



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.005.03.2016

P/16/012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24

kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/012 - Wycena i windykacja należności niepodatkowych Skarbu Państwa
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/27/2016 z dnia 29 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/48/2016 z dnia 28 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Kondraciuk, Dyrektor Oddziału (od 17 lutego 2016 r.), poprzednio Tomasz Kwieciński (od 14 lipca 2015 r. do 16 lutego 2016 r.) i Łukasz Lendner (od 1 lipca 2013 r. do 13 lipca 2015 r.) (dowód: akta kontroli str. 5-10)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. oraz okres wcześniejszy lub późniejszy, jeżeli ma związek z przedmiotem kontroli.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ wycenę i windykację należności niepodatkowych Skarbu Państwa przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie (dalej: Oddział GDDKiA w Warszawie lub Oddział).

W 10 z 34 skontrolowanych należności, tj. w 29,4% przypadków, na łączną kwotę 5.841.217,53 zł, NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie terminowości prowadzenia windykacji, co było działaniem nierzetelnym oraz stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² i procedur wewnętrznych. Nieprawidłowości dotyczyły głównie braku właściwych działań w zakresie terminowości wystawiania not księgowych dłużnikom oraz występowania na drogę sądową w przypadku zalegania przez dłużników z zapłatą należności. W każdej z zakwestionowanych spraw, pomimo braku obiektywnych i niezależnych od kontrolowanej jednostki przyczyn³, nie podejmowano działań przez co najmniej sześć miesięcy, a w siedmiu z nich przez ponad 12 miesięcy do prawie trzech lat. Mimo iż nie skutkowało to przedawnieniem należności, NIK zauważa, że rośnie ryzyko ich niewyegzekwowania, zwłaszcza że należności tych nie odzyskano do zakończenia kontroli. Z uwagi na niedokonywanie odpisów aktualizujących od należności spornych, które na dzień 31 grudnia 2015 r. wynosiły 257.366,5 tys. zł, oraz nieujmowania na bieżąco w księgach rachunkowych odsetek

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej ani negatywnej stosuje się ocenę opisową.

² Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

³ Przykładowo obiektywną i niezależną przyczyną może być szczególnie skomplikowany charakter spraw i sporów.

w kwocie ponad 18.000,0 tys. zł od niezapłaconych należności, NIK ocenia negatywnie również prawidłowość wyceny należności Krajowego Funduszu Drogowego. Spowodowane to było zastosowaniem zasad rachunkowości określonych zarządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, które były niezgodne z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ oraz rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości⁵. Ponadto w związku z brakiem wystarczającej współpracy między komórkami organizacyjnymi Oddziału, w dwóch przypadkach operacje gospodarcze zaliczono do niewłaściwego okresu sprawozdawczego.

NIK nie wnosi uwag do współpracy Oddziału GDDKiA w Warszawie z Prokuraturą Generalną Skarbu Państwa (dalej: PGSP), z wyjątkiem jednego przypadku, gdzie z powodu braków w dokumentacji, utrudnione było rzetelne monitorowanie przez Oddział przebiegu windykacji należności.

Skala i wymiar nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli świadczy o nieskutecznie funkcjonującym systemie kontroli zarządczej w badanym obszarze i wskazuje na konieczność wzmocnienia nadzoru sprawowanego przez kierownika kontrolowanej jednostki.

W pozostałym zakresie objętym kontrolą NIK nie stwierdziła nieprawidłowości, nie miało to jednak wpływu na ocenę ogólną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Należność i efektywność dochodzenia należności niepodatkowych Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

Należności Oddziału GDDKiA w Warszawie obejmowały:

- a) należności z tytułu dochodów budżetowych, w tym odszkodowania za uszkodzone mienie, zwrot kosztów energii elektrycznej zasilającej oświetlenie drogowe na terenie gmin, dochody z najmu i dzierżawy, kary umowne, wpływy ze sprzedaży majątku;
- b) należności Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD), obejmujące głównie kary i opłaty drogowe wynikające z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶ oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷; należności wynikające z ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych⁸; należności z tytułu solidarnej odpowiedzialności wynikającej z art. 647¹ §5 kodeksu cywilnego⁹; kary umowne z tytułu nienależytego lub nieterminowego wykonania umowy, stanowiące dochód KFD na podstawie ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 415)

W latach 2011-2015 istotnie wzrósł stan należności ogółem z 14,2 mln zł na koniec 2011 r. do 308,4 mln zł na koniec 2015 r., z czego 4,7% stanowiły należności

⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.).

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1440.

⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 837.

⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 641 ze zm.

z tytułu dochodów budżetowych, a pozostałe – należności na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, które były ewidencjonowane i windykowane przez kontrolowaną jednostkę. Wzrost należności wynikał głównie ze wzrostu należności spornych (z 0,5 mln zł do 260,0 mln zł). Obejmowały one przede wszystkim należności na rzecz KFD (257,4 mln zł) i dotyczyły głównie naliczonych przez Oddział kar umownych oraz rozliczeń z wykonawcami inwestycji drogowych tytułem dokonanych przez Oddział GDDKiA w Warszawie płatności na rzecz podwykonawców. Udział zaległości (tj. bezspornych należności, których termin płatności minął) w należnościach ogółem wynosił 0,2% w 2015 r. (609,7 tys. zł) wobec 2,0% w 2011 r. (279,1 tys. zł). W kwocie zaległości na koniec 2015 r., należności przeterminowane do roku stanowiły 41,8%, a powyżej roku do trzech lat – 57,9%.

W 2015 r., głównie z powodu umarzania postępowań komorniczych, umorzono należności w kwocie 22,1 tys. zł, które zostały spisane z ewidencji. Ponadto w wyniku ugody sądowej dotyczącej zmniejszenia dłużnikowi naliczonej kary umownej, dokonano spisania należności w kwocie 116,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 13-42, 415-416)

W Oddziale w 2015 r. wprowadzono do stosowania zarządzenie nr 63 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie procedury windykacji należności w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, określające zasady windykacji należności pobieranych przez centralę i oddziały GDDKiA, stanowiących dochody budżetu państwa oraz przychody Krajowego Funduszu Drogowego. Na polecenie centrali GDDKiA, Oddział sporządza kwartalny monitoring należności dla Dyrekcji GDDKiA oraz dla Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (wcześniej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju), a także przekazuje kwartalną analizę dochodów i wydatków.

Zgodnie z zarządzeniem nr 63 za przeprowadzenie procedury windykacji przez Oddział GDDKiA, w tym za jej koordynację, odpowiedzialny jest Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Ekonomiczno-Finansowych. W przypadku braku zapłaty należności, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹, Wydział Finansowo-Księgowy wystawia upomnienia, a następnie przy braku wpłaty wystawia tytuł wykonawczy i przekazuje do urzędu skarbowego w celu podjęcia działań egzekucyjnych. Dla należności, do których nie stosuje się ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wysyła się wezwanie do zapłaty, a w przypadku braku wpłaty przekazuje się dokumentację do Wydziału Prawnego, który podejmuje działania w zależności od charakteru sprawy, w tym kieruje sprawę na drogę postępowania sądowego.

Oddział prowadził kontrolę terminowości zapłaty należności z wykorzystaniem stosowanego systemu finansowo-księgowego. Podejmowano działania informacyjne wobec dłużników, zmierzające do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązku zapłaty należności.

(dowód: akta kontroli str. 52-69, 336-351, 628-637)

Badaniem objęto próbę 34 należności, których termin zapłaty minął na dzień 31 grudnia 2015 r. o łącznej wartości 258.961,9 tys. zł, w tym 13 pozycji należności spornych o wartości 258.629,5 tys. zł, z czego kwota 257.183,9 tys. zł dotyczyła należności Krajowego Funduszu Drogowego (8 pozycji). W wyniku badania w 10 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości. W pozostałym zakresie ustalono, że:

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.

- w przypadku należności publiczno-prawnych przesyłano dłużnikom upomnienia oraz wystawiano tytuły wykonawcze, a w przypadku należności cywilnoprawnych podejmowano działania zmierzające do skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego,
- w przypadku zasądzenia należności na rzecz Skarbu Państwa i dalszego braku zapłaty, Oddział występował do komornika z wnioskiem o wszczęcie egzekucji i monitorował działania komornika,
- w przypadku upadłości dłużnika, zgłoszono w wymaganym terminie wierzytelność do syndyka masy upadłości,
- kolejne czynności windykacyjne dokonywane były niezwłocznie, a przerwy między tymi czynnościami obiektywnie uzasadnione.

(dowód: akta kontroli str. 427-429)

Efektywność/skuteczność dochodzenia należności

W latach 2011-2015 stosunek należności (bez należności spornych i długoterminowych) oraz zaległości na koniec roku do roku poprzedniego, łącznie dla należności z tytułu dochodów budżetu państwa i Krajowego Funduszu Drogowego, kształtował się odpowiednio na poziomie 908,4%, 19,2%, 2.932,6%, 5,0%, i 1.492,1% dla należności i na poziomie 37,7%, 345,1%, 4.132,0%, 1,0% i 164,4% dla zaległości.

Znaczny wzrost należności/zaległości na koniec 2013 r. wynikał z powstania zaległości od wykonawcy w łącznej wysokości 38.548,8 tys. zł z tytułu kwot wypłaconych podwykonawcom realizującym usługi na jego rzecz, na podstawie ustawy o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych.

Na koniec 2014 r. odnotowano spadek należności/zaległości do kwoty odpowiednio 2.015,2 tys. zł i 370,8 tys. zł. Spowodowane to było powstaniem sporu w zakresie należności z wyżej wskazanym wykonawcą zamówienia publicznego i przeksięgowaniem należności do roszczeń spornych.

Wzrost należności na koniec 2015 r. w porównaniu do roku 2014 o 28.052,1 tys. zł spowodowany był natomiast wypłaceniem zaliczek dla wykonawców w łącznej kwocie 25.326,5 tys. zł.

Uwzględniając należności sporne, największy wzrost należności krótkoterminowych nastąpił w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. (1.752,0 tys. zł). Na koniec 2013 r. ich stan wynosił 95.243,3 tys. zł. W następnych dwóch latach należności rosły i na koniec 2014 r. wynosiły 118.212,7 tys. zł, a na koniec 2015 r. 290.059,7 tys. zł.

Zrealizowane dochody budżetu państwa i środki przekazane na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego kształtowały się w latach 2011, 2013-2014 na poziomie 12,7 - 14,3 mln zł. W 2012 r. wyniosły one blisko 28 mln zł, a w 2015 r. ponad 75 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1293-1553)

Na wzrost należności/zaległości w latach 2013-2015 decydujący wpływ miały roszczenia sporne dotyczące realizacji jednego kontraktu drogowego. Upadłość lidera konsorcjum realizującego ten kontrakt i problemy finansowe pozostałych konsorcjantów, spowodowały nieukończenie przez nich realizacji kontraktu. Kwota dochodzonych od Wykonawcy należności ma istotny wpływ na stan należności ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 1716-1726)

W latach 2011-2015 Oddział GDDKiA w Warszawie zawarł dwie umowy z zewnętrznymi kancelariami prawnymi na obsługę między innymi spraw związanych z egzekucją należności. W ramach umowy zawartej na okres od 19 maja 2014 r. do 31 maja 2016 r., Oddział poniósł w 2015 r. wydatki związane z obsługą w zakresie egzekucji należności w wysokości 52,0 tys. zł. W przypadku umowy zawartej na okres do 1 lipca 2008 r. do 30 czerwca 2012 r., dokumentacja posiadana przez Oddział GDDKiA w Warszawie, nie pozwala na wyodrębnienie kosztów dotyczących realizowanych usług w tym zakresie.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie w sprawie ustalenia wydatków związanych z wynagrodzeniem pracowników realizujących zadania z zakresu windykacji należności, wszystkie czynności związane z wewnętrzną obsługą wierzytelności zostały wykonane przez pracowników Oddziału w ramach wynagrodzenia za pracę oraz wykonywanych obowiązków służbowych wynikających z zajmowanego stanowiska. Z uwagi na ilość spraw związanych z windykacją należności oraz różnorodność osób je prowadzących w analizowanym okresie, niemożliwe jest rzetelne ustalenie poziomu zaangażowania w daną sprawę poszczególnych pracowników Oddziału, a tym samym poprawne wyliczenie kosztów poniesionych w zakresie obsługi wierzytelności.

(dowód: akta kontroli str. 1683-1684, 1688-1708)

Dyrektor Oddziału GDDKiA w Warszawie podał, że w Oddziale nie weryfikowano adekwatności wielkości zatrudnienia do potrzeb wynikających z zakresu zadań dotyczących windykacji należności.

(dowód: akta kontroli str. 1727-1729)

W wyniku badania próby 10 największych zaległości, które zostały rozliczone w 2015 r. na łączną kwotę 258,2 tys. zł (w tym rozliczonych w wysokości 15,2 tys. zł jako umorzone i 83,0 tys. zł jako pomniejszenie należności na podstawie zawartej ugody) stwierdzono, że łączny koszt ich dochodzenia w całym okresie egzekucji wyniósł 13,0 tys. zł (w tym szacunkowy koszt wynagrodzenia pracowników bezpośrednio zajmujących się windykacją tych należności), tj. 5,0% rozliczonych zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 1574-1578, 1686-1687)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Z opóźnieniem przekazano do Wydziału Prawnego, celem podjęcia dalszych działań windykacyjnych, sprawę dotyczącą wezwania do zapłaty nr 8/KFD/2015 na kwotę 44.093,60 zł.

Wezwanie do zapłaty zostało doręczone dłużnikowi 28 kwietnia 2015 r. Po wpłynięciu prośby dłużnika o umorzenie należności, przez dwa miesiące (do końca czerwca 2015 r.) podejmowano nieskuteczne próby dostarczenia odmowy umorzenia i skontaktowania się z dłużnikiem w sprawie zapłaty należności. Dopiero po kolejnych ponad siedmiu miesiącach (19 lutego 2016 r.) wystawiono przedsądowe wezwanie do zapłaty nr 3/KFD/2016, podczas gdy zgodnie z § 2 pkt 13 zarządzenia nr 63 w sprawie procedury windykacji należności w GDDKiA, w przypadku braku wpłaty należności po wystawieniu wezwania do zapłaty, Zastępca Dyrektora ds. Ekonomicznych w Oddziale przekazuje w terminie 5 dni do komórki do spraw obsługi prawnej całą dokumentację sprawy wraz z uzasadnionym stanowiskiem merytorycznym – celem wydania opinii prawnej.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych wynika, że Oddział podjął działania w celu ustalenia adresu zamieszkania dłużnika, ponieważ niemożliwe jest prowadzenie dalszych czynności windykacyjnych przed doręczeniem dłużnikowi wezwania do zapłaty.

Z przekazanej NIK dokumentacji wynika jednak, że dopiero we wrześniu 2016 r., Naczelnik Wydziału Finansowo-Księgowego zwróciła się do Wydziału Prawnego o podjęcie odpowiednich działań, a Wydział Prawny w listopadzie 2016 r. wystąpił z wnioskiem o udostępnienie danych dłużnika z rejestru PESEL.

(dowód: akta kontroli str. 336-338, 502-507, 639, 643, 651-656, 788-810, 1562-1565)

2. Nie wystawiano na bieżąco not księgowych z tytułu kar umownych.

Wniosek w sprawie wystawienia noty obciążeniowej podmiotowi gospodarczemu na kwotę 471.273,18 zł z tytułu kary umownej w ramach umowy nr 104/2010 za niedotrzymanie terminu usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze pogwarancyjnym, naliczonej za okres od 29 września 2012 r. do 30 kwietnia 2015 r. wpłynął do Wydziału Finansowo-Księgowego dopiero 4 maja 2015 r. Zgodnie z wyliczeniem zawartym w ww. piśmie, wartość skumulowanych należności Oddziału na koniec 2012 r. wyniosła 46.526,97 zł, na koniec 2013 r. 228.632,53 zł, a na koniec 2014 r. 411.238,38 zł. W latach 2014-2015 Oddział kilkakrotnie wzywał wykonawcę do usunięcia usterek, jednak wykonawca nie wywiązywał się ze swoich zobowiązań, jednocześnie deklarując usunięcie wad w kolejnych terminach. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, Oddział GDDKiA nie wystawiał na bieżąco stosownych not obciążeniowych.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wynika, że naliczenie kar umownych dopiero w 2015 r. było podyktowane zamiarem naliczenia kar za pełny okres niewywiązywania się wykonawcy ze swoich obowiązków, jednak przed upływem okresu gwarancji. W ocenie NIK wcześniejsze wystawianie not nie tylko nie utrudniłoby dochodzenia roszczeń od wykonawcy, ale umożliwiłoby systematyczne ujmowanie powstałych należności w księgach rachunkowych jednostki, oraz prawdopodobnie zmobilizowałoby wykonawcę do wcześniejszego usunięcia wad i umożliwiło wcześniejsze rozpoczęcie ich windykacji.

(dowód: akta kontroli str. 555-558, 721-744)

3. Obciążanie gmin kosztami energii elektrycznej następowało z co najmniej dwuletnim opóźnieniem.

Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem dopiero w styczniu i lutym 2015 r. zwrócił się do Wydziału Finansowo-Księgowego z wnioskiem o obciążenie kwotą 339.446,27 zł gmin Mszczonów i Stare Babice kosztami energii elektrycznej za lata 2012-2013, a w październiku 2015 r. o wystawienie noty księgowej obejmującej należność od gminy Michałowice m.in. za lata 2013-2014 w kwocie 333.742,61 zł.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Ekonomiczno-Finansowych (w zastępstwie Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami) w wyjaśnieniach podała, iż wynikało to między innymi z konieczności dokonania szczegółowej weryfikacji i podziałów punktów świetlnych w terenie, jak również opracowania procedury rozliczania i obciążania gmin kosztami za energię elektryczną zasilającą oświetlenie drogowe na terenie gminy. Jednocześnie, za zgodne z art. 42 ust. 5

ustawy o finansach publicznych, uznano podejmowanie czynności zmierzających do wykonania zobowiązania w terminie do 3 lat, tj. przed terminem przedawnienia. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wynika ponadto, że długotrwałość przedmiotowych działań spowodowana była wyłącznie ich złożonością i czasochłonnością.

W ocenie NIK działania zmierzające od ustalenia należności od gmin powinny zostać przeprowadzone odpowiednio wcześniej, tak aby z chwilą rozpoczęcia ponoszenia przez Oddział GDDKiA kosztów oświetlania dróg generujących te należności, możliwe było obciążanie gmin odpowiednimi kosztami oświetlenia. Umożliwiłoby to wykazanie należności w księgach rachunkowych Oddziału już w latach 2012-2014, tj. we właściwych okresach sprawozdawczych, w których powstały należności, a także działałoby mobilizująco na dłużnika i umożliwiło wcześniejsze rozpoczęcie windykacji należności.

(dowód: akta kontroli str. 474-501, 708-720, 856-867, 1554-1561)

4. Z opóźnieniem podjęto działania windykacyjne wobec gminy Michałowice.

Po wystawieniu noty księgowej nr 202/2015/D z 12 października 2015 r. na kwotę 493.505,92 zł, dodatkową dokumentację dotyczącą należności przekazano gminie 29 stycznia 2016 r. Z dokumentacji przedstawionej NIK wynika, że następną czynnością w sprawie było wystawienie wezwania do zapłaty w dniu 10 października 2016 r. tj. dopiero po ponad ośmiu miesiącach. Zgodnie z §2 pkt 13 zarządzenia nr 63 w sprawie procedury windykacji należności w GDDKiA, w przypadku braku uregulowania należności, pracownik Wydziału Finansowego w Oddziale GDDKiA wysłał wezwanie do zapłaty. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Ekonomiczno-Finansowych wyjaśniła, że Oddział cały czas próbował polubownie, w drodze negocjacji z gminą, rozwiązać przedmiotowy problem. W ocenie Oddziału niecelowe jest sądowe dochodzenie należności w sytuacji, w której możliwe i zasadne jest polubowne rozwiązanie sporu. NIK zwraca jednak uwagę, że nie udokumentowano prób polubownego rozwiązania sporu po 29 stycznia 2016 r. Ponadto wystawienie wezwania do zapłaty nie jest równoznaczne ze skierowaniem sprawy na drogę sądową, a mogłoby przyczynić się do zmobilizowania dłużnika do zawarcia porozumienia w sprawie spłaty zadłużenia, którego i tak we wskazanym wyżej okresie nie udało się osiągnąć i Oddział ostatecznie wystawił wezwanie do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 336-338, 497-501, 709-716, 1562-1564)

5. Z prawie trzyletnim opóźnieniem podjęto czynności związane z wystąpieniem o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi sądowemu.

Pismem z dnia 20 września 2013 r. Naczelnik Wydziału Finansowo-Księgowego zwróciła się do Naczelnika Wydziału Prawnego z prośbą o podjęcie działań w celu wyegzekwowania wierzytelności w kwocie 40.663,80 zł wynikającej z prawomocnego wyroku Sądu Rejonowego w Wyszkowie w sprawie II K 289/12. O nadanie klauzuli wykonalności temu wyrokowi, Wydział Prawny zwrócił się dopiero pismem z 24 maja 2016 r. Z powyższego wynika, że wcześniej, tj. w okresie prawie trzech lat od września 2013 r. do kwietnia 2016 r., Wydział Prawny nie podjął odpowiednich działań w celu wyegzekwowania powyższej należności, w tym nie wystąpił o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Prawnego wynika, że terminowe podejmowanie czynności, o którym mowa w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, oznacza, że jednostka nie powinna doprowadzić do przedawnienia należności cywilnoprawnej. Tym samym podjęcie działań mających na celu dochodzenie należności, w szczególności przerywających bieg przedawnienia, oznacza

terminowe podejmowanie czynności, o których mowa w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem NIK, przy ocenie rzetelności podejmowanych działań w przypadku dochodzenia należności, oprócz kryterium przedawnienia, należy brać pod uwagę jeszcze inne czynniki, w tym sprawność działania jednostki w podejmowaniu czynności mających jak najszybciej doprowadzić do zapłaty należności, której termin zapłaty minął. W tym wypadku, okresy zwłoki bez obiektywnego i jednoznacznego uzasadnienia, należy uznać za niepotrzebne przedłużanie procesu windykacji należności, co może skutkować późniejszymi problemami z jej pełnym wyegzekwowaniem. Naczelnik Wydziału Prawnego wyjaśnił, że w tym przypadku upływ czasu pomiędzy uprawomocnieniem się wyroku karnego a otrzymaniem klauzuli wykonalności wyroku nie miał wpływu na interes Skarbu Państwa, oraz że w takich przypadkach podejmowane są przez Oddział działania w celu dobrowolnego uregulowania należności. W ocenie NIK możliwości Oddziału zostały w tym wypadku jednak wyczerpane, o czym świadczy przekazanie sprawy do Wydziału Prawnego przez służby księgowe. Zdaniem NIK, prawie trzyletnia zwłoka w podejmowaniu działań przez Wydział Prawny, przy braku jednoznacznych powodów jej trwania, świadczy o braku rzetelności w dochodzeniu należności i rodzi ryzyko trudności z jej pełnym wyegzekwowaniem, a nawet możliwość jej utraty.

(dowód: akta kontroli str. 449-455, 668, 671-672)

6. W dwóch przypadkach czynności związane z kierowaniem spraw na drogę sądową były podejmowane z kilkumiesięcznym opóźnieniem.

- a) W dniu 1 września 2014 r. Oddział podpisał z gminą Łomianki porozumienie dotyczące ponoszenia przez gminę kosztów oświetlenia drogi krajowej od września 2014 r. Pozew o zapłatę w postępowaniu upominawczym przeciwko gminie Łomianki obejmujący ujętą w księgach rachunkowych na koniec 2015 r. kwotę 159.219,74 zł dotyczącą należności za okres sprzed podpisania porozumienia, skierowano do Sądu Okręgowego w Warszawie pismem z 25 sierpnia 2015 r., tj. po upływie ponad 10 miesięcy od podpisania porozumienia z września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 456-473, 668, 672, 821-823)

- b) Z wniosku nr GDDKiA.O/Wa.D.4.0270.19.2015.KT Oddziału GDDKiA w Warszawie do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa z 29 stycznia 2015 r. o wszczęcie postępowania cywilnego przeciwko dwóm podmiotom gospodarczym wynika, że wystawione przez Oddział przedsądowe wezwanie do zapłaty należności objętej wnioskiem zostało odebrane przez dłużnika 7 lipca 2014 r. Z tego wynika, że ze skierowaniem powyższej sprawy, która obejmuje należność ujętą w księgach rachunkowych Oddziału w kwocie 3.715.671,59 zł, na drogę sądową w styczniu 2015 r. zwlekano przez ponad 6 miesięcy od lipca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 544-554, 669-672, 821-823)

7. Czynności związane z wystąpieniem o wydanie nakazu zapłaty należności przedłużyły się o ponad 12 miesięcy.

Pismem z dnia 29 września 2014 r. Naczelnik Wydziału Finansowo-Księgowego zwróciła się do Wydziału Obsługi Prawnej, Skarg i Wniosków z prośbą o podjęcie działań w celu wyegzekwowania należności w kwocie 544.680,39 zł od podmiotu gospodarczego na podstawie wystawionej noty księgowej nr 35/2014. W dniu 3 listopada 2014 r. zostało złożone w sądzie wezwanie do próby ugodowej, które jednak nie przyniosło efektu i ostatecznie po ponad

18 miesiącach, pismem z 2 maja 2016 r., skierowano pozew sądowy o wydanie nakazu zapłaty należności.

(dowód: akta kontroli str. 535-543, 669-672, 675-676, 821-823)

8. Czynności zmierzające do wyegzekwowania należności za faktury wystawione w latach 2013-2014 przedłużyły się o ponad 15 miesięcy.

Wydział Finansowo-Księgowy w dniu 22 czerwca 2015 r. zwrócił się do Wydziału Prawnego w celu podjęcia działań związanych z windykacją należności od podmiotu gospodarczego obejmującej m.in. kwotę 32.663,04 zł, na którą 31 grudnia 2014 r. wystawiono fakturę, a 23 lutego 2015 r. wezwanie do zapłaty nr 01/2015. Następnie 24 listopada 2015 r. dłużnikowi wystawiono wezwanie do zapłaty za fakturę z 2015 r. oraz jednocześnie przypominano o poprzednich nieuregulowanych fakturach z lat 2013-2015 na łączną kwotę 80.214,87 zł. W sierpniu 2016 r. Oddział zwrócił się i otrzymał od Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa zgodę na samodzielne prowadzenie sprawy o zapłatę, a w październiku 2016 r. trwały ostatnie prace nad pozwem. Z powyższego wynika, że przez ponad 15 miesięcy (tj. od momentu ww. pisma służb księgowych z 22 czerwca 2015 r.) do października 2016 r., oprócz ponaglenia dłużnika przy okazji wystawienia kolejnego wezwania do zapłaty w listopadzie 2015 r., nie podjęto innych działań zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu faktur wystawionych w 2013 i 2014 r., a w szczególności nie skierowano sprawy na drogę postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 590-604, 781-787, 821-823)

W kwestii opisanych w punktach 6-8 opóźnień w kierowaniu spraw na drogę sądową, Naczelnik Wydziału Prawnego wyjaśnił, że Oddział przed złożeniem powództwa w sądzie jest zobowiązany na podstawie kodeksu cywilnego oraz kodeksu postępowania cywilnego, do weryfikacji swojego żądania oraz przygotowania i złożenia w sądzie wszelkich dowodów, w celu udowodnienia swojego roszczenia. Naczelnik Wydziału Prawnego wskazał, że działania związane ze zgromadzeniem materiału dowodowego i jego oceną wymagają czasu. Poza tymi ogólnymi przyczynami, Naczelnik Wydziału Prawnego nie wskazał jednak konkretnych okoliczności uzasadniających zwłokę w skierowaniu spraw na drogę sądową w powyższych przypadkach.

Zdaniem NIK niezbędne jest, aby ewentualne dłuższe okresy zwłoki w kierowaniu sprawy na drogę postępowania sądowego miały odpowiednie uzasadnienie.

(dowód: akta kontroli str. 668-672, 781-783, 821-823)

Ocena częściowa

NIK negatywnie ocenia należytość i efektywność dochodzenia należności niepodatkowych przez Oddział GDDKiA w Warszawie.

2. Współpraca pomiędzy Prokuraturą Generalną Skarbu Państwa a Oddziałem GDDKiA w Warszawie w zakresie windykacji należności niepodatkowych Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W Oddziale GDDKiA w Warszawie prowadzony jest od 2011 r. elektroniczny rejestr cywilnych spraw sądowych. Dotyczy on spraw prowadzonych przez Oddział lub we współpracy z Prokuraturą Generalną Skarbu Państwa. Zawiera on między innymi informacje identyfikujące drugą stronę postępowania, opis sprawy oraz jej stan.

(dowód: akta kontroli str. 635, 638)

Jak podała Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Ekonomiczno-Finansowych, rejestr jest wykorzystywany do monitorowania przebiegu spraw a także do przekazywania

informacji o prowadzonych sprawach do centrali GDDKiA lub Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 636)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Ekonomiczno-Finansowych podała, że w Oddziale nie opracowano wewnętrznych zasad współpracy z PGSP. Współpraca ta odbywała się na zasadach określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa z właściwymi podmiotami przy wykonywaniu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa i zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz przy wydawaniu opinii prawnych¹².

(dowód: akta kontroli str. 636)

W 2015 r. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa prowadziła zastępstwo procesowe Oddziału GDDKiA w Warszawie w czterech sprawach o zapłatę należności przeciwko:

1. Towarzystwu ubezpieczeniowemu o zapłatę kwoty 15.488.027,00 zł z gwarancji ubezpieczeniowej, zabezpieczającej dostawę kruszywa w ramach umowy z wykonawcą na budowę odcinka autostrady A-2.
2. Wykonawcy usługi o zapłatę kar umownych za zwłokę w wykonywaniu dokumentacji projektowej dot. Południowej Obwodnicy Warszawy, w wysokości 3.901.788,94 zł.
3. Osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą o zapłatę kar umownych za nieterminowe usunięcie wad i usterek w związku z realizowanymi pracami budowlanymi w wysokości 541.579,57 zł z odsetkami ustawowymi.
4. Gminie Dąbrówka o zwrot poniesionych przez GDDKiA opłat za energię elektryczną przeznaczoną na oświetlenie, w wysokości 111.750,00 zł.

W wyniku badania dokumentacji powyższych czterech spraw w zakresie współpracy Oddziału z PGSP, w przypadku trzech stwierdzono, że Oddział terminowo na wezwanie PGSP, przekazywał informacje i dokumenty oraz zajmował stanowiska co do okoliczności powstałych w trakcie prowadzonych postępowań. Informacje i dokumenty były przekazywane zgodnie z trybem określonym w § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa (...).

(dowód: akta kontroli str. 1636-1769)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Oddział GDDKiA w Warszawie nie posiadał dokumentów w sprawie dotyczącej współpracy Oddziału z PGSP przeciwko gminie Dąbrówka o zwrot poniesionych przez GDDKiA opłat za energię elektryczną przeznaczoną na oświetlenie.

Z wyjaśnień Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie odnośnie braku dokumentów w przedmiotowej sprawie wynika, że osoby, które w ramach komórki do spraw obsługi prawnej zajmowały się tą sprawą nie pracują już w Oddziale. Wydział Prawny Oddziału niezwłocznie po stwierdzeniu braku dokumentów podjął działania w celu odtworzenia akt, zwracając się do PGSP o przesłanie kopii całej dokumentacji w tej sprawie. Wydział Prawny Oddziału posiada częściowo odtworzone dokumenty. Z wyjaśnień Dyrektora wynika również, że po zakończeniu kontroli NIK, przeprowadzanej jednocześnie w Oddziale GDDKiA w Warszawie i PGSP, Wydział Prawny Oddziału zwróci się do PGSP o przesłanie kopii

¹² Dz.U. Nr 190 poz. 1477, ze zm.

pozostałych dokumentów, tak aby odtworzyć całość dokumentacji przedmiotowej sprawy.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, brak dokumentów w sprawie gminy Dąbrówka spowodowany był nieprzestrzeganiem przez pracowników Oddziału przepisów instrukcji kancelaryjnej¹³ w zakresie zasad przechowywania dokumentacji w komórkach organizacyjnych. W konsekwencji, zdaniem NIK, utrudnione było rzetelne monitorowanie przebiegu windykacji należności od gminy Dąbrówka.

(dowód: akta kontroli str. 1582, 1585, 1750, 1876)

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

NIK ocenia pozytywnie działalność jednostki w badanym zakresie.

3. Ewidencja należności niepodatkowych Skarbu Państwa

Polityka rachunkowości obowiązująca w 2015 r. w Oddziale GDDKiA w Warszawie została wprowadzona zarządzeniem nr 21 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 23 lutego 2015 r. Plan kont oraz przyjęta polityka (zasady) rachunkowości w zakresie należności dostosowane były do specyfiki działalności jednostki oraz spełniały wymogi określone w ustawie o rachunkowości i rozporządzeniu w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, z wyjątkiem zapisów dotyczących tworzenia odpisów aktualizujących i ujmowania w księgach rachunkowych odsetek od należności dotyczących Krajowego Funduszu Drogowego. Polityka (zasady) rachunkowości zostały dostosowane do obowiązujących przepisów w 2016 r., co opisano w niniejszym wystąpieniu w rozdziale „Wycena niepodatkowych należności Skarbu Państwa”.

Ewidencja szczegółowa do kont zespołu 2 umożliwiała wyodrębnienie poszczególnych grup rozrachunków i rozliczeń, ustalenie przebiegu rozliczeń oraz stanu należności, rozliczeń i roszczeń spornych z podziałem według kontrahentów, a przy rozliczaniach środków europejskich również odpowiednio w podziale na programy lub projekty. Ewidencja w zakresie dochodów i wydatków budżetowych (tj. z wyłączeniem rozrachunków dotyczących Krajowego Funduszu Drogowego) prowadzona była według podziałek klasyfikacji budżetowej.

Stosowany w jednostce system finansowo-księgowy jest zintegrowanym systemem obsługującym procesy zachodzące w jednostce, w tym także procesy związane z zarządzaniem należnościami. Dostarcza on dane zagregowane, a generowane raporty umożliwiają pozyskiwanie danych w zakresie obsługi należności, w tym wyszukiwanie po nazwie dłużnika, kwocie należności, terminie spłaty. System pozwala również na generowanie raportów obejmujących przekroczenia terminów płatności. Dane pochodzące z systemu wykorzystywane są między innymi przy raportowaniu należności do centrali GDDKiA, sporządzaniu sprawozdań oraz windykacji należności.

(dowód: akta kontroli str. 43-69, 157-281, 417-418, 631, 868-869)

Roczna inwentaryzacja w Oddziale GDDKiA w Warszawie obejmująca stan należności została przeprowadzona z zachowaniem terminów określonych w art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Inwentaryzację należności

¹³ Zgodnie z §37 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 61 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt, instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych w GDDKiA, dokumentacja powinna być zabezpieczona przed wglądem osób postronnych, uszkodzeniem, zniszczeniem i utratą. Do 31 grudnia 2015 r. w tym zakresie obowiązywały przepisy §20 ust. 1 Instrukcji kancelaryjnej dla GDDKiA, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 8 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie ustalenia wykazu akt i wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej dla GDDKiA, zgodnie z którym akta spraw zakończonych przechowywane są w komórkach organizacyjnych przez dwa lata; po upływie tego terminu należy przekazać je do archiwum zakładowego.

przeprowadzono zgodnie z Instrukcją inwentaryzacyjną¹⁴ poprzez uzgodnienie stanu sald z kontrahentami na dzień 30 października 2015 r. W przypadku niepotwierdzenia sald bądź potwierdzenia w innej kwocie niż widniejące w księgach rachunkowych Oddziału GDDKiA w Warszawie, dokonano weryfikacji sald na podstawie dokumentów znajdujących się w jednostce.

(dowód: akta kontroli str. 870-969)

Badanie przeprowadzono na próbie 34 pozycji należności, o której mowa w pierwszym rozdziale niniejszego wystąpienia. Należności zaksięgowano na prawidłowym koncie syntetycznym i analitycznym. Z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości, które nie skutkowały obniżeniem oceny częściowej, należności przypisano do właściwego okresu sprawozdawczego, a ewidencja należności była kompletna. W badanej próbie nie stwierdzono należności nieściągalnych i przedawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 40-42, 417-420)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W wyniku nierzetelnie przeprowadzonej weryfikacji spraw sądowych na dzień 31 grudnia 2015 r. prowadzonych przez Wydział Prawny, stan należności ogółem na koniec 2015 r. został zaniżony o 111.750,00 zł z tytułu opłat ze energię elektryczną przeznaczoną na oświetlenie dróg dotyczących gminy Dąbrówka. Dopiero w wyniku przeprowadzonej w sierpniu 2016 r. weryfikacji spraw sądowych, do ksiąg rachunkowych wprowadzono należność sporną w powyższej kwocie. Zgodnie z art. 20 ustawy o rachunkowości, należność ta powinna być ujęta w księgach rachunkowych już w latach wcześniejszych, ponieważ w 2012 r. Oddział zwrócił się do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa o wszczęcie postępowania sądowego przeciwko gminie Dąbrówka o zwrot poniesionych przez Skarb Państwa kosztów oświetlenia, a w 2013 r. PGSP złożyła powództwo przeciwko gminie.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Ekonomiczno-Finansowych wynika, że Wydział Finansowo-Księgowy dokonał weryfikacji należności spornych na dzień 31 grudnia 2015 r. porównując dane z ksiąg rachunkowych ze spisem spraw prowadzonych przez Wydział Prawny. Spis ten został opracowany przez Wydział Finansowo-Księgowy. W spisie tym gmina Dąbrówka nie była ujęta, ze względu na brak dokumentów w tej sprawie w księgowości (należność od Gminy została wyksięgowana w 2011 r.). Spis ten miał zostać zweryfikowany przez Wydział Prawny, o czym świadczy wiadomość elektroniczna z 26 stycznia 2016 r. wysłana przez Naczelnika Wydziału Finansowo-Księgowego do pracowników Wydziału Prawnego. Naczelnik Wydziału Prawnego wyjaśnił, że stosownie do ustaleń wewnętrznych, Wydział Prawny jest jedynie zobowiązany do uzupełniania na bieżąco informacji, w udostępnionej Wydziałowi tabeli wierzytelności. Nieścisłość w istniejącej tabeli została zidentyfikowana przez Wydział Prawny w sierpniu 2016 r. i niezwłocznie poprawiona.

(dowód: akta kontroli str. 430-448, 639, 643, 648-650, 811-813)

2. Należność Oddziału, uchylona na drodze postępowania sądowego, została ujęta w księgach rachunkowych z ponad półrocznym opóźnieniem, co skutkowało naruszeniem art. 20 ustawy o rachunkowości i zawyżeniem należności Oddziału na koniec 2015 r. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami dnia 27 listopada 2015 r. otrzymał prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 2014 r.

¹⁴ Załącznik do zarządzenia nr 89 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 1 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej w GDDKiA (ze zm.).

sygn. akt VI SA/Wa 1923/13 uchylający decyzję GDDKiA z 11 kwietnia 2013 r. o nałożeniu na osobę fizyczną kary pieniężnej na kwotę 33.600,00 zł z odsetkami za zajęcie pasa drogowego. Wyrok ten został przekazany do Wydziału Finansowo-Księgowego dopiero 3 czerwca 2016 r., tj. po ponad 6 miesiącach od jego otrzymania, co było niezgodne z Instrukcją sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz skutkowało wyksięgowaniem powyższej należności z ksiąg rachunkowych Oddziału dopiero w 2016 r., zamiast w 2015 r.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Ekonomiczno-Finansowych udzielonych w zastępstwie Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wynika, że Wydział Uzgodnień i Zagospodarowania Przestrzennego błędnie zinterpretował, że przekazując w 2015 r. dokumenty dotyczące zwrotu kosztów postępowania sądowego w niniejszej sprawie, zakończył sprawę i wywiązał się z obowiązku przekazania dokumentacji do Wydziału Finansowo-Księgowego.

W ocenie NIK, z powyższych wyjaśnień wynika jednak również, że Wydział Finansowo-Księgowy, wraz z dokumentacją przekazaną w 2015 r. przez Wydział Uzgodnień i Zagospodarowania Przestrzennego, otrzymał informację o wyroku uchylającym należność i w związku z tym powinien ją wyksięgować już w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 364-402, 583-589, 776-780)

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie ewidencję należności niepodatkowych Skarbu Państwa.

4. Wycena niepodatkowych należności Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

Badanie przeprowadzono na próbie 34 pozycji należności, o której mowa w pierwszym rozdziale niniejszego wystąpienia. W badanej próbie stwierdzono, że kwota należności głównej wynikała z odpowiedniego tytułu prawnego. W przypadku należności z tytułu dochodów budżetowych, kwota należności obejmowała należne odsetki. Wartość bilansowa należności z tytułu dochodów budżetowych korygowana była o odpisy aktualizujące ich wartość zgodnie z procedurą określoną w polityce rachunkowości. Na koniec 2015 r. wartość odpisów aktualizujących wyniosła 393.546,07 zł.

(dowód: akta kontroli str. 411, 421)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Oddziale nie dokonywano odpisów aktualizujących wartość należności Krajowego Funduszu Drogowego. Na dzień 31 grudnia 2015 r. w Oddziale GDDKiA w Warszawie zaewidencjonowano należności na rzecz KFD w łącznej kwocie 293.932,9 tys. zł, w tym należności sporne, tj. kwestionowane przez dłużników oraz z których zapłatą dłużnik zalega na kwotę 257.366,5 tys. zł (83,5% należności Oddziału). W grupie należności spornych KFD występowały należności od dłużników postawionych w stan likwidacji lub upadłości na kwotę co najmniej 67.733,8 tys. zł (22,0% należności Oddziału). Należności przeterminowane KFD (w tym sporne) powyżej roku według stanu na koniec 2015 r. wynosiły 39.199,3 tys. zł (12,7% należności Oddziału). Niedokonywanie odpisów aktualizujących od należności KFD było zgodne z załącznikiem nr 3 do polityki rachunkowości GDDKiA. Jednocześnie postępowanie takie było sprzeczne z ustawą o rachunkowości, ponieważ zgodnie z art. 35b ustawy, wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego w odniesieniu m.in. do należności od dłużników postawionych w stan likwidacji lub upadłości; należności kwestionowanych przez dłużników oraz z których zapłatą dłużnik zalega; a także należności przeterminowanych lub nieprzeterminowanych o znacznym stopniu

prawdopodobieństwa nieściągalności. Na podstawie art. 4 ustawy o rachunkowości, jednostka może w ramach przyjętych zasad (polityki) rachunkowości stosować uproszczenia tylko wtedy jeżeli nie wywiera to istotnie ujemnego wpływu na realizację obowiązku polegającego na rzetelnym i jasnym przedstawianiu sytuacji majątkowej i finansowej. W ocenie NIK, biorąc pod uwagę, że należności KFD mają wysoki udział w łącznej kwocie należności Oddziału, to kierując się zasadą istotności, od tych należności powinno się utworzyć odpisy aktualizujące. Natomiast w sytuacji sprzeczności polityki rachunkowości z ustawą o rachunkowości, należało wystąpić do kierownika jednostki o zmianę polityki. Zastępca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych wyjaśniła, że Oddział w powyższej sprawie postępował zgodnie z obowiązującą polityką rachunkowości i nie zwracał się w 2015 r. do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie zmiany polityki w tym zakresie. Biuro Ekonomiczno-Finansowe w centrali GDDKiA wystosowało 18 sierpnia 2016 r. pismo do Ministerstwa Finansów w kwestii ujmowania odpisów aktualizujących należności KFD i w związku z otrzymaną odpowiedzią, w październiku 2016 r. wprowadzono do polityki rachunkowości obowiązek tworzenia odpisów aktualizujących również od należności KFD. Zastępca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych wyjaśniła, ponadto że służby finansowo-księgowe odbywają cykliczne narady, na których omawiane są bieżące problemy i wątpliwości oraz zmiany przepisów. Na tej podstawie podejmowane są przez kierownictwo działania usprawniające, naprawcze i rozwiązujące problemy. Według wyjaśnień, zagadnienie odpisów aktualizujących było przedmiotem narady i przyczyniło się do wystąpienia do Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 13-38, 173, 644, 658-667, 817-820)

2. W badanej próbie stwierdzono nieujmowanie w księgach rachunkowych odsetek od należności KFD w przypadku 6 dłużników. Kwota niezewidencjonowanych odsetek wyniosła ponad 18.000,0 tys. zł. Zgodnie z § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, odsetki od należności ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału. Podobnie jak w wyżej opisanym przypadku dotyczącym odpisów aktualizujących od należności KFD, z polityki rachunkowości GDDKiA wynikał brak konieczności bieżącego ujmowania odsetek od należności KFD, które w księgach rachunkowych ujmuje się dopiero w momencie nieterminowego uregulowania (zapłaty) należności. W tej sprawie Oddział również nie zwracał się do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o zmianę polityki rachunkowości, która w tym zakresie została dostosowana do obowiązujących przepisów prawa w październiku 2016 r. Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych odnośnie tej kwestii były analogiczne jak w przypadku nieprawidłowości nr 1.

(dowód: akta kontroli str. 172, 336-337, 422-426, 508-554, 572-582, 614-617, 640, 644, 658-667, 745, 747-748, 818-819)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie wycenę należności KFD, natomiast nie wnosi zastrzeżeń do wyceny należności z tytułu dochodów budżetowych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnosi o:

¹⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

1. Zapewnienie właściwego nadzoru nad procesem windykacji należności i niedopuszczanie do nieuzasadnionego przedłużania czynności windykacyjnych wobec dłużników, w szczególności w zakresie występowania na drogę sądową, a także określenie w przepisach wewnętrznych terminów w tym zakresie.
2. Określenie zasad współpracy, w tym podziału obowiązków i odpowiedzialności, między Wydziałem Finansowo-Księgowym a komórkami merytorycznymi i Wydziałem Prawnym w zakresie wymiany informacji mających wpływ na ujmowanie zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych Oddziału.
3. Prowadzenie i przechowywanie dokumentacji dotyczącej windykacji należności zgodnie z obowiązującą w Oddziale GDDKiA w Warszawie Instrukcją Kancelaryjną.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, dnia 24 listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

Kontrolerzy
Daniel Knopik
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Edyta Prędką
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis