



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

KIN.410.1.6.2024

Paweł Woźniak
p.o. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
ul. Wronia 53
00-874 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 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

Paweł Woźniak, pełniący obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, od 8 marca 2024 r. do chwili obecnej.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił:

Tomasz Żuchowski, pełniący obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad od 30 sierpnia 2018 r. do 4 stycznia 2024 r.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Infrastruktury

Kontroler/Kontrolerzy

1. Adam Bandosz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/12/2024 z 4 stycznia 2024 r.,
2. Iwona Stradomska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/13/2024 z 4 stycznia 2024 r.,
3. Monika Bukacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/14/2024 z 4 stycznia 2024 r.,
4. Adam Owsianik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/15/2024 z 4 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na 2023 r. w części 39 – Transport przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 za 2023 r. z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- Zakres kontroli
- Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
 - analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
 - kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 39 - Transport w trakcie roku budżetowego,
 - kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
 - kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
 - kontroli przestrzegania ustalonych dla części 39 - Transport limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
 - kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
 - szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
 - 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 ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez GDDKiA budżetu państwa w 2023 r. w części 39 - Transport.

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego GDDKiA w 2023 r. Badanie próby wydatków budżetu państwa w kwocie 34 584,5 tys. zł³ wykazało, że poniesiono je z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Skontrolowane wydatki poniesiono w sposób celowy i gospodarny. Również badanie próby wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 12 545,7 tys. zł⁵ nie wykazało nieprawidłowości. Wydatki przeznaczono 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 2023 r. oddano do użytku ponad 285,707 km nowych dróg krajowych, w tym: 219,438 km dróg ekspresowych i autostrad oraz 66,269 km obwodnic w ciągu dróg krajowych.

NIK pozytywnie opiniuje sporządzone w GDDKiA roczne sprawozdania budżetowe za 2023 r. i sprawozdanie za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Dane wykazane w sprawozdaniach były

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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 0,6% wydatków GDDKiA i 24,8% centrali GDDKiA. Doboru próby dokonano metodą MUS.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. (dalej: ustawa o finansach publicznych).

⁵ Doboru próby dokonano metodą MUS.

zgodne z danymi dostępnymi w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa i wynikały z ewidencji księgowej.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Dochody ogółem zrealizowane przez GDDKiA w 2023 r. wyniosły 97 371,6 tys. zł i były wyższe o 11 662,6 tys. zł (tj. o 13,6%) od kwoty planowanej. W porównaniu z 2022 r. dochody ogółem były wyższe o 12 970,8 tys. zł tj. o 15,4%. Głównymi źródłami dochodów uzyskanych w 2023 r. były wpływy z tytułu:

- kar i odszkodowań wynikających z umów (głównie kar umownych z tytułu nienależytego wykonania umowy, nieterminowej realizacji zadań oraz odszkodowań za szkody) w kwocie 56 947,8 tys. zł, tj. 126,6% planu;
- wpływy z różnych dochodów (wpływy z tytułu rozliczenia materiałów zużytych do zimowego utrzymania dróg oraz wystawionych refaktur za zużyta energię, media⁶ i inne usługi⁷ świadczone w trakcie realizacji robót budowlanych) w kwocie 17 649,9 tys. zł, tj. 73,5% planu⁸,
- sprzedaży składników majątkowych (wpływy z tytułu sprzedaży kostki granitowej, złomu, drewna) w kwocie 7006,7 tys. zł, tj. 155,7% planu,
- najmu i dzierżawy (wpływy z tytułu najmu pomieszczeń i magazynów oraz dzierżawy gruntów) w kwocie 6981 tys. zł, tj. 163,7% planu.

Uzyskanie wyższych niż planowano dochodów budżetowych w 2023 r. spowodowane było zwiększonymi wpływami z tytułów, których nie można było przewidzieć na etapie planowania – np. wpływów z kar umownych od wykonawców, wpływów od ubezpieczycieli z tytułu odszkodowań za szkody w infrastrukturze drogowej oraz szkody w mieniu własnym GDDKiA oraz zakończeniem spraw spornych, dochodzonych w postępowaniach sądowych lub egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 13-32, 197-198, 243, 246, 274-276, 288, 296, 298, 299-300, 316-318, 336 – 338)

Na koniec 2023 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły ogółem 106 036,1 tys. zł, w tym w centrali GDDKiA 9332,2 tys. zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2022 r. nastąpił spadek należności pozostałych do zapłaty w GDDKiA o 78 580,3 tys. zł (tj. o 42,6%), w tym w centrali GDDKiA o 463,8 tys. zł (tj. o 4,7%).

Spadek należności pozostałych do zapłaty na koniec 2023 r. w GDDKiA wynikał m.in. z wpłat z tytułu odszkodowań wynikających z umów, wpłat naliczonych kar umownych od wykonawców, uregulowania należności zasądzonych wyrokami sądowymi, a także wpłat z rozliczeń i zwrotów wydatków z lat ubiegłych.

(akta kontroli str. 299-300, 331-333, 336 – 338, 562-564)

Według stanu na 31 grudnia 2023 r. zaległości wobec GDDKiA wyniosły 53 534,2 tys. zł i były wyższe o 11 484,5 tys. zł (o 21,5%) w porównaniu ze stanem na koniec

⁶ Gaz, woda, ścieki.

⁷ Sprzątanie, ochrona, przeglądy okresowe.

⁸ Uzyskanie niższych niż planowano dochodów wynikało m.in. z przejęcia finansowania niektórych zadań dotyczących zimowego utrzymania dróg przez firmy wykonawcze.

2022 r. Zwiększenie zaległości w stosunku do 2022 r., wynikało głównie z naliczonych kar umownych, roszczeń odszkodowawczych oraz ujęcia należności, co do których zapadł prawomocny lub podlegających natychmiastowemu wykonaniu wyrok sądowy.

Największe kwoty zaległości dotyczyły kar i odszkodowań wynikających z umów (21 442,8 tys. zł), wpływów z różnych dochodów (15 093,2 tys. zł), wpływów z pozostałych odsetek (10 013,1 tys. zł), rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych (6470,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 299-300, 331-333, 336-338)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki GDDKiA w 2023 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 na łączną kwotę 26 389 537,1 tys. zł. Ostatecznie w planie po zmianach wydatki te zmniejszyły się do kwoty 25 767 205,9 tys. zł, tj. o 622 331,2 tys. zł (o 3,4%).

Ogółem wydatki GDDKiA ze wszystkich źródeł finansowania w 2023 r. wykonano w kwocie 23 880 953,3 tys. zł, z tego 15 334 388,8 tys. zł stanowiły wydatki ze środków KFD, 5 510 538,8 tys. zł wydatki budżetu państwa, 3 023 268,9 tys. zł – wydatki budżetu środków europejskich i 12 756,8 tys. zł z innych środków.

GDDKiA wydatkowała środki budżetu państwa z części 39 – Transport w ramach dwóch działów: 600 – Transport i łączność oraz 752 – Obrona narodowa. Łączne środki z budżetu państwa zgodnie z ustawą budżetową z dnia 15 grudnia 2022 r. na 2023 r.⁹ zaplanowano w kwocie 5 492 479 tys. zł. Plan wydatków budżetowych GDDKiA po zmianach dokonanych w ciągu roku budżetowego wynosił 5 512 115,3 tys. zł, z tego:

- w dziale 600 (rozdział 60011 – drogi publiczne krajowe oraz 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad) - 5 511 863,3 tys. zł;
- w dziale 752 - 252 tys. zł.

Wykonanie wydatków z budżetu państwa w roku 2023 wyniosło 5 510 538,8 tys. zł (z tego 5 510 300,5 tys. zł w dziale 600 i 238,3 tys. zł w dziale 752), tj. 100,3% planu wg ustawy budżetowej na rok 2023 oraz 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2022 r. wykonane wydatki budżetowe GDDKiA były wyższe o 146 178,4 tys. zł, tj. o 2,7%.

(akta kontroli str. 173-174, 247-250, 359-366, 424, 506-507)

2.2 Rezerwy budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W 2023 r. plan finansowy GDDKiA został zwiększony środkami z rezerw celowych budżetu państwa w łącznej kwocie 18 146,3 tys. zł, z której wykorzystano 17 567,1 tys. zł (tj. 96,8%).

Środki te zostały wydatkowane na:

⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 256, ze zm. (dalej: ustawa budżetowa na rok 2023).

- sfinansowanie wydatków majątkowych ponoszonych w związku z realizacją projektu pn. Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T - Etap I¹⁰, w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” (dalej: projekt KSZRD) - wykorzystano 9619,7 tys. zł (94,4% planu);
- wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację projektu pn. Plan działań sektora transportu na lata 2021 – 2023 w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020 – wykorzystano 6232 tys. zł (100% planu);
- wydatki majątkowe poniesione w związku z zakupem trzech samochodów o napędzie elektrycznym wraz ze stacjami ładowania pojazdów na potrzeby GDDKiA Oddział w Szczecinie¹¹ - wykorzystano 612 tys. zł, tj. 100 % planu;
- sfinansowanie dodatku motywacyjnego¹² dla pracowników zaangażowanych w realizację programu POIiŚ 2014-2020 – wykorzystano 1057 tys. zł (99,6%);
- dodatki służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla urzędników służby cywilnej zatrudnionych w GDDKiA, mianowanych z dniem 1 grudnia 2022 r. – wykorzystano 45,7 tys. zł (99,5% planu).

(akta kontroli, str. 40-42, 75-80, 253-262)

Szczegółowym badaniem objęto sposób wykorzystania przyznanych środków w kwocie 10 806,1 tys. zł, tj. 59,5% kwoty zwiększającej plan środkami z rezerw celowych budżetu państwa (poz. 8¹³ i poz. 59¹⁴) przeznaczonych odpowiednio na realizację projektu KSZRD oraz zakup samochodów o napędzie elektrycznym wraz ze stacjami ładowania pojazdów. W ramach środków budżetu państwa pochodzących z ww. rezerw w GDDKiA wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem kwotę 10 231,7 tys. zł. Niewydatkowanie kwoty 574,4 tys. zł¹⁵, wynikało z przyczyn nieleżących po stronie GDDKiA, a było skutkiem opóźnień w odbiorach prac¹⁶ z winy Wykonawcy.

(akta kontroli, str. 392-400, 405-409)

Ponadto w 2023 r. GDDKiA otrzymała środki z rezerw celowych w kwocie 138 083,8 tys. zł¹⁷ zwiększające budżet wydatków środków europejskich na realizację: projektu KSZRD oraz projektu „Budowa drogi S61 Szczuczyn – Budzisko (granica państwa)”.

Szczegółowe badanie rozliczenia ww. środków wykazało, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i w pełnej wysokości.

(akta kontroli str. 75-80 i 401-404)

2.3 Blokady planowanych wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

¹⁰ Zadanie dotyczy utworzenia spójnego systemu zarządzania ruchem na drogach krajowych. Projekt obejmuje wdrożenie kluczowych elementów systemu, pozwalających na uruchomienie i zarządzanie usługami ITS, w tym między innymi Krajowe Centrum Zarządzania Ruchem, centralne komponenty sprzętowe i programistyczne oraz instalacje urządzeń w pasie drogowym.

¹¹ Rejony: Koszalin, Szczecinek, Wałcz.

¹² O którym mowa w art. 41a ustawy z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666, ze zm.)

¹³ 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.

¹⁴ Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

¹⁵ Niewykorzystane środki w wysokości 574,4 tys. zł zostały zablokowane decyzją Ministra Infrastruktury z 12 grudnia 2023 r.

¹⁶ GDDKiA zakwestionowała część zakresu robót zrealizowanych w ramach Kamienia Milowego nr 3 tj. wykonania instalacji klimatyzacji oraz przyłącza teletechnicznego niezbędnego dla funkcjonowania Centrum Zarządzania Ruchem.

¹⁷ Przyznane na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów: na kwotę 8 718,9 tys. zł – decyzja z 23 sierpnia 2023 r.; na kwotę 129 364,8 tys. zł – decyzja z 24 listopada 2023 r.

Minister Infrastruktury trzema decyzjami¹⁸ (jedna z 30 listopada 2023 r. i dwie z 12 grudnia 2023 r.) dokonał blokady wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA na 2023 r. na łączną kwotę 1119,8 tys. zł. Blokady dotyczyły planowanych wydatków z rezerwy celowej budżetu państwa - poz. 8 w kwocie 579 tys. zł¹⁹ oraz wydatków ujętych w planie finansowym GDDKiA w kwocie 540,8 tys. zł przeznaczonych na realizację projektu KSZR.

Środki te nie zostały wykorzystane z powodu: opóźnień, z winy Wykonawcy, odbioru prac wykonywanych w ramach Kamienia Milowego nr 3²⁰ dla projektu KSZR, przedłużającej się procedury weryfikacji przez GDDKiA prac wykonanych przez Inżyniera Kontraktu nad Centralnym Projektem Wykonawczym w ramach KSZR²¹, a także wystąpienia przesłanek zwalniających z finansowania, w ramach przyznanych środków na sfinansowanie specjalnego dodatku motywacyjnego dla pracowników zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-202, części pochodnych od wynagrodzeń²².

(akta kontroli, str. 75-80, 492-496)

2.4 Zatrudnienie i wynagrodzenia

Opis stanu faktycznego

Przeciętne zatrudnienie w GDDKiA w 2023 r.²³ wyniosło 4590,9 etatów i było o 12,3 etatów (0,3%) wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2022 r., w tym według statusu zatrudnienia:

- członkowie korpusu służby cywilnej – 4114,2 etatów, tj. o 121 etatów (3%) więcej niż w 2022 r.;
- osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 476,7 etatów, tj. o 108,7 etatów (18,6%) mniej niż w 2022 r.

Wzrost przeciętnego zatrudnienia wynikał z konieczności zapewnienia odpowiedniego potencjału kadrowego GDDKiA umożliwiającego realizację programów rządowych związanych z obsługą – Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 r., Programu Budowy 100 Obwodnic, Programu Bezpieczna Infrastruktura Drogowa. Wzrost zatrudnienia wynikał z przyjętej polityki kadrowej GDDKiA polegającej na zmniejszaniu zatrudnienia w grupie pracowników poza korpusem służby cywilnej na rzecz zwiększenia zatrudnienia w grupie pracowników zatrudnionych w korpusie służby cywilnej.

(akta kontroli str. 53-58, 438-487)

Przeciętne zatrudnienie w 2023 r. wynoszące 4590,9 etatów, stanowiło 87,1% planowanego zatrudnienia na ten rok (5269 etatów). Niepełne zrealizowanie planu zatrudnienia wynikało z utrzymującego się niekorzystnego trendu związanego z brakiem zainteresowania pracą w administracji rządowej (dotyczyło to zwłaszcza obsady stanowisk o wymaganym wykształceniu inżynierskim) i wymaganiami finansowymi przewyższającymi możliwości GDDKiA. W GDDKiA podejmowano działania, których celem było pozyskanie nowych pracowników poprzez: poszerzenie

¹⁸ Decyzja nr 39.4143.12.8.2023.BD.POIIS2014-2020 - blokada na kwotę 4,6 tys. zł, decyzja nr 39.4143.12.16.2023.BD.CEF – blokada na kwotę 540,8 tys. zł i decyzja nr 39.4143.12.15.2023.BD.CEF – blokada na kwotę 574,4 tys. zł.

¹⁹ Przeznaczonych na: sfinansowanie specjalnego dodatku motywacyjnego dla pracowników zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020 (4,6 tys. zł) oraz realizację projektu KSZR (574,4 tys. zł).

²⁰ Wykonanie instalacji klimatyzacji oraz przyłączy teletechnicznych dla Centrum Zarządzania Ruchem RPW Gdańsk. GDDKiA dwukrotnie odmówiła przyjęcia prac wykonanych przez Wykonawcę robót z uwagi na ich niezgodność z dokumentacją projektową.

²¹ W grudniu trwały jeszcze analizy formalno-prawne dotyczące złożonych przez IK dla CPW wyjaśnień.

²² Osiągnięcie odpowiedniego pułapu wynagrodzeń pracowników, urlopów macierzyńskich lub wychowawczych.

²³ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych, na podstawie sprawozdania Rb-70.

kanałów komunikacji z potencjalnymi kandydatami do pracy, organizowanie praktyk dla studentów uczelni wyższych oraz udział w targach pracy.

(akta kontroli str. 53-58, 124-128 595-602)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w GDDKiA wyniosło w 2023 r. 9200,17 zł i było o 1132,18 zł (14%) wyższe niż w 2022 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków korpusu służby cywilnej wyniosło 9423,29 zł, a osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń 7274,62 zł i były odpowiednio o 1046,15 zł (12,5%) i 1315,14 zł (22,1%) wyższe niż w 2022 r. Większy wzrost przeciętnego wynagrodzenia w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń w stosunku do grupy członków korpusu służby cywilnej był efektem m.in. wzrostu minimalnego wynagrodzenia w 2023 r., przyznania środków finansowych z przeznaczeniem na jednorazowy, specjalny dodatek motywacyjny z utworzonego na ten cel dodatkowego funduszu motywacyjnego, przyznania w ustawie budżetowej na 2023 r. II transzy środków z rezerwy utrzymaniowej, zainicjowanej w 2022 r. na wzrost wynagrodzeń pracowników GDDKiA, m.in. zajmujących się utrzymaniem infrastruktury drogowej i wspierających ten pion oraz na stanowiskach nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania. Wzrost płac miał również związek ze spełnieniem postulatów związków zawodowych reprezentujących pracowników GDDKiA o objęcie podwyżkami pracowników o najniższych wynagrodzeniach, do których należeli pracownicy nieobjęci mnożnikowym systemem wynagrodzeń.

(akta kontroli: 53-58, 527-531, 180-190)

Wydatki na wynagrodzenia wyniosły w 2023 r. 506 847,5 tys. zł i były o 63 565,4 tys. zł (14,3%) wyższe niż w 2022 r. Wzrost wydatków na wynagrodzenia w stosunku do 2022 r. wynikał w szczególności ze wzrostu wynagrodzeń pracowników GDDKiA. Wydatki zostały zrealizowane w 100% planu wynagrodzeń po zmianach na 2023 r.

(akta kontroli str. 180-190, 527-531)

W 2023 r. 33 osoby wykonywały zadania na rzecz GDDKiA na podstawie umów cywilnoprawnych. Wydatkowano z tego tytułu kwotę 918,1 tys. zł. Wykonywane na rzecz GDDKiA zadania dotyczyły w szczególności: koordynacji i kontroli, wykonywania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich, wykonania czynności konserwacyjno-remontowych w budynkach GDDKiA.

(akta kontroli str. 53-58)

W 2023 r. pracownikom GDDKiA nie przyznano nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. W związku z zawieszeniem funkcjonowania zarządzenia Dyrektora Generalnego GDDKiA w sprawie nagród finansowych²⁴ wskutek ustaleń przedstawicieli kierownictwa i związków zawodowych w GDDKiA²⁵, kwota w wysokości 2% funduszu wynagrodzeń przeznaczona na fundusz nagród uwzględniona została w limicie funduszu wynagrodzeń na stałe wynagrodzenia pracowników GDDKiA.

(akta kontroli str. 595-602)

2.5 Wydatki majątkowe

Opis stanu faktycznego

²⁴ Zarządzenie nr 6 Dyrektora Generalnego 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).

²⁵ Protokół ze spotkania pomiędzy przedstawicielami kierownictwa GDDKiA a Związkami Zawodowymi działającymi w GDDKiA w sprawie funduszu nagród i funduszu wynagrodzeń na rok 2022 z dnia 14 marca 2022 r.

Ze wszystkich źródeł finansowania na realizację zakupów i robót inwestycyjnych w 2023 r. GDDKiA zaplanowała kwotę 2 083 554 tys. zł, z tego w ramach wydatków majątkowych ze środków budżetu państwa zaplanowano 1 760 896,8 tys. zł.

Ze środków budżetu państwa zrealizowano zadania na kwotę 1 759 737,8 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu. W porównaniu do 2022 r. wykonanie wydatków majątkowych było wyższe o 334 100 tys. zł, tj. o 23,4%. W ramach wydatków majątkowych z budżetu państwa zrealizowano zadania w następujących grupach asortymentowych:

- inwestycje budowlane²⁶ - ogółem zaplanowano ze środków budżetu państwa wydatki w kwocie 1 741 802,3 tys. zł, a zrealizowano zadania na kwotę 1 740 643,4 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu,
- zakupy inwestycyjne²⁷ – ogółem zaplanowano i zrealizowano ze środków budżetu państwa wydatki w kwocie 19 094,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 59-63, 65, 247-248, 413-420, 506-507, 546-554)

2.6 Zobowiązania

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2023 r. zobowiązania ogółem²⁸ GDDKiA wyniosły 369 911,5 tys. zł. i były one wyższe o 99 317,4 tys. zł, tj. 36,7%, od stanu zobowiązań na koniec 2022 r.²⁹

Wyższy stan zobowiązań w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. wynikał z wystawionych przez kontrahentów na koniec grudnia 2023 r. faktur za usługi wykonywane dla GDDKiA. Najwyższe kwoty zobowiązań dotyczyły: § 4300 - zakup usług pozostałych (199 492,5 tys. zł), § 4270 – zakup usług remontowych (42 700,2 tys. zł), § 4260 - zakup energii (41 328,9 tys. zł), § 4040 – dodatkowe wynagrodzenie roczne (36 310,7 tys. zł), § 4210 – zakup materiałów i wyposażenia (20 118,1 tys. zł) i § 6050 – wydatki inwestycyjne (15 299,3 tys. zł).

Zobowiązania centrali GDDKiA na koniec 2023 r. wyniosły 6788,8 tys. zł, tj. 1,8% zobowiązań ogółem. Zobowiązania powstałe w trakcie 2023 r. były regulowane terminowo, a na koniec 2023 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W 2023 r. nie wystąpiły przypadki naliczenia i zaewidencjonowania kwot odsetek od zobowiązań przeterminowanych.

(akta kontroli str. 121-123, 199-203, 277-280, 282-286, 291-295, 512, 523-526, 540-545)

2.7 Badanie próby wydatków bieżących i majątkowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto próbę wydatków w kwocie ogółem 34 584,5 tys. zł, stanowiącej 24,8% zrealizowanych w 2023 r. wydatków centrali GDDKiA. Próba objęła 51 wybranych dowodów księgowych, z tego: 23 dotyczyły wydatków bieżących

²⁶ Zadania w Programie Budowy Dróg Krajowych w przygotowaniu – zaplanowano 100 829,147 tys. zł, wykonanie 100%; budowa i przebudowa urządzeń ochrony środowiska – plan 67 880,1 tys. zł, wykonanie 100%; budowa i rozbudowa Laboratoriów Drogowych – plan 12,6 tys. zł, wykonanie 100%; Budowa Systemu Zarządzania Ruchem na autostradach i drogach ekspresowych – zaplanowano ze środków budżetu państwa 22 334,5 tys. zł, a wykonano 21 219,3 tys. zł tj. 95% planu; Działania na istniejącej sieci drogowej – zaplanowano ze środków budżetu państwa 1 255 761,1 tys. zł, wykonano 100%; Budowa magazynów soli – plan 7 842,2 tys. zł, wykonanie 100%; Budowa zapleczy socjalno – biurowych i garażowo – magazynowych z infrastrukturą (dla obwodów i rejonów drogowych) – plan 6 549,7 tys. zł, wykonanie 100%; Pozostałe inwestycje na sieci dróg krajowych, w tym zadania z Programu budowy 100 obwodnic – plan wydatków budżetowych 277 881,2 tys. zł, wykonanie 277 838,5 tys. zł; Rozbudowa i budowa budynków biurowych – zadania kubaturowe – plan 2 729,6 tys. zł, wykonanie 100%.

²⁷ Regulacje stanów prawnych – plan 1 378,8 tys. zł, wykonanie 100%; Zakup sprzętu do Laboratorium Drogowego – plan 2 661,4 tys. zł, wykonanie 100%; Zakup środków transportowych – plan 4 153,4 tys. zł, wykonanie 100%; Zakup wartości niematerialnych i prawnych – plan 211,3 tys. zł, wykonanie 100%; Zakup sprzętu administracyjnego, zakup maszyn i urządzeń na cele administracyjne – plan 2 166,7 tys. zł, wykonanie 100%; Zakup sprzętu informatycznego – 8 523,7 tys. zł, wykonanie 100%.

²⁸ Wg Rb-28 Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2023 r.

²⁹ Wg Rb-28 za 2022 r. zobowiązania GDDKiA wyniosły 270 594,1 tys. zł.

pozapłacowych na kwotę ogółem 29 830,5 tys. zł, a 28 dotyczyło wydatków inwestycyjnych na kwotę ogółem 4754 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. 64, 264-273, 410-412, 421-424, 434-437, 548-554, 835)

2.8 Badanie wybranych zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

Szczegółowej kontroli poddano cztery postępowania³⁰ o udzielenie zamówienia publicznego na:

- dostawę pakietów subskrypcji usług hostowanych, praw do aktualizacji pakietów oprogramowania i pakietów usług wsparcia technicznego Microsoft lub produktów równoważnych. Zamówienie zostało udzielone na podstawie art. 132 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³¹ (dalej: upzp), a jego wartość wyniosła 9823,8 tys. zł (brutto);
- „Angielski dla inżyniera”. 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 130.000,00 PLN (netto) oraz wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (dalej: Zarządzenie). Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 48,3 tys. zł brutto;
- dostawę materiałów odblaskowych. Zamówienie zostało udzielone na podstawie Zarządzenia. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 115,7 tys. zł brutto;
- sukcesywną dostawę ciast do Zespołu Obsługi Szkoleń i Konferencji w Józefowie, a wartość udzielonego (na podstawie Zarządzenia) zamówienia wyniosła 8,8 tys. zł brutto.

Analiza wykazała, że ww. zamówienia zostały udzielone prawidłowo, a łączna kwota wydatków na ww. zamówienia, poniesiona w 2023 r. wyniosła 9996,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 81-112, 532-534, 574-577, 885-892, 914-917)

2.9 Wydatki budżetu środków europejskich i badanie próby

Opis stanu faktycznego

Plan wydatków ze środków europejskich wg ustawy budżetowej na rok 2023 wynosił 3 228 684 tys. zł, a plan po zmianach 3 023 268,9 tys. zł. Plan wydatków budżetu środków europejskich został w ciągu roku zmniejszony dla:

- programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027,
- programu Instrument „Łącząc Europę” 2024-2020 – ze względu na to, że nie została potwierdzona płatność dla Inżyniera Kontraktu na CPW, dotycząca prac pełnienia nadzoru w okresie od maja do października 2023 r.

Wydatki budżetu środków europejskich (dalej: BŚE) zostały zrealizowane przez GDDKiA w kwocie 3 023 268,9 tys. zł (tj. 100% planu po zmianach). W porównaniu do 2022 r. wydatki te były niższe o 2 194 746,6 tys. zł, tj. o 42,1%.

³⁰ Wydatki poniesione w 2023 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.

³¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

Mniejsze wykonanie refundacji w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. wynikało ze stopnia zaawansowania procesu rozliczania realizowanych projektów, co było uwarunkowane kończącą się perspektywą finansową. Natomiast brak możliwości otrzymania refundacji środków w ramach perspektywy 2021-2027, a tym samym wydatkowania środków z budżetu środków europejskich wynikał z faktu, że rozpoczęcie aplikowania o środki było możliwe dopiero we wrześniu 2023 r., po uruchomieniu naboru na drogowe projekty fazowane w ramach Funduszy Europejskich na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (dalej: FEnIKS). W związku z tym nie było możliwości zrealizowania wydatków planowanych z budżetu środków europejskich, pierwotnie planowanych jako refundacje w ramach FEnIKS.

(akta kontroli str. 249-250, 506-507, 546-547)

Badaniem objęto próbę 25 wydatków BŚE na kwotę ogółem 12 545,7 tys. zł spośród wydatków BŚE zrealizowanych przez GDDKiA w 2023 r.

Wydatki BŚE zostały poniesione w związku z realizacją projektu „Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T Etap 1” który posiada dofinansowanie unijne w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” oraz refundacją kosztów pośrednich Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027. 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. 64, 264-273, 421-424, 434-437, 679-835)

2.10 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 „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 2023 r. 102 263,9 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 2023 r. kwotę 8 431 305,4 tys. zł (100% planu po zmianach).

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

- działania: „Zarządzanie siecią dróg krajowych”; zaplanowany wg ustawy budżetowej na rok 2023 miernik: „procentowy stopień satysfakcji klienta wewnętrznego” w wysokości 75%, zgodnie z przeprowadzoną ankietą na koniec 2023 r. wyniósł 94,5%;
- działania: „Budowa pozostałych dróg krajowych”; miernik: liczba oddanych obwodnic (przy zakładanym poziomie czterech obwodnic) - wykonanie planowanej wartości miernika wyniosło 100%.

W przypadku trzech 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 61,3% osiągnięto 58,8%. Przyczynami jego nieosiągnięcia były m.in.: wzrost cen energii elektrycznej³², materiałów budowlanych oraz robocizny³³, negatywne wyniki badań wykonywanych zabiegów remontowych, skutkujące brakiem możliwości odbioru robót w pierwotnie zakładanym planie³⁴. Na obniżenie wartości ww. miernika bezpośredni wpływ miały również opóźnienia w realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie budowy nowych dróg,
- 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 40,1%. Planowana wielkość miernika nie została osiągnięta z powodu konieczności przeniesienia środków finansowych pierwotnie przeznaczonych na remonty nawierzchni na zadania związane z bieżącymi pracami utrzymaniowymi oraz ograniczenie tych prac do minimum³⁵.
- działania: „Budowa autostrad i dróg ekspresowych”; miernik: długość oddanych do użytkowania autostrad i dróg ekspresowych - przy planowanym poziomie 316,130 km osiągnięto 258,760 km, tj. 81,8% wartości miernika. Na odchylenie od przewidywanej do osiągnięcia wartości miernika wpływ miała niepełna realizacja następujących inwestycji:

³² Koszty poniesione na energię elektryczną stanowiły prawie 11% całkowitych kosztów poniesionych w 2023 r. na bieżące utrzymanie sieci drogowej. W 2023 r. płatności w przedmiotowym zakresie wzrosły o niemal 32 000 tys. zł, czyli o 113% względem roku poprzedniego.

³³ Porównując kluczowe asortymenty robót oraz materiałów w okresie od maja 2022 r. do grudnia 2023 r. odnotowano następujące wzrosty kosztów: robocizny – o 19,7%, kruszywa – o 13,31%, cementu CEM I – o 20,4%, kostki brukowej betonowej – o 29%, nawierzchni MMA – o 13%, chodników z kostki betonowej – o 24%, oznakowania poziomego – o 13,5%.

³⁴ W 2023 r. w związku z negatywnymi wynikami badań laboratoryjnych nie odebrano prac dla dwóch zadań remontowych: remont DK19 m. Czarna Białostocka w km od 35+300 do 36+000 (niewłaściwe wyniki badań na deformacje trwałe); remont A4 odc. w. Ostropa – PPO Żernica w km od 303+450 do 312+000 (niewłaściwe wyniki badań na zawartość wolnych przestrzeni).

³⁵ Z kwoty 380 000 tys. zł zaplanowanych na remonty, na realizację zadań utrzymaniowych przesunięto blisko 108 000 tys. zł. Ponad 17 000 tys. zł przeznaczono na płatności zasądzone wyrokami. Ostatecznie zrezygnowano z realizacji 19 zadań remontowych.

- budowa autostrady A2 Warszawa – Siedlce, odc. Mińsk Mazowiecki – Siedlce³⁶. Z uwagi na opóźnienia w uzyskaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) jak również na opóźnienia w trakcie realizacji inwestycji przesunięto, zakładane na lipiec 2022 r., uzyskanie pozwolenia na użytkowanie dla tego odcinka autostrady A2 na 2024 r.;
- budowa drogi S1 odc. Przybędza – Milówek (obejście Węgierskiej Górki). Z uwagi na opóźnienia w trakcie realizacji inwestycji, przesunięto, zakładane na lipiec 2022 r., uzyskanie pozwolenia na użytkowanie tego odcinka S1 na 2025 r.;
- budowa drogi S6 Szczecin – Koszalin wraz z obwodnicą Koszalina i Sianowa. Opóźnienia w trakcie realizacji inwestycji spowodowane były koniecznością aktualizacji dokumentacji projektowej w związku z wystąpieniem skomplikowanych warunków gruntowych³⁷ oraz kwestiami formalnymi związanymi z koniecznością przejęcia od miasta Kołobrzeg odcinków dróg mających stanowić nowy przebieg drogi krajowej nr 11. W związku z tym przesunięto na 2024 r., planowane wcześniej na lipiec 2022 r., uzyskanie pozwolenia na użytkowanie³⁸;
- budowa drogi S1 Kosztowy – Bielsko-Biała³⁹;
- budowa drogi S16 Olsztyn – Ełk odc. Borki Wielkie – Mrągowo;
- budowa drogi S1 Pyrzowice – Kosztowy odc. Podwarpie – Dąbrowa Górnicza (przebudowa DK1).

W 2023 r. wydatki GDDKiA na działanie „Utrzymanie dróg krajowych” wyniosły 2 363 793,1 tys. zł (100% kwoty planowanej) i w porównaniu z 2022 r. były wyższe o 205 435 tys. zł, tj. o 9,5%. Wydatki na działanie „Remonty i przebudowy dróg krajowych” wyniosły 1 602 949,7 tys. zł i w porównaniu z 2022 r. były wyższe o 718 313,4 tys. zł, tj. o 81,2%. Natomiast na działanie „Budowa autostrad i dróg ekspresowych” wydatki GDDKiA wyniosły 3 235 005,2 tys. zł (99,9% kwoty planowanej) i w porównaniu z 2022 r. były niższe o 2 583 045 tys. zł tj., o 44,4%.

(akta kontroli str. 357-390, 517-518, 660-663)

Spośród 22 950,6 km dróg⁴⁰ zarządzanych przez GDDKiA na koniec 2023 r. (w 2022 r. łączna długość tych dróg wyniosła 22 721,3 km):

- 13 518,1 km (58,9%) było w dobrym stanie technicznym – tj. o 28,2 km więcej niż w 2022 r (13 489,9 km, tj. 59,4%),
- 5784,6 km (25,2%) było w niezadowalającym stanie technicznym – tj. o 168,8 km więcej niż w 2022 r. (5 617,8 km, tj. 24,7%),
- 3 440,3 km (15%) było w złym stanie technicznym – tj. o 91,5 km więcej niż w 2022 r. (3 348,8 km, tj. 14,7%),
- 207,6 km (0,9%) było w remoncie, przebudowie⁴¹ – tj. o 57,1 km mniej niż w 2022 r. (264,7 km, tj. 1,2%).

³⁶ A2 odc. Węzeł „Ryczołek” (bez węzła) – węzeł „Groszki” (z węzłem) oraz A2 odc. Węzeł „Grzędów” (z węzłem) – węzeł „Swoboda” (z węzłem).

³⁷ Stwierdzono występowanie kilku poziomów wodonośnych, a także wypływów artezyjskich. Najbardziej skomplikowane warunki stwierdzono na siedmiu obszarach, na łącznej długości 1,2 km.

³⁸ Dla odc. obw. Koszalina i Sianowa od km. 6+400 do km 14+300.

³⁹ Węzeł „Oświęcim” (z węzłem) – Dankowice oraz Dankowice – węzeł „Suchy Potok” (z węzłem).

⁴⁰ Długość dróg w rozwinięciu na jezdnię.

⁴¹ Odcinki dróg w trakcie remontów, przebudów określane są jako dane niezagregowane (w sumie długości odcinków ujęto również nieliczne przypadki odcinków z brakiem danych).

W 2023 r. najwyższy procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym stwierdzono w przypadku dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddziały w: Białymstoku (77,7%), Szczecinie (76,8%) i Gdańsku (62,6%).

Najwyższy procentowo udział dróg krajowych w stanie niezadowolającym występował w przypadku dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddziały w: Krakowie (39,3%), Katowicach (38,7%) i Warszawie (30,2%).

Najwyższy procentowy udział dróg w stanie złym występował w przypadku dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddziały w: Zielonej Górze (25,6%), Wrocławiu (20,8%) i Łodzi (20,1%).

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, m. in. że główną przyczyną wzrostu długości dróg w stanie niezadowolającym i złym były przede wszystkim zbyt niskie nakłady finansowe, które GDDKiA mogła przekazać na remonty oraz bieżące czynności utrzymaniowe sieci drogowej. W 2023 r. na powyższe asortymenty wydatkowano kwotę 2 689 000 tys. zł, przy zapotrzebowaniu szacowanym przez GDDKiA na prawie 4 000 000 tys. zł. Wskazała również, że znaczny wzrost cen energii elektrycznej, materiałów budowlanych oraz robocizny, spowodował konieczność alokacji środków finansowych pierwotnie przeznaczonych na remonty nawierzchni na prace utrzymaniowe.

(akta kontroli str. 38-39, 66-70, 116-117 i 173-177)

2.11 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W wyniku realizacji inwestycji drogowych finansowanych ze środków KFD, budżetu państwa i środków europejskich w 2023 r. GDDKiA oddała do użytku łącznie 285,707 km nowych dróg krajowych (z planowanych 357,041 km, tj. mniej o 71,334 km niż zaplanowano)⁴², w tym:

- 72,333 km autostrad (z 72,682 km zaplanowanych na 2023 r.) tj. 1,3% więcej niż w roku 2022 (w 2022 r. oddano do użytku 71,389 km autostrad);
- 147,105 km dróg ekspresowych (z 204,126 km zaplanowanych na 2023 r.) tj. 46,3% mniej niż w 2022 r. (w 2022 r. oddano 274,072 km dróg ekspresowych);
- 39,322 km obwodnic w ciągu dróg ekspresowych (z 32,322 km zaplanowanych na 2023 r.), tj. o 222,7% więcej niż w 2022 r. (w 2022 r. oddano 12,184 km);
- 26,947 km obwodnic (z 39,411 km zaplanowanych na 2023 r.) tj. o 41,3% mniej niż w 2022 r. (w 2022 r. oddano 45,914 km).

Do użytkowania oddano m.in.:

- 47,748 km drogi S11 Koszalin – Szczecinek odc. w. Koszalin Zachód (bez węzła) – w. Bobolice;
- 48,133 km autostrady A18 Olszyna - Golnice (przebudowa jezdni południowej);
- 24,200 km autostrady A2 Warszawa – Siedlce odc. Mińsk Mazowiecki – Siedlce;
- 22,935 km drogi ekspresowej S61 Ostrów Mazowiecka – obwodnica Augustowa odc. m. Szczuczyn – m. Raczeki.

(akta kontroli str. 357-390)

2.12 Wydatki z Krajowego Funduszu Drogowego

Opis stanu faktycznego

⁴² W 2022 r. oddano łącznie 403,749 km nowych dróg krajowych.

Plan wydatków z KFD na 2023 r. wynosił po zmianach 17 213 267,5 tys. zł i został wykonany w kwocie 15 331 216,3 tys. zł (89,1%)⁴³.

(akta kontroli str. 173-179 i 357-390)

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

- „Program Budowy Dróg Krajowych” (dalej: PBDK) – plan wydatków po zmianach 15 813 528,4 tys. zł został wykonany w kwocie 14 374 586,9 tys. zł (90,9%),
- „Program Budowy 100 obwodnic na lata 2020-2030” (dalej: PBO100) – plan wydatków po zmianach 522 768,9 tys. zł został wykonany w kwocie 522 681,2 tys. zł (100%).

Przyczynami niepełnego wykonania zaplanowanych wydatków ze środków KFD w 2023 r. na realizację PBDK, były przede wszystkim:

- przedłużające się postępowania administracyjne w urzędach wojewódzkich, dotyczące uzyskiwania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz decyzji odszkodowawczych;
- przedłużające się procedury przetargowe;
- niepełna realizacja zaplanowanego zakresu robót w wyniku opóźnień Wykonawców.

(akta kontroli str. 173-177 i 357-390)

Niższe wykonanie planu wydatków z KFD dotyczyło:

- zadań ujętych w „Programie Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej na lata 2021-2024” (dalej: PBID) – plan wydatków po zmianach 876 970,2 tys. zł został wykonany w kwocie 433 948,2 tys. zł (49,5%);
- usług doradczych – plan wydatków po zmianach 6000 tys. zł został wykonany w kwocie 3172,5 tys. zł (52,9%);

Niewykonanie planu wydatków z KFD na zadania ujęte w PBID według wyjaśnień Dyrektora Generalnego GDDKiA wynikała z:

- kumulacji przetargów na zadania inwestycyjne, które zostały ogłoszone w krótkim czasie, jak również z ograniczonego rynku podmiotów realizujących tego typu zadania, a w konsekwencji braku ofert⁴⁴ lub wpływu ofert znacznie przekraczających budżet zamawiającego⁴⁵;
- niekorzystnych warunków atmosferycznych, uniemożliwiających prowadzenie robót w założonych terminach.

Niskie wykonanie wydatków z KFD na usługi doradcze wynikało z dostosowania realizowanych płatności do rzeczywistych zidentyfikowanych potrzeb.

(akta kontroli str. 173-177, 506, 519-522)

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 2023 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

⁴³ W 2023 r. nie dokonywano wypłat dla podwykonawców na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 227, ze zm.).

⁴⁴ W 2023 r. unieważniono 13 postępowań przetargowych z uwagi na brak ofert.

⁴⁵ W 2023 r. w przypadku 84 przetargów złożone oferty przekraczały budżet jaki GDDKiA przeznaczyła na realizację tych zadań. Konieczność uzgodnienia z dysponentem środków (MI) zabezpieczenie dodatkowych kwot w Programach Inwestycyjnych na realizację tych zadań, wydłużyła proces wyłonienia wykonawców robót.

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 2023 r. przez GDDKiA:

- stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2023 r. 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.

(akta kontroli str. 119-123,197-205, 309-315, 321-333, 343-344, 359-385, 425-433, 497-502, 523-526, 559-571)

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.

V. Wnioski

W związku niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje 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 piśmie⁴⁶ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁴⁶ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych 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

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 17 kwietnia 2024 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

.....
podpis