



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ**

KIN-4100-04-02/2012
P/12/073

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2012 r.

**Pan
Lech Witecki**
**p.o. Generalnego Dyrektora Dróg
Krajowych i Autostrad**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury - przeprowadziła kontrolę wykonania budżetu państwa w 2011 r. przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad, zwaną dalej GDDKiA, w części 39 – Transport.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Generalnemu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie przez GDDKiA budżetu państwa w 2011 r. w części 39 – Transport.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonanie przez GDDKiA budżetu w 2011 r. pod względem:

- 1) realizacji planu dochodów. Zrealizowane w 2011 r. dochody wyniosły 137.838,5 tys. zł i w stosunku do wysokości określonej w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 150) były wyższe o 758,5%, natomiast w stosunku do wykonania w 2010 r. były niższe o 17,6%. Główne źródło dochodów stanowiły wpływy uzyskane w rozdziale 60011 – Drogi Publiczne Krajowe. Zaplanowane dochody w wysokości 7.277,0 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 70.810,0 tys. zł, tj. w 973,07 %. Na kwotę wykonanych dochodów składały się wpływy m.in. z tytułu: kar za niedotrzymanie

warunków umów w zakresie wad i terminów wykonania robót budowlanych oraz kar za odstąpienia od umów. W rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad dochody nie były planowane, a zostały zrealizowane w kwocie 44.625,0 tys. zł (74 tys. zł w roku 2010). Na te dochody składały się wpływy m.in. z tytułu: odszkodowań za zniszczone mienie, kradzież mienia, zatrzymane kaucje i wadła, pozostałości niewykorzystanych środków PHARE oraz sprzedaży składników majątkowych i zbędnych środków trwałych. Wyniki kontroli wskazują, że:

- a. uzyskane dochody terminowo, tj. zgodnie w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. z 2010 r., nr 245, poz. 1637 ze zm.), odprowadzono na rachunek budżetu państwa,
 - b. uległa zmniejszeniu (z 18.294,6 tys. zł. na koniec 2010 r. do 5.626,9 tys. zł na koniec roku 2011) kwota należności pozostałych do zapłaty. Należności ogółem w stosunku do wykonania dochodów budżetowych na 31 grudnia 2011 r. stanowiły 4,1%, a na koniec 2010 r. ten wskaźnik wyniósł 10,4%;
- 2) wykonania planu wydatków. W ustawie budżetowej wydatki GDDKiA zostały zaplanowane w wysokości 2.997.059,0 tys. zł. W ciągu roku kwota ta została zwiększona o 28.272,5 tys. zł do łącznej wysokości 3.025.331,5 tys. zł. Środki finansowe na zwiększenie planu wydatków pochodziły z części 83 – Rezerwa celowa, i były przeznaczone na sfinansowanie wydatków bieżących, w tym na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej. Wydatki wykonano w wysokości 2.573.060,0 tys. zł, tj. w 85,1% planu po zmianach (w 2010 r. wykorzystano 2.988.512,8 tys. zł, realizując plan wydatków w 80,1%). Zrealizowane wydatki dotyczyły, niemal w całości, działu 600 – Transport i Łączność, które poniesiono w wysokości 2.570.660,7 tys. zł (w 2010 r. w kwocie 2.985.875,2 tys. zł), zaś wydatki działu 752 – Obrona narodowa wyniosły 2.399,6 tys. zł (w 2010 r. – 2.637 tys. zł). W strukturze wydatków dominowały wydatki bieżące, które wyniosły 2.222.979,2 tys. zł, co stanowiło 86,4% ogółu poniesionych wydatków GDDKiA, a największy udział miały wydatki na zakup materiałów i usług (1.826.634,3 tys. zł, co stanowiło 71,0 % ogółu wydatków). Wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne wykonano w łącznej kwocie 300.434,4 tys. zł (w 2010 r. - 291.874, 8 tys. zł). Z ustaleń kontroli wynika, że:
- a. celowo i zgodnie z zasadami określonymi w art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.) dokonano przeniesień wydatków w łącznej kwocie 629.736,1 tys. zł (na podstawie 19 decyzji Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad). Dokonując przeniesień wydatków przeznaczonych na wydatki majątkowe (na łączną kwotę 153.435 tys. zł) uzyskano decyzję dysponenta głównego, stosownie do art. 171 ust. 3 cytowanej ustawy,
 - b. wykonano planowane wielkości w odniesieniu do tzw. polityki kadrowo – płacowej. W 2011 r. przeciętne zatrudnienie ukształtowało się na poziomie 4.555 osób i było o 5,4% niższe od założonego w planie po zmianach oraz o 11,8% wyższe od przeciętnej liczby zatrudnionych w 2010 roku. Na wzrost zatrudnienia wpływ miała przede wszystkim likwidacja 19 gospodarstw pomocniczych (z dniem 31 grudnia 2010 r.). Skutkiem realizacji procesu likwidacji tej formy

- organizacyjnej, 426 pracowników stało się w 2011 r. pracownikami GDDKiA. Planowane (po zmianach) środki finansowe na wynagrodzenia w kwocie 337.178,0 tys. zł, wykorzystano w 98,8 %,
- c. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) zostały przeprowadzone postępowania o udzielenia zamówienia publicznego (wyniki badania pięciu postępowań o łącznej wartości umów 37.899,6 tys. zł),
 - d. zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano środki z rezerwy celowej w kwocie 24.874,2 tys. zł, tj. 87,7% kwoty otrzymanej. Niepełne wykorzystanie tych środków spowodowane zostało m.in. zmniejszeniem zakresu realizowanych zadań w projekcie pn. Funkcjonowanie zespołu redakcyjnego Programu TV "do celu" oraz Narodowego Eksperymentu Bezpieczeństwa - media, programu „Pogoda a Bezpieczeństwo” oraz programu „Zapobieganie śliskości”,
 - e. prawidłowo uregulowano zobowiązania GDDKiA, które na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniosły 52.004,3 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiły wydatki w rozdziale 60012 w kwocie 51.997 tys. zł, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne w kwocie 22.224,4 tys. zł,
 - f. prawidłowo i rzetelnie sporządzono sprawozdania budżetowe z wykonania planu finansowego w zakresie środków budżetu państwa, a także sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (RB 28 UE). Dane zamieszczone w rocznych sprawozdaniach budżetowych (Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-Z, Rb-N) odpowiadały wartościom sald odpowiednich kont księgowych, określonych w zasadach organizacji rachunkowości i zakładowym planie kont. Sprawozdania budżetowe były sporządzone i przekazane dysponentowi części 39, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniach Rady Ministrów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz.103) oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247),
 - g. nie wykazała nieprawidłowości i uchybień formalnych poddana weryfikacji próba 166 zapisów księgowych (wylosowana metodą MUS). Prawidłowo dokumentowano przeprowadzenie kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej oraz dekretację. Dokumenty były na odwrocie podpisane m.in. przez Głównego Księgowego, Generalnego Dyrektora lub zastępcę Generalnego Dyrektora lub Dyrektora Generalnego Urzędu, były zatwierdzone do wypłaty, potwierdzone za zgodność wydatku z kontraktem i planem rzeczowo-finansowym,
 - h. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223) oraz Zarządzeniem nr 71 GDDKiA z dnia 25. listopada 2011 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w Centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w 2011 r. - przeprowadzono i rozliczono inwentaryzację,
 - i. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz.U. z 2005r., nr 85, poz.728 ze zm.) odprowadzono opłaty abonamentowe;
- 3) wykonania budżetu środków europejskich. Z budżetu środków europejskich realizowane były dwa programy, tj. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POLIŚ) i Program Operacyjny Rozwój Polski

Wschodniej (PORPW). Zrealizowane wydatki budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 10,3 mld zł, co stanowiło prawie 100% planu (99,97%). W części inwestycyjnej POIiŚ realizowane były 33 projekty na łączną kwotę 10 mld zł, natomiast plan wydatków w ramach PORPW wynosił 302,9 mln zł i został wykonany w 100,0%;

- 4) zrealizowania wniosków pokontrolnych NIK. W związku z wynikami kontroli wykonania budżetu w 2010 r. i kontroli wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dziewięć wniosków. Ustalenia niniejszej kontroli wykazały, że deklarowane w odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne działania doprowadziły do realizacji ośmiu z nich, z wyjątkiem zakończenia wdrożenia zintegrowanego systemu wspomagania zarządzania. Zmniejszyły się w stosunku do roku poprzedniego, należności pozostałe do zapłaty o 69,2% (w tym zaległości o 65,8%). Z 80,1% w 2010 r. do 85,1% w 2011 r. wzrósł stopień wykonania planu wydatków ogółem, w tym z 59,1% do 63,7% wzrosło wykorzystanie środków na wydatki majątkowe. W wyniku podjętych działań usprawniono proces inwentaryzacji. W 2011 r. wydatki z tytułu nieterminowo regulowanych zobowiązań (odsetki) były o 31,2% niższe od ich poziomu w 2010 roku. Na skutek zmian w regulaminie organizacyjnym oraz zasadach organizacji rachunkowości zrealizowane zostały również wnioski NIK dotyczące wykonywania budżetu w układzie zadaniowym.

Zastrzeżenia NIK w kontrolowanym zakresie dotyczą natomiast działań GDDKiA, które polegały na:

- 1) niesporządzaniu raportów kasowych w terminie co 15 dni, a jedynie na koniec miesiąca, co było niezgodne z § 39 Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych wprowadzonej zarządzeniem nr 6 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 29 lutego 2008 r. (w Centrali GDDKiA zostały wykonane prace mające na celu zmianę przedmiotowej Instrukcji);
- 2) niepoprawnym ujmowaniu w ewidencji części zdarzeń gospodarczych. Świadczą o tym wyniki analizy zapisów dziennika za 2011 rok. W toku tej analizy stwierdzono przypadki:
 - błędnego ujęcia w księgach dat dokumentów (9 pozycji księgowych), zaksięgowania dokumentów w niewłaściwy rok obrotowy (449 pozycji księgowych), zaksięgowania dokumentów z błędną sekwencją dat (data dowodu późniejsza od daty księgowania - 179 pozycji księgowych). Występowały także przypadki księgowania dowodów w okresie przekraczającym 30 dni od daty wystawienia dokumentu, co stanowiło przekroczenie terminów określonych w § 1 zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 98 z dnia 10 listopada 2010 r.,
 - zaksięgowania w ciężar stycznia 2012 r. czterech – spośród zbadanych 12 pozycji księgowych, zaewidencjonowanych w miesiącu styczniu 2012 r. - operacji gospodarczych, które miały miejsce w 2011 r. (w marcu 2012 r. wprowadzono do ksiąg rachunkowych odpowiednie korekty);
- 3) dokonywaniu łącznego księgowania w ciężar jednego paragrafu należności głównych oraz odsetek za zwłokę, co stanowiło naruszenie art. 39 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.), który stanowi, że dochody publiczne klasyfikuje się według działów i rozdziałów (...), a także paragrafów, określających rodzaj dochodu. Przykładowo karę umowną za zwłokę w realizacji zadania pn. "Budowa obwodnicy Ropczyc" w kwocie 6.600.291,62 zł ujęto

w § 0580, w tym odsetki w kwocie 220.667,80 zł. W trakcie kontroli dokonano stosownych korekt;

- 4) niepełnym wykorzystaniu środków budżetowych przeznaczonych na wydatki majątkowe. Wydatkowana kwota 300.495,12 tys. zł stanowiła 63,7% planu po zmianach. Główną tego przyczyną były problemy z terminowym uzyskaniem decyzji na realizację inwestycji drogowej (w skutek licznych odwołań), a także przedłużające się postępowania w sprawie decyzji odszkodowawczych;
- 5) niewykorzystaniu w pełni środków budżetowych przeznaczonych na zakupy inwestycyjne. Plan wydatków wykonano tylko w 50% (plan po zmianach, wydatkowana kwota 11.251,9 tys. zł). Przyczyną tego była zmiana koncepcji informatyzacji GDDKiA w trakcie roku budżetowego;
- 6) zapłaceniu odsetek w łącznej wysokości 131.146,03 zł z powodu nieterminowych płatności, dokonywanych przez Oddziały GDDKiA, co zgodnie z treścią art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r., Nr 14 poz. 114, ze zm.) stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustalono, że:
 - w rozdziale 60005 – Autostrady Płatne zapłacono odsetki w wysokości 57.192,04 zł za zwłokę w wypłacie odszkodowania na rzecz osoby fizycznej za wywłaszczoną nieruchomość. Oddział GDDKiA w Łodzi w dniu 14 czerwca 2011 r. zapłacił 2.085.424,0 zł odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość mimo, że decyzja Ministra Infrastruktury podlegała wykonaniu w dniu 26 marca 2011 r.;
 - w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe z powodu nieterminowego uiszczenia odszkodowania w kwocie 108.826,00 zł za wykup gruntu na rzecz osoby fizycznej zapłacono odsetki za zwłokę w wysokości 41.183,93 zł oraz 11.535,56 zł z tytułu waloryzacji. Ostateczna decyzja Ministra Infrastruktury w tej sprawie została wydana 21 kwietnia 2008 r., natomiast należność została zapłacona dopiero 16 sierpnia 2011 r. (GDDKiA sama zgłosiła sprawę do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Infrastruktury);
 - w rozdziale 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad z powodu nieterminowej zapłaty odszkodowania za nieruchomości położone w Zabrze wypłacono w dniu 7 kwietnia 2011 r. odsetki w wysokości 20.070,06 zł. Oddział GDDKiA w Katowicach mimo, że decyzję Ministra Infrastruktury (utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody Śląskiego) otrzymał w dniu 25 października 2010 r., to wypłaty odszkodowania dokonał 25 listopada 2010 r.;
 - w rozdziale 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zapłacono odsetki w wysokości 12.700 zł z tytułu nieterminowej wypłaty odszkodowania w wysokości 146.157 zł za wywłaszczoną nieruchomość. Oddział w Rzeszowie dokonał wpłaty 15 marca 2010 r., podczas gdy powinna ona nastąpić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który rozpatrywał skargę na decyzję Ministra Infrastruktury w tej sprawie, tj. 7 października 2009 roku. Oddział ten dopiero po wezwaniu wywłaszczonego właściciela nieruchomości w dniu 5 marca 2011 r. zapłacił odsetki za zwłokę.
- 7) niepełnym wdrożeniu zintegrowanego informatycznego systemu finansowo-księgowego SAP. Zgodnie z ustaleniami kontroli wykonania budżetu w 2010 r., a także informacją Generalnego Dyrektora stanowiącą

odpowiedź na wystąpienie pokontrolne NIK Nr KKT-4100-03-01/2011 z dnia 14 kwietnia 2011 r., system SAP miał na przełomie lat 2011/2012 objąć wszystkie jednostki organizacyjne GDDKiA. Według stanu na dzień 31 marca 2012 r. ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych przy wykorzystaniu przedmiotowego systemu odbywało się w Centrali GDDKiA oraz w jednym z jej 16 Oddziałów (w Warszawie). Pozostałe Oddziały wykorzystywały inne, wcześniej użytkowane systemy. Uwzględniając przyczyny przedłużającego się procesu wdrażania systemu SAP (np. zmiany w regulacjach prawnych dotyczących zasad rachunkowości oraz planów kont w jednostkach budżetowych wprowadzonych w lipcu 2010 r. oraz nierzetelne wywiązywanie się wykonawcy z zadań określonych w Umowie) należy podkreślić, iż sytuacja taka jest niekorzystna z punktu widzenia sprawności zarządzania. Dodać przy tym należy, iż zagrożenia w terminowej realizacji strategii informatyzacji były przedmiotem ustaleń kontroli wykonania budżetu przez GDDKiA w 2009 roku.

Przedstawiając Panu Generalnemu Dyrektorowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) poprawne ujmowanie w ewidencji finansowo-księgowej zdarzeń gospodarczych;
- 2) podjęcie stosownych działań zmierzających do wyeliminowania przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań z tytułu odszkodowań za wywłaszczane nieruchomości, skutkujących koniecznością zapłaty odsetek.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Generalnego Dyrektora o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Generalnemu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

