



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KIN.411.2.2.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/001 Najem, budowa i wykorzystanie budynków biurowych przez urzędy oraz spółki skarbu państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad ¹ (ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Woźniak, p.o. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, od 8.03.2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Tomasz Żuchowski, p.o. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, od 30.08.2018 r. do 4.01.2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Kontrola obejmuje najem, budowę i wykorzystanie budynków biurowych przez Centralę GDDKiA.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2024 (do dnia zakończenia kontroli), z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/26/2024 z 11.03.2024 r., Monika Bukacka, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/25/2024 z 13.03.2024 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania GDDKiA w zakresie najmu i wykorzystania budynków biurowych przez Centralę GDDKiA.
Uzasadnienie oceny ogólnej	GDDKiA w latach 2019-2024 oraz w okresie wcześniejszym podejmowała starania o pozyskanie własnej siedziby w drodze zakupu, budowy lub najmu, jednak nie uzyskała akceptacji ówczesnego Ministerstwa Skarbu Państwa⁴ oraz Ministerstwa Infrastruktury⁵. Ze względu na kończącą się w kwietniu 2023 r. 10 letnią umowę najmu części budynku „Green Corner” przy ul. Wroniej 53 w Warszawie, GDDKiA podjęła działania zmierzające do wyboru nowej siedziby, zapewniając rzetelne dokumentowanie konkurencyjnej procedury wyboru wynajmującego. W wyniku powyższego Dyrektor

¹ Dalej: GDDKiA

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Ministerstwo Skarbu Państwa istniało w okresie 1.10.1996 r. 31.12.2016 r., od 1.01.2017 r. do 31.03.2017 r. Ministerstwo Skarbu Państwa w likwidacji. Jego kompetencje przejęło Ministerstwo Aktywów Państwowych utworzone z dniem 15.11.2019 r., zgodnie z uchwałą przez Sejm 23.01.2020 r. nowelizacją ustawy o działach administracji rządowej.

⁵ GDDKiA zamierzała wybudować siedzibę o powierzchni użytkowej ok. 18 tys. m² za kwotę ok. 100 mln zł brutto, we wskazanej lokalizacji w Warszawie na działce należącej do Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na siedzibę Centrali GDDKiA oraz Oddziału w Warszawie, w tym Krajowego Centrum Zarządzania Ruchem, dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej w wysokości 85%.

Generalny GDDKiA, aneksem nr 3 z 21.12.2021 r. do umowy najmu z 4.07.2012 r., przedłużył okres najmu o 10 lat, tj. do 15.04.2033 r. Oferta DWS Alternatives GmbH była najkorzystniejsza pod względem stawki czynszowej za metr kwadratowy, okresu bezczynszowego oraz przygotowania rearanżacji powierzchni najmu. Dodatkowymi zaletami przedłużenia umowy najmu i pozostania w dotychczasowej siedzibie było uniknięcie kosztów związanych z przeprowadzką oraz niezakłócona przeprowadzką praca urzędu, co NIK uznaje za działania celowe i gospodarne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie Zespołu Obsługi Szkoleń i Konferencji (ZOSiK), gospodarowanie mieszkaniami służbowymi oraz miejscami noclegowymi zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶, jak również działania przeprowadzone przez Dyrektora Generalnego GDDKiA w zakresie analizy sytuacji prawnej lokali mieszkalnych w ZOSiK w Józefowie, zawarcie aneksów podnoszących wysokość czynszu oraz działania w celu zwiększenia wykorzystania bazy noclegowej ZOSiK.

W okresie objętym kontrolą wpłaty za wynajem mieszkań w ZOSiK oraz za noclegi i wyżywienie pracowników Ministerstwa Infrastruktury, którzy uczestniczyli w spotkaniach zorganizowanych w tym ośrodku, były sukcesywnie i prawidłowo odprowadzane na rachunek dochodów budżetu państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

1. Siedziba Centrali GDDKiA i zatrudnienie w urzędzie.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie ze Statutem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁸, GDDKiA w okresie objętym kontrolą była centralnym urzędem administracji rządowej, obsługującym Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad i działającym pod jego kierownictwem. W skład GDDKiA wchodziły komórki organizacyjne zlokalizowane w Centrali GDDKiA w Warszawie (departamenty, biura i zespoły) oraz 16 oddziałów wojewódzkich, kierowanych przez dyrektorów oddziałów i zlokalizowanych w miastach wojewódzkich.

GDDKiA wykonywała zadania zarządu dróg krajowych⁹, a w tym zadania z zakresu utrzymania i rozwoju infrastruktury dróg krajowych oraz zarządzania ruchem na drogach krajowych.

Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych Centrali GDDKiA określał regulamin organizacyjny Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹⁰.

W okresie objętym kontrolą Centrala GDDKiA użytkowała nieruchomości w trzech lokalizacjach:

1. Siedziba Centrali GDDKiA – wynajmowana część budynku „Green Corner” w Warszawie przy ul. Wroniej 53, o powierzchni 12 808,52 m² na podstawie umowy 3228/2012 z 4.07.2012 r. z późniejszymi aneksami;

⁶ Dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami, (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Statut GDDKiA został nadany zarządzeniem nr 5 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dziennik Urzędowy Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 14.02.2017 r. poz. 6), zmieniony zarządzeniem nr 20 Ministra Infrastruktury z dnia 8 listopada 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dziennik Urzędowy Ministra Infrastruktury z 9.11.2018 r. poz. 51).

⁹ Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320).

¹⁰ Aktualny regulamin organizacyjny GDDKiA ustanowiony został zarządzeniem nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dziennik Urzędowy GDDKiA z 6.12.2022 r. poz. 27).

2. Zespół Obsługi Szkoleń i Konferencji w Józefowie przy Al. Drogowców 1, o łącznej powierzchni użytkowej budynków 4073,2 m² (trwały zarząd)¹¹;
3. Zespół Historii Drogownictwa w Szczucinie przy ul. I-go Maja 39, o łącznej powierzchni użytkowej budynków 2940,3 m² (trwały zarząd)¹².

(akta kontroli str. 7-8)

Centrala GDDKiA dysponowała następującą powierzchnią użytkową:

- pomieszczenia biurowe, konferencyjne: 12195,4 m²;
- pomieszczenia socjalne (kuchnie, pomieszczenia sanitarne itp.): 470,40 m²;
- pomieszczenia magazynowe, techniczne, garaże: 2801,92 m²;
- pokoje gościnne i mieszkania służbowe: 1501,86 m².

(akta kontroli str. 12-13)

W okresie objętym kontrolą w Centrali GDDKiA zatrudnionych było (według stanu na 1 stycznia): 405 pracowników w 2019 r., 420 pracowników w 2020 r., 419 pracowników w 2021 r., 422 pracowników w 2022 r., 431 pracowników w 2023 r. i 435 pracowników w 2024 r.

Uwzględniając liczbę zatrudnionych w Centrali GDDKiA pracowników, na jednego pracownika przypadała powierzchnia biurowa i konferencyjna: 30,11 m² w 2019 r., 29,04 m² w 2020 r., 29,11 m² w 2021 r., 28,90 m² w 2022 r., 28,30 m² w 2023 r. i 28,04 m² w 2024 r.

(akta kontroli str. 12-13)

Analiza poziomu zatrudnienia w odniesieniu do zadań realizowanych przez GDDKiA w latach 2019-2023 prowadzona była na bieżąco. Limity zatrudnienia dla GDDKiA przyjęte zostały na podstawie celów i zadań komórek organizacyjnych, określonych w:

- 1) Zarządzeniu nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad,
- 2) Zarządzeniu nr 37 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia ramowego regulaminu organizacyjnego oddziałów GDDKiA,
- 3) wewnętrznych Regulaminach Organizacyjnych poszczególnych komórek organizacyjnych w GDDKiA,
- 4) regulaminach organizacyjnych poszczególnych oddziałów.

Kierownictwo GDDKiA planując limit zatrudnienia na dany rok przestrzegało limitów środków finansowych na wynagrodzenia ujętych w ustawie budżetowej. GDDKiA sporządzała Plan Zatrudnienia i Wynagrodzeń na dany rok w części 39, dział 60012 z uwzględnieniem trzech grup pracowniczych (osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, członkowie korpusu służby cywilnej oraz osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe).

¹¹ Nieruchomość położona jest w Józefowie przy Al. Drogowców 1 w obrębie 78, oznaczona w ewidencji gruntów jako działki o numerze 8/1, 8/3, 8/4, 8/5, 8/6, 8/7, 8/8, 8/9, 8/10 o łącznej powierzchni 4ha 3980m² opisana w księdze wieczystej KW Nr 43717 prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Otwocku WKW, dla której w dniu 30.03.2004 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazał przedmiotową nieruchomość decyzją w trwały zarząd na czas nieoznaczony (znak pisma: AP/8840-66(5)/30/04/ZG).

¹² Nieruchomość położona w Szczucinie przy ul. I-go Maja 39, oznaczona w ewidencji gruntów jako działki o numerze 878/1, 878/2, 879, 1244, o łącznej powierzchni 2,1865 ha, opisana w księgach wieczystych KW TR1D/00017662/1 dla działki 878/1, TR1D/00044445/2 dla działki 878/2, TR1D/00044935/4 dla działki 879, TR1D/00048678/2 dla działki 1244, prowadzonych przez Sąd Rejonowy w Dąbrowie Tarnowskiej, została przekazana GDDKiA w trwały zarząd decyzją nr 33/08 (znak DAP/2216-92/08/UŻ) z dnia 18.06.2008 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Działki 878/1 i 871/2 zostały wpisane do rejestru zabytków pod nr A-347 decyzją nr OZ-IV-A/186/92 z 26.05.1992 r. Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Tarnowie w sprawie wpisania dobra kultury do rejestru zabytków.

W Programie zarządzania zasobami ludzkimi w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na lata 2023-2026, wprowadzonym zarządzeniem nr 8 Dyrektora Generalnego GDDKiA z dnia 29.06.2023 r., ustalono priorytety i długoterminowe cele polityki personalnej, zidentyfikowano narzędzia stanowiące podstawę do podejmowania decyzji zapewniających optymalną obsadę i finansowanie kadry oraz sformułowano konkretne działania w 3-letniej perspektywie czasowej.

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Prawnego i Zamówień Publicznych¹³, powyższe działania realizowane były w szczególności poprzez:

- monitorowanie i analizowanie stanu zatrudnienia i wynagrodzeń, na poziomie poszczególnych Oddziałów GDDKiA oraz komórek i pionów organizacyjnych w perspektywie całej instytucji (np. w ramach analiz porównawczych);
- dokonywanie relokacji posiadanych lub planowanych do pozyskania zasobów kadrowych i finansowych w oparciu o określone parametry wydajnościowe, takie jak np.: wartość inwestycji, typ i termin rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych etapów zadań inwestycyjnych, charakterystyki poszczególnych obwodów i rejonów drogowych (w tym liczby obsługiwanych drogowych obiektów inżynierskich); bieżące reagowanie na potrzeby etatowe oraz ruchy kadrowe zgłaszane przez kierujących komórkami organizacyjnymi Centrali oraz Dyrektorów Oddziałów GDDKiA.

W okresie objętym kontrolą w Centrali GDDKiA analizy alokacji i rozmieszczenia pracowników dokonywano na bieżąco w przypadku zmian organizacyjnych w poszczególnych komórkach lub ze względu na fluktuację pracowników.

Dyrektor Departamentu Prawnego i Zamówień Publicznych wyjaśniła dalej, że system taki gwarantuje optymalne lokowanie pracowników każdej z komórek organizacyjnych na jednej kondygnacji budynku, co ma wpływ na efektywniejszą pracę.

(akta kontroli str. 14-15, 19)

W latach 2019-2024 do dyspozycji Centrali GDDKiA przy ul. Wroniej 53 było 55 miejsc na parkingu podziemnym i dwa miejsca na parkingu zewnętrznym. Ponadto, w Zespole Obsługi Szkoleń i Konferencji w Józefowie, wyznaczonych było 45 miejsc na parkingu zewnętrznym.

(akta kontroli str. 16)

2. Najem budynku na siedzibę Centrali GDDKiA w Warszawie.

Kierownictwo GDDKiA w latach 2019-2024 oraz w okresie wcześniejszym podejmowało starania o pozyskanie własnej siedziby w drodze zakupu, budowy lub najmu.

Pismem¹⁴ z 17.05.2017 r. Generalny Dyrektor DKiA wystąpił do ówczesnego Ministra Infrastruktury i Budownictwa o wyrażenie zgody na rozpoczęcie działań mających na celu budowę nowej wspólnej siedziby dla Centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Oddziału GDDKiA w Warszawie, w której planowano również umiejscowienie siedziby Krajowego Centrum Zarządzania Ruchem. W uzasadnieniu wniosku wskazywano na dotychczasowe i przyszłe koszty związane z najmem powierzchni (do 17.05.2017 r. koszty najmu wraz z kosztami eksploatacyjnymi wyniosły ponad 52 000 tys. zł oraz koszty, jakie zostaną poniesione do końca obowiązywania umowy (kwiecień 2023 r.) w kwocie ok. 120 000 tys. zł), sprawy własnościowe dotyczące nieruchomości zajmowanej przez siedzibę Oddziału GDDKiA w Warszawie przy ul. Mińskiej 25, której GDDKiA była jedynie współwłaścicielem (w wysokości 30% udziałów). Czynsz najmu wynosił 4205,6 tys. zł w 2013 r., 6396,8 tys. zł w 2014 r., 9008,6 tys. zł w 2015 r., 10 909,5 tys. zł w 2016 r.

¹³ W zastępstwie Dyrektora Generalnego GDDKiA.

¹⁴ Znak pisma BOA.WOU.220.1.222.2017

i 7370 tys. zł za I półrocze 2017 r.¹⁵ Powodem wzrostu czynszu najmu były wynegocjowane rabaty w pierwszych pięciu latach obowiązywania umowy, które zmniejszały się wraz z upływem okresu jej trwania oraz coroczna indeksacja ceny najmu o wskaźnik cen konsumpcyjnych i płatność według średniego kursu Euro w NBP na dzień wystawienia faktury. Współwłasność skutkowała trudnościami związanymi z bieżącą eksploatacją obiektu w ramach posiadanych udziałów we współwłasności, Oddział nie posiadał miejsc parkingowych dla interesantów, a także dla własnych samochodów służbowych i pracowników Oddziału. Generalny Dyrektor DKiA nadmienił również, że budynek przy ul. Mińskiej 25 zbudowany był w latach 60-tych i został zaadaptowany z pomieszczeń fabrycznych do wymagań biurowych – tym samym nie spełniał parametrów energetycznych, a jego dostosowanie do obowiązujących norm, nie mogło zostać spełnione, z powodu braku zgody większościowego udziałowca (podmiotu prywatnego).

Generalny Dyrektor DKiA w uzasadnieniu wniosku zwrócił również uwagę, że jednym z elementów realizowanego przez GDDKiA projektu pod nazwą: Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym (KRZRD) - Etap I, jest budowa Krajowego Centrum Zarządzania Ruchem (KCZR). W ocenie Dyrektora optymalnym rozwiązaniem było połączenie KCZR z budową nowej siedziby GDDKiA. Pozwoliłoby to na optymalizację kosztów, zarówno w trakcie realizacji obu przedsięwzięć, jak też w przyszłości w zakresie utrzymania i eksploatacji. Istotne znaczenie miał również fakt, iż KCZR objęte było dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej w wysokości 85% kosztów kwalifikowalnych.

W wyniku rozpoznania rynku stwierdzono, iż optymalnym rozwiązaniem byłoby pozyskanie na rzecz GDDKiA działki o nr ewid. nr 61/10 o pow. 2,5587 ha położonej w Warszawie przy ul. Żupniczej (rejon dworca kolejowego Warszawa Wschodnia), stanowiącej własność Skarbu Państwa w wieczystym użytkowaniu Poczty Polskiej S.A. Pozyskanie przedmiotowego terenu na preferencyjnych warunkach na rzecz GDDKiA pozwoliłoby znacznie obniżyć koszty planowanej inwestycji. Teren ten spełniał warunki powierzchniowe dla planowanego przedsięwzięcia.

W wyniku przeprowadzonej w GDDKiA analizy potrzeb lokalowych, koniecznym byłoby wybudowanie siedziby o powierzchni ok. 18 tys. m² wraz parkingiem podziemnym dwupoziomowym oraz urządzonym terenem zewnętrznym, w tym parkingiem dla interesantów. Koszt budowy 1 m² powierzchni biurowej na tym obszarze kształtował się w granicach 5,5 tys. zł brutto¹⁶, zatem zakładając planowaną powierzchnię użytkową, całkowity koszt inwestycji wyniósłby ok. 100 mln zł brutto (zgodnie z szacunkami GDDKiA koszt ten, przy ówczesnych i ciągle rosnących kosztach najmu powierzchni biurowych, zwróciłby się w ciągu około 6 lat).

NIK zauważa, że oszacowanie okresu zwrotu kosztów inwestycji było nadmiernie optymistyczne, bowiem koszty najmu samej tylko siedziby Centrali GDDKiA w budynku „Green Corner” w latach 2019-2024 (do 29 lutego)¹⁷, tj. w okresie 62 miesięcy, wyniosły łącznie 75 227,3 tys. zł, zatem koszty najmu siedziby Centrali GDDKiA przewyższyłyby koszty budowy dopiero w okresie około 83 miesięcy (6 lat i 11 miesięcy).

(akta kontroli str. 32-36)

Z wyniku prowadzonej między GDDKiA a ówczesnym Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa korespondencji w przedmiocie budowy siedziby GDDKiA, Zastępcą Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych w Ministerstwie Infrastruktury

¹⁵ Średni miesięczny czynsz wynosił 350,5 tys. zł w 2013 r., 533,1 tys. w 2014 r., 750,7 tys. zł w 2015 r., 909,1 tys. zł w 2016 r. i 1228,3 tys. zł w I półroczu 2017 r.

¹⁶ Według danych na I połowę maja 2017 r.

¹⁷ Miesięczne koszty najmu wynosiły: 1 556 580,36 zł w 2019 r., 1 471 935,99 zł w 2020 r., 1 399 485,19 zł w 2021 r., 743 729,13 zł w 2022 r., 937 332 zł w 2023 r. i 959 292,03 zł w 2024 r.

i Budownictwa, w piśmie¹⁸ z 20.07.2017 r. wskazała, że budowa nowej siedziby GDDKiA, jako największego beneficjenta środków unijnych, w opinii Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa może zostać negatywnie odebrana przez społeczeństwo biorąc pod uwagę fakt, że nadal w Polsce istniały obszary wymagające pilnej interwencji poprawiającej bezpieczeństwo ruchu drogowego czy skomunikowania ich z istniejącą siecią drogową. Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych zwróciła uwagę, że wydatki na infrastrukturę drogową, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego¹⁹, zostały zmniejszone o ok. 30% w stosunku do założeń wskazanych w projekcie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) – aktualizacja w 2017 r. w związku ze Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju. W opinii Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa należało przeanalizować w pierwszej kolejności czy środki w wysokości 3 754 462 tys. zł będą wystarczające na zabezpieczenie działań inwestycyjnych na istniejącej sieci drogowej wraz z planowanymi pracami przygotowawczymi dla nowych zadań.

Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych wskazała inne znaczące kwotowo wydatki, o które wnioskowała GDDKiA, w szczególności:

- środki na realizację inwestycji "Przebudowa pomieszczeń budynku w Opacz Kolonia na archiwum zakładowe Centrali i Oddziału GDDKiA w Warszawie", której zmieniono zakres rzeczowy, szacunkowy łączny koszt oraz okres finansowania i realizacji inwestycji. Nowy szacunkowy łączny koszt zadania wynosił 4 206 tys. zł i zwiększył się o 1 306 tys. zł, czyli o 45% względem kwoty przewidzianej w Programie Inwestycji,
- przyznanie dodatkowych środków finansowych na kolejne 200 etatów dla Oddziałów GDDKiA w wysokości ok. 15 000 tys. zł,

oraz oceniła, że podjęte przez GDDKiA działania dotyczące przebudowy pomieszczeń w budynku w Opacz Kolonia stały w sprzeczności z działaniami dotyczącymi budowy nowej siedziby dla Centrali GDDKiA generując zbędne wydatki, a ponadto planowanie budowy nowej siedziby, której koszt na tamten czas nie był znany, mogło zagrażać realizacji zadań statutowych GDDKiA.

(akta kontroli str. 32-40, 894)

Wobec niezyskania akceptacji ówczesnego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na podjęcie działań zmierzających do zakupu lub budowy siedziby, w GDDKiA nie prowadzono dalszych starań o zapewnienie środków finansowych na taki zakup lub budowę.

(akta kontroli str. 29-30)

Podstawą najmu siedziby Centrali GDDKiA w latach 2019-2024 była umowa najmu zawarta 4.07.2012 r. pomiędzy Sassari Investment sp. z o.o.²⁰ jako wynajmującym i Skarbem Państwa – GDDKiA jako najemcą, wraz z późniejszymi aneksami.

Ww. umowa określała w szczególności, że wynajmujący zbuduje kompleks biurowy „Gren Corner”, w którym najemca zamierza wynająć, na okres 10 lat od daty rozpoczęcia najmu, pomieszczenia biurowe obejmujące powierzchnię ok. 11 770 m² położone na 1-7 piętrach budynku, 55 miejsc parkingowych usytuowanych na poziomach -1 i -2 oraz pomieszczenie UPS o powierzchni ok. 15 m² położone na poziomie -2. Datę przekazania pomieszczeń najemcy określono w umowie jako: nie później niż 15.04.2013 r. Zgodnie z umową do powierzchni najmu netto doliczano

¹⁸ Znak DDP.2.4522.712.2017.MWR.2, NK: 115951/2017.

¹⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 688.

²⁰ Oraz jej następcą prawnym, DWS Alternatives GmbH Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Oddział w Polsce, który nabył na własność budynek biurowy „Green Corner”.

współczynnik powierzchni wspólnych w wysokości 5% powierzchni netto, w celu wyznaczenia powierzchni najmu brutto, stanowiącej podstawę obliczenia czynszu.

Czynsz najmu został określony za miesiąc w kwocie stanowiącej równowartość w złotych kwoty 16,50 EUR za każdy metr kwadratowy powierzchni pomieszczeń brutto²¹ oraz 40 EUR za każde miejsce parkingowe oraz waloryzowany corocznie o wartość procentową wskaźnika cen konsumpcyjnych, poczynając od 1.01.2014 r. W umowie przewidziany został rabat na czynsz w przypadkach, gdy najemca nie skorzysta z prawa do wcześniejszego rozwiązania umowy najmu ze skutkiem na siódmą, ósmą i dziewiątą rocznicę daty rozpoczęcia najmu, w wysokości stanowiącej równowartość 2,5 miesięcznego czynszu w następnym roku najmu (ósmym, dziewiątym i dziesiątym).

Ponadto umowa określała miesięczną opłatę eksploatacyjną stanowiącą proporcjonalny udział w kosztach eksploatacji budynku, w kwocie określonej w 2013 r.²² na 20,80 zł za każdy metr kwadratowy wynajmowanych pomieszczeń.

(akta kontroli str. 19)

Aneks nr 1 do umowy najmu zawarty 6.07.2012 r. określał, że jeżeli wynajmujący będzie przewidywał, iż nastąpi opóźnienie w terminie przekazania najemcy wynajmowanych pomieszczeń, to powiadomi najemcę na piśmie najpóźniej na miesiąc przed datą, która nie zostanie dotrzymana, o przewidywanym terminie przekazania pomieszczeń.²³

(akta kontroli str. 19)

Najemca (GDDKiA) zdecydował się od 15.10.2013 r. wziąć w najem dodatkową powierzchnię biurową na parterze budynku „Green Corner” o powierzchni 494,52 m². Łączna wielkość najmowanej powierzchni biurowej wynosiła 12 264,52 m².

(akta kontroli str. 19)

Ze względu na kończącą się w kwietniu 2023 r. umowę najmu GDDKiA rozpoczęła poszukiwanie nowej siedziby. W tym celu w marcu 2021 r. została podpisana umowa z doradcą pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, firmą BNP Paribas Real Estate Poland Sp. z o.o., której zadaniem było pośrednictwo oraz doradztwo w procesie negocjacji lub renegocjacji Umowy Najmu.

Zostały określone kryteria, w oparciu o które rozpoczęto analizę warszawskiego rynku nieruchomości. Głównymi aspektami jakimi kierować się miał doradca przy poszukiwaniu nowej powierzchni biurowej dla GDDKiA były:

- lokalizacja blisko centrum miasta,
- powierzchnia najmu porównywalna z dotychczasową (tj. około 10.000 - 12.000 m²),
- najem indywidualny powierzchni bez współnajemców,
- osobne wejścia i ciągi windowe dla pracowników GDDKiA,
- dostępność budynku od 2023 r.

Na tej podstawie doradca wskazał osiem budynków komercyjnych, do zarządców których skierowana została prośba o przedstawienie oferty najmu, tj.: Wola Center, ul. Przyokopowa 31, Forest Tower, ul. Burakowska 14, Lixa C, ul. Kasprzaka/Karolkowa, Skysawa, ul. Świętokrzyska 36/34, Warsaw Unit, Rondo

²¹ Bez uwzględnienia powierzchni pomieszczenia UPS.

²² Zgodnie z umową opłata eksploatacyjna była waloryzowana w kolejnych latach.

²³ Aneks nr 2 do umowy najmu zawarty 10.06.2013 r. określał, że wynajmujący Sassari Investment sp. z o.o. z dniem 1.10.2012 r. został przekształcony w spółkę Tenali Investments sp. z o.o. Sassari Investment spółka komandytowa „Tenali”. W dniu 28.02.2013 r. „Tenali” sprzedał prawo własności budynku „Green Corner” oraz prawo użytkowania wieczystego działki, na której budynek został zlokalizowany spółce RREEF Spezial Invest GmbH działającej przez RREEF Spezial Invest GmbH Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Oddział w Polsce. Na podstawie umowy sprzedaży RREEF Spezial Invest GmbH nabył prawa i obowiązki wynajmującego z umowy najmu zawartej 4.07.2012 r.

Daszyńskiego 1, Skyliner, ul. Prosta 67, Intraco Prime, ul. Stawki 2, Prymasa Office, ul. Prymasa Tysiąclecia 83. Ponadto, wystąpiono do dotychczasowego wynajmującego o przedstawienie oferty na przedłużenie okresu najmu dla GDDKiA.

Po analizie, zostało odrzuconych pięć lokalizacji ze względu na: brak dogodnego podjazdu do budynku, co mogłoby utrudnić komunikację, mało funkcjonalne powierzchnie pięter, odległy termin oddania budynku do użytkowania (po kwietniu 2023), nieodpowiednią powierzchnię biurową oraz brak oddzielnej komunikacji windowej oraz oczekiwanej ilości miejsc parkingowych.

Po otrzymaniu ofert finansowych, odbyły się wizje lokalne w pozostałych nieruchomościach. Sprawdzana była min. lokalizacja, dostępność do obiektu, możliwości aranżacyjne powierzchni. Do potencjalnych wynajmujących została także skierowana prośba o przygotowanie planów aranżacji według potrzeb GDDKiA.

W dotychczasowej lokalizacji zajmowanej przez GDDKiA, dokonano analizy i weryfikacji potrzeb komórek organizacyjnych. W wyniku powyższego zgłoszono zakres niezbędnych prac aranżacyjnych poprawiających komfort i funkcjonalność użytkowania m.in. wyciszenie części gabinetów, nową aranżację sal konferencyjnych, recepcji na I piętrze, gabinetów na VI piętrze. Po przygotowaniu nowych planów aranżacji w aktualnej siedzibie oraz nowych planów aranżacji w wybranych budynkach biurowych, wystąpiono o przygotowanie ofert finansowych wynajmu na okres 7 i 10 lat.

Po przeprowadzeniu analizy finansowej otrzymanych czterech ofert, GDDKiA podjęła dalsze negocjacje składając kontroferty najmu na 7 i 10 lat, które miały na celu uzyskanie jak najkorzystniejszych warunków finansowych, uzyskanie oszczędności wynikających z okresów bezczynszowych oraz przygotowanie biur „pod klucz” według potrzeb najemcy. Z analizy finansowej wynikało, że najatrakcyjniejszą ofertę, pod kątem stawki czynszowej za metr kwadratowy, okresu bezczynszowego oraz przygotowania nowej aranżacji powierzchni najmu złożył dotychczasowy wynajmujący budynku „Green Corner”.

Oferta „Green Corner” okazała się najkorzystniejsza w przypadku 10 letniego najmu wobec oszczędności za miesiące wolne od opłat czynszowych. Zaproponowane przez obecnego wynajmującego 31 miesięcy wakacji czynszowych zapewniało ponad 7 mln zł oszczędności, podczas gdy inni wynajmujący proponowali najwyżej 20 miesięcy wolnych od czynszu przy oszczędności ok. 4 mln zł.

W wyniku podsumowania ofert najmu na okres 10 lat, sporządzonej przez BNP Paribas Real Estate Poland Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, profesjonalną firmę doradcą w zakresie najmu powierzchni biurowych, wykazano, że w przypadku dalszego najmu pomieszczeń biurowych w budynku „Green Corner”:

- stawka czynszowa za powierzchnię biurową wyniesie 17,70 Euro/m², co w porównaniu z innymi ofertami powoduje 30 tys. Euro oszczędności w ciągu roku,
- opłaty eksploatacyjne w wysokości 22,5 zł/m² zawierają sprzątnięcie co jest korzystniejsze w stosunku do innych ofert,
- oferta zawiera re-aranżację pomieszczeń według potrzeb najemcy, na koszt wynajmującego,
- oferta zawiera 31 miesięcy zwolnień z czynszu na powierzchnię biurową, w tym 4 miesiące już od 2022 r., co powoduje ponad 900 tys. Euro dodatkowych oszczędności w ciągu 2022 r.

Ponadto doradca w zakresie najmu powierzchni biurowych zwrócił uwagę, że korzystne jest zakończenie negocjacji, ponieważ dotychczasowy wynajmujący jest w stanie zaoferować maksymalne wartości upustów finansowych, konkurując

z wybranymi ofertami wynajmu budynków. Według autorów przedstawionej analizy, w miarę upływu czasu negocjacji wynajmujący zorientuje się co do braku powierzchni biurowej w granicach 10 tys m² w dogodnej dla GDDKiA lokalizacji w pobliżu centrum Warszawy, a w 2023 r. „Green Corner” będzie jednym z nielicznych budynków biurowych na bliskiej Woli z dostępną powierzchnią ok 12 tysięcy m², w związku z czym przewiduje się spore zainteresowanie budynkiem, który jest usytuowany w atrakcyjnej lokalizacji. Dlatego wynajmujący w 2023 r. może usztywnić swoją pozycję negocjacyjną co do samych warunków finansowych jak również zapisów aneksu do umowy najmu.

Zdaniem doradcy w zakresie najmu powierzchni biurowych przedłożona przez dotychczasowego wynajmującego oferta cenowa zawiera najniższą wartość czynszu efektywnego, brak konieczności relokacji zachowując istniejący układ przestrzeni pracy oraz przestrzeni komunikacji odrębnej dla GDDKiA w całym budynku. Zawarcie aneksu do dotychczas obowiązującej umowy najmu zabezpieczy wszystkie ustalone warunki finansowe, a przede wszystkim zabezpieczy GDDKiA przed niekorzystną zmianą oferty w 2022 r. oraz ewentualną dopłatą do re-aranżacji powierzchni biurowej, w związku z podwyżką cen materiałów budowlanych.

(akta kontroli str. 19)

Na podstawie otrzymanych dokumentów, analiz finansowych oraz analiz technicznych i w oparciu o przedłożoną przez doradcę analizę, podsumowującą proces wyboru powierzchni biurowej do najmu, zastępca dyrektora Biura Organizacyjno-Administracyjnego w GDDKiA zarekomendowała podjęcie decyzji o przedłużeniu kontraktu w aktualnej siedzibie na okres 10 lat. Dodatkowymi zaletami przedłużenia umowy najmu i pozostania w dotychczasowej siedzibie było uniknięcie kosztów związanych z przeprowadzką oraz nie zakłócona przeprowadzką praca urzędu.

(akta kontroli str. 19)

W dniu 25.11.2021 r. Dyrektor Generalny GDDKiA poinformował wynajmującego²⁴ o podjęciu decyzji o przedłużeniu Umowy najmu w aktualnej siedzibie na okres 10 lat na warunkach finansowych zgodnych z przedstawioną 13.10.2021 r. ofertą firmy DWS Alternatives GmbH.

(akta kontroli str. 19)

W aneksie nr 3 z dnia 21.12.2021 r. strony umowy przedłużyły stosunek najmu o do 15.04.2033 r. Ponadto, dokonano zmiany czynszu podstawowego za wynajmowane pomieszczenia na równowartość w złotych polskich kwoty 17,70 euro (wzrost o 1,2 €, tj. 7,3% w ciągu 9 lat w stosunku do pierwotnej umowy z 4.07.2012 r.) za każdy metr kwadratowy wynajmowanych pomieszczeń, indeksowany corocznie zgodnie ze wskaźnikiem cen konsumpcyjnych począwszy od 1.01.2023 r. Zmianie uległy również postanowienia dotyczące udzielenia najemcy rabatu w czynszu podstawowym w związku z nieskorzystaniem z prawa wcześniejszego rozwiązania umowy najmu. Nowe obniżki czynszu zostały określone w następujący sposób:

- w okresie styczeń 2022 r. - październik 2022 r. w wysokości 90%,
- listopad 2022 r. w wysokości 50%,
- w okresie styczeń 2023 r. - listopad 2023 r. w wysokości 90 %,
- grudzień 2023 r. w wysokości 10%,
- w okresie styczeń 2024 r. - sierpień 2024 r. w wysokości 90%,
- wrzesień 2024 r. w wysokości 80%,
- w okresie styczeń 2025 r. - czerwiec 2025 r. w wysokości 90%,

²⁴ Pismo znak BOA.WOU.2021.3.2021.LK.

- lipiec 2025 r. w wysokości 60%.

Ponadto w aneksie ustalono, że wynajmowane pomieszczenia zostaną odnowione na koszt wynajmującego.

(akta kontroli str. 19)

Aneks nr 4 do umowy najmu zawarty 28.12.2022 r. pomiędzy DWS Alternatives GmbH i GDDKiA określił, że strony podejmą w 2023 r. negocjacje dotyczące zasad z zakresu organizacji i bezpieczeństwa najemcy w wynajmowanym budynku i w 2023 r. określą zmiany w tym zakresie. Ponadto w załącznikach do aneksu nr 4 zaktualizowano harmonogram prac odnawiających, do wykonania których zobowiązał się wynajmujący na swój koszt.

(akta kontroli str. 19)

W aneksie nr 5 do umowy najmu zawartym 30.10.2023 r. strony określiły, że przedłużają okres najmu i termin wygaśnięcia umowy najmu do 14.04.2034 r.

W związku z przedłużeniem umowy najmu wynajmujący udzielił najemcy dodatkowej obniżki czynszu za wynajmowane pomieszczenia w okresie:

- lipiec 2025 r. w wysokości 30% – łącznie z obniżką w czynszu udzieloną na podstawie aneksu nr 3 do umowy najmu z 4.07.2012 r. obniżka w lipcu wynosi 90%,
- sierpień 2025 r. w wysokości 90%,
- wrzesień 2025 r. w wysokości 30%.

(akta kontroli str. 19)

Z danych GDDKiA z 2017 r. wynikało, że koszty najmu jakie poniesione zostały w latach 2013-2017 (do czerwca włącznie) przez Centralę GDDKiA wyniosły ogółem 37 943,7 tys. zł oraz że w kolejnych latach obowiązywania umowy najmu tj. od 2018 r. do końca marca 2023 r. koszty najmu siedziby Centrali będą wzrastać o kwotę ok. 500 tys. zł rocznie, w wyniku czego koszty najmu przez cały okres trwania umowy tj. do końca marca 2023 r. wyniosą ok. 129 750 tys. zł.

Średnie miesięczne koszty utrzymania wynajmowanej siedziby Centrali GDDKiA w budynku „Green Corner” wyniosły: 1 585,1 tys. zł w 2019 r., 1 503,2 tys. zł w 2020 r., 1 428,0 tys. zł w 2021 r., 801,5 tys. zł w 2022 r., 1 005,9 tys. zł w 2023 r. i 1 011,5 tys. zł w 2024 r.²⁵ W tym koszty najmu stanowiły: 98,2% (1 556,6 tys. zł) w 2019 r., 97,9% (1 471,9 tys. zł) w 2020 r., 98,0% (1 399,5 tys. zł) w 2021 r., 92,8% (743,7 tys. zł) w 2022 r., 93,2% (937,3 tys. zł) w 2023 r. i 94,8% (959,3 tys. zł) w 2024 r.²⁶ kosztów utrzymania wynajmowanej siedziby.

Koszty mediów (w szczególności energii elektrycznej) stanowiły odpowiednio: 1,8% (28,5 tys. zł) w 2019 r., 2,1% (31,3 tys. zł) w 2020 r., 2,0% (28,5 tys. zł) w 2021 r., 7,2% (57,8 tys. zł) w 2022 r., 6,8% (68,6 tys. zł) w 2023 r. i 5,2% (52,2 tys. zł) w 2024 r.²⁷ kosztów utrzymania wynajmowanej siedziby.

Poniesione przez GDDKiA koszty najmu siedziby w budynku „Green Corner” w latach 2019-2024 (do 29 lutego) wyniosły łącznie 75 227,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 12)

3. Zespół Obsługi Szkoleń i Konferencji w Józefowie (ZOSiK)

Nieruchomość zajmowana przez ZOSiK położona była w Józefowie przy Al. Drogowców 1, oznaczona w ewidencji gruntów jako działki o numerze 8/1, 8/3, 8/4, 8/5, 8/6, 8/7, 8/8, 8/9, 8/10 o łącznej powierzchni 4,4 ha. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazał przedmiotową nieruchomość decyzją

²⁵ W 2024 r. średnia z miesięcy styczeń i luty.

²⁶ W 2024 r. średnia z miesięcy styczeń i luty.

²⁷ W 2024 r. średnia z miesięcy styczeń i luty.

z 30.03.2004 r. w trwały zarząd na czas nieoznaczony. Powierzchnia użytkowa siedmiu budynków²⁸ w ramach ww. obiektu wynosiła 2756 m². Łączna powierzchnia ZOSiK wynosiła 4073,20 m², z czego powierzchnia biurowa/konferencyjna to 932,42 m²(²⁹), pomieszczenia socjalne 470,4 m², pomieszczenia magazynowe i techniczne 1514,82 m², mieszkania służbowe i gościnne 1155,56 m² oraz 45 wyznaczonych miejsc parkingowych na parkingu zewnętrznym, a także dziewięć garaży³⁰ zlokalizowanych w budynkach numer 4 i 5.

(akta kontroli str.6-7,13,61-62,829-840,880)

ZOSiK nie świadczył usług wynajmu sal konferencyjnych i miejsc parkingowych na rynku komercyjnym, tym samym nie posiadał cennika dedykowanego dla tego rodzaju usług.

Wysokość opłat rocznych z tytułu użytkowania nieruchomości należących do ZOSiK w Józefowie (podatek od nieruchomości) wyniosła odpowiednio: 2019 r. i 2020 r. – po 47,9 tys. zł, lata 2021-2023 – po 52,7 tys. zł, 2024 r. – 54,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 330,358-419)

Średnie miesięczne koszty utrzymania zajmowanych nieruchomości, w tym koszty mediów, remontów oraz innych (np. podatki, ochrona) wynosiły w okresie objętym kontrolą: 2019 r. – 243, 1 tys. zł, 2020 r. – 93, 4 tys. zł, 2021 r. – 189,3 tys. zł, 2022 r. – 91, 3 tys. zł, 2023 r. – 118,7 tys. zł, 2024 r. (do 29 lutego) – 235 tys. zł.

(akta kontroli, str. 13)

W okresie objętym kontrolą GDDKiA przeprowadziła w ZOSiK remonty na łączną kwotę 3 085,6 tys. zł obejmujące m.in.: wnętrza budynku numer 6 oraz pomieszczeń ogólnodostępnych w budynkach 1, 2, naprawę awaryjną układu wentylacyjnego w kuchni i jadalni w budynku numer 3, naprawę i regulację okien, naprawę dachów budynków, drzwi automatycznych, schodów wejściowych oraz odnowienie elewacji i wejść do budynków.

(akta kontroli str. 212-321,637-828)

Ogólny dobry stan techniczny budynków i wyposażenia ZOSiK został potwierdzony podczas oględzin dokonanych 18.04.2024 r.

(akta kontroli, str. 883 – 886)

W latach 2019-2024 funkcjonowanie ZOSiK nie było objęte audytem wewnętrznym oraz kontrolą wewnętrzną.

(akta kontroli, str. 875)

4. Mieszkania służbowe w Zespole Obsługi Szkoleń i Konferencji w Józefowie

W latach 2019-2021 powierzchnia wynajmowanych mieszkań służbowych w ZOSiK w Józefowie wynosiła 97,5 m², na co składał się najem dwóch lokali nr 2 i 4³¹. Od 2022 r. jedno z pomieszczeń socjalnych o powierzchni 50,17 m² udostępnione zostało

²⁸ Budynek nr 1 – hotelowy, nr 2 – konferencyjno-biurowy, nr 3 – sala konsumpcyjna, nr 4 – pralnia, nr 5 – kotłownia, rozdzielnia, nr 6 – hotelowy, nr 7 – mieszkania służbowe.

²⁹ Pojemność sal konferencyjnych (liczba miejsc siedzących bez stołów) wynosiła: sala konferencyjna 120-140, sala konferencyjna mała – 41, sala komputerowa – 18, sala komputerowa – 15. W budynku Centrali GDDKiA znajdują się dwie sale konferencyjne zlokalizowane na 1 piętrze. Sala A o powierzchni 144,07 m² przewidziana do obsługi spotkań z maksymalną liczbą uczestników 40 osób. Sala B, której powierzchnia wynosi 118,45 m², do obsługi spotkań do 30 osób. Sale konferencyjne w Centrali GDDKiA nie posiadają stacjonarnych stanowisk komputerowych.

³⁰ W garażach składowane są: urządzenia i maszyny użytkowane w ramach umów na usługi sprzątania obiektu i pielęgnacji zieleni na terenie ZOSiK (sprzęt ogrodniczy, kosiarki itp.), sprzęt ZOSiK wykorzystywany do prac konserwacyjnych, chemia gospodarcza, zapasowe meble, elementy wyposażenia obiektu oraz letni sprzęt tj. leżaki, parasole itp.

³¹ Mieszkania powstały w latach, w których nie istniał obowiązek występowania z wnioskiem do ministra właściwego do spraw budownictwa o zgodę na zawieranie umowy najmu.

pracownikowi GDDKiA w formie najmu, po uzyskaniu 28.02.2022 r.³² zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, tj. ówczesnego Ministra Rozwoju i Technologii.
(akta kontroli, str. 420-421)

W budynku nr 7, zlokalizowanym w Józefowie przy Al. Drogowców 1 w kwietniu 2024 r. znajdowały się trzy mieszkania służbowe o nr 2, 3, 4:

- Mieszkanie nr 2³³- o powierzchni 48,75 m², zajmowane od 29.08.2002 r. przez byłego pracownika GDDKiA, na podstawie umowy najmu z 29.08.2002 r. oraz aneksu do tej umowy z 1.01.2015 r. oraz porozumienia z 25.01.2023 r.
- Mieszkanie nr 3³⁴- o powierzchni 50,17 m², zajmowane od 3.01.2022 r. przez pracownika GDDKiA, na podstawie umowy najmu lokalu nr 4728 z 3.01.2022 r., umowy najmu lokalu nr 4731 z 31.01.2022 r., umowy najmu lokalu nr 4744 z 30.04.2022 r. oraz aneksu nr 1 do tej umowy z 4.01.2023 r.
- Mieszkanie nr 4³⁵- o powierzchni 48,75 m², zajmowane od 2.10.1996 r. przez emerytowanego pracownika GDDKiA, na podstawie umowy najmu z 2.10.1996 r. i aneksu do tej umowy z 1.01.2015 r. oraz porozumienia z 27.10.2023 r.

Mieszkania służbowe w latach 2019-2024 były wykorzystane w 100%.

(akta kontroli str. 16, 53, 74-115, 422-536, 541)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego GDDKiA stawka czynszu dla lokali 2 i 4 od 2015 r. oraz dla lokalu numer 3 od 2020 r. ustalona została na podstawie uchwały NR CXCI/71/12 Zarządu Powiatu w Otwocku z dnia 20.03.2012 r.

(akta kontroli str. 844, str. 855-859)

Na początku 2022 r. Dyrektor Generalny GDDKiA wyznaczyła Biuro Organizacyjno-Administracyjne (BOA) do rozpoczęcia działań związanych z uporządkowaniem sytuacji prawnej lokali mieszkalnych w Józefowie. W wyniku prac określono możliwe warianty zmian dotyczących ww. mieszkań z nakreśleniem ich etapów oraz konsekwencji podjęcia tych działań. GDDKiA podjęła działania zmierzające do podniesienia czynszu dla wszystkich lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Centrali GDDKiA w oparciu o wartość odtworzeniową oszacowaną przez rzeczoznawcę majątkowego. Na podstawie operatu szacunkowego 17.11.2022 r. podniesiono czynsz najmu do maksymalnej miesięcznej stawki czynszu wynikającej z 3% wartości odtworzeniowej³⁶. W styczniu 2023 r. przedstawione zostały najemcom porozumienia i aneksy podnoszące stawkę czynszu z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. Równocześnie prowadzone były dalsze prace mające na celu uregulowanie stanu faktycznego odpowiadającego obecnym realiom i potrzebom organizacji, tj.: ujednolicenie sposobu naliczania opłat

³² Pismo nr DNIV.7753.6.2022.MM.1 (166/809).

³³ Opłaty za wynajem mieszkania numer 2 wynoszą na mocy porozumienia z 25 stycznia 2023 r.: czynsz najmu w wysokości stawki 13,49 zł/m² (łącznie: 658 zł), za dostawę zimnej wody – 5,02 zł za m³ (przyjęto limit zużycia 6m³/lokal), stawka opłaty abonamentowej wody 4,15 zł, odprowadzanie ścieków – 6,18 za m³ (przyjęto 6 m³), centralne ogrzewanie – 3,48 zł za m².

³⁴ Opłaty za wynajem mieszkania numer 3 wynoszą na mocy porozumienia z 4 stycznia 2023 r.: czynsz najmu w wysokości stawki 13,50 zł/m² (łącznie 678 zł), opłata za centralne ogrzewanie i ogrzewanie wody – 115,16 zł, opłata za dostarczenie wody 5,06 zł/m³ (przyjęto limit zużycia 6m³/lokal), opłata abonamentowa wody zaliczka 5,15 zł, opłata za odpady komunalne – 13,60 zł, opłata za odbiór ścieków 6,18 zł – 6m³ zaliczka – 37,08 (rozliczenie z licznika), opłata za energię elektryczną zaliczka 100,00 zł (rozliczenie z licznika), abonament radiowo – telewizyjny 22,05 zł.

³⁵ Opłaty za wynajem mieszkania numer 4 wynoszą na mocy porozumienia z 27 stycznia 2023 r.: czynsz najmu w wysokości stawki 13,49 zł/m² (łącznie 658 zł), opłata za dostarczenie zimnej wody 5,02 zł/m³ (przyjęto limit zużycia 6m³/lokal), opłata abonamentowa wody zaliczka 4,15 zł, opłata za odbiór ścieków 6,18 zł/m³ (przyjęto 6 m³), centralne ogrzewanie 3,48 zł za m².

³⁶ Dla mieszkania nr 2 – z 5,61 zł/m² na 13,49 zł/m², dla mieszkania numer 3 – z 5,61 zł/m² na 13,50 zł/m², dla mieszkania numer 4 – z 5,61 zł/m² na 13,49 zł/m².

eksploatacyjnych, w tym cyklicznej aktualizacji ich wysokości oraz zdefiniowanie możliwości działań na przyszłość np. wypowiedzenie umów najmu.

(akta kontroli, str. 873-876)

5. Pokoje gościnne w Zespole Obsługi Szkoleń i Konferencji w Józefowie

GDDKiA wg stanu na 1.01.2019 r. posiadała 50 pokoi noclegowych w ZOSiK, o łącznej powierzchni 1 058,06 m², a od 1 stycznia 2022 r. liczba ta zmniejszyła się do 49³⁷ o łącznej powierzchni 1 007,89 m². Liczba noclegów w ZOSiK możliwych do zrealizowana jednocześnie wynosiła 66³⁸. Łączna liczba zrealizowanych noclegów (osobo-noclegów) w 2019 r. wyniosła 2382³⁹, a w 2023 r. w 1913 noclegów.

(akta kontroli str. 24)

Na terenie ZOSiK w Józefowie znajdowały się dwa dwupokojowe mieszkania socjalne przeznaczone do wykorzystania w ramach Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS)⁴⁰: mieszkanie o powierzchni 50,17 m² w budynku nr 7 oraz mieszkanie o powierzchni 69,10 m² w budynku nr 3.

(akta kontroli str. 879, str.882)

Zgodnie z *Zasadami rezerwacji ośrodka socjalnego Józefów* lokale socjalne były przydzielane na podstawie wniosku składanego drogą mailową w ramach ZFŚS. Wnioskodawca otrzymywał drogą mailową skierowanie na pobyt, na podstawie którego wydawane były klucze do lokalu. Z lokali mogli korzystać:

- pracownicy zatrudnieni w GDDKiA oraz członkowie ich rodzin,
- pracownicy GDDKiA przebywający na urloпах wychowawczych macierzyńskich, rodzicielskich, ojcowskich oraz członkowie ich rodzin,
- emeryci – byli pracownicy, którzy otrzymali świadczenia emerytalne bezpośrednio po ustaniu zatrudnienia w GDDKiA,
- renciści – byli pracownicy, którzy nabyli prawo do renty bezpośrednio po ustaniu zatrudnienia w GDDKiA.

Odpłatność za pobyt w lokalu socjalnym wynosiła 25 zł za osobę dorosłą za dobę oraz 15 zł za dobę w przypadku dziecka do lat 12. Opłata za pobyt w pokojach socjalnych GDDKiA była ustalana wyłącznie dla osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń z ZFŚS. Inne osoby – zgodnie z zarządzeniem Nr 1 Dyrektora Generalnego GDDKiA z 3.02.2016 r. w sprawie Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w GDDKiA – nie były uprawnione do korzystania z bazy socjalnej GDDKiA.

(akta kontroli str. 71-72)

Wykorzystanie pokoi gościnnych w ZOSiK wynosiło w 2019 r. – 18,8%, 2020 r. – 2,9%, 2021 r. – 4,4%, 2022 r. – 6,1%, 2023 r. – 11,4%, w 2024 r. (do 29 lutego) – 4,9%.

(akta kontroli str. 16)

Z noclegów w ośrodku GDDKiA korzystali także okazjonalnie pracownicy Ministerstwa Infrastruktury⁴¹. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego GDDKiA podstawą wyliczenia opłaty z tytułu noclegu jednej osoby z Ministerstwa Infrastruktury były

³⁷ W 2022 roku wykazano zmniejszoną ilość pokoi noclegowych w związku z przekształceniem jednego pomieszczenia w mieszkanie służbowe. Zgodę na podjęcie takich działań wydał Minister Rozwoju i Technologii pismem o numerze DN-IV.7753.6.2022.MM.1 (166/809) z dnia 28 lutego 2022r. Przedmiotowe pomieszczenie o powierzchni 50,17m2 zostało udostępnione pracownikowi w formie najmu na czas pełnienia funkcji.

³⁸ W dwóch pokojach w budynku numer 6 istniała możliwość dostawienia łóżka, wtedy dostępna liczba miejsc noclegowych wzrastała do 68.

³⁹ Zmniejszyła się w okresie pandemii wirusa SARS-CoV-2.

⁴⁰ Mieszkania z pełnym wyposażeniem – aneks kuchenny, łazienka.

⁴¹ 21-22.01.2019 r. – 2 os., 18-19.08.2022 r. – 37 os., 13-14.06.2019 r. – 12 os., 29-30.05.2023 r. – 22 os., 26-27.08.2021 r. – 19 os., 28-29.08.2023 r. – 23 os., 30.06.-01.07.2022 r. – 20 os.

koszty utrzymania⁴² ZOSiK w Józefowie w 2019 r. wynoszące 1 546 652,41 zł. GDDKiA wyliczyła koszt noclegu dla jednej osoby w kwocie 64,20 zł, dzieląc koszt utrzymania ZOSiK przez 365 dni w roku i 66 miejsc noclegowych. W 2020 r. nie udostępniano pokoi Ministerstwu Infrastruktury, w związku z obowiązującymi obostrzeniami pandemicznymi. W 2021 r., ponownie wyliczono opłatę za nocleg, aktualizując stawkę z 2019 r. w oparciu o miesięczne wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych publikowane przez GUS, w wyniku czego stawka opłaty za nocleg wzrosła do kwoty 66,20 zł. Z uwagi na incydentalny charakter organizacji spotkań dla Ministerstwa Infrastruktury w ZOSiK w Józefowie, stawka ustalona w 2021 roku obowiązywała również w latach 2022 i 2023. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego GDDKiA nowa stawka na 2024 r. miała zostać wprowadzona przez GDDKiA do końca kwietnia 2024 r.

Przychody Centrali GUGiK z tytułu udostępnienia miejsc noclegowych dla pracowników Ministerstwa Infrastruktury wynosiły: 0,9 tys. zł w 2019 r., 1,3 tys. zł w 2021 r., 3,8 tys. zł w 2022 r. i 3 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli str. 24,843,848-854)

Średnie miesięczne koszty utrzymania pomieszczeń noclegowych w ZOSiK wynosiły: 69 tys. zł w 2019 r., 53,8 tys. zł w 2021 r. i 66,8 tys. zł w 2024 r. (do 29 lutego).

(akta kontroli str. 24)

Na podstawie analizy danych dotyczących wykorzystania miejsc noclegowych w latach 2022-2023 GDDKiA podjęła działania w celu lepszego wykorzystania bazy noclegowej przez pracowników GDDKiA przyjeżdżających do Warszawy lub jej okolic, w szczególności:

- realizujących delegacje służbowe,
- uczęszczających na studia podyplomowe dofinansowane przez pracodawcę oraz finansowane ze środków własnych pracownika,
- uczestniczących w szkoleniach na terenie Warszawy.

(akta kontroli str. 57)

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że w celu lepszego wykorzystania miejsc noclegowych ZOSiK oferował nieodpłatne noclegi w ramach delegacji służbowych. W 2023 r. skorzystało z takiej możliwości 30 pracowników, a w okresie styczeń-luty 2024 r. skorzystało z tego typu noclegów pięciu pracowników. Miejsca noclegowe dostępne były również dla osób uczestniczących od 15 marca 2024 r. w studiach podyplomowych „Administrowanie Drogowymi Obiektami Inżynierskimi”, na Politechnice Warszawskiej, w których uczestniczyło 30 pracowników GDDKiA. Ponadto, korzystanie przez pracowników z miejsc noclegowych w ośrodkach szkoleniowych zostało przyjęte w założeniach do Planu szkoleń Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na 2024 r.

(akta kontroli str. 331)

W GDDKiA nie prowadzono analiz możliwości korzystania z bazy noclegowej ZOSiK na potrzeby inne, niż zapewnienie zakwaterowania na czas szkoleń i konferencji ze względu na ograniczenia zakresu statutowej działalności GDDKiA. Baza noclegowa w ZOSiK stanowiła zaplecze szkoleń lub konferencji organizowanych na terenie ZOSiK, w siedzibie Centrali i w Oddziale w Warszawie. W latach 2019-2024 Centrala GDDKiA nie organizowała szkoleń w lokalizacjach innych niż własne obiekty szkoleniowo-konferencyjne. Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że udostępnianie ZOSiK jako ogólnodostępnej bazy noclegowej wymagałoby zmiany rodzaju

⁴² Koszty zużycia gazu, energii elektrycznej, odprowadzania (wywozu) ścieków, zużycia wody, wywozu odpadów, sprzątnięcia, pielęgnacji zieleni, ochrony obiektu, wynagrodzenie pracowników, konserwacja SAP, podatek od nieruchomości, amortyzacja majątku, usługi remontowe.

działalności ZOSiK na komercyjną działalność hotelarską, a taka działalność wykracza poza zakres zadań urzędu obsługującego organ administracji rządowej, którym jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

(akta kontroli str. 332)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, odstępuje od sformułowania uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 13 czerwca 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

.....
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 2 ustawy o NIK w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez:

- zastąpienie na str. 13 w wierszu 23 od góry skrótowca „GUGiK” skrótowcem „GDDKiA”.

Warszawa, dnia 12 lipca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Paweł Zambrzycki

/podpisano elektronicznie/
.....

Podpis