



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
WOJCIECH KUTYŁA**

KIN-4100-001-04/2014  
P/14/001/KIN

# **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli              | P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa 2013 r.   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Infrastruktury  |
| Kontrolerzy                         | 1. Stanisław Janek, Główny Specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88513 z dnia 13 stycznia 2014 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1-2)<br>2. Adam Bandosz, Specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88518 z dnia 14 stycznia 2014 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 3-4)<br>3. Mirosław Brzeziński, Główny Specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88517 z dnia 13 stycznia 2014 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 5-6) |
| Jednostka kontrolowana              | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Do dnia 12 lutego 2014 r. funkcję p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad pełnił p. Lech Witecki. Od dnia 13 lutego 2014 r. funkcję tę pełni p. Ewa Tomala-Borucka.<br>(dowód: akta kontroli str. 7)   |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Ocena ogólna               | Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie <sup>1</sup> wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 39 – Transport przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA).  |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | Podstawę do sformułowania powyższej oceny stanowią ustalenia kontroli, z których wynika, że:<br>a) zaplanowane na 2013 rok dochody GDDKiA zostały zrealizowane w 180,8%. Były one rzetelnie ewidencjonowane oraz terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W GDDKiA podejmowano przewidziane prawem działania w celu odzyskania należności budżetu państwa;<br>b) w sposób celowy i gospodarny zaplanowano oraz zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 2.848.353,8 tys. zł (wykonanie w 97,0%);<br>c) kwota zobowiązań GDDKiA na koniec 2013 r. była o 36,8% niższa w stosunku do jej stanu na koniec 2012 r.;<br>d) opracowano i wdrożono instrukcję sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych, uwzględniającą weryfikację przypadków zawiadomień kontrahenta o zmianie rachunku bankowego, w celu wyeliminowania fałszywych zawiadomień i oszustw w tym zakresie;<br>e) księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. |

<sup>1</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Niezależnie od pozytywnej oceny ogólnej wykonania budżetu państwa przez GDDKiA w 2013 r., NIK zwraca uwagę na ustalenia, z których wynika, że:

- nastąpił wzrost kwoty należności budżetowych ogółem o 80,6%, w tym zaległości o 124,6%;
- skuteczność działań windykacyjnych wynosiła 3,7%;
- nie było jednolitej procedury rozkładania na raty, odroczenia i umarzania należności i nie określono procedury ich aktualizacji;
- występowały uchybienia w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup>, m.in. w zakresie zamieszczania ogłoszeń w BZP i sporządzania protokołów postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych.

### III. Wyniki kontroli

#### 1. Dochody budżetowe

##### 1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym na rok 2013 r., dochody budżetu państwa zostały zaplanowane w kwocie 27.967,0 tys. zł, co stanowiło 45,3% dochodów realizowanych w 2012 roku. Źródłem planowanych dochodów miały być głównie wpływy z tytułu kar za niedotrzymanie warunków umowy, dochody z tytułu najmu i dzierżawy, dochody ze sprzedaży składników majątkowych oraz wpływy z różnych opłat i różnych dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 1501-1620)

Na podstawie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013<sup>3</sup> dokonano zwiększenia planu dochodów GDDKiA o łączną kwotę 2.356 tys. zł, tj. do kwoty 30.323,0 tys. zł. Zwiększenie planu dochodów nastąpiło w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe o kwotę 1.488,0 tys. zł i w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad o kwotę 868,0 tys. zł. Zrealizowane dochody w 2013 r. wyniosły 54.824,4 tys. zł i stanowiły 180,8% kwoty planowanej po zmianach. Na wyższe od planowanego wykonanie dochodów wpływ miały przede wszystkim zrealizowane dochody w rozdziale 60011 Drogi publiczne krajowe. Plan dochodów w tym rozdziale z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych został wykonany w 359,7% (na planowaną kwotę 2.166,0 tys. zł uzyskano 7.790,4 tys. zł). W rozdziale 60093 - Dochody państwowej jednostki budżetowej, uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych, plan dochodów z tytułu wpływów z różnych dochodów został wykonany w 238,2%, a w wymiarze finansowym został przekroczony o 10.954,4 tys. zł. Na wyższe wykonanie planu dochodów w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe wpływ miało m.in. nałożenie kar za opóźnienie w wykonaniu robót budowlanych a także kar z tytułu odstąpienia przez GDDKiA od umów z przyczyn zależnych od wykonawcy. Na wyższe wykonanie planu dochodów w rozdziale 60093 wpływ miało m. in. uzyskanie odszkodowań za zniszczony wiadukt na drodze S-6, odszkodowania za naprawę i wymianę uszkodzonych elementów infrastruktury drogowej oraz za utracone mienie w pożarze magazynu soli.

(dowód: akta kontroli str. 1622-1684)

Na podstawie kontroli 9 dowodów księgowych i odpowiadającym im zapisom księgowym na koncie 221 stwierdzono, że wszystkie objęte badaniem należności zostały przypisane terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę zapisów, a należności z nich wynikające zostały uregulowane przez zobowiązane podmioty. Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na rachunek dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 1685-1831, 2004-2007)

<sup>2</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1212.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zdaniem NIK, planowanie dochodów na 2013 r. było bardziej realne niż w roku poprzednim. Niemniej jednak, prawie dwukrotne przekroczenie w 2013 r. planu po stronie dochodów, pomimo zmiany planu (zwiększenie planu o 8,4%), wskazuje nadal na przyjęcie zbyt ostrożnych założeń na etapie projektowania planu finansowego.

## 1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu  
faktycznego

Na koniec 2013 r. wystąpiły należności budżetowe w kwocie 17.559,8 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 15.572,4 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności ogółem były wyższe o 7.836,0 tys. zł, w tym zaległości były wyższe o 8.638,3 tys. zł (tj. o 124,6%). Zaległości dotyczyły głównie rozdziału 60011 - Drogi publiczne krajowe (9.254,2 tys. zł) i powstały głównie z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz rozdziału 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (6.148,6 tys. zł).

Przyczyną zwiększenia kwoty należności (w tym zaległości) w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe o 4.169,1 tys. zł było głównie naliczenie kar z tytułu nieterminowego bądź nierzetelnego wywiązywania się wykonawców z realizacji zadań umownych. W rozdziale 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad należności wzrosły o 3.629,5 tys. zł i dotyczyły głównie paragrafu 0970 - Wpływy z różnych dochodów, gdzie ich wzrost w stosunku do roku 2012, wyniósł 3.515,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1832-1837; 2394-2399)

W wyniku podejmowanych działań windykacyjnych, do końca 2013 r. odzyskano należności budżetowe w kwocie 577,4 tys. zł, co stanowiło 3,7% ogólnej kwoty zaległości netto (wykazanej w sprawozdaniu RB-27), a w styczniu 2014 r. kwota odzyskanych należności (w wyniku podjętych działań windykacyjnych w roku poprzednim) wyniosła 117,8 tys. zł.

Stan należności wymagalnych (środki budżetowe) w 2013 r. nie podlegał znacznym wahaniom. Najniższy stan należności wymagalnych wyniósł 15.430,6 tys. zł (według stanu na 30.09.2013 r.), a najwyższy - 16.491,8 tys. zł (na dzień 30.06.2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1838-1842)

Saldo należności wymagalnych, spornych i wątpliwych wraz z odsetkami<sup>4</sup> według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosło 1.139.387,4 tys. zł i było wyższe od salda tych należności wykazanego na koniec pierwszego kwartału 2013 r. o 372.958,0 tys. zł. W strukturze wszystkich należności wymagalnych, spornych i wątpliwych wraz z odsetkami (zaewidencjonowanych na koniec 2013 r.) 91,5% stanowiły należności Krajowego Funduszu Drogowego (1.043.035,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1853-1888)

Należności sporne GDDKiA ogółem (bez odsetek) na koniec 2013 r. wyniosły 662,2 mln zł i były wyższe od stanu na początek roku o 270,3 mln zł. Najwyższe kwotowo należności sporne na koniec 2013 r. miały oddziały w Rzeszowie (439,7 mln zł), Poznaniu (100,3 mln zł), Krakowie (62,2 mln zł) i Lublinie (33,3 mln zł). Należności te dotyczyły m.in. kar za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, kar za opóźnienia w wykonaniu zadań, odsetek karnych, kosztów energii do oświetlenia dróg, należności wynikających z solidarnej odpowiedzialności za zapłatę wynagrodzenia podwykonawcom (zgodnie z art. 647<sup>1</sup> KC i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych<sup>5</sup>), bądź wypłat gwarancji ubezpieczeniowych. Na koniec 2013 r. centrala GDDKiA miała należności sporne w kwocie 2,7 mln zł, a w ciągu roku odnotowała ich spadek o 4,9 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 209; 481-543; 593-596)

<sup>4</sup> Suma należności budżetowych i KFD wraz z odsetkami dotyczących 2013 r. oraz lat poprzednich.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 891 ze zm.

Opis stanu  
faktycznego

### 1.3. Należności przedawnione

W 2013 r. w centrali GDDKiA nie występowały należności przedawnione. Spisane należności przedawnione na łączną kwotę 115,5 tys. zł dotyczyły: wierzytelności przejętych przez Oddział GDDKiA w Warszawie po zlikwidowanych gospodarstwach pomocniczych w wysokości 39,2 tys. zł, należności Krajowego Funduszu Drogowego w wysokości 6,6 tys. zł (Oddział GDDKiA w Opolu) i należności z tytułu opłat za wydanie zezwoleń na jednokrotne przejazdy pojazdu nienormatywnego w wysokości 69,6 tys. zł (Oddział w Olsztynie). Należności Oddziału GDDKiA w Warszawie i Olsztynie były przedawnione przed 2013 r. a wykazane w Oddziale GDDKiA w Opolu przedawniły się z końcem 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1889-2003)

W GDDKiA nie wprowadzono odrębnej procedury księgowania należności przedawnionych. Do czasu zakończenia kontroli trwały prace nad wprowadzeniem zmian do polityki rachunkowości i przy opisie konta 221 wprowadzony ma zostać zapis, że „Ewidencja szczegółowa do konta 221 prowadzona jest według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz według statusu należności – należności, należności wymagalne, należności przeterminowane”.

(dowód: akta kontroli str. 1895)

W Oddziale GDDKiA w Łodzi, po przeprowadzonej przez GDDKiA w 2013 r. weryfikacji poszczególnych pozycji na kontach rozrachunkowych, ustalono, że na koncie 211 - Należności Krajowego Funduszu Drogowego - według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. - znajdowały się należności nierozliczone w łącznej kwocie 305,5 tys. zł, które mogą okazać się należnościami przedawnionymi oraz nieprzyporządkowane wpłaty w wysokości 63,7 tys. zł. Do kont rozrachunkowych w tym Oddziale nie była prowadzona analityka w podziale na poszczególnych kontrahentów, brak było dokumentacji dotyczącej windykacji, a w latach 2012 – 2013 zdarzały się wpłaty z egzekucji dokonywane przez komorników oraz Urzędy Skarbowe, co do których Oddział nie mógł odszukać tytułów wykonawczych. Jednym z powodów powyższej sytuacji był fakt dokonania w 2010 r. defraudacji należności w kwocie przekraczającej 500 tys. zł przez pracownika wydziału finansowo-księgowego, który posiadał kompetencje do realizacji i księgowania przelewów. Zdaniem NIK, brak rozdzielenia kompetencji w zakresie realizacji przelewów i ich księgowania i połączenie tych czynności w rękach jednego pracownika, miał wpływ na zaistniałą sytuację. Przeprowadzone w 2012 r. kontrole wewnętrzne oraz przegląd i weryfikacja zakresów czynności pracowników wydziałów finansowo-księgowych wykazały, że w pozostałych oddziałach GDDKiA nie wystąpiły przypadki łączenia kompetencji dotyczących realizacji przelewów i księgowania przez jednego pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 2008-2016)

Koszty ogółem postępowań sądowych w 2013 r. wyniosły 812,8 tys. zł (w tym centrali GDDKiA – 402,8 tys. zł) i były niższe od kosztów w 2012 r. o 136,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 209; 482; 547-557)

W toku kontroli stwierdzono, że w 2013 r. GDDKiA zapłaciła dwie kary na łączną kwotę 905,3 tys. zł, w tym jedna z kar dotyczyła nieprzekazania wykonawcy przez GDDKiA całego terenu budowy w ustalonym terminie (zwłoka 55 dni). Przyczyną zwłoki był brak decyzji o pozwoleniu na budowę. W drugim przypadku karę zapłacono na rzecz urzędu gminnego za zniszczenie 22 drzew.

(dowód: akta kontroli str. 209; 482; 558-586)

### 1.4. Umarzanie, rozkładanie i odraczenie spłaty należności budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

W 2013 r. w centrali GDDKiA nie umarzano, nie odraczano, ani nie rozkładano na raty należności budżetowych.

W ramach udzielonych przez Generalnego Dyrektora DKiA pełnomocnictw, dyrektorzy oddziałów GDDKiA dokonywali umarzania i rozkładania na raty należności pieniężnych. Umarzanie i rozkładanie na raty należności odbywało się w trybie określonym ustawą z dnia

27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>. W oddziałach GDDKiA w 2013 r. wystąpiło 21 przypadków umorzenia należności na łączną kwotę 90,4 tys. zł oraz 10 przypadków rozłożenia należności na raty, których łączna kwota wyniosła 128,7 tys. zł. Należność główna umorzonych i rozłożonych na raty kwot wyniosła odpowiednio: 0,4% (dla umorzonych) i 0,7% (dla rozłożonych na raty) ogólnej kwoty należności budżetowych wykazanej w RB-27 na koniec 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1889-1892, 1914; 2017-2023)

W GDDKiA w 2013 r. nie obowiązywały szczegółowe procedury określające zasady rozkładania na raty lub odraczania spłaty należności budżetowych. Przygotowany przez Biuro Finansowo-Księgowe projekt takiej procedury nie został w 2013 r. wdrożony do stosowania. Zdaniem NIK, brak szczegółowej procedury w przedmiotowym zakresie może mieć wpływ na dowolność postępowania w zakresie podejmowania decyzji, co do rozłożenia (w tym ustalenia liczby rat), bądź odroczenia (w zakresie terminów) spłaty należności budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 2024-2034, 2400)

Ustalone  
nieprawidłowości

W kontrolowanej działalności nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na wzrost stanu zaległości o 124,6% w stosunku do roku poprzedniego, a także na relatywnie niewielką kwotę (3,7% ogólnej kwoty zaległości netto wykazanej w sprawozdaniu RB-27) odzyskanych należności budżetowych. NIK zwraca również uwagę na malejącą tendencję wyegzekwowanych należności budżetowych i KFD w poszczególnych kwartałach 2013 roku.

## 2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

### 2.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

W planie finansowym, sporządzonym w granicach limitów określonych w ustawie budżetowej na rok 2013<sup>7</sup> w części 39 – Transport, wydatki GDDKiA zostały zaplanowane w łącznej wysokości 2.935.332,0 tys. zł, w tym m.in. w rozdziale 60005 - Autostrady płatne w kwocie 49.128,0 tys. zł, rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe w kwocie 2.300.644,0 tys. zł i rozdziale 60012 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie 585.228,0 tys. zł.

W 2013 r. dokonano zwiększenia planu wydatków budżetowych w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe oraz w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Podstawą zmian były decyzje Ministra Finansów i Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM). W rozdziale 60011 - łączna kwota zwiększeń wynosiła 1. 378,2 tys. zł, a dodatkowe środki przeznaczone zostały na pokrycie kosztów realizacji projektu w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) pn. „Drogi zaufania”- program ochrony życia i zdrowia ludzi na drogach krajowych” oraz na realizację zadania pn. „Budowa ekranów akustycznych w ciągu drogi krajowej nr 94”. W rozdziale 60012 kwota zwiększenia w wysokości 101,7 tys. zł przeznaczona została na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) dla mianowanych z dniem 1 grudnia 2012 roku ośmiu urzędników służby cywilnej zatrudnionych w GDDKiA.

Zmniejszenia planu, dokonane w oparciu o decyzje MTBiGM, objęły rozdziały 60012 i 7521 a łączna kwota wyniosła 2.097,0 tys. zł

Plan wydatków budżetowych GDDKiA po zmianach dla działu 600 - Transport i Łączność określono na kwotę 2.934.714,9 tys. zł, a dla działu 752 - Obrona narodowa - na kwotę 235,0 tys. zł.

W 2013 r. dokonano przeniesień między rozdziałami, które dotyczyły wydatków

<sup>6</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

majątkowych (na podstawie 9 decyzji dysponenta głównego). Przeniesień z wydatków bieżących na wydatki majątkowe dokonano w ramach rozdziału 60011 (na podstawie trzech decyzji) oraz z rozdziału 60005 do rozdziału 60011 na podstawie jednej decyzji. Na podstawie art. 171 ust 5 ustawy o finansach publicznych, Generalny Dyrektor DKiA dokonał 10 decyzjami przeniesienia planowanych wydatków budżetowych pomiędzy paragrafami w obrębie jednego rozdziału klasyfikacji budżetowej GDDKiA.

(dowód: akt kontroli str. 1501-1620, 1629-1684, 2041-2277)

W grudniu 2013 r. dysponent główny zablokował wydatki GDDKiA (w związku z wnioskami GDDKiA) wydając dwie decyzje na łączną kwotę 25.233,9 tys. zł. Zablokowane wydatki dotyczyły m.in. rozdziału 60005 – Autostrady płatne, rozdziału 60011 – Drogi publiczne krajowe oraz rozdziału 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. W rozdziale 60005 kwota nadwyżek wyniosła ogółem 1.600,0 tys. zł i dotyczyła paragrafów 4300, 4430 i 4520 a ich powstanie było skutkiem przedłużających się postępowań w zakresie zezwoleń na realizację inwestycji (ZRID) oraz niższej od zakładanej ceny kwintala żyta lub m<sup>3</sup> drewna, które stanowiły podstawę do wyliczenia kwot w paragrafach 4430 i 4520. W rozdziale 60011 nadwyżka środków obejmowała paragrafy 4300 i 6050 i wynikała m.in. z rozstrzygnięć przetargów na niższe wartości niż szacowano<sup>8</sup>, zmian w prawie w zakresie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, przedłużających się procedur administracyjnych skutkujących brakiem możliwości uzyskania decyzji administracyjnych zatwierdzających projekty robót geologicznych i dokumentację geologiczno – inżynierską i wydania decyzji ZRID oraz przedłużającej się procedury rozpatrywania wniosku o DŚU przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska<sup>9</sup>. W rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nadwyżka dotyczyła paragrafów 4120, 4260, 4270, 4300, 4480 i 6050 i wynosiła łącznie 8.401,8 tys. zł. Powstanie nadwyżek było wynikiem m.in. niewykorzystanych środków Funduszu Pracy GDDKiA, korekty księgowania wydatków w związku z wcześniejszym zakwalifikowaniem wydatku do błędnego paragrafu, przesunięciem remontu pomieszczeń na 2014 r., rezygnacji z usług wsparcia zewnętrznych firm doradczych przy planowanych projektach informacyjnych oraz ograniczenia wydatków bieżących, korekt decyzji ws. podatku od nieruchomości, lub wstrzymania planowanego nabycia nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1629-1684, 2214-2226, 2278-2281)

## 2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

Zrealizowane przez GDDKiA wydatki wyniosły 2.848.353,8 tys. zł i stanowiły 97,0% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2012 były one wyższe o 117.526,3 tys. zł, tj. o 4,1%. Wydatki bieżące wyniosły 2.333.622,4 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2012 r. o 140.378,3 tys. zł, tj. o 5,7%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków (78,0%) stanowiły zakupy towarów i usług zrealizowane w wysokości 1.820.840,0 tys. zł oraz wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w kwocie 390.566,4 tys. zł (16,7%).

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 514.558,4 tys. zł (93,8% planu po zmianach) i były ponad dwukrotnie wyższe od wykonania w 2012 r., tj. o 273.208,1 tys. zł. Wykonanie planu wydatków majątkowych w poszczególnych rozdziałach, tj. 60005, 60011 i 60012, wahało się między 79,1% i 94,1%.

Wykonanie wydatków w rozdziale 60005 wyniosło 87,0% planu po zmianach, przy czym wykonanie w poszczególnych paragrafach, tj. 4300, 4430 i 6060 wynosiło od 37,4% (4430 Różne opłaty) do 94,0% (6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne). Głównymi przyczynami niewykonania planu wydatków w tych paragrafach były m.in. przedłużające się postępowania w zakresie uzyskania ZRID i niższa niż planowano cena kwintala żyta lub m<sup>3</sup> drewna, które stanowiły podstawę do wyliczenia kwot.

<sup>8</sup> Budowa obwodnicy Belchatowa na dr. nr 8.

<sup>9</sup> Budowa drogi S17 Garwolin-Kurów, Garwolin (w. Sulbiny)-gr. woj. Lubelskiego, budowa drogi S17 Garwolin-Kurów, gr. woj. lubelskiego - w. Moszczanka, w. Moszczanka – Kurów, budowa drogi S-7 Płońsk (S-10) - Warszawa (S-8) odc. Płońsk (S10 w. Siedlin) - Czosnów (dk nr 7); odc. Czosnów (dk 7) - Warszawa (S-8 w. N-S).

Do przyczyn zmniejszenia planu wydatków w 2013 r. na wykupy gruntów pod autostrady (z planowanej kwoty 34.316,0 tys. zł do kwoty 12.919,6 tys. zł, tj. o 21.396,4 tys. zł) należy zaliczyć m.in. niezakończenie postępowania o lokalizacji inwestycji drogowej, niewykorzystanie środków na odszkodowania za przejęte grunty na skutek przedłużającego się postępowania o wydanie decyzji ZRID, co z kolei związane było np. ze zmianami w przepisach o dopuszczalnych normach hałasu i koniecznością modyfikacji dokumentacji w zakresie ekranów akustycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1629-1684, 2282-2286, 2298-2341)

Wydatki w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe stanowiły 79,8% wydatków ogółem GDDKiA i wyniosły 2.273.432,4 tys. zł, tj. 97,0% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania wydatków w 2012 r. (2.111.243 tys. zł) o 7,7%. W trakcie roku budżetowego dokonano zmniejszenia w planie wydatków bieżących o kwotę 111.630,0 tys. zł. Przyczyną zmniejszeń było m.in. przeniesienie środków na wykup gruntów pod drogi krajowe, przesunięcie spłaty zobowiązań związanych z wypłatą odszkodowań za wywłaszczone lub przejęte nieruchomości i przesunięcie wydatków związanych z zakupami inwestycyjnymi. Zwiększenia w planie wydatków bieżących w kwocie 1.085,4 tys. zł pochodziły z rezerwy celowej i przeznaczono je na pokrycie kosztów realizacji projektu „Drogi Zaufania” – program ochrony życia i zdrowia ludzi na drogach krajowych.

W zakresie planu wydatków majątkowych rozdziału 60011, zmniejszenie planu o 30.748,9 tys. zł wynikało z przesunięcia środków na zadania z zakresu zakupów inwestycyjnych, dotyczących wykupu gruntów pod pozostałe drogi krajowe. Zwiększenie w planie wydatków majątkowych rozdziału 60011 w łącznej kwocie 179.394,0 tys. zł związane było z przesunięciem środków z wydatków inwestycyjnych i bieżących - na wykup gruntów pod drogi krajowe oraz na budowę ekranów akustycznych.

Wydatki w omawianym rozdziale dotyczyły m.in. następujących paragrafów 4210 (Zakup materiałów i wyposażenia), 4270 (Zakup usług remontowych), 4300 i 4309 (Zakup usług pozostałych), 6050 (Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych), 6060 (Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych), 4170 (Wynagrodzenia bezosobowe), 4500 (Pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego) i 4610 (Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego). Stan wykonania wahał się od 8,2% w paragrafie 4610 do 100% w paragrafie 4210. Niższe od zakładanego wykonanie planu było skutkiem m.in. podpisania umów w niższej wysokości niż planowano, przesunięcia prac zleconych na rok 2014, korekty deklaracji na podatek rolny, niższych od pierwotnie szacowanych kosztów opinii i postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 1629-1684, 2282-2286, 2298-2341)

Wydatki w rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, stanowiące 19,5% wydatków ogółem GDDKiA, wyniosły 555.897,1 tys. zł, tj. 97,0% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2012 r. (575.978,0 tys. zł) o 3,5%. W ciągu roku, w ramach tego rozdziału, dokonano po stronie wydatków bieżących zwiększenia o kwotę 101,7 tys. zł, przeniesienia środków w wysokości 172,6 tys. zł na świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz zmniejszenia o kwotę 2.000,0 tys. zł w związku ze zmianą ustawy budżetowej. Po stronie wydatków majątkowych dokonano zmniejszenia środków poprzez przeniesienie ich w łącznej kwocie 9.325,8 tys. zł do rozdziału 60011 na realizację zadań inwestycyjnych i wykup gruntów pod drogi krajowe.

Wykonanie planu (po zmianach) wydatków w rozdziale 60012 w paragrafach 3020, 4010, 4179, 4210, 4218, 4219, 4270, 4278, 4279, 4300, 4308, 4309 i 6060 wahało się między 87,0% i 99,2%. Wykonanie planu w paragrafach 3030, 4120, 4170, 4340, 4390, 4580, 4610 i 6050 wahało się między 13,7% (4580 Pozostałe wydatki) a 78,8% (4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego). Niepełne wykonanie planu wydatków w poszczególnych paragrafach rozdziału 60012 było skutkiem m.in. niższych kosztów postępowania sądowego, osiągnięcia przez grupę pracowników wieku, powyżej którego nie są naliczane składki na fundusz pracy, podpisania umów na niższą niż planowano kwotę, przesunięcia niektórych zaplanowanych prac na 2014 r., niepodpisania części umów zleceń, dotyczących wdrażania programu SAP, niewykonania zaplanowanych prac

konserwatorskich zabytków znajdujących się w Muzeum Drogownictwa, a także mniejszych kosztów administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1629-1684, 2282-2286, 2298-2341)

Na wskazaną w sprawozdaniu rocznym RB-28, pod symbolem 4990, kwotę 377,0 tys. zł składała się nienależnie uregulowana zapłata za fakturę w wysokości 294,9 tys. zł, co było skutkiem oszustwa, polegającego na sfalszowaniu zawiadomienia o zmianie rachunku oraz niezwrócona różnica 82,1 tys. zł za opłaconą fakturę w wysokości 1.036,6 tys. zł. W styczniu 2014 r., z kwoty 82,1 tys. zł GDDKiA odzyskała dodatkowo 30 tys. zł, tym samym do odzyskania z tej płatności pozostało 52,1 tys. zł. Łącznie do wyegzekwowania pozostało 347 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2282-2286, 2342-2375)

W celu zapobiegnięcia powstaniu tego typu sytuacji w przyszłości w GDDKiA m.in. opracowano i wdrożono nową Instrukcję sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych, gdzie wprowadzono obowiązek m.in. weryfikacji i kontroli merytorycznej przekazywanych zawiadomień o zmianie rachunku bankowego kontrahenta, zobowiązano dyrektorów oddziałów GDDKiA do opracowania i wydania instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz przekazano do wszystkich oddziałów GDDKiA zalecenie dotyczące weryfikacji zawiadomień o zmianie rachunku bankowego.

(dowód: akta kontroli str. 2342-2375)

W zbadanych dwóch przypadkach o największej wartości, wydatki GDDKiA z tytułu odsetek karnych wyniosły łącznie 548,7 tys. zł, a koszty postępowania sądowego pokryte przez GDDKiA - 95,1 tys. zł. Wysokość odsetek i kosztów postępowania została określona przez sąd. W obydwu przypadkach przedmiotem sporu były kary nałożone przez GDDKiA na wykonawcę za nieterminowe wykonanie umowy, które zostały potrącone z bieżących płatności dla kontrahenta. Sąd uznał, że opóźnienia w wykonaniu umów nie powstały z przyczyn leżących po stronie wykonawcy i roszczenia GDDKiA uznał za bezzasadne. Konsekwencją wyroków wydanych po kilkuletnich procesach sądowych było wyrównanie przez GDDKiA płatności głównych, zapłata naliczonych odsetek i pokrycie kosztów postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 177-178; 210-307)

W pierwotnym planie inwestycyjnym centrali GDDKiA na 2013 r. zamieszczono trzy zadania o ogólnej wartości 10.339,9 tys. zł, tj. (a) Budowa Systemu Zarządzania Ruchem na autostradach i drogach ekspresowych, (b) Zakup sprzętu informatycznego i (c) Zakup sprzętu na cele administracyjne. W ciągu roku uzupełniono plan o dwa nowe zadania, tj. (d) Zakup środków transportowych i (e) Zakup wartości niematerialnych i prawnych. Łączna wartość zadań „d” i „e” wyniosła 1.907,0 tys. zł. Zmniejszono też wartość planu dla zadań w pozycji „a”, „b” i „c” o kwotę 7.970,4 tys. zł. Wartość planowanych wydatków po zmianach wynosiła 4.276,4 tys. zł. Dla poz. „a” wartość planu po zmianach ostatecznie stanowiła 2,5% wartości początkowej, dla zadania b - 29,7%, a dla pozycji c - 11,3%. W uzasadnieniu decyzji o zmianach wartości planowanych (przesunięciu limitów) podano m.in. następujące przyczyny: niższe ceny oferowane niż pierwotnie zakładano, potrzeba zwiększenia środków na wykup nieruchomości, w tym gruntów, poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, przedłużające się postępowanie przetargowe, co opóźniło wyłonienie wykonawcy i w konsekwencji wydatkowanie środków w 2013 r. (zadanie „a”), przesunięcia zakupu na następny rok, pokrycie części wydatków ze środków bieżących, niespełnianie wymagań SIWZ przez oferentów, niewystarczające środki GDDKiA na wypłatę odszkodowań za przejęte nieruchomości związane z przygotowaniem do budowy dróg (zadanie „b”). Wszystkie zmiany dokonano na podstawie decyzji Generalnego Dyrektora DKiA za zgodą właściwego ministra ds. transportu. W zakresie zadania „a” wykonano stronę internetową dla realizacji zadania oraz zorganizowano konferencję nt. przyszłości zarządzania drogami krajowymi. Nie zainstalowano modułu informacji meteorologicznej z funkcją oddziaływania na ruch drogowy z uwagi na przedłużające się postępowanie przetargowe (zmiany SIWZ, wyjaśnienie przesłanek wykluczenie jednego z oferentów, odwołanie się oferenta do KIO). Wykonanie zadania „b” jest w toku, a terminy realizacji poszczególnych etapów uległy przesunięciu z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

Zadanie „c” wykonano częściowo (zakup regałów przesunięto na 2014 r.).  
Zadanie „d” wykonano w 100%.

(dowód: akta kontroli str. 177-178; 308-372)

Środki pochodzące z rezerwy celowej w części 83 poz. 8, z których 1.085,4 tys. zł przeznaczone zostały na pokrycie kosztów realizacji projektu pn. „Drogi zaufania”- program ochrony życia i zdrowia ludzi na drogach krajowych” zostały zrealizowane w 99,9%. Niewydatkowana kwota na koniec 2013 r. wyniosła 0,5 tys. zł.

Z przyznanej kwoty rezerwy celowej (część 83 poz. 59) w wysokości 292,8 tys. zł, której celem było sfinansowanie budowy ekranów akustycznych w ciągu drogi krajowej nr 94, do końca 2013 r. wykorzystano 274,2 tys. zł. Niewykorzystana kwota w wysokości 18,6 tys. zł wynikała z obciążenia wykonawcy robót za stwierdzone wady oraz niższego obmiaru powykonawczego.

Z przyznanej rezerwy celowej (część 83 poz. 20) w wysokości 101,7 tys. zł, do końca 2013 r. nie wykorzystano kwoty 13,5 tys. zł. Niewykorzystana kwota wynikała ze zwolnień lekarskich pracowników, w wyniku których dodatki zostały pomniejszone o czas choroby.

(dowód: akta kontroli str. 1629-1684, 2376-2379)

Zobowiązania GDDKiA na koniec 2013 r. wyniosły 55.254,4 tys. zł i były niższe niż kwota zobowiązań na koniec 2012 r. o 32.184,2 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stwierdzono w rozdziałach 60005 (2.285,1 tys. zł), 60011 (33.304,4 tys. zł) i 60012 (19.664,9 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły m.in. opracowania dokumentacji odc. autostrady A1 w wysokości 2.220,5 tys. zł (zobowiązanie częściowo uregulowane a pozostała część zobowiązania zostanie uregulowana w latach 2014-2015 po uzyskaniu prawomocnych decyzji ZRID), zakupu materiałów, energii elektrycznej i usług, w tym bieżącego utrzymania dróg i obiektów mostowych w łącznej kwocie 9.847,3 tys. zł oraz zimowego utrzymania dróg i utrzymania standardów na autostradach w wysokości 18.525,3 tys. zł (mają być uregulowane w I kwartale 2014 r.), a także wypłaty odszkodowań za nieruchomości w wysokości 3.913,0 tys. zł (które częściowo uregulowano w styczniu 2014 r., a pozostałą część planuje się uregulować do końca marca 2014 r.) oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (16.096,3 tys. zł), które zostały uregulowane do końca lutego 2014 roku. Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. nie występowały.

(dowód: akta kontroli str. 2287-2289, 2380-2393)

Zgodnie z przepisami §16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach<sup>10</sup>, w 2013 r. w GDDKiA sporządzano informację o stanie środków na rachunkach pomocniczych państwowej jednostki budżetowej na dzień kończący kwartał. W 2013 r. było otwartych łącznie 17 rachunków pomocniczych wydatków budżetowych dla każdego z oddziałów GDDKiA (16) i dla wydatków niewygasających (1) oraz 16 rachunków pomocniczych dla dochodów budżetowych oddziałów GDDKiA. Na otwarcie i prowadzenie tych rachunków uzyskano zgodę Ministra Finansów stosownie do §16 ust 1 przywołanego rozporządzenia.

Centrala GDDKiA posiadała 33 pomocnicze rachunki bankowe prowadzone przez BGK, których łączne saldo na dzień 31.12.2013 r. wyniosło 173.238,3 tys. zł. Były to rachunki otwarte m.in. dla rozliczeń kart Visa, zabezpieczeń umów, kaucji i potrąceń oraz rozliczenia opłaty elektronicznej. Oddziały GDDKiA posiadały również pomocnicze rachunki bankowe prowadzone przez BGK. Łączne saldo na dzień 31.12.2013 r. na tych rachunkach (111 rachunków) wyniosło 186.313,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2401-2497)

Ustalone  
nieprawidłowości

W kontrolowanym obszarze działalności GDDKiA nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 249, poz. 1667 ze zm.

### 2.3. Zamówienia publiczne

Opis stanu  
faktycznego

Stosując kryterium najwyższej wartości, do kontroli wytypowano pięć postępowań w trybie zamówienia z wolnej ręki o szacunkowej wartości kosztorysowej wynoszącej 5.528,2 tys. zł, z czego w 2013 r. wydatkowano kwotę 902,4 tys. zł.

W 2013 r. GDDKiA nie przeprowadzała postępowań w trybie zapytania o cenę. Do kontroli wybrano w sposób celowy zamówienia udzielone i zakończone w trybie przetargu nieograniczonego. Dotyczyły one „postępowania na dostawę (zakup) benzyny i oleju napędowego dla pojazdów służbowych będących w dyspozycji GDDKiA”, „świadczenia usług doradczych o charakterze ekonomiczno-finansowym dla projektów drogowych” oraz jednego zadania finansowanego z budżetu środków europejskich (POIiS) dotyczącego „organizacji seminariów, wyjazdu studyjnego oraz kongresu w ramach programu „Drogi zaufania”. Na realizację wszystkich objętych przedmiotem kontroli zamówień wydatkowano w 2013 r. kwotę 8.903,0 tys. zł (łącznie wartość szacunkowa postępowań 70.995,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2501-2522)

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że w przypadku sześciu postępowań przeprowadzono je zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych (upzp). Rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych, a dokumentację postępowań prowadzono rzetelnie. W przypadku dwóch postępowań, udzielonych w trybie zamówienia z wolnej ręki, dotyczących umów z zakresu pomocy prawnej i zastępstwa procesowego, stwierdzono uchybienia w procedurach formalnych, które bezpośrednio nie skutkują przełożeniem na wymiar finansowy kontrolowanego obszaru. W szczególności uchybienia te polegały na:

- niezamieszczeniu niezwłocznie po zawarciu umowy ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych, lecz z opóźnieniem 181 dni, co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 1 upzp;
- niezawiadomieniu o wszczęciu postępowania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (wartość zamówienia przekroczyła kwotę prógową), a - po zawarciu umowy - nieprzekazaniu niezwłocznie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, lecz z opóźnieniem 368 dni. Stanowiło to naruszenie przepisów upzp, tj. odpowiednio: art. 95 ust. 1, art. 67 ust. 2 (w związku z art. 11 ust. 8) oraz art. 95 ust. 2.

Ponadto w protokołach postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki nie zamieszczono: oznaczenia sprawy, uzasadnienia faktycznego powodu zastosowanego trybu zamówienia oraz wynegocjowanej ceny wykonania zamówienia, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 96 ust. 5 upzp. Jak wyjaśniono, przyczyną zaistniałego stanu rzeczy była pilność podjęcia spraw procesowych oraz ich priorytetowa ranga. Uchybienie w zakresie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego zostało uzupełnione w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 2523-2835)

Prawidłowo przygotowano wnioski o przeprowadzenie postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. Wnioski te zostały zatwierdzone przez kierownika jednostki kontrolowanej, informacje przekazano do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, sporządzono SIWZ, powołano komisje przetargowe, opublikowano ogłoszenia o zamówieniu oraz właściwie otwarto i oceniono oferty. Umowy z wykonawcami były zgodne z warunkami ogłoszenia o przetargach i SIWZ. W umowach zamieszczono m.in. postanowienia dotyczące terminów wykonania prac, kar umownych, warunków płatności oraz należytego zabezpieczenia wykonania prac. Sporządzano protokoły postępowania przetargowego, które zostały podpisane przez uprawnione osoby.

W wyniku szczegółowej analizy 10 faktur na ogólną kwotę brutto 148.577,64 zł nie stwierdzono uchybień zarówno pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, jak i odbioru przedmiotu umowy i akceptacji czasochłonności prac, zgodności terminów płatności z warunkami umownymi, a także dotrzymania warunków płatności.

(dowód: akta kontroli str. 2660-2822)

We wszystkich postępowaniach, których wartość szacunkowa przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 130 tys. €, zgodnie z obowiązującymi aktami prawnymi, powoływane były komisje przetargowe. Realizacja zamówień była monitorowana i analizowana przez komórki organizacyjne (na podstawie wniosków zawierających uzasadnienie i zawartych pisemnych umów, w tym projektów pozwalających ocenić potrzebę zamówienia). Zawarcie umów poprzedzone było procedurami, które były zgodne z obowiązującymi aktami prawnymi i regulacjami wewnętrznymi. W GDDKiA obowiązywały w 2013 r. regulaminy udzielania zamówień publicznych oraz realizacji zamówień publicznych, wyłączonych spod stosowania przepisów upzp<sup>11</sup>. Zgodnie z art. 98 upzp, GDDKiA sporządziła roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach. Sprawozdanie zostało przekazane Prezesowi UZP w obowiązującym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 2509-2511; 2836-2840)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA dotyczącej postępowań przy udzielaniu zamówień publicznych nie stwierdzono nieprawidłowości o wymiarze finansowym.

#### 2.4. Mechanizmy korupcjogenne.

Opis stanu  
faktycznego

W GDDKiA funkcjonuje procedura w obszarze przeciwdziałania korupcji, tj. „Polityka antykorupcyjna w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad”, wprowadzona Zarządzeniem Nr 9 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 6 marca 2012 roku. Działania antykorupcyjne realizowano poprzez przeprowadzanie ze szczebla Centrali sukcesywnych kontroli oddziałów. Dla zminimalizowania zagrożenia korupcją stosuje się mechanizm wieloosobowego podejmowania decyzji oraz szacowania wartości zamówień publicznych. Biuro Kontroli Wewnętrznej GDDKiA podjęło kontrolę w czterech oddziałach. W wyniku zakończonych postępowań kontrolnych w dwóch oddziałach stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na realizacji płatności na rzecz wykonawców usług niezgodnie z postanowieniami umowy, równoczesnym podejmowaniu czynności zarobkowych u wykonawców prac przez pracowników GDDKiA, wyznaczonych do nadzorowania prac tych wykonawców lub przygotowujących postępowania przetargowe oraz odbiorze przedmiotu umowy od osoby spokrewnionej występującej w imieniu wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str.2660-2682; 2763-2822; 2978-2979 i 2992-3023)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Poza nieprawidłowościami stwierdzonymi przez kontrolę wewnętrzną GDDKiA nie stwierdzono występowania innych potencjalnie korupcjogennych mechanizmów, wynikających z nieprawidłowej organizacji, bądź funkcjonowania GDDKiA.

Ustalone  
nieprawidłowości

W kontrolowanym zakresie działalności GDDKiA nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### 2.5. Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia.

Opis stanu  
faktycznego

Według planu po zmianach, stan zatrudnienia w 2013 r. ustalono na poziomie 4.784 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), a wielkości planowane były mniejsze w stosunku do 2012 r. o 30 osób. Zgodnie z symbolami statusu zatrudnienia, planowane zatrudnienie w 2013 wynosiło: grupa 01 (osoby nieobjęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń) – 1.050 osób, grupa 02 (osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe) – 4 osoby i grupa 03 (członkowie korpusu służby cywilnej) – 3.730 osób.

Rzeczywisty stan zatrudnienia na koniec 2013 r. wynosił 4.518 osób i był o 266 osób (tj. o 5,6%) mniejszy od planu po zmianach i o 65 osób mniejszy od stanu na koniec 2012 roku. Podobny stopień nieobsadzenia planowanych etatów odnotowano w roku poprzednim (231 osób – 4,8%). Przeciętne zatrudnienie w 2013 r. wynosiło 4.461 osób (o 71 mniej niż w roku poprzednim). W centrali GDDKiA przeciętne zatrudnienie wynosiło

<sup>11</sup> Zarządzenie nr 8 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19 lutego 2010 r. (zmienione Zarządzeniem nr 49 z dnia 28 grudnia 2012 r. oraz zarządzenie nr 36 z dnia 19 października 2012 r. i zarządzenie nr 49 z dnia 18 października 2013 r.).

488 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było o 4 osoby większe od liczby zatrudnionych w 2012 roku.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-70 na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne w 2013 r. zaplanowano (po zmianach) kwotę 327.459,4 tys. zł. W stosunku do roku poprzedniego planowana kwota była niższa o 9.177,9 tys. zł (o 2,8%). Planowane wydatki na wynagrodzenia (osobowe i dodatkowe wynagrodzenia roczne) wykorzystano w kwocie 327.320,9 tys. zł, tj. w 99,9%. W roku poprzednim na wynagrodzenia wykorzystano kwotę wyższą o 4.477,8 tys. zł (tj. o 1,4%).

W 2013 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie osobowe brutto wyniosło 5.695,2 zł i było o 0,1% wyższe od wynagrodzenia w roku poprzednim (5.692,0 zł). Uwzględniając dodatkowe wynagrodzenie roczne, przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło odpowiednio: 6.114,0 zł i 6.101,0 zł. W poszczególnych grupach zatrudnienia, wynagrodzenie osobowe (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło:

- w grupie 01 – 3.754,6 zł w 2013 r. i 3.658,5 zł w 2012 r.;
- w grupie 02 – 16.315,2 zł w 2013 r. i 15.745,0 zł w 2012 r.;
- w grupie 03 – 6.122,1 zł w 2013 r. i 6.158,5 zł w 2012 r.

Średniomiesięczne wynagrodzenie w centrali GDDKiA wyniosło 7.137,0 zł w 2013 r. i 7.508,7 zł w 2012 roku.

Na ostateczną wielkość środków na wynagrodzenia miała wpływ zmiana planu finansowego w tej grupie wydatków wprowadzona decyzją Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2013 roku. Środki na zwiększenie wynagrodzeń (i pochodnych), w łącznej kwocie 101.752,0 zł zostały w 86,7% wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem (zwrócono 13.513,3 zł). Niewykorzystana część kwoty wynikała ze zwolnień lekarskich pracowników, w wyniku których dodatki zostały pomniejszone o czas choroby i była uzasadniona.

W 2013 r. nie wystąpiło w GDDKiA zwiększenie stanu zatrudnienia lub wzrost wydatków na wynagrodzenia. Zmniejszenie kwoty poniesionych wydatków na ten cel wynikało z planowego zmniejszania zatrudnienia związanego z planowanym wygaszaniem zatrudnienia finansowanego ze środków unijnych, tj. ze środków Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007 – 2013. Analiza wydatków według statusu zatrudnienia wykazała, iż wzrost zatrudnienia wystąpił tylko w grupie 02. Powodem wzrostu funduszu płac, a co się z tym wiąże wzrost średniej płacy było przebywanie przez jednego z członków kierownictwa na urlopie macierzyńskim. W 2013 r. (podobnie jak w latach poprzednich) wykonywanie zadań na podstawie umów zlecenia (i umów o dzieło) realizowane było na podstawie zarządzenia Nr 79 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych, wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>12</sup>. W zarządzeniu został określony zakres obowiązywania i tryb postępowania, począwszy od wypełnienia wniosku w sprawie realizacji zamówienia wyłączonego spod stosowania upzp do decyzji komisji (powoływanej w sprawie realizacji przedmiotowych zamówień) i zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 2841-2855)

W ewidencji Wydziału Finansowego centrali GDDKiA zarejestrowano 98 przypadków realizowania zadań na podstawie umowy zlecenia oraz 8 przypadków na podstawie umowy o dzieło na łączną kwotę 1.240.894,6 zł. W roku poprzednim podpisano łącznie 100 takich umów o wartości 1.139.796,0zł. Z analizy dokumentacji 20 umów obowiązujących

<sup>12</sup> Zarządzenie obowiązywało do dnia 31 października 2013 r. i zostało zmienione zarządzeniem nr 49 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 października 2013 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. Zarządzenie obowiązuje od dnia 1 listopada 2013 r.

w 2013 r.<sup>13</sup> w sprawie realizacji zamówień wyłączonych spod stosowania przepisów upzp wynika, że zakres zleczanych usług był uzasadniony potrzebami jednostki. Na koniec 2013 r. wartość umów wyłączonych z konieczności stosowania przepisów upzp wynosiła 7.431,3 tys. zł i była niższa o 1,2% od analogicznej wartości na koniec 2012 r. (7.520,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2856-2876)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności GDDKIA dotyczącej zatrudnienia i związanych z nim wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 3. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu  
faktycznego

W planie finansowym GDDKIA dotyczącym środków budżetu państwa nie były wyodrębnione wydatki finansowane ze środków europejskich z tytułu refundacji płatności. Wydatki te były realizowane na podstawie otrzymanych decyzji Ministra Finansów dotyczących przekazania środków z rezerwy celowej budżetu państwa cz. 83. Łączna kwota przyznanych w 2013 r. środków z rezerwy celowej na podstawie 106 decyzji Ministra Finansów wyniosła ogółem 5.308.526,3 tys. zł (86.324,5 tys. zł w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 oraz 5.222.201,7 tys. zł w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, z czego 6.326,1 tys. zł z przeznaczeniem dla Programu „Drogi zaufania”). Zwiększenia planu każdorazowo ewidencjonowane były na koncie 982 po stronie Wn, zwiększając wartość planu.

(dowód: akta kontroli str. 3024-3257)

Wydatki ze środków europejskich w 2013 r. wyniosły łącznie 5.303.886,6 tys. zł, w tym 5.215.872,9 tys. zł w ramach POIiŚ, 81.687.593 tys. zł w ramach PORPW i 6.326,1 tys. zł w ramach projektu „Drogi zaufania”. Z ogólnej kwoty wydatków 5.303.886,6 tys. zł, 3.890.493,4 tys. zł wydatkowano w ramach funduszu inwestycyjnego, 1.407.067 tys. zł – w ramach funduszu środków trwałych oraz 6.326,1 tys. zł - funduszu obrotowego.

(dowód: akta kontroli str. 3101)

W sprawozdaniu Rb-28 UE sporządzonym według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. w pozycji plan (po zmianach) wykazano kwotę ogółem w wysokości 5.303.886,6 tys. zł, w tym w § 6207 (dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich) kwotę 5.302.197,5 tys. zł, a w § 4307 (zakup usług pozostałych) – kwotę 6.328,8 tys. zł. Zaangażowanie w § 6207 wyniosło 5.297.560,5 tys. zł, a w § 4307 - 6.326,1 tys. zł. Dane podane w sprawozdaniu Rb-28 UE były zgodne z zapisami na kontach: 983-0-000 „Zaangażowanie wydatków środków europejskich”, 982-1-00 „Plan wydatków europejskich”, 982-2-000 „Plan wydatków środków europejskich POIiŚ”, 970-0-000 „Płatności ze środków europejskich”, 227-0-000 „Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich”.

(dowód: akta kontroli str. 3024-3027, 3105-3113)

Z przyznanych 86.324,5 tys. zł środków z rezerwy celowej cz. 83 poz. 98 na podstawie decyzji Ministra Finansów w ramach programu PORPW w 2013 r. wydatkowano kwotę 81.687,6 tys. zł, tj. 94,6% planu po zmianach. Niewydatkowana kwota w wysokości 4.636,9 tys. zł w ramach tego programu<sup>14</sup>, dotycząca projektu „Budowa obwodnicy m. Hrubieszowa w ciągu drogi krajowej nr 74 Janów Lubelski – granica państwa”, do dnia 31 grudnia 2013 r. nie została zrefundowana i nie wpłynęła na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego (KFD). Powodem tego był brak realizacji przez Ministerstwo Finansów (z przyczyn technicznych) wniosku refundacyjnego złożonego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 3258-3262)

<sup>13</sup> Wybranych przy zastosowaniu kryterium najwyższej wartości, w tym pod kątem stosowania wytycznych zarządzenia nr 79 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 16 grudnia 2008 r.

<sup>14</sup> Kwota przyznana decyzją Ministra Finansów w sprawie zmiany w budżecie środków europejskich na 2013 r. Nr IP6/4135/7BE/16/JST/2013/130135 z dnia 19 grudnia 2013 r.

Zgodnie z otrzymanym od Ministra Finansów upoważnieniem i terminarzem płatności, GDDKiA realizowała wydatki z budżetu środków europejskich w ramach projektu „Drogi zaufania – program ratowania życia i zdrowia ludzi na drogach krajowych”, natomiast środki z refundacji wydatków na realizację projektów w ramach programów POIiŚ i POPRW przekazywane były bezpośrednio przez BGK na rachunek KFD.

Wartość zleceń płatności w ramach realizacji projektu „Drogi zaufania”, w wysokości 6.326,1 tys. zł, była zgodna z wielkością zrealizowanych płatności i wykonanych wydatków oraz była zgodna z saldem konta 227-0-000 „Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich” oraz rocznym sprawozdaniem RB-28 UE.

(dowód: akta kontroli str. 3024-3257)

Wskaźniki produktu faktycznie osiągnięte (dotyczące projektów zakończonych) były zgodne z założeniami w umowach o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 3114-3124)

Ustalone  
nieprawidłowości

W kontrolowanym obszarze działalności GDDKiA nie stwierdzono nieprawidłowości

#### 4. Księgi rachunkowe

Opis stanu  
faktycznego

Przyjęta w GDDKiA dokumentacja opisująca zasady rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>15</sup> (dalej uor). Dokumentacja ta była dostępna dla pracowników. Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości - stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 8-176; 182-190; 203-206)

System księgowości komputerowej, funkcjonującej w GDDKiA od 2007 r. (moduł FI od 2011 r.), został zatwierdzony do stosowania przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w uor, tj. zapewniał m.in.:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor);
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 24 ust. 3 i 4 uor);
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor). System wymagał zatwierdzenia zapisów przed wygenerowaniem sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 8-176; 182-203)

Polityka rachunkowości opisana w zarządzeniu nr 40 GDDKiA z dnia 21 sierpnia 2013 r. (które zastąpiło zarządzenie nr 48 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19 grudnia 2012 r.) w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont w GDDKiA (z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2013 r.) zawiera wszystkie elementy określone w art. 10 uor. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zakładowego planu kont. W budowie kont 130 i 998 nie zawarto klasyfikacji budżetowej, jednak w wyniku konfiguracji modułu F-K informacja o pozycji klasyfikacji budżetowej jest uzyskiwana w raporcie. Wydatki budżetu Unii Europejskiej ewidencjonowane są na wyodrębnionych kontach do rachunków bankowych, oddzielnie dla każdego zadania. Ewidencja wykonania budżetu w układzie zadaniowym w centrali GDDKiA i Oddziale w Warszawie prowadzona jest na koncie pozabilansowym 990. Konta analityczne prowadzone są w układzie: funkcje, zadania, podzadania i działania w podziale na programy budżetowe (według zadań), pozycje finansowe (klasyfikacja budżetowa) i obszary funkcjonalne (źródło finansowania). Zapisy na kontach ewidencji budżetu zadaniowego

<sup>15</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

prorowadzone są na koniec każdego okresu sprawozdawczego (koniec miesiąca). Opisano w sposób właściwy system informatyczny służący prowadzeniu ksiąg rachunkowych. Sporządzono wykaz programów i funkcji. Na koncie 080 ujmuje się rozliczenia kosztów dotyczących zakupu gotowych środków trwałych. Konto 081 „Środki trwałe w budowie” (inwestycje drogowe) służy do ewidencji kosztów inwestycji rozpoczętych. W formie odrębnego dokumentu opisano sposób obsługi systemu F-K SAP oraz sporządzono wykaz stosowanych programów. W załączniku nr 9 do zarządzenia nr 40 opisano system ochrony danych i zbiorów. Zakupione materiały są księgowane bezpośrednio w koszty na koncie Zespołu 4. Konto 300 służy do wykazywania na koniec roku stanu dostaw w drodze i dostaw nefakturowanych. Faktury zaliczkowe są księgowane na koncie 218 „Rozrachunki z kontrahentami”. W tych kwestiach jednostka kieruje się przepisami uor oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...)<sup>16</sup>. Procedura zasad i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych została szczegółowo opisana w zarządzeniu nr 41 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 listopada 2012 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w centrali GDDKiA”. Określono zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych, w tym terminowości postępowania oraz osoby uprawnione do kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dokumentów. Sporządzono katalog rodzajów dokumentów księgowych. W „Instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych...” oraz procedurach POLiS, dossier kierownika projektu „Drogi Zaufania”, podręcznikach SPOT i FS - określono sposób weryfikacji operacji gospodarczych i finansowych. Sporządzane są miesięczne zestawienia obrotów i sald. W Zarządzeniu nr 40 określono zasady aktualizacji należności – nie określono jednak procedury postępowania, w tym np. kto występuje z wnioskiem i do kogo o aktualizację stanu należności, i kto podejmuje ostatecznie decyzję o dokonaniu aktualizacji i wysokości odpisu.

(dowód: akta kontroli str. 8-176; 193-202; 208; 373; 380-398; 402 – 481; 483-485)

W GDDKiA funkcjonuje system księgowy mySAP (wersja ECC 6.0.). Ostatnią wersję zainstalowano w 2007 roku. System został zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. System ten zapewnia kompletność zapisów i ich poprawność oraz ciągłość numeracji w dzienniku, pozwala na bieżące zatwierdzanie zapisów w ciągu miesiąca, wymusza zamykanie miesięcy (zestawienia obrotów i sald nie zawierają danych z bufora i dotyczą zamkniętych okresów, numer w dzienniku nadawany jest w trakcie zatwierdzania zapisu, a okres księgowania wyznaczany jest na podstawie daty księgowania, która nadawana jest ręcznie).

(dowód: akta kontroli str. 203-206)

W toku badania analitycznego wybranych w sposób celowy zapisów dziennika za 2013 r. w zakresie właściwej kolejności numeracji zapisów księgowych w dzienniku, dat i opisów operacji, sekwencji dat dokumentu i dat księgowania oprócz zgodności daty dokumentu z rokiem księgowania - nie stwierdzono nieprawidłowości. Stwierdzone zaś księgowania w terminach 30 i więcej dni po dacie dokumentu dotyczyły głównie rozliczeń z tytułu elektronicznego poboru opłat za przejazdy po drogach płatnych, co związane było m.in. z pozyskaniem dodatkowych wyjaśnień od firmy Kapsch i Inspektoratu Transportu Drogowego. Znaczna ilość opóźnionych księgowania dotyczyła zapisów na kontach pozabilansowych. Stwierdzone uchybienia nie miały wpływu na rzetelność sprawozdawczości finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 1141-1160)

Badanie analityczne przeprowadzono w centrali GDDKiA w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości kwot transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2013 r. oraz odpowiadających tym

<sup>16</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 289.

dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. (wg daty księgowania) na kontach Zespołu 0, tj. 080-0-200 „Środki trwałe w budowie (Inne środki trwałe)”, 080-0-300 „Środki trwałe w budowie (Zakupy inwestycyjne ETC)”, 081-0-000 „Środki trwałe w budowie (Inwestycje drogowe)” oraz Zespołu 4, tj. konto 401-3-000 „Zużycie materiałów i energii”, 402-4-000 „Usługi obce”, 402-4-001 „Usługi obce –Vat od faktur wewnętrznych”, a także Zespołu 7, tj. konto 751-1-700 „Koszty finansowe (Odsetki bez FM). Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych (ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości);
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe (jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne);
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł);
- po stronie Ma na ww. kontach;

Ponadto ograniczono w populacji do losowania ilość pozycji księgowych zawierających identyczny tytuł (np. comiesięczne prenumeraty prasy, paliwo do pojazdów, zakup papieru, usługi ksero, rachunki telefoniczne, tłumaczenia, rachunki za gaz i energię elektryczną, badania okresowe pracowników, mycie i naprawy samochodów itp.).

Z określonego w powyższy sposób zbioru wylosowano próbę (metodą monetarną<sup>17</sup>) 71 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 16.580.976,94 zł. Niezależnie, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy (10 pozycji o wartości 148.527,64 zł). Wydatki objęte badaniem stanowiły 5,7% zrealizowanych wydatków centrali GDDKiA. W wyniku kontroli dokumentacji księgowej stwierdzono m.in., że:

- wszystkie dokumenty posiadały właściwe określenie rodzaju dowodu i numer identyfikacyjny oraz datę wystawienia dokumentu;
- w fakturach podany był adres wystawcy wraz z numerem NIP oraz adres i numer NIP zamawiającego;
- prawidłowo podane były kwoty i waluta płatności;
- nie było uchybień w zakresie podpisów i pieczętek imiennych osób dokonujących kontroli merytorycznej dokumentów i ich potwierdzania;
- były potwierdzone kontrole formalno-rachunkowe i merytoryczne;
- nie było uchybień w zakresie opisu operacji;
- dokumenty dotyczące wydatków były na odwrocie podpisane m.in. przez Głównego Księgowego, Generalnego Dyrektora DKiA lub jego zastępcę bądź Dyrektora Generalnego Urzędu oraz były zatwierdzone do wypłaty;
- w opisie na odwrocie faktur były potwierdzenia zgodności wydatku z warunkami kontraktu i z planem rzeczowo-finansowym GDDKiA;
- kontrolę formalno-rachunkową i merytoryczną rachunków, zatwierdzanie kontroli, potwierdzenia zgodności wydatku z kontraktem i planem rzeczowo-finansowym, zatwierdzanie do wypłaty, a także dekretowanie dokumentu i sprawdzenia prawidłowości dekretacji dokonywały różne osoby;
- osoby dokonujące czynności kontrolne faktur posiadały stosowne uprawnienia;
- nie było uchybień w zakresie wskazania miesiąca księgowania i dekretacji zapisów na kontach syntetycznych i analitycznych.

<sup>17</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

Odnosnie płatności, po przebadaniu 59 przypadków, nie stwierdzono zwłoki w terminie płatności w stosunku do warunków umownych. Stwierdzono, iż średni okres wyprzedzenia w płatnościach w stosunku do okresu wymagalnego wynosił 11 dni (w 2012 r. – 3 dni). W 28 przypadkach (47,0% badanej próby) termin płatności był równy terminowi wymagalnemu lub nie wyprzedził wyznaczonej daty o więcej niż 7 dni. W wybranych w sposób celowy do zbadania 27 przypadkach (38,0% całej populacji) stwierdzono zgodność wystawionej faktury z warunkami kontraktu.

(dowód: akta kontroli, str. 597-953; 961-977; 983-1068; 1161-1168; 2683-2762)

Do zbadania dokumentacji księgowej zaewidencjonowanej w styczniu 2014 r. wybrano w sposób celowy, ze 151 pozycji księgowych o wartości 8.863,2 tys. zł, 15 pozycji o łącznej wartości 3.613,0 tys. zł, zarejestrowanych na kontach kosztowych zespołu 4 (konta 401 i 402) oraz zespołu 0 (konta 080 i 081 - wydatki inwestycyjne). Nie stwierdzono nieprawidłowości polegającej na zakwalifikowaniu wydatków do niewłaściwego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 1069-1140)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA w zakresie rachunkowości nie stwierdzono nieprawidłowości

## 5. Rzetelność rocznych sprawozdań

Opis stanu  
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za 2013 r. GDDKiA (centrala):

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb 23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2013 r. o stanie:
  - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
  - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>18</sup> i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>19</sup>. Sprawozdania te przekazują rzetelny obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2013 roku. Zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 54.824.420,26 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez NBP. Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 „Rachunek dochodów budżetowych”. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 20, poz. 103.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2013 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu UE czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Dane za IV kwartał 2013 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N i kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z były zgodne z ewidencją księgową. Badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>20</sup>. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym”.

(dowód: akta kontroli str. 2877-2948)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA dotyczącej sporządzania rocznych sprawozdań za 2013 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 6. Realizacja wniosków z poprzedniej kontroli budżetowej NIK

Opis stanu  
faktycznego

W związku z kontrolą wykonania budżetu państwa w 2012 r. (w części 39-Transport), w wystąpieniu pokontrolnym do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad NIK wniosowała o:

- kwalifikowanie do planu wydatków inwestycyjnych tylko tych zadań, których stopień przygotowania gwarantuje zrealizowanie planowanych wydatków w ciągu roku budżetowego;
- zwiększenie skuteczności nadzoru nad terminowym obiegiem dokumentów oraz poprawnością ewidencji księgowej;
- podjęcie działań zmierzających do zwiększenia skuteczności egzekucji zaległych należności;
- wyeliminowanie sytuacji, w których jednoosobowo szacowana jest wartość zamówienia znacznej wartości.

W toku niniejszej kontroli stwierdzono, że deklarowane w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne działania zostały zrealizowane, bądź są realizowane w bieżącej działalności właściwych komórek organizacyjnych GDDKiA. W szczególności działania te skutkowały:

- regulacją normatywną z dnia 10 maja 2013 roku. Do Programu Inwestycji (PI) wprowadzono załącznik pn. „Harmonogram przygotowania i realizacji inwestycji” i jest on zgodny i spójny z „Harmonogramem rzeczowo-finansowym”, a do PI sporządzono stosowne aneksy oraz wdrożono stosowanie wytycznych;
- uczestnictwem co najmniej dwóch osób w szacowaniu wartości zamówień znacznej wartości;
- wystawianiem not obciążeniowych, wysyłaniem upomnień, wezwań do zapłaty, bądź kierowaniem spraw na drogę postępowania egzekucyjnego – w wyniku podjętych

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

działań odzyskano należności w kwocie 577,4 tys. zł;

- wyznaczeniem osoby odpowiedzialnej za terminowy obieg dokumentów oraz comiesięczną weryfikację poprawności księgowania z uwzględnieniem dat i ich sekwencji.

(dowód: akta kontroli str. 2791-2803; 2949-2991)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA dotyczącej realizacji wniosków pokontrolnych NIK nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli<sup>21</sup>, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

- 1) skuteczniejszy nadzór nad przestrzeganiem procedury przy zamówieniach publicznych;
- 2) dalszą poprawę skuteczności działań windykacyjnych;
- 3) opracowanie jednolitej procedury rozkładania na raty, odraczania i umarzania oraz aktualizacji należności budżetowych (z ewentualnym uwzględnieniem dwustopniowego trybu podejmowania decyzji).

#### 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

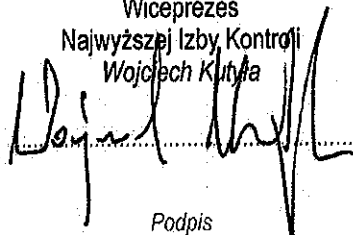
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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, dnia 28 marca 2014 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Wojciech Kutyla



Podpis

<sup>21</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.