



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2011 r.

P/10/066  
KKT-4100-03-01/2011

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

*Szanowny Panie Witecki*

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych - przeprowadziła kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 39 – Transport przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, zwaną dalej GDDKiA.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 kwietnia 2011 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 2010 r. w części 39 – Transport.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe działania GDDKiA w zakresie:

- 1) wykonania planu dochodów budżetowych ogółem, które w 2010 r. wyniosły 167.286,6 tys. zł i były ponad 7 razy większe od dochodów uzyskanych w 2009 r. (22.917,8 tys. zł). Przekazanie zrealizowanych przez GDDKiA dochodów na centralny bieżący rachunek budżetu państwa zostało dokonane zgodnie z terminami określonymi

w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 116 poz. 784, ze zm.);

- 2) rzetelności działań w zakresie windykacji należności. Należności wymagalne z tytułu dochodów w 2010 r. wyniosły ogółem 878.352,00zł. Na skutek podejmowanych działań egzekucyjnych, na koniec 2010 r. należności wymagalne netto z tytułu przejazdów nienormatywnych wynosiły 480.340,00 zł i stanowiły 11,8% należności w 2009 r. (4.046.258 zł). Znaczna poprawa w tym zakresie była m.in. skutkiem opracowania i wdrożenia nowej procedury windykacyjnej. W badanym okresie nie było też umorzeń oraz przedawnienia należności;
- 3) realizacji planu wydatków KFD, ujętych w planie finansowym po zmianach. Plan wydatków ze środków KFD w planie finansowym ogółem wynosił 20.332.159,6 tys. zł, w tym na zadania inwestycyjne i likwidację skutków powodzi 17.220.451,2 tys. zł. Wydatki KFD ogółem wyniosły 20.066.200,0 tys. zł, tj. 98,7% wielkości planu, w tym na zadania inwestycyjne i likwidację skutków powodzi 16.888.200,0 tys. zł, tj. 98,1% kwoty planowanej;
- 4) wykorzystania - zgodnie z przeznaczeniem - środków pochodzących z rezerw celowych. Z kwoty w wysokości 5.469.831,00 zł wykorzystano 5.363.302,00 zł, tj. 98,1%. Niewykorzystane środki w wysokości 71.085,00 zł zostały zwrócone do budżetu;
- 5) realizacji zamówień publicznych w zakresie zakupów towarów i usług przez centralę GDDKiA. Sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2010 r. sporządzono zgodnie z art. 98 ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.), zwanej dalej Pzp. Specyfikacje istotnych warunków zamówienia badanych postępowań przetargowych zawierały elementy określone w art. 36 tej ustawy. W badanych umowach zamieszczano postanowienia dotyczące zabezpieczenia interesów Skarbu państwa na wypadek nie wywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania. Płatności za dostarczone towary i usługi regulowano terminowo;
- 6) wykonania mierników w układzie zadaniowym, tj. osiągnięcia założonej ich wartości docelowej. Według Karty miernika dla poszczególnych zadań wartość docelowa ustalona na 110,1 km długości dróg (Załącznik 13 do ustawy budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. – Dz.U. Nr 19, poz. 102) została osiągnięta na poziomie

118,1% (129,98 km). W przypisanej w układzie budżetu zadaniowego funkcji 19. Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej - zdefiniowany został cel programu i miernik monitorujący jego realizację. W wyniku badania Zadania 19.1. Wspieranie transportu drogowego (Cel: Poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi) ustalono m.in., że jego wykonanie wyniosło 2.985.875,0 tys. zł, co stanowiło 80.1% wielkości planowanej (3.726.538,0 tys. zł);

- 7) wydatkowania i zaangażowania środków europejskich, pozyskanych w 2010 roku. GDDKiA złożyła 82 wnioski o uruchomienie rezerwy celowej budżetu środków europejskich na łączną kwotę 5.748.350.554,00 zł. Plan środków budżetu UE po zmianach wynosił 4.951.569.317,00 zł (Program POIiŚ i PORPW). Wydatkowano i zrefundowano 4.951.368.091,35 zł;
- 8) likwidacji gospodarstw pomocniczych, nadzorowanych przez GDDKiA. Likwidacja gospodarstw pomocniczych nastąpiła w oparciu o zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA o ich likwidacji. Aktywa i pasywa likwidowanych gospodarstw pomocniczych zostały przejęte zgodnie z art. 89 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.). Pracownicy we wszystkich gospodarstwach pomocniczych zostali, zgodnie z art. 100 ust. 3 tej ustawy, poinformowani o procesie likwidacji gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych;
- 9) rzetelności działań w zakresie przygotowania inwentaryzacji, której wyniki były zgodne z saldami odpowiednich kont księgowych.
- 10) wiarygodności rocznych sprawozdań budżetowych.

Zastrzeżenia NIK w zakresie kontrolowanej działalności dotyczą natomiast:

- 1) niepełnego wykonania planu wydatków majątkowych i bieżących z poszczególnych źródeł ich finansowania. Ustalono m.in., że w Programie budowy dróg krajowych na lata 2008 - 2012 plan wydatków ogółem na 2010 r. określono w kwocie 21.071.555,5 tys. zł. Wykonano ten plan w wysokości 20.051.039,8 tys. zł, tj. w 95,2%. W zakresie planowanych wydatków według źródeł ich finansowania ustalono, że plan dotyczący: środków budżetowych (3.726.537,9 tys. zł) został wykonany w 80,1%,

środków europejskich (7.282,897,0 tys. zł) – w 97,2%, a środków TENT, FS wraz odsetkami z r-nku ISPA/FS/TENT (29.768,8 tys. zł) – w 84,7%;

Plan wydatków majątkowych (17.879.077,4 tys. zł) wykonano w 96,8%, w tym ze środków budżetowych (753.373,2 tys. zł) - w 59,2%.

Plan wydatków bieżących (3.192.478,1 tys. zł) został wykonany w 86,0%, w tym finansowanych ze środków budżetowych (2.973.164,8 tys. zł) – w 85,4%;

- 2) planowania wielkości zatrudnienia i wynagrodzeń. W planie na 2010 r. potrzeby w tym zakresie określono na 4.519 etatów (na poziomie 2009 r.). Na koniec grudnia 2010 r. zatrudnienie w GDDKiA wynosiło natomiast 4.191 etatów, co stanowiło 92,7% planu. Na wynagrodzenia osobowe w 2010 r. zaplanowano natomiast wydatki ogółem w kwocie 304.832.341,00 zł, tj. o 4,4% więcej niż w 2009 roku. Plan ten wykonano w 98,1%;
- 3) procedury udzielania zamówień publicznych w zakresie robót budowlanych. W toku badania 2 postępowań przetargowych prowadzonych przez centralę GDDKiA, których przedmiotem zamówienia były roboty budowlane w 2010 r. o łącznej wartości 3.895.484.503,77 zł (brutto) stwierdzono, że z naruszeniem przepisów ustawy Pzp, udzielono jedno z tych zamówień o wartości 2.970.006.608,19 zł (brutto). W postępowaniu tym (sprawa nr GDDKiA/DRI/2010/R/1/BP/Ce) wartość zamówienia na roboty budowlane ustalano 6 dni po upływie terminu, liczonego od dnia wszczęcia postępowania, czym naruszono art. 35 ust. 1 przywołanej ustawy. Wszczęcie przedmiotowego postępowania nastąpiło w dniu 21 kwietnia 2010 r., natomiast GDDKiA otrzymała dokument określający wstępną wartość zamówienia w dniu 27 kwietnia 2010 roku. Ponadto stwierdzono, że Departament Postępowań Przetargowych przyjmuje korespondencję bez rejestracji i zatwierdzania jej pieczęcią wpływu do kancelarii GDDKiA, co jest niezgodne z Instrukcją Kancelaryjną;
- 4) rzetelności ewidencji zdarzeń gospodarczych. Jej analiza wykazała, że:
  - niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.) nanoszono na wydrukach komputerowych ksiąg rachunkowych kolejne numery strony, tj. bez wskazania ogólnej liczby stron w pliku (art. 13 ust. 5), a w części zapisów Dziennika brakowało daty dokumentu, daty księgowania i opisu operacji (art. 23 ust. 2), co

jest skutkiem funkcjonującego nadal systemu finansowo-księgowego C-Land (nowy system finansowo-księgowy SAP jest w toku wdrażania);

- księgowano dokumenty po upływie ponad 30 dni od daty ich wystawienia. Przyczyną tego było przekroczenie okresu kontroli merytorycznej, co spowodowało zaksięgowanie przerobu wykonanego w roku 2009 w ciężar roku 2010 (poz. księg. 03/1187/2010). Było to niezgodne z art. 24 ustawy o rachunkowości. Opóźnienia w księgowaniu dokumentów były m.in. skutkiem przedłużających się procedur kontrolnych i naruszały również znowelizowane, m.in. w wyniku zrealizowania wniosku pokontrolnego NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r., regulacje wewnętrzne zapisane w Zarządzeniu nr 98 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 10 listopada 2010 r., gdzie skrócono okres przeznaczony na kontrolę merytoryczną faktur (inwestycje budowlane) do 6 dni roboczych, a okres na kontrolę formalno-rachunkową – do 2 dni;
- 5) rzetelności nadzoru nad przeprowadzaną inwentaryzacją, w tym nad działalnością członków zespołów spisowych i sporządzanymi przez nich dokumentami. W arkuszach spisowych stwierdzono m.in. brak nazwisk i stanowisk służbowych osób wchodzących w skład zespołu spisowego, brak kompletu podpisów zespołu spisowego, złożenie podpisów przez inne osoby niż wymienione jako członkowie zespołu spisowego, nie zamieszczanie w arkuszach nazwiska, stanowiska służbowego i podpisu osoby materialnie odpowiedzialnej za inwentaryzowany majątek, brak daty przeprowadzenia spisu, niepodawanie numeru druku ścisłego zarachowania, niepodawanie nazwy i adresu jednostki inwentaryzacyjnej, a także wyznacznika pola spisowego (np. numeru lokalu spisowego);
- 6) rzetelności nadzoru nad gospodarką majątkiem. Niedostateczny nadzór w tym zakresie skutkował wykrytymi w toku inwentaryzacji różnicami inwentaryzacyjnymi, powstałymi - jak stwierdziła komisja inwentaryzacyjna - m.in. z powodu nie powiadomienia odpowiednich komórek ewidencyjnych GDDKiA o likwidacji sprzętu, nieścisłości w zakresie nazewnictwa, zaliczenia przez zespoły spisowe składników majątku prywatnego do mienia GDDKiA, naklejania tych samych numerów inwentarzowych na różne składniki mienia, bądź nierozliczenia się osób kończących pracę z pobranego mienia.

Ponadto w dwóch przypadkach, na 10 zbadanych stwierdzono, iż faktyczna lokalizacja użytkowania zinwentaryzowanych przedmiotów była inna niż wynikało to z arkuszy spisowych;

7) wdrażania Zintegrowanego Systemu Wspomagania Zarządzania (ZSWZ) w centrali GDDKiA oraz 16 oddziałach. Krytyczne uwagi NIK w tym zakresie dotyczą w szczególności:

- niewystarczającego przygotowania wstępnego etapu wdrożenia tego systemu, w tym modułów finansowych objętych systemem (zaniechanie ujednoczenia polityki finansowej oraz określenia zakresu i struktury sprawozdawczości centrali i oddziałów GDDKiA), co później skutkowało m.in. koniecznością zmiany koncepcji biznesowej projektu, zmianami w konfiguracji oprogramowania, a także koniecznością prowadzenia równoczesnej ewidencji w starym systemie C-Land i nowym SAP oraz dodatkowymi kosztami w wysokości 76 tys. zł na rzecz wykonawcy,
- niezrealizowania w całości wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego m.in. wdrażania ZSWZ w centrali i wszystkich oddziałach GDDKiA. System miał obejmować całokształt działalności urzędu i zapewnić przekazywanie informacji na wszystkich szczeblach organizacji. Ponadto ustalono, że niezrealizowano decyzji Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 lutego 2010 r. w sprawie zakończenia w dniu 1 lipca 2010 r. eksploatacji dotychczasowego systemu C-Land.

Niewystarczające przygotowanie GDDKiA do wdrożenia przedmiotowego systemu, polegające na nieprecyzyjności zapisów kontraktu, wydanie certyfikatu mimo niesprawności systemu, zmiana koncepcji biznesowej projektu w toku realizacji prac, a także niedostateczny nadzór nad realizacją kontraktu ze strony GDDKiA mogą skutkować dalszymi opóźnieniami w jego realizacji, dodatkowymi kosztami oraz ograniczeniem lub nawet utratą przez GDDKiA podstaw do regresu wobec wykonawcy praw z tytułu kar umownych za niedotrzymanie terminów realizacji i jakości prac.

8) działań GDDKiA w zakresie wykonania zobowiązań wobec firmy STRABAG, lidera konsorcjum budującego autostradę A-4 Zgorzelec – Krzyżowa na odcinku Wykroty -Krzyżowa. Działania wobec tej firmy doprowadziły do zapłacenia odsetek za zwłokę w kwocie 124.606,11 zł. Zapłata tych odsetek firmie STRABAG wypełnia – w ocenie

NIK – hipotezę normy określonej w przepisie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114), gdyż nastąpiło łączne spełnienie następujących przesłanek: w GDDKiA nie wykonano zobowiązania, którego termin płatności upłynął, zapłacono odsetki i pomiędzy niewykonaniem zobowiązania a zapłatą odsetek istnieje związek przyczynowo-skutkowy. Negatywnie oceniając działania GDDKiA w tym zakresie, NIK uwzględniła m.in. następujące fakty i okoliczności:

- w dniu 28 października 2009 r. firma STRABAG wystawiła fakturę na kwotę 298.895,74 € netto i 276.265,15 zł VAT. Termin płatności (49 dni) upływał w dniu 25 grudnia 2009 roku. Część płatności, tj. 13.630,23 € netto została zapłacona w dniu 28 grudnia 2009 roku. Z powodu przekroczenia na fakturze wartości zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej (zapisanej w umowie z wykonawcą) o 285.265,51 € (348.023,92 € brutto), kwota zobowiązania nie została uregulowana w wyznaczonym terminie, mimo rzeczywistego wykonania dodatkowo zleconych robót budowlanych (obejmujących przejścia dla płazów i zwierząt, przepust, wygrodenia naprowadzające i ogrodzenia), co zostało potwierdzone przez Inżyniera Projektu i Kierownika Projektu. Zaległa część kwoty faktury została uregulowana dopiero w dniu 23 listopada 2010 roku. Podpisanie przez Kierownika Projektu Przejściowego Świadectwa Płatności (PŚP) i faktury na pełną kwotę, a następnie zatwierdzenie do zapłaty jej niewielkiej części było decyzją o istotnych skutkach finansowych (odsetki), która jednak ze strony GDDKiA nie spotkała się z należyłą uwagą, a przede wszystkim – z właściwą reakcją osób nadzorujących i monitorujących działania Kierownika Projektu, zatrudnionych przede wszystkim w Oddziale GDDKiA we Wrocławiu,
- faktura wykonawcy robót wpłynęła do Oddziału GDDKiA we Wrocławiu w dniu 6 listopada 2009 r. W okresie od dnia 6 listopada do 14 grudnia była ona weryfikowana przez Kierownika Projektu, przekraczając o 7 dni okres, w którym możliwe było zgłoszenie korekty PŚP, tj. zakresu i wartości wykonanych robót.,
- kwestia podpisania aneksu zwiększającego wartość zleconych robót trwała od początku listopada 2009 r. (wpływ faktury do Oddziału GDDKiA we Wrocławiu) aż do końca sierpnia roku następnego (wysłanie aneksu do wykonawcy). Kierownik Projektu, Inżynier Projektu i osoby nadzorujące budowę A-4 na odcinku Wykroty –

Krzyżowa w centrali GDDKiA, a przede wszystkim w Oddziale GDDKiA we Wrocławiu, nie podjęły z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym inicjatywy w zakresie wyjaśnienia konieczności podpisania aneksu do umowy, zwiększającego wartość robót, mimo wcześniejszego precedensu w podobnej sprawie i uzyskania we wrześniu 2009 r. wytycznych Urzędu Zamówień Publicznych dopuszczających możliwość aneksowania umowy w takich przypadkach oraz pisma firmy STRABAG sygnalizującego naliczenie odsetek w przypadku opóźnienia płatności. W ocenie NIK, w sytuacji, gdy umowa miała charakter dodatkowy do umowy podstawowej, zakres rzeczowy robót został jednoznacznie uzgodniony, kontrakt z wykonawcą miał charakter obmiarowy (a nie ryczałtowy), należności były naliczane i regulowane na podstawie faktycznie wykonanych ilości prac i po uzgodnionych cenach jednostkowych, wykonanie robót zostało potwierdzone przez Kierownika Projektu i Inżyniera Projektu (podpisano PŚP), kwestia podpisania aneksu zwiększającego wartość zlecenia była formalnie ważna, ale nie była merytorycznie rozstrzygająca dla terminowego uregulowania płatności za roboty, których wykonania nikt nie kwestionował. Należy też uwzględnić okoliczność, iż w tym czasie nie dokonano jeszcze ostatecznego rozliczenia kontraktu z firmą STRABAG,

- w czasie zmiany na stanowisku Kierownika Projektu, szczególną odpowiedzialność ponosiły osoby nadzorujące prace byłego i nowego Kierownika Projektu, które nie wykonały rzetelnie swoich zadań w tym zakresie. Odnosi się to przede wszystkim do pracy Oddziału GDDKiA we Wrocławiu, który z Kierownikiem Projektu podpisał umowę o pracę oraz ją nadzorował i który miał pełnomocnictwa do podpisania ewentualnego aneksu.

Niezależnie od powyższych ustaleń stwierdzono, że w 2010 r. do efektów rzeczowych działalności GDDKiA (będących przede wszystkim skutkiem nakładów inwestycyjnych, poniesionych w poprzednich latach) należy zaliczyć oddanie do użytkowania 207,8 km nowych dróg krajowych (na 110,1 km planowanych), w tym 9,7 km autostrad (plan – 2,2 km), 129,98 km dróg ekspresowych (plan – 107,9 km) oraz 11 obwodnic (plan - 10 obwodnic) o długości 58,4 km. Wzmocniono również konstrukcje sieci drogowej do nacisku 11,5 t/oś na długości 550 km.



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

- 1) podjęcie skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania wymagalnych należności pozostałych do zapłaty;
- 2) bieżące regulowanie zobowiązań z tytułu wykonanych zadań inwestycyjnych, zwłaszcza finansowanych ze środków KFD;
- 3) poprawę stopnia wykonania planu wydatków majątkowych i bieżących z poszczególnych źródeł ich finansowania;
- 4) rzetelne przeprowadzanie inwentaryzacji i sporządzanie w tym zakresie dokumentów;
- 5) rzetelne wykonywanie obowiązków przez osoby odpowiedzialne za nadzór i monitoring realizacji kontraktów oraz rozliczenia w tym zakresie;
- 6) podjęcie stosownych działań zmierzających do zakończenia prac nad wdrożeniem ZSWZ zarówno w centrali GDDKiA, jak i wszystkich oddziałach.

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 oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia 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 uchwały Kolegium NIK.

z pozostaniem  
