania zaplanowanych wydatków ze środków KFD w 2022 r. na realizację dwóch największych programów drogowych realizowanych przez GDDKiA, tj. PBDK i PBO100, były przede wszystkim:

- przedłużające się postępowania administracyjne w urzędach wojewódzkich, dotyczące uzyskiwania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz decyzji odszkodowawczych;
- zmniejszenia kwot ustalonych odszkodowań w postępowaniach, w których GDDKiA odwołała się od decyzji wojewody;

<sup>32</sup> W 2021 r. oddano łącznie 345,479 km nowych dróg krajowych.

- niepełna realizacja zaplanowanego zakresu robót w wyniku opóźnień Wykonawcy.

(akta kontroli str. 1707-1710)

Niższe wykonanie planu wydatków z KFD dotyczyło:

- zadań ujętych w „Programie Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej na lata 2021-2024” (dalej: PBID) – plan wydatków 700 000 tys. zł został wykonany w kwocie 257 773,5 tys. zł (36,8%);
- usług doradczych – plan wydatków 4000 tys. zł został wykonany w kwocie 2259,8 tys. zł (56,5%);
- płatności dla podwykonawców – plan wydatków 232,3 tys. zł został wykonany w kwocie 42,2 tys. zł (18,1%).

Niewykonanie planu wydatków z KFD na zadania ujęte w PBID według wyjaśnień Dyrektora Generalnej GDDKiA wynikało głównie ze zwiększonej liczby przetargów na małe zadania inwestycyjne, które zostały ogłoszone w krótkim czasie, jak również z ograniczonego rynku podmiotów realizujących tego typu zadania, a w konsekwencji braku ofert lub wpływu ofert znacznie przekraczających budżet zamawiającego. Dodatkowo wybuch wojny na Ukrainie spowodował wzrost cen na rynku budowlanym co miało bezpośrednie odzwierciedlenie w ww. postępowaniach przetargowych, w konsekwencji czego postępowania musiały być unieważnione, a następnie powtarzane, co istotnie wpłynęło na zmiany harmonogramów (przesunięcia terminów) realizacji inwestycji i podpisania umowy na roboty budowlane. Jednocześnie większość zadań ujętych w PBID realizowana była w systemie Projektuj i Buduj, wobec powyższego znaczące płatności zaplanowane zostały w końcowej części realizacji inwestycji. Niskie wykonanie wydatków z KFD w asortymentach: usługi doradcze oraz płatności dla podwykonawców wynikało z dostosowania realizowanych płatności do rzeczywistych zidentyfikowanych potrzeb.

(akta kontroli str. 1707-1710)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Skontrolowane wydatki poniesione zostały celowo i gospodarnie, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych.

OBSZAR

### **3. Sprawozdawczość**

#### **3.1 Sprawozdania**

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2022 r. 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, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW);
- 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).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań.

(akta kontroli str. 606-623, 981-993)

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 i w zakresie operacji finansowych.

Skontrolowane sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

**OBSZAR**

## **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<sup>33</sup> 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        marca 2023 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Małgorzata Motylow

.....  
*Podpis*

---

<sup>33</sup> Najwyższa Izba Kontroli (w razie konieczności skorzystania z prawa do zgłaszania zastrzeżeń) zwraca się z prośbą o przekazywanie, w miarę możliwości, pisma zawierającego zastrzeżenia opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy, o którym mowa powyżej.