



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KIN.411.002.01.2016
R/16/002/KIN

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | R/16/002/KIN – Wybrane aspekty gospodarki rzeczowej i finansowej Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury |
| Kontrolerzy | 1. Anna Kłopotek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/24/2016 z dnia 27 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Stanisław Janek, gł. spec. kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/18/2016 z dnia 19 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana | Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Al. Jerozolimskie 94; 00-807 Warszawa |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Alvin Gajadhur, p.o. Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dowód: akta kontroli str. 5; 14-24) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: Główny Inspektor GITD) w latach 2014-2015, w następującym zakresie:

Uzasadnienie
oceny ogólnej

- dokonywania zakupów niezgodnie z Regulaminem zamówień publicznych GITD (dalej: Regulamin)²;
- wystąpienia przypadków ewidencji środków trwałych, niezgodnie z § 19 Zarządzenia nr 38/2013 Głównego Inspektora Transportu Drogowego w sprawie wprowadzenia Polityki rachunkowości w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (dalej: Polityka rachunkowości GITD)³ oraz § 6 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont (dalej: rwszr)⁴;
- przeprowadzenia inwentaryzacji w sposób niezgodny z art. 26 i 27 z ustawą o rachunkowości (dalej: uor)⁵, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wynikające z przepisu art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: uondfp)⁶;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Zarządzenie Nr 10/2015 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 13 lutego 2015 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych (Dz. Urz. GITD z 2015 r. poz. 10).

³ Zarządzenie Nr 38/2013 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Polityki rachunkowości w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego ze zm.

⁴ 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).

⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r., poz.1047 j.t.).

⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz.168 j.t. ze zm.).

- nierzetelnej gospodarki środkami trwałymi, prowadzonej niezgodnie z Polityką rachunkowości GITD, skutkującej niemożnością ustalenia stanu środków trwałych, co najmniej od 2011 r.

Skala nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (dalej: GITD) świadczą o braku skutecznej kontroli zarządczej w wyżej wymienionym obszarze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

3.1. Działania podejmowane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego i Inspekcję Transportu Drogowego w zakresie kontroli przestrzegania przepisów Prawa o ruchu drogowym i ustawy o drogach publicznych

Opis stanu faktycznego

Inspekcja Transportu Drogowego (dalej: ITD) jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi oraz przestrzegania przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷ i prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁸ - art. 48 ustawy o transporcie drogowym⁹.

Na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, inspektorzy GITD mają prawo do nakładania i pobierania kar pieniężnych oraz grzywnien w drodze mandatów karnych:

- 1) zgodnie z przepisami tej ustawy;
- 2) za naruszenia przepisów o ruchu drogowym w zakresie określonym w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym;
- 3) w zakresie określonym w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;
- 4) zgodnie z przepisami ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych¹⁰;
- 5) zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹¹;
- 6) zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach¹²
- 7) zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych¹³.

ITD ujawnia za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych naruszenie przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości i niestosowania się do sygnałów świetlnych (art. 129g ust. 1 Prawa o ruchu drogowym). Czynności kontrolne prowadzone są w oparciu o przepisy art. 129 g ust. 1 pkt. 2 Prawa o ruchu drogowym, a postępowanie – w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r.

⁷ Dz.U.2017.128 j.t. ze zm.

⁸ Dz.U. 2016. 1440 j.t. ze zm.

⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 o transporcie drogowym (Dz.U.2016.1907 j.t. ze zm.)

¹⁰ Dz.U. 2016.1834 j.t. ze zm.

¹¹ Dz.U.2013.856 j.t. ze zm.

¹² Dz. U. 2016.884 j.t.

¹³ Dz.U.2005.180.1494 ze zm.

Kodeks postępowania w sprawach o wykroczeniach (art. 129 g ust. 2 pkt 2)¹⁴. W celu prowadzenia nadzoru nad ruchem drogowym utworzona została w GITD odrębna komórka organizacyjna pod nazwą Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD). CANARD dzięki automatycznej rejestracji, ujawnia naruszenia przepisów w zakresie przekraczania przez kierowców ustalonych limitów prędkości oraz niestosowania się do sygnalizacji świetlnej. Automatyczny nadzór nad ruchem drogowym prowadzony jest za pomocą fotoradarów, mobilnych urządzeń rejestrujących, urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości oraz urządzeń rejestrujących wjazd na czerwonym świetle. CANARD rozpoczął działalność kontrolną w dniu 1 lipca 2011 r.

Na podstawie art. 20d ust. 2 ustawy o drogach publicznych, środki uzyskane z tytułu grzywien nałożonych przez ITD za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawniane za pomocą urządzeń rejestrujących, przekazywane są na rachunek KFD. W księgach GITD ewidencjonowane są wpływy z powyższego tytułu.

Główny Inspektor Transportu Drogowego jest również organem kontrolnym w zakresie prawidłowego uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd odpłatnymi odcinkami dróg krajowych. GITD jest uprawniony do nakładania i pobierania kar pieniężnych, o których mowa w art. 13k ustawy o drogach publicznych (art. 13 l ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Kontrola dokonywana jest za pomocą stacjonarnych lub przenośnych przyrządów automatycznie ujawniających i rejestrujących informacje o naruszeniu obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, a także bezpośrednio przez inspektorów GITD. Jednostką odpowiedzialną w GITD za realizację czynności kontrolnych jest Biuro Elektronicznego Poboru Opłat. Krajowy System Elektronicznego Poboru Opłat funkcjonuje od dnia 1 lipca 2011 r. (zastąpił tzw. system winiet). Opłata za przejazd pojazdem samochodowym o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów, po drogach krajowych płatnych odbywa się przy użyciu urządzenia pokładowego viaBOX zainstalowanego w pojeździe. Kwestie związane z systemem elektronicznego poboru opłat (SEPO) uregulowane zostały m.in. w ustawie o drogach publicznych. Kwestie bieżącej współpracy jednostek realizujących kontrolę uiszczenia opłat elektronicznych uregulowane zostały również w Porozumieniu z dnia 10 maja 2011 r. między Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego.

Na podstawie art. 13hb ustawy o drogach publicznych, opłatę elektroniczną w systemie elektronicznego poboru opłat pobiera Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA), stanowi ona przychód Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD).

Należności GITD ogółem, które na początku 2014 r. wynosiły 63.288,0 tys. zł, zwiększyły się do końca roku do kwoty 88.935,7 tys. zł. Wzrost odnosił się przede wszystkim do pozycji bilansowej „pozostałe należności”. W pozycji tej, według stanu na dzień 31.12.2014 r. wykazano 88.931,9 tys. zł należności z tytułu dochodów budżetowych, w tym: należności z tytułu kar i grzywien od osób fizycznych (§ 0570) 14.958,0 tys. zł, należności z tytułu kar i grzywien od osób prawnych (§ 0580) 39.148,6 tys. zł oraz należności z tytułu mandatów nałożonych przez CANARD należnych KFD w kwocie 34.507,4 tys. zł.

Na koniec 2015 r. należności zmniejszyły się do kwoty 81.006,6 tys. zł. Główne pozycje stanowiły: grzywny i inne kary pieniężne od osób fizycznych (§ 0570) w kwocie 10.824,6 tys. zł, grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych (§ 0580) w kwocie 46.138,6 tys. zł i należności z tytułu mandatów nałożonych w systemie CANARD w kwocie 23.781,6 tys. zł.

¹⁴ Dz.U.2013.395 j.t. 2016.1713 j.t. ze zm.

Na koniec 2013 r. liczba zaległych należności z tytułu mandatów, kar i grzywien wynosiła ogółem 113.245, a kwota ogółem zaległych należności wynosiła 32.521,5 tys. zł. Do końca 2014 r. liczba należności wzrosła o 99,7% i wyniosła 226.198. Kwota zaległych należności wzrosła na koniec 2014 r. o 41,1%, do 45.894,3 tys. zł. Na koniec 2015 r. liczba pozycji zaległych należności wyniosła 144.527 i była mniejsza od stanu na koniec 2014 r. o 36,1%. Kwotowo, na koniec 2015 r. zaległe należności były wyższe od stanu na koniec 2014 r. o 11,4% i wynosiły 51.105,9 tys. zł.

W porównaniu do roku 2013, znacznie wzrosła w 2014 r. liczba niezapłaconych mandatów wydanych w oparciu o system CANARD (10,8 razy) - do 133.978 pozycji. Kwotowo nastąpił pięciokrotny wzrost zaległości, które osiągnęły kwotę 18.581,6 tys. zł. W 2015 r. liczba zaległych należności w systemie CANARD wyniosła 82.316 pozycji i była o 38,6% mniejsza niż w 2014 r. Wzrosła natomiast wartość zaległości o 75,0% i osiągnęła wartość 32.515,6 tys. zł. Spadła w analizowanym okresie liczba i wartość zaległych grzywien i kar nałożonych przez GITD z innych tytułów. O ile w 2013 r. liczba ich wynosiła 100.873, w 2014 r. - 92.220, to w 2015 r. wyniosła 62.211 pozycji. Kwotowo, zaległości w tej grupie wyniosły w 2013 r. 28.778,0 tys. zł, w 2014 r. - 27.212,7 tys. zł, a w 2015 r. 18.590,3 tys. zł.

W 2014 r. w systemie elektronicznego poboru opłat wydano 5.356 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych na podmioty krajowe i zagraniczne, na łączną kwotę 15.592,5 tys. zł. W 2015 r. wydano 6.697 ww. decyzji, na kwotę 8.222,8 tys. zł (od początku funkcjonowania systemu, tj. od lipca 2011 r. wydano łącznie 24.374 decyzje, na kwotę 62.246,8 tys. zł).

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego, w okresie 2011-2015 ściągальność kar od podmiotów krajowych w zakresie elektronicznego poboru opłat kształtowała się na poziomie 54% (dotyczy to zarówno wpłat dobrowolnych, jak i tych dokonanych w związku z postępowaniem egzekucyjnym), a w odniesieniu do podmiotów zagranicznych ściągальność kar wynosi 97,5% (wskaźniki nie uwzględniają decyzji uchylonych w postępowaniach odwoławczych, w trybach nadzwyczajnych i postępowaniach sądowo-administracyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 5-6; 319-347; 346; 350-357; 375-507; 595-607; 1745-1768)

W okresie 2014-2015 wpływy z tytułu kar pieniężnych za naruszenia przepisów o opłatach w systemie elektronicznym za przejazd drogami odpłatnymi wyniosły ogółem 16.875,3 tys. zł, co stanowiło 70,9% kwoty nałożonych kar pieniężnych w tym okresie. Wpływy z tytułu kar nałożonych na podmioty krajowe wyniosły 10.507,18 tys. zł, co stanowiło 61,3% kwoty kar nałożonych. Wpływy od podmiotów zagranicznych z tytułu kar wyniosły w analizowanym okresie 6.368,3 tys. zł, co stanowiło 95,4% kwoty nałożonych kar. Wpłaty dobrowolne od podmiotów krajowych wyniosły w całym okresie 2014-2015 łącznie 7.249,2 tys. zł, co stanowiło 69,0% wpłat krajowych podmiotów ogółem (i 42,3% wartości wydanych decyzji).

Od początku funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat, tj. od lipca 2011 r., kwota nałożonych kar w każdym roku przewyższała wartość dokonanych wpłat z tego tytułu, tak w odniesieniu do podmiotów krajowych jak i zagranicznych, co skutkowało narastaniem ogólnej kwot niezapłaconych kar. Na koniec 2015 r. kwota należności nieuregulowanych od podmiotów krajowych i zagranicznych wyniosła łącznie 16.869,0 tys. zł. Odnotowano, iż w roku 2015 r. Kwota należności nieuregulowanych spadła w stosunku do 2014 r. ponad 4,4 razy (z kwoty 5.654,9 tys. zł do 1.276,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 5-6; 319-323; 346; 375-393; 1745-1756)

Według stanu na koniec maja 2016 r. do wyegzekwowania pozostała kwota 743.377,10 zł z tytułu kar pieniężnych za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty

elektronicznej nałożonych w 2011 r. Obowiązek uiszczenia kar pieniężnych wynikających z art. 13k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych przedawnia się z upływem 5 lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym kary te winny być uiszczone zgodnie z art. 40d ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Kary nałożone w 2011 r. przedawniają się z końcem 2016 r. GITD występuje do naczelników urzędów skarbowych z wnioskami o udzielenie informacji na temat toczącego się postępowania egzekucyjnego w administracji. Spośród 201 kar nieuregulowanych w wyznaczonym terminie, w 130 sprawach z 2011 r. egzekucja pozostaje nadal w toku, jednakże istnieje wysokie ryzyko jej bezskuteczności ze względu na trudności w zlokalizowaniu składników majątkowych zobowiązanego, z których należności mogłyby być zaspokojone. W 13 kolejnych, postępowanie egzekucyjne zostało umorzone z uwagi na zgon dłużnika. W jednym przypadku kara została wyegzekwowana, zaś 57 postępowań zostało umorzonych na podstawie art. 59 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵, ze względu na bezskuteczność egzekucji.

Dyrektor Biura Finansowo-Gospodarczego w piśmie GITD z dnia 15 listopada 2016 r. wyjaśniła m.in.: „mając na względzie stosunek liczby spraw skierowanych do egzekucji w administracji do zasobów kadrowych sekcji zajmującej się egzekucją w Biurze Elektronicznego Poboru Opłat GITD systematyczna kontrola terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, o której mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹⁶ nie jest możliwa do zrealizowania”.

Dyrektor Biura Finansowo-Gospodarczego wyjaśniła również, że w celu wyegzekwowania zaległości GITD podejmował następujące czynności:

- a) sprawdzał w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK), czy zobowiązany podmiot jest właścicielem pojazdu, bądź współwłaścicielem, a jeśli tak, informowało o tym fakcie naczelnika urzędu skarbowego;
- b) wnioskował do właściwego miejscowo starosty o udostępnienie danych z ewidencji gruntów i budynków celem ustalenia, czy zobowiązany jest właścicielem bądź współwłaścicielem nieruchomości, z której można by prowadzić egzekucję;
- c) wnioskował do właściwego Sądu Wieczystoksięgowego o udostępnienie informacji dotyczących ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości, których właścicielem jest zobowiązany;
- d) składał do właściwego sądu rejonowego wniosku o wyjawienie majątku zobowiązanego na podstawie art. 71 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(dowód: akta kontroli str. 6; 25; 291-306; 319-347; 350-357; 366-367; 375-507; 559-589; 595-607; 662-664; 1533-1591; 1757-1768)

Ocena cząstkowa

Zebrane w toku kontroli dane nie odzwierciedlają w pełni zakresu badanej działalności, w związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny działalności kontrolowanej jednostki w tym obszarze.

3.2. Ewidencja należności w systemie elektronicznego poboru opłat

Opis stanu faktycznego

GITD nie prowadzi ewidencji w systemie księgowym kar nakładanych w systemie elektronicznym jak i nie ewidencjonuje księgowo wpływów z powyższego tytułu. Prowadzona jest tylko wewnętrzna i pomocnicza ewidencja w programie Excel,

¹⁵ Dz.U.2016.599 j.t. ze zm.

¹⁶ Dz.U.2015.2367 ze zm.

obejmująca nałożone kary, wpłaty związane z decyzjami, decyzje opłacone i decyzje nieopłacone. Decyzje administracyjne nakładające karę pieniężną są w oryginale przekazywane do GDDKiA.

Ewidencji księgowej kar nie prowadzi również GDDKiA. Według zapisu w „Protokole rozbieżności, GDDKiA księguje zbiorczo sumę wpłat, która w danym dniu wpłynęła na indywidualne rachunki bankowe.

Obie strony Porozumienia z dnia 10 maja 2011 r. regulującego m.in. wzajemną współpracę, różnie interpretują obowiązujące przepisy prawne, a podejmowane próby uzgodnienia stanowiska w tej kwestii nie dały dotychczas pozytywnego rezultatu. W „Protokole rozbieżności” przekazany przez GDDKiA do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa przy piśmie z dnia 11 marca 2016 r., przedstawiono stanowiska stron wraz z uzasadnieniem. GITD podał m.in., że nie ma podstaw do prowadzenia ewidencji księgowej kar pieniężnych nakładanych w związku z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Stosownie do przepisu art. 40a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, kary pieniężne określone w art. 13k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych są przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy GDDKiA. Jednocześnie, przepis art. 56 ust 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym wyklucza możliwość przekazywania kar pieniężnych określonych w art. 13k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych na rachunek bankowy GITD. Jak stwierdzono w „Protokole rozbieżności”, zgodnie z treścią ww. porozumienia, Wykonawca, działając w imieniu GDDKiA, ma informować GITD o nieterminowej płatności nałożonych kar pieniężnych celem podjęcia czynności zmierzających do wszczęcia postępowań egzekucyjnych. Środki z kar pieniężnych nie wpływają na rachunek GITD i nie stanowią przychodu GITD. Według GITD, zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym, GDDKiA ma kompetencje do udzielania ulg w spłacie kar określonych w art. 13 k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych działając na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych.

Jak zapisano w „Protokole rozbieżności”, GDDKiA uważa, że pełna ewidencja oraz rozliczenia kar powinny być prowadzone przez GITD. Przychody z kar pieniężnych nie są przychodami GDDKiA lecz KFD, którego bilans i rachunek zysków i strat sporządza Bank Gospodarstwa Krajowego. Z art. 11 ust. 1 ustawy o rachunkowości GDDKiA wywodzi, iż jednostka budżetowa, której obowiązkiem jest nakładanie kar, wydawanie decyzji administracyjnych, pobieranie kar pieniężnych oraz prowadzenie postępowań administracyjnych, winna prowadzić księgi rachunkowe. Dokumentem źródłowym zewnętrznym własnym stanowiącym podstawę do dokonywania zapisów w księgach rachunkowych jest decyzja o nałożeniu kary. Według interpretacji GDDKiA, nie można przyjąć, że przekazane przez GITD do GDDKiA oryginalne decyzje o nałożeniu kary stanowią podstawę do dokonywania zapisów w księgach rachunkowych GDDKiA. GDDKiA wyraziła opinię, że w decyzjach GITD o nałożeniu kary powinien być wskazany jego własny numer rachunku bankowego. GITD prowadzi postępowanie administracyjne o nałożeniu kary, zna pełny stan faktyczny i prawny sprawy, przyczyny nałożenia kary oraz posiada pełną dokumentację sprawy, a także w razie konieczności prowadzi egzekucję w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. GITD pobiera odsetki za nieterminowe uiszczenie kary i powinien kontrolować terminy przedawnienia kar. Własny rachunek bankowy pozwoliłby GITD na pełny dostęp do danych dotyczących uiszczenia kar lub braku zapłaty. W opinii GDDKiA, przepisy prawa nie określają jednoznacznie, który rachunek powinien być wskazany w decyzjach administracyjnych GITD. Według GDDKiA, logika postępowania, jak i zasady rozliczania poszczególnych kont rozrachunkowych jednoznacznie wskazują, że w wystawianych decyzjach winien być wskazany rachunek GITD mimo odrębnego

uregulowania tej kwestii w art. 56 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym. Rola GDDKiA ograniczona jest do pośrednictwa w przekazywaniu wpływów z kar do KFD. GITD uważa natomiast, że wskazywanie w decyzjach administracyjnych własnego rachunku bankowego byłoby niezgodne z prawem. Z treści art. 56 ustawy o transporcie drogowym wynika, że z zakresu przekazywanych kar na rachunek GITD, wyłączono jednoznacznie kary nakładane na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych. Różne jest też stanowisko GDDKiA i GITD w kwestii ponoszenia kosztów egzekucyjnych i opłat komorniczych. GITD uważa, że koszty te, w oparciu o art. 66 § 8 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, powinny być pokrywane przez GDDKiA, gdyż GITD nie otrzymuje środków budżetowych na ten cel ani nie osiąga korzyści z nałożonych i wyegzekwowanych kar pieniężnych.

Ustosunkowując się do treści „Protokołu rozbieżności”, Departament Dróg Publicznych MliB poinformował strony, iż zwrócił się do Ministerstwa Finansów o przedstawienie stosownego stanowiska dotyczącego interpretacji przepisów obowiązującego prawa w kwestii księgowania kar pieniężnych związanych z naruszeniem obowiązku opłaty elektronicznej, ponoszenia kosztów egzekucyjnych i opłaty komorniczej. W odpowiedzi z dnia 28 października 2016 r. MF poinformowało MliB m.in., iż przepisy systemowe obligują GITD do nakładania i pobierania kar pieniężnych za naruszenie obowiązków związanych z opłatą elektroniczną, natomiast wpływ środków pieniężnych z tego tytułu odbywa się bezpośrednio na rachunek bankowy GDDKiA, a następnie GDDKiA środki te przekazuje na rachunek KFD. Takie postępowanie, w opinii MF, uniemożliwia – w świetle przepisów o rachunkowości - wskazanie jednoznacznego sposobu ewidencji zdarzeń gospodarczych dotyczących nakładania i pobierania przedmiotowych kar pieniężnych. W opinii MF, gdy GITD nakłada i pobiera kary pieniężne tak jak stanowi przepis art. 13 I ust. 1 ustawy o drogach publicznych, ewidencja kar pieniężnych za naruszenie obowiązków związanych z opłatą elektroniczną odbywałaby się na zasadach ogólnych, to znaczy należności z ww. kar pieniężnych byłyby ewidencjonowane w księgach rachunkowych GITD w korespondencji z kontem przychodów z tytułu dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli str.6; 321; 344-345; 508-558; 1525-1528; 1760-1782)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na – niemożliwy zdaniem Ministerstwa Finansów do rozstrzygnięcia w obecnym stanie prawnym - problem określenia podmiotu zobowiązanego do ewidencji księgowej należności z tytułu kar nakładanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego na podstawie art. 13 k i I ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych za naruszenie obowiązków związanych z uiszczeniem opłaty elektronicznej. Skutkiem tego jest brak ewidencji księgowej powyższych należności zarówno w GDDKiA, jak i GITD. Tym samym brak jest wiarygodnych danych o stanie tych należności oraz związanych z nimi zaległości, co z kolei nie pozwala na rzetelne monitorowanie ich ściągalności. Według szacunków GITD za okres od lipca 2011 r. do września 2016 r. mogą one wynosić około 19,7 mln zł.

3.3. Wydatki na zakup usług, materiałów i wyposażenia

Opis stanu
faktycznego

Zasady dokonywania przez GITD zakupów, zarówno podlegających ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷, jak i jej niepodlegających (o wartości poniżej 30 tys. Euro netto), określało Zarządzenie Nr 10/2015 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 13 lutego 2015 r. w sprawie Regulaminu

¹⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U.2015.2164 j.t. ze zm.).

udzielania zamówień publicznych¹⁸. Zgodnie z § 8 ust. 1. Regulaminu, każde zamówienie publiczne wymaga złożenia wypełnionego elektronicznie wniosku o zamówienie publiczne, który podlegał ustalonej w tym przepisie procedurze zatwierdzenia i akceptacji.

(dowód: akta kontroli str. 877-907, 1929-1961)

Plan zamówień publicznych GITD na 2015 r. po zmianach (zwany dalej – Planem), zawierał 300 pozycji na łączną kwotę netto 24.023.714,15 zł (wartość brutto 29.398.479,11 zł).

Wnioski o zamówienia publiczne w GITD, w 2015 r., składane były w ramach ww. Planu zamówień publicznych GITD oraz poza tym Planem. Zgodnie z § 8. ust. 2 pkt 2 Regulaminu zamówień publicznych¹⁹, w przypadku wniosków składanych poza ww. Planem, konieczne było uzasadnienie przyczyn nieuwzględnienia zamówienia w Planie. Dodatkowo w załączniku nr 1 do Regulaminu udzielania zamówień publicznych, zawierającym wzór wniosku o zamówienie publiczne, wskazano dane wymagane do zapisania we wniosku, m.in.: w punkcie 6. „uzasadnienie celowości dokonania zamówienia, oraz - jeżeli udzielenie zamówienia nie zostało przewidziane w planie zamówień publicznych - również uzasadnienie przyczyn nieuwzględnienia zamówienia w planie”.

Zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 3 Regulaminu, do wniosku powinno być załączone uzasadnienie podanej we wniosku szacunkowej wartości zamówienia zawierające m.in.: datę szacowania oraz źródła szacowania - wskazanie wykonawców od których informacje posłużyły jako podstawa szacowania.

(dowód: akta kontroli str. 1033-1270)

Kontroli poddano 17 wniosków, złożonych w 2015 r., na łączną kwotę 812.954,98 zł, dotyczących zakupów niepodlegających Prawu zamówień publicznych. Przedmiotem ww. wniosków, były:

- wniosek 0091 – usługi remontowo-budowlane, kwota 35.099,71 zł,
- wniosek 914 – usługi transportowe, kwota 67.650,00 zł,
- wniosek 418 – usługi transportowe, kwota 22.693,50 zł,
- wniosek 632 – usługi transportowe, kwota 31.980,00 zł,
- wniosek 575 – usługi transportowe, kwota 20.787,00 zł,
- wniosek 903 – umundurowanie dla inspektorów, kwota 21.438,29 zł,
- wniosek 830 – torby medyczne, wyposażenie apteczek, kwota 43.264,01 zł,
- wniosek 176 – analizatory alkoholu i ustniki kwota 65.841,04 zł,
- wniosek 390 – wyposażenie dla inspektorów, kwota 99.999,00 zł,
- wniosek 261 – pieczętki z napisami, wizytówki, kwota 35.000,01 zł,
- wniosek 434 – papier do drukowania, kwota 72.015,00 zł,
- wniosek 878 – usługi w zakresie doradztwa prawnego i reprezentacji prawnej, kwota 9.999,90 zł,
- wniosek 810 – środki czyszczące, kwota 73.677,00 zł,

¹⁸ Zarządzenie Nr 10/2015 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 13 lutego 2015 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych (Dz. Urz. GITD z 2015 r. poz. 10).

¹⁹ Zgodnie z § 8. ust. 2 pkt 1-4 Regulaminu zamówień publicznych: przekazując wniosek do akceptacji załącza się do niego:

- szczegółowy opis przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem szczególnych wymogów dotyczących sposobu wykonania zamówienia.
- uzasadnienie celowości zamówienia, oraz - jeżeli udzielenie zamówienia nie zostało przewidziane w planie zamówień publicznych - również uzasadnienie przyczyn nieuwzględnienia zamówienia w planie
- uzasadnienie podanej we wniosku szacunkowej wartości zamówienia zawierające co najmniej: datę szacowania, cenę jednostkową brutto i netto, źródła szacowania - wskazanie wykonawców od których informacje posłużyły jako podstawa szacowania, zgodnie z § 12 ust. 2;
- uzasadnienie wyboru wykonawcy lub zastosowania trybu z wolnej ręki, jeżeli na rynku właściwym istnieje tylko jeden wykonawca mogący wykonać przedmiot zamówienia w wymagany sposób lub w wymaganym terminie bądź zachodzą przesłanki zastosowania trybu z wolnej ręki.

- wniosek 558 – usługa inwentaryzacji, kwota 91.389 zł,
 - wniosek 1004 – telefony komórkowe, kwota 73.173,01 zł,
 - wniosek 1017 – zakup głośników komputerowych, słuchawek oraz akcesoriów foto-video, kwota 24.560,64 zł,
 - wniosek 1016 – zakup akcesoriów multimedialnych, kwota 24.387,87 zł.
- (dowód: akta kontroli str. 978-1001, 1033-1270)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niezgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych dokumentowanie wniosków o zamówienie publiczne oraz nierzetelne ich zatwierdzanie i akceptowanie.

W toku kontroli ww. 17 wniosków stwierdzono nieprawidłowości, które polegały m.in. na braku danych określonych we wzorze wniosku, zamieszczonym w Załączniku nr 1 do Regulaminu udzielania zamówień publicznych i/lub danych wymaganych zapisami §§ 8 i 12 ust. 7 Regulaminu i/lub na nie zawarciu umowy, mimo wymogu wynikającego z § 9 Regulaminu zamówień publicznych.

Wnioski nie zawierały przede wszystkim:

- uzasadnienia podanej we wniosku szacunkowej wartości zamówienia zawierającego co najmniej: datę szacowania, źródła szacowania - wskazanie wykonawców od których informacje posłużyły jako podstawa szacowania (§ 8 ust. 2 pkt 2),
- wskazania przyczyn nieuwzględnienia zamówienia w Planie zamówień publicznych, w przypadku wniosków składanych poza Planem zamówień publicznych (§ 8 ust. 2 pkt 3),
- liczby ofert spełniającej wymóg określony w Regulaminie zamówień publicznych²⁰ (§ 12 ust. 7 i ust. 8).

(dowód: akta kontroli str. 1033-1270)

Wniosek na zakup telefonów komórkowych

Szczegółowej kontroli poddano wniosek nr 1004, złożony w grudniu 2015 r. na zakup 47 szt. telefonów komórkowych, na kwotę 73.173,01 zł. W § 5. ust. 1 Regulaminu zapisano, że wartość zamówień określa się uwzględniając zamówienia dla wszystkich komórek organizacyjnych Zamawiającego. Do dnia 17.12.2015 r. do Biura Finansowo-Gospodarczego (BFG), będącego zamawiającym, wpłynęły zamówienia na 27 szt. telefonów komórkowych.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.26.2016.0189 wyjaśnił, że „w grudniu 2015 r. dokonano zakupu 47 telefonów komórkowych, dlatego że:

- 1) w drodze e-mailowej w 2015 roku, zebrano zapotrzebowanie na 27 telefonów komórkowych,
- 2) w trybie roboczym – telefonicznie zgłoszono zapotrzebowanie na około 10 szt.,
- 3) na wymiany w trybie awaryjnym (uszkodzenia) przewidziano około 10 szt.

Jednakże tylko 17 szt. telefonów komórkowych przekazano pracownikom w 2015 r., a 30 sztuk o wartości 44.870,00 zł, przekazywano do użytkowania w 2016 r. (w tym:

²⁰ § 12. ust. 7. W przypadku zamówień o wartości powyżej 3.500,00 (trzy tysiące pięćset) złotych netto do 30.000,00 (trzydzięci tysięcy) złotych netto wymaga się przeprowadzenia rozeznania rynku, które powinno obejmować liczbę wykonawców umożliwiającą wybór oferty najkorzystniejszej, jednak w liczbie nie mniejszej niż 3.

§ 12. ust. 8. W przypadku zamówień o wartości powyżej 30.000,00 (trzydzięci tysięcy) złotych netto do 60.000,00 (sześćdziesiąt tysięcy) złotych netto wymaga się zaproszenia do składania ofert takiej liczby wykonawców, która umożliwi wybór oferty najkorzystniejszej, jednak w liczbie nie mniejszej niż 4 (...).

w styczniu 15 szt., w lutym 3 szt., w marcu 5 szt., w kwietniu 2 szt., w maju 2 szt. w czerwcu 2 szt. i w lipcu 1 szt.).

W GITD nie sporządzono zestawienia ofert 10 firm, do których zgodnie z notatką służbową z dnia 17 grudnia 2015 r. rozesłano zapytanie ofertowe dotyczące zakupu telefonów komórkowych. Zestawienie pozyskanych ofert powinno być sporządzone zgodnie z § 13. ust. 2. Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

P.o. Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego w piśmie nr BFG.091.19.2016.0189 wyjaśnił: „Nie wykonano zestawienia tabelarycznego, natomiast załączone oferty zawierały wszelkie informacje pozwalające na ich porównanie”.

Mimo wartości zamówienia przekraczającej 10.000 zł netto, nie zawarto umowy co było niezgodne z przepisami Regulaminu zamówień publicznych (§ 9. ust. 2).

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.34.2016.0189 wyjaśnił: brak umowy do zamówienia dotyczącego zakupu telefonów komórkowych o wartości brutto 73.173,01 zł spowodowany był wywieraniem presji przez ówczesne kierownictwo GITD na pracownika realizującego zakup aby zakup dokonać przed końcem roku 2015. Realizacja w tym terminie nie byłaby możliwa w przypadku konieczności sporządzenia i uzgodnienia zapisów umowy.

(dowód: akta kontroli str. 877-907, 1002-1021, 1389-1393, 2542)

Wnioski na zakup akcesoriów multimedialnych i foto-video

W przypadku dwóch wniosków o nr: 1016 i 1017, w notatce załączonej do wniosku o zamówienie publiczne, w punkcie: „Uzasadnienie celowości zamówienia”, zapisano: „zakup jest konieczny ze względu na przeprowadzenie akcji promocyjnych przez Biuro GGI²¹”. W ramach powyższych zakupów akcesoriów multimedialnych GITD kupić m.in. 4 czytniki e-booków, na kwotę 2.322,24 zł, na które jak wyjaśnił Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.34.2016.0189: „nie udało się odnaleźć w urzędzie żadnej dokumentacji po byłych pracownikach Bł²², która związana byłaby z uzasadnieniem konieczności zakupu czytników w 2015 r. Na dzień dzisiejszy Bł nie widzi celowości zakupu takich urządzeń”. Ponadto do obydwu wniosków załączono to samo zapotrzebowanie, złożone przez Wydział Prezydialny, mimo że dotyczyły innych zakupów i taki wniosek też został zatwierdzony, zaakceptowany i zrealizowany.

W ocenie NIK, świadczy to o braku rzetelności w prowadzeniu dokumentacji i weryfikacji dokumentów w sprawach o zamówienie publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 978-1001, 2542)

Wnioski na usługi transportowe

GITD, na prośbę kontrolerów NIK sporządził zestawienie wniosków dotyczących zakupu usług transportowych z 2015 r. Wielokrotne zmienianie tego zestawienia, świadczy o nieskutecznej kontroli nad dokumentacją źródłową dotyczącą zakupu tych usług. Zdaniem NIK, mogło to mieć również wpływ na brak rzetelności wypełnianych wniosków w pozycji: „Czy podobne zamówienie zostało udzielone?”. Przykładowo na wniosku nr 914 błędnie zapisano, że podobne zamówienie nie zostało udzielone. Dyrektor Generalny GITD, w piśmie nr BFG.091.38.2016.0189 wyjaśnił, że przyczyną błędnego wskazania, na wniosku 914, że „podobne zamówienie nie zostało udzielone”, była błędna informacja od pracownika i brak nadzoru przełożonych.

(dowód: akta kontroli str. 2540-2541, 2547, 2568-2569)

²¹ Gabinet Głównego Inspektora.

²² Biuro Informatyki i Łączności.

2. Nierzetelne przeprowadzenie przez GITD analizy potrzeb zakupów usług transportowych w 2015 r. oraz analizy realizacji tych usług w trakcie roku.

Zgodnie z „Zestawieniem dotyczącym wniosków o zamówienie usług transportowych” przedłożonym przez GITD²³, w 2015 r. złożono 16 wniosków na zakupy usług transportowych, na kwotę 243.320,60 zł, w tym: 6 wniosków z Planu zamówień publicznych na kwotę 77.039,30 zł (31,7%) i 10 wniosków poza Planem, na kwotę 166.281,30 zł (68,3%).

Na usługi transportowe jednej z firm, tj. „Silver Expres Movers Wioletta Janina Szewczyk Przeprowadzki usługi Transportowe”²⁴, w 2015 r., GITD złożył 6 wniosków na kwotę 154.635,60 zł brutto (125.720,00 zł netto), w tym dwa wnioski²⁵ z Planu, na kwotę 4.637,10 zł i 4 wnioski poza Planem, na kwotę 149.998,50 zł, tj.:

- wniosek nr 914 na kwotę brutto 67.650,00 zł,
- wniosek nr 632 na kwotę brutto 31.980,00 zł,
- wniosek nr 469 na kwotę brutto 27.675,00 zł,
- wniosek nr 418 na kwotę brutto 22.693,50 zł.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.35.2016.0189, wyjaśnił że Plan zamówień publicznych tworzony powinien być głównie w celu zaplanowania koniecznych do realizacji w kolejnym roku budżetowym postępowań przetargowych. Powinien ułatwić realizowanie zamówień publicznych w sposób bardziej efektywny, przesądzić o konieczności stosowania procedur zamówień publicznych i respektowaniu zasady zakazu dzielenia zamówienia na części dla uniknięcia procedur.

W ocenie NIK, zaplanowana na usługi transportowe w GITD kwota 90.559,99 zł brutto (77.626,01 zł netto), przy wykonaniu zakupów na kwotę 243.320,60 zł brutto, nie spełnia tego celu. Zakupy na usługi transportowe poza Planem w kwocie 166.281,30 zł brutto, stanowiły 68,3% zrealizowanych zakupów, co zdaniem NIK świadczy o nierzetelnym przeprowadzeniu analizy potrzeb tego rodzaju usług.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.36.2016.0189, wyjaśnił m.in.:

- odnośnie wniosku 914/2015 r. – jak wynika z załączonej do wniosku o zamówienie publiczne notatki, realizowane zamówienie było związane z inwentaryzacją środków trwałych i nie było połączone z usługami transportowymi związanymi z przeprowadzką w Al. Jerozolimskie.
- odnośnie wniosku nr 632/2015 r. – były to „inne usługi specjalistyczne”.

Tymczasem w notatce, załączonej do wniosku 914/2015, na którą powołuje się Dyrektor Generalny, zapisano m.in.: „w związku z aranżacją meblową nowych pomieszczeń biurowych, doposażeniem istniejących pomieszczeń oraz przewidywaną utylizacją części zbędnego wyposażenia związaną z przeprowadzaną inwentaryzacją środków trwałych, należy do końca roku przewidzieć wydatki związane z transportem mebli i wyposażenia w centrali GITD, w Al. Jerozolimskich, w siedzibie CANARD przy ul. Przyczółkowej 109, magazynie GITD przy ul. Postępu 19 oraz w 10-ciu Delegaturach GITD na terenie całego kraju”. Zdaniem NIK, nie można więc powiedzieć, że zamówienie nie było połączone z usługami transportowymi związanymi z przeprowadzką w Al. Jerozolimskie. Ponadto w dokumentach załączonych do wniosku, zarówno w zapytaniu ofertowym GITD,

²³ Zestawienie skorygowane w dniu 25.11.2016 r., w poprzednim zestawieniu GITD, wykazano 16 wniosków na zakupy usług transportowych w 2015 r., na kwotę brutto 231.992,30 zł, w tym: 6 wniosków z Planu zamówień publicznych na kwotę 77.039,30 zł (33,2%) i 10 wniosków poza Planem, na kwotę 154.953,00 zł (66,8%).

²⁴ Nie zawarto z tą firmą żadnej umowy.

²⁵ Wnioski nr 344 na kwotę brutto 2.496,90 zł i nr 350 na kwotę brutto 2.140,20 zł.

z dnia 26.10.2015 r., jak i w ofercie firmy z dnia 28.10.2015 r., wskazano że usługa będzie polegała m.in. na: „przemieszczeniu wyposażenia z magazynów GITD ul. Postępu 19 do miejsca wskazanego przez Zamawiającego w nowej siedzibie w Al. Jerozolimskich 94, przemieszczeniu wyposażenia z miejsca do miejsca wskazanego przez Zamawiającego w nowej siedzibie w Al. Jerozolimskich 94”. Również na 5 fakturach za wykonanie tej usługi, wystawionych do tego wniosku, zapisano nazwę usługi: „przeprowadzka”.

Do wniosku nr 632/2015 r., załączono ofertę firmy z dnia 31.08.2015 r. o nazwie: „Oferta wykonania przeprowadzki” oraz „cennik przeprowadzek w Warszawie”. W notatce służbowej zapisano m.in.: „przewidywany koszt usługi transportowej wynosi 26.000 zł netto, 31.980 zł brutto i obejmuje zatrudnienie pracowników, samochód i gwarancje ubezpieczeniowe firmy”. Również na fakturze za wykonanie tej usługi, zapisano nazwę usługi: „przeprowadzka”.

NIK zwraca uwagę, że z dokumentów dotyczących zarówno wniosku 914/2015 jak i 632/2015 r. wynika, że oba wnioski dotyczyły usług transportowych i były związane z przeprowadzką.

(dowód: akta kontroli str. 877-907, 1034-1083, 2479, 2540-2541, 2550-2569)

3. Niezawieranie umów na dostawy o wartości powyżej 10.000 zł netto i na usługi o wartości powyżej 6.000 zł netto co było niezgodne z Regulaminem (§ 9 ust. 2)

Zgodnie z § 9 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień publicznych²⁶, w przypadku, gdy wartość zamówienia przekracza 10.000,00 zł netto jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy i 6.000,00 zł netto jeżeli przedmiotem zamówienia są usługi, GITD powinien zawrzeć umowę. Spośród ww. 16 wniosków o zamówienie publiczne na zakup usług transportowych, w 2015 r., w przypadku 7 wniosków, istniał obowiązek zawarcia umowy, natomiast stosowna umowa została zawarta tylko w jednym przypadku. Do wniosku nr 281, złożonego w ramach Planu zamówień publicznych, zawarto umowę z firmą IRON MOUNTAIN Sp. z o.o., na kwotę brutto 46.215,2 zł.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.38.2016.0189, wyjaśnił, że brak umowy w czterech przypadkach wynikał z niedopatrzenia pracownika oraz braku nadzoru przełożonych, w dwóch przypadkach z konieczności niezwłocznego wykonania usługi.

(dowód: akta kontroli str. 1033-1270, 2547-2569)

4. Nierzetelna weryfikacja przez Wydział zamówień publicznych wniosków o zamówienia publiczne.

Wszystkie poddane kontroli wnioski (17 wniosków) były zaakceptowane przez Wydział zamówień publicznych, który zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 3 Regulaminu udzielania zamówień publicznych, potwierdza zgodność wniosku z przepisami o zamówieniach publicznych, w tym z Regulaminem, również te wnioski, które nie zawierały danych wymaganych Regulaminem albo zawierały nierzetelne dane.

Dyrektor Generalny GITD, w piśmie nr BFG.091.36.2016.0189 wyjaśnił m.in., „Wydział zamówień publicznych nie weryfikuje zgodności całego procesu udzielania zamówień publicznych z Regulaminem. Wydział weryfikuje prawidłowość zastosowanych procedur Regulaminu do momentu wyłonienia wykonawcy, który ma zrealizować zamówienie, którego dotyczy wniosek. Wydział potwierdza także zgodność wniosku z przepisami o zamówieniach publicznych. Obowiązek dopilnowania zawarcia umowy pisemnej w sytuacjach, w których wymaga tego

²⁶ § 9 ust. 2 Dopuszcza się możliwość odstąpienia od zachowania formy pisemnej umowy, o ile przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o niskim stopniu skomplikowania obowiązków wykonawcy, oraz wartość zamówienia nie przekracza kwoty w przypadku dostaw – 10.000,00 zł netto, w przypadku usług – 6.000,00 zł netto.

Regulamin, jak i proces realizacji umowy spoczywa na komórce wnioskującej (§ 8 ust 10). Nadzór nad realizacją umowy prowadzi właściwa dla przedmiotu zamówienia komórka organizacyjna Zamawiającego (komórka wnioskująca). Sam proces zarówno podpisania umowy jak i jej realizacji odbywa się poza Wydziałem zamówień publicznych. Jednocześnie informuję, że umowy nie zostały zawarte w wyniku błędów pracowników i braku nadzoru”.

W ocenie NIK weryfikacja przez Wydział Zamówień Publicznych była nierzetelna, nie zapewniła zgodności wniosków z Regulaminem zamówień publicznych GITD.

(dowód: akta kontroli str. 877-907, 980-1270, 2540-2541, 2532-2539, 2550-2569)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Na powyższą ocenę wpływ miały głównie powyżej opisane, następujące nieprawidłowości:

1. Realizowanie zakupów niezgodnie z przepisami Regulaminu udzielania zamówień publicznych poprzez:
 - a) niezawieranie umów na dostawy o wartości powyżej 10.000 zł netto i na usługi o wartości powyżej 6.000 zł netto (§ 9. ust. 2);
 - b) składanie, zatwierdzanie i akceptowanie wniosków o zamówienie publiczne, niezawierających danych określonych we wzorze wniosku oraz w § 8 i § 12 Regulaminu;
2. Niegospodarne i niecelowe dokonywanie wydatków na zakup telefonów komórkowych, których liczba nie wynikała z faktycznego zapotrzebowania;
3. Brak dokumentacji potwierdzającej celowość poniesienia wydatków na czytniki.

3.4. Ewidencja składników majątkowych i wykazywanie ich w sprawozdaniach GITD

Opis stanu faktycznego

Zasady dotyczące ewidencji i gospodarki składnikami majątkowymi, w latach 2014-2015 r., regulowały następujące procedury wewnętrzne GITD:

- Zarządzenie Nr 38/2013 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Polityki rachunkowości w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (zmienione zarządzeniem nr 1/2015 r. z dnia 9 stycznia 2015 r.);
- Zarządzenie Nr 39/2013 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 701-876,)

Kontroli poddano zapisy na koncie 310 „materiały”, a także rejestry środków trwałych (kartoteki konta 011 – „środki trwałe” i konta 013 – „pozostałe środki trwałe”) oraz wartości niematerialnych i prawnych (kartoteka konta 020 – „wartości niematerialne i prawne”).

GITD w Bilansach na dzień 31.12.2014 r. i na dzień 31.12.2015 r., wykazał:

- w pozycji materiały 1.321,14 tys. zł, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. i 1.162,19 tys. zł, na dzień 31 grudnia 2015 r.,
- w pozycji środki trwałe 79.115,18 tys. zł według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. i 75.741,60 tys. zł na dzień 31 grudnia 2015 r.,

- w pozycji wartości niematerialne i prawne 525,00 tys. zł według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. i 538,8 tys. zł na dzień 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1966-2001)

Zobowiązania GITD, które na początku 2014 r. wyniosły 4.948,7 tys. zł, wzrosły na koniec roku do kwoty 42.682,7 tys. zł. Wzrost dotyczył zobowiązań krótkoterminowych w pozycji bilansowej „Zobowiązania pozostałe” (zobowiązania z tytułu mandatów karnych ujawnionych w systemie CANARD), które na koniec 2014 r. wynosiły 34.507,4 tys. zł.

W 2015 r. zobowiązania zmniejszyły się do kwoty 30.002,2 tys. zł, głównie w pozycji „Zobowiązań pozostałych”. Wartość zobowiązań z tytułu mandatów karnych ujawnionych w systemie CANARD zmniejszyła się o 10.725,9 tys. zł i na koniec 2015 r. wyniosła 23.781,6 tys. zł.

Według wyjaśnień Głównej Księgowej, wykazane kwoty zobowiązań wobec KFD stanowią łączną wartość zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych lecz nie zapłaconych mandatów.

(dowód: akta kontroli str. 1745-1756; 1783-1784)

Polityka rachunkowości GITD, w zakresie poddanym kontroli spełniała wymagania określone w art. 10 ustawy o rachunkowości, z wyjątkiem zapisu dotyczącego dokonywania zmian w planie kont GITD, tj. § 1.3. Załącznika Nr 3 „Zakładowy plan kont w GITD”²⁷.

Zgodnie z Polityką rachunkowości GITD (§ 6. 1. Załącznika nr 2 Metody wyceny aktywów i pasywów, sporządzania i dokumentowania inwentaryzacji oraz ustalania wyniku finansowego w GITD), w GITD w ramach zapasów występują tylko materiały. GITD nie prowadził ewidencji obrotu materiałowego. Zakupione materiały przekazywane były bezpośrednio do zużycia (ewidencjonowane na koncie 401 „Zużycie materiałów i energii”). Na koniec roku na podstawie spisu z natury ustalana była wartość niezaużytych materiałów, o którą zmniejszono koszty działalności i ewidencjonowano na koncie 310 „Materiały”. Na dzień 1 stycznia roku następnego, na podstawie „Polecenia księgowania” (PK) przeksięgowywano wartość niezaużytych materiałów (pozostających na stanie na koniec poprzedniego roku) z konta 310 „Materiały”, na konto 401 „Zużycie materiałów i energii”.

(dowód: akta kontroli str. 701-848)

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencji w latach 2014-2015 r. dowodów księgowych wytypowanych do kontroli, z wyjątkiem terminów ujęcia w księgach rachunkowych trzech faktur wystawionych przez Spółkę JKF oraz księgowaniu w 2014 r. na kontach, których nie było w Zakładowym planie kont GITD²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 849-876, 2023-2049)

W wyniku analizy 30 faktur wystawionych w wyniku realizacji umowy nr 522/2014 (dotyczącej „opracowania projektów budowy przyłączy elektroenergetycznych oraz wykonania przyłączy elektroenergetycznych do zasilania stacjonarnych urządzeń rejestrujących służących do pomiaru średniej prędkości na określonym odcinku drogi”) oraz załączonych do nich protokołów odbioru, w 16 przypadkach stwierdzono opóźnienia w dostawie w stosunku do terminu określonych w kontrakcie z klientem. Z porównania daty odbioru urządzeń zawartych w protokołach odbioru i maksymalnej daty dostawy zawartej w umowie z klientem wynika, że opóźnienia wynosiły od 11 do 56 dni kalendarzowych. W § 9 umowy nr 522/2014 z dnia 22 października 2014 r. strony umowy ustaliły m.in., że „W przypadku zwłoki Wykonawcy w realizacji któregośkolwiek etapu Przedmiotu Zamówienia w terminie

²⁷ Nieprawidłowość opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

²⁸ Przedmiotowe nieprawidłowości opisane są w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

określonym dla tego etapu w Harmonogramie stanowiącym Załącznik nr 2, Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości 0,1% wynagrodzenia brutto określonego w § 6 ust. 1 lit. a Umowy za każdy dzień zwłoki." Wykonawca opóźnił realizację II etapu umowy (dostawa pierwszego urządzenia w terminie 33 tygodni od dnia podpisania umowy), o 13 dni. Wykonawca naruszył również terminy realizacji ustalone dla III etapu realizacji umowy, tj. dostawy i instalacji wszystkich (oprócz pierwszego) pozostałych urządzeń objętych przedmiotem zamówienia, przy czym zawinione przez wykonawcę opóźnienie dotyczyło dostawy ostatniego odebranego urządzenia. Wyliczona kara związana z realizacją II etapu wyniosła 102.098,75 zł brutto. Za opóźnienia w realizacji III etapu kara wyniosła 424.102,50 zł. Kary zostały wyliczone prawidłowo i zgodnie z umową. Wyliczone kary zostały przez GITD potrącone z płatności dla wykonawcy w oparciu o zapis w § 9 ust. 9 umowy, gdzie ustalono, że zamawiający zastrzega sobie prawo potrącenia należnych zamawiającemu kar umownych z wynagrodzenia przysługującego wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 5-13; 319-327; 368-374; 590-594; 665-700; 1501-1524; 1592-1621; 1745-1756; 1783-1784)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niezgodność zapisu § 1.3. Załącznika Nr 3 „Zakładowy plan kont w GITD” do Polityki rachunkowości GITD z art. 10 ustawy o rachunkowości.

Zapis § 1.3. Załącznika Nr 3 „Zakładowy plan kont w GITD” do Polityki rachunkowości GITD, dotyczący dokonywania zmian w planie kont GITD, tj., był niezgodny z uor. Zgodnie z ww. zapisem Główny Księgowy był upoważniony, w miarę potrzeb wynikających z przeprowadzanych operacji gospodarczych do uzupełniania Zakładowego planu kont GITD. Natomiast art. 10 ust. 2 uor, stanowi, że Kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje zasady (politykę) rachunkowości, w tym zakładowy plan kont.

Dyrektor Generalny GITD, w piśmie nr BFG.091.12.2016.0189, wyjaśnił: „przy najbliższej aktualizacji polityki rachunkowości, tj. od 1 stycznia 2017 r., zostaną wprowadzone zmiany zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 2 uor”.

(dowód: akta kontroli str. 745, 798, 2025)

2. Ewidencjonowanie w 2014 r. operacji gospodarczych na kontach, których nie było w Zakładowym planie kont GITD.

W toku kontroli stwierdzono, że GITD w 2014 r. księgował na kontach, których nie było w Zakładowym planie kont GITD. Dotyczyło to następujących kont:

- a) na koncie 203 „Rozliczenia KFD” na dzień 31.12.2014 r. wykazane było saldo w wysokości 34.507.432,55 zł;
- b) na koncie 227 „Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich”, obroty na tym koncie wynosiły 23.825.541,03 zł;
- c) na koncie 013-600-60055-00UE-00 saldo w wysokości 202.648,75 zł (konto nie ma nazwy).

Przedmiotowe konta wymienione były w Instrukcji wykonawczej dla GITD w zakresie realizacji projektu POIiŚ Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, która jednakże nie zawierała opisu funkcjonowania tych kont i kont korespondujących (takie informacje zawierał Zakładowy plan kont GITD).

Dyrektor Generalny GITD, w piśmie z dnia 31 sierpnia 2016 r., wyjaśnił, że „W przypadku konta 203 „Rozliczenia KFD”, Zakładowy plan kont został zaktualizowany o przedmiotowe konto od 2015 r. Plan kont, który został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2014 nie zawierał ww. konta z uwagi na fakt, iż

zmiana dotycząca przekazywania wpływów uzyskanych z mandatów karnych nałożonych za pomocą urządzeń rejestrujących na Krajowy Fundusz Drogowy, została ogłoszona w dniu 13 grudnia 2013 r. Na etapie uzgodnień dotyczących wewnętrznych aktów prawnych, które trwają około 2 miesięcy brakowało informacji o zmianie jaka miała nastąpić od 1 stycznia 2014 r.”.

Prowadzenie ewidencji księgowej w 2014 r. na kontach 203, 227 i 013-600-60055-00UE-00, których nie przewidziano w Zakładowym planie kont GITD, było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 ppkt a) uor.

(dowód: akta kontroli str. 849-876, 2023-2049)

3. Nieujęcie na koncie materiałów, niektórych niezutytych do dnia 31.12.2015 r. składników majątkowych.

W wyniku kontroli dokumentów księgowych, stwierdzono, że nie wszystkie niezutyte do dnia 31.12.2015 r. składniki majątkowe były wycenione i ujęte w pozycji materiały, co było niezgodne z § 19 ust. 1 Polityki rachunkowości, z § 6 ust. 5 Załącznika Nr 2 do Polityki rachunkowości GITD oraz z § 6 ust. 3 pkt 6 rwszr, który stanowi, że „Jednorazowo, przez spisanie w koszty w miesiącu przyjęcia do używania, mogą być umarżane pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do używania”.

Dotyczyło to 30 szt. telefonów komórkowych o wartości 44.870,00 zł, z 47 szt. telefonów zakupionych w grudniu 2015 r. (faktura nr CZ/2015/12/43467 z dnia 22 grudnia 2015 r. na kwotę 73.173,01 zł), a oddanych do użytkowania w 2016 r. (w okresie od stycznia do lipca). Wartość telefonów przekazanych do użytkowania w 2016 r. powinna zmniejszyć koszty działalności i powiększyć wartość materiałów. W ewidencji GITD natomiast pozostała na kocie 401 „Zużycie materiałów i energii”. Kwota 44.870,00 zł została wykazana w Rachunku zysków i strat, a powinna być wykazana w Bilansie.

Również akcesoria multimedialne (tj.: kierownice logitech, zappiti player, konsole sony playstation; czytniki e-book, symulatory do gier), zakupione na podstawie wniosku nr 1016, na łączną kwotę 19.821,77 zł zostały przekazane do magazynu i zaksięgowane w koszty, w miesiącu grudniu 2015 r., mimo, że do dnia 31.12.2015 r. nie zostały wydane do użytkowania.

Dyrektor Generalny GITD wyjaśnił (pismo nr BFG.091.26.2016.0189) m.in.: zakupione w 2015 roku telefony komórkowe, jak również akcesoria multimedialne miały być niezwłocznie wydane do użytkowania po dokonaniu zakupu.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.36.2016.0189 wyjaśnił: dla pracowników komórki ds. finansów było jednoznaczne, że akcesoria zostaną niezwłocznie wydane pracownikom do używania, w związku z powyższym zostały umorzone jednorazowo w miesiącu dokonania zakupu.

(dowód: akta kontroli str. 700-876, 2184-2188)

4. Nierzetelne prowadzenie rejestrów środków trwałych w GITD.

Rejestry środków trwałych w GITD prowadzone były nierzetelnie co najmniej od 2011 r., gdyż do końca 2015 r. nie usunięto błędów, które zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego GITD wystąpiły w wyniku migracji składników majątkowych z programu excel do systemu Quorum. Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.27.2016.0189 wyjaśnił: nie zdołano ustalić precyzyjnej daty przeprowadzenia migracji, przyjęto więc termin zakończenia realizacji umowy z firmą QNT Systemy Informatyczne Sp. z o. o., tj. sierpień 2011 roku. Nie

wskazano osoby odpowiedzialnej za migrację. Głównym Księgowym była Pani Agnieszka Wierchowicz, kierującym pracami Biura Finansów i Kadr był Pan Jerzy Mrygoń.

(dowód: akta kontroli str. 2154)

5. Niewyksięgowanie nieużytkowanych licencji z ksiąg rachunkowych GITD.

W toku kontroli stanu licencji, ewidencjonowanych na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne” oraz analizy otrzymanych materiałów i wyjaśnień GITD, stwierdzono, że w księgach rachunkowych GITD ujęto 12 licencji, na kwotę 260.727,78 zł brutto, które według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. nie były użytkowane, w tym:

- 5 licencji nieużytkowanych od 2012 r. (na łączną kwotę 82.472,00 zł),
- 1 licencja nieużytkowana od 2013 r. (na kwotę 42.066,00 zł),
- 2 licencje nieużytkowane od 2014 r. (na łączną kwotę 10.783,77 zł),
- 4 licencje nieużytkowane od 2015 r. (na łączną kwotę 125.406,01 zł).

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.32.2016.0189 wyjaśnił: „Ostatnia weryfikacja wartości niematerialnych i prawnych pod kątem przydatności do użytkowania została przeprowadzona według stanu na dzień 31.12.2013 roku. Zgodnie z otrzymaną informacją od Komisji, do oceny przydatności do dalszego użytkowania, zawartą w Protokole nr 7 z 14 lutego 2014 roku, wyksięgowaniu podlegały nieużytkowane licencje o wartości 196.525,84 PLN. Wyksięgowania dokonano w roku 2013”.

(dowód: akta kontroli str. 2028, 2050-2058, 2154, 2159, 2179)

6. Niezachowanie terminów wynikających z Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w zakresie kontroli merytorycznej trzech faktur wystawionych przez Spółkę JKF oraz terminów ujęcia tych dokumentów w księgach rachunkowych GITD.

Szczegółowej kontroli poddano faktury dotyczące umowy nr 463/2015, z dnia 27 sierpnia 2015 r. zawartej ze spółką JKF, na wykonanie kompleksowej inwentaryzacji wybranego majątku trwałego będącego własnością GITD. W toku kontroli NIK stwierdzono, że spośród sześciu faktur wystawionych przez spółkę JKF w przypadku trzech nie dokonywano kontroli merytorycznej, w terminach wynikających z Zarządzenia nr 39/2013 Głównego Inspektora Transportu Drogowego w sprawie Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych²⁹.

- a) faktura nr F/58/M02/2015 z dnia 07.09.2015 r. na kwotę 7.343,10 zł, termin płatności 21.09.2015 r. – sprawdzono pod względem merytorycznym 04.12.2015 (duplikat z dnia 30.11.2015 r.);
- b) faktura nr F/96A/M02/2015 z dnia 30.11.2015 r. na kwotę 8.781,49 zł, termin płatności 14.12.2015 r. – sprawdzono pod względem merytorycznym 24.05.2016 r. (duplikat z dnia 09.05.2016 r.). Faktura z 2015 r. została ujęta w księgach rachunkowych roku 2016;
- c) faktura nr F/13/M02/2016 z dnia 17.02.2016 r. na kwotę 3.117,13 zł, data wpływu do GITD 26.02.2016 r. termin płatności 02.03.2016 r. – sprawdzono pod względem merytorycznym 24.05.2016 r. Kontrola merytoryczna trwała prawie 3 m-ce.

²⁹ W Zarządzeniu nr 39/2013 GITD w sprawie Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, w zakresie określenia terminu dokonania kontroli merytorycznej podane są dwa terminy tj. nie później niż 3 dni przed upływem terminu płatności zapisach (w tabeli) i w § 12 ust. 2, komórka merytoryczna, która otrzyma do sprawdzenia dowód księgowy, ma na dokonanie tych czynności maksymalnie 3 dni robocze przed terminem płatności, w zależności od złożoności i stopnia skomplikowania kontroli.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.21.2016.0189 wyjaśnił, że „Weryfikacji merytorycznej dokumentu dokonał Pan Tomasz Piwek, zatwierdził (niezwłocznie - w tym samym dniu) Pan Wacław Czarnota, Dyrektor Biura Finansowo – Gospodarczego. Opóźnienie w dokonaniu kontroli merytorycznej dokumentu wynikało z natłoku zadań bieżących do wykonania”.

W ocenie NIK nierzetelna kontrola pod względem merytorycznym faktur, skutkująca dokonywaniem płatności po terminach określonych na tych dokumentach, stwarza ryzyko konieczności zapłaty odsetek karnych z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 1402-1411, 1465-1492, 1811-1864)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że inwentaryzacja środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, przeprowadzona metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, nie zapewniła rzetelności ksiąg rachunkowych w pozycjach: wartości niematerialne i prawne oraz środki trwałe.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Na powyższą ocenę wpływ miały stwierdzone następujące nieprawidłowości:

- 1) Nierzetelne prowadzenie rejestrów środków trwałych w GITD;
- 2) Ewidencjonowanie zakupionych, a nie przekazanych do użytkowania telefonów komórkowych i akcesoriów multimedialnych, w koszty roku obrotowego, w którym je zakupiono, a nie w koszty roku obrotowego, w którym przekazywano do użytkowania, co było niezgodne z § 19 ust. 1 Polityki rachunkowości, z § 6 ust. 5 Załącznika Nr 2 do Polityki rachunkowości GITD oraz z § 6 ust. 3 pkt 6 rwszr;
- 3) Nierzetelnie przeprowadzona na dzień 31.12.2015 r. weryfikacja wartości niematerialnych i prawnych, pod kątem przydatności do użytkowania skutkującej, wykazywaniem w księgach rachunkowych GITD według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. licencji, które nie były użytkowane już w 2012 r.;
- 4) Niestosowanie zapisów Zarządzenia GITD w sprawie Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, w zakresie terminu kontroli merytorycznej faktur (§ 12 ust. 2) oraz ujęcia ich w księgach rachunkowych.

3.5. Gospodarowanie majątkiem w GITD

Opis stanu
faktycznego

Stan składników majątkowych w GITD, zarówno w 2014 r., jak i w 2015 r. weryfikowany był w procesie inwentaryzacji, a porównanie tak ustalonego stanu rzeczywistego ze stanem wynikającym z ewidencji księgowej, ujawnienie, wyjaśnienie i rozliczenie różnic, wymagane zapisem art. 27 ustawy o rachunkowości, miało na celu zapewnienie rzetelności ksiąg rachunkowych.

W ww. Polityce rachunkowości GITD, opisano zasady przeprowadzania inwentaryzacji w GITD. Powyższe zasady były zgodne z art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości.

GITD w latach 2014-2015 przeprowadzał inwentaryzację na podstawie Zarządzeń Głównego Inspektora Transportu Drogowego w sprawie inwentaryzacji składników majątkowych GITD³⁰ oraz w sprawie inwentaryzacji środków trwałych³¹.

³⁰ Zarządzenie nr 34/2014 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 23 października 2014 r. w sprawie inwentaryzacji składników majątkowych GITD (Dz.Urz. GITD z 2014 r. poz. 20) oraz Zarządzenie nr 44/2015 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie inwentaryzacji składników majątkowych GITD (Dz.Urz. GITD z 2015 r. poz. 44).

W zarządzeniach wskazano składniki, które zostaną objęte inwentaryzacją, metody inwentaryzacji poszczególnych składników oraz skład Komisji inwentaryzacyjnej.

W zakresie inwentaryzacji w GITD jedynie inwentaryzacja materiałów metodą spisu z natury udokumentowana została zgodnie z Polityką rachunkowości GITD. Sporządzone zostały „Sprawozdania opisowe zespołu spisowego z przebiegu spisu z natury”, do których załączono „Arkusze spisu z natury”.

(dowód: akta kontroli str. 701-848, 1281-1282, 1301-1302, 1366, 2155)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarządzenia w sprawie inwentaryzacji za 2014 r. i za 2015 r. nie przewidywały przeprowadzenia inwentaryzacji składników pasywów, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 3 uor.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.26.2016.0189 wyjaśnił: brak w zarządzeniach zapisu dotyczącego inwentaryzacji składników pasywów był spowodowany błędnym wydaniem zarządzeń przez Kierownika jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 722-734, 1281-1282, 1301-1302, 1366, 2155)

2. Nierzetelne przeprowadzenie i udokumentowanie inwentaryzacji metodą potwierdzenia sald oraz metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

W zakresie inwentaryzacji rozrachunków metodą potwierdzenia sald, istniały wprawdzie niektóre dokumenty, świadczące o wykonaniu czynności mających na celu potwierdzenie poszczególnych sald (tabela z porównaniem sald wysłanych do kontrahentów, różnic i ich wyjaśnienie), to jednak nie sporządzono dokumentów wskazujących na to kto przeprowadził inwentaryzację i w jakim terminie. Brak przedmiotowych informacji uniemożliwia zarówno osobom odpowiedzialnym za nadzór, jak i kontrolerom sprawdzenie, czy zachowane zostały terminy wynikające z ustawy o rachunkowości i przez kogo inwentaryzacja została przeprowadzona.

(dowód: akta kontroli str. 1350-1370)

Ponadto, w toku kontroli stwierdzono, że GITD potwierdził saldo Spółce JKF w kwocie 60.183,19 zł, na dzień 30.11.2015 r., bez sprawdzenia w swojej ewidencji księgowej, w której w dniu 30.11.2015 r., wykazane było saldo w kwocie 51.401,70 zł³².

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.23.2016.0189, wyjaśnił: „Spółka JKF w celu uzgodnienia rozrachunków przesłała do GITD saldo sporządzone według stanu na dzień 30.11.2015 roku na kwotę 60 183,19 zł. Główny księgowy potwierdził saldo na podstawie adnotacji podległego pracownika, którego zadaniem było porównanie przesłanego salda z ewidencją księgową. Na dowód sprawdzenia pracownik na odcinku A druku potwierdzenie salda umieścił swój podpis z adnotacją „saldo zgodne”.”

(dowód: akta kontroli str. 1402-1404, 2134-2144)

W GITD za lata 2014 i 2015 nie były sporządzane protokoły z inwentaryzacji, przeprowadzonej metodą weryfikacji sald z dokumentacją źródłową składników aktywów i pasywów (np.: wartości niematerialne i prawne, środki pieniężne w drodze, fundusz jednostki). Dokumenty sporządzane przez GITD, tzw. protokoły częściowe o nazwie: „Protokoły weryfikacji salda konta” zawierały jedynie załączniki w postaci wydruków z kont syntetycznych i kont analitycznych. Dokumentacja ta nie

³¹ Zarządzenie nr 32/2015 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 7 września 2015 r. w sprawie inwentaryzacji składników majątkowych GITD (Dz.Urz. GITD z 2015 r. poz. 32).

³² Różnica wynika z nieujęcia w księgach rachunkowych GITD faktury F/96A/M02/2015 na kwotę 8.781,49 zł.

spełniała wymagań protokołu, gdyż nie wskazano w niej kiedy ta czynność się odbyła i kto jej dokonywał, nie były też podpisane przez Głównego Księgowego i zaakceptowane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, co było wymagane zapisami ww. Polityki rachunkowości (§ 18 ust. 5 Załącznika Nr 2)³³. Wzór protokołu weryfikacji aktywów i pasywów nie był ani w 2014 r., ani w 2015 roku dostępny w Intranecie, mimo wymogu określonego w § 18 ust. 5 Załącznika nr 2 do Polityki rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 701-848, 1281-1404, 2134-2144)

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.23.2016.0189, wyjaśnił, iż „za rok 2014 i 2015 przedmiotowe protokoły nie były podpisywane przez wyżej wskazane osoby. Protokoły weryfikacji poszczególnych kont księgowych były sporządzane i podpisywane przez pracownika Wydziału Finansowo-Księgowego i sprawującego nadzór bezpośredniego przełożonego. Główny Księgowy i Główny Inspektor Transportu Drogowego podpisywał protokół zbiorczy, który był sporządzony na podstawie protokołów częściowych”.

NIK zwraca uwagę, że protokół zbiorczy zawierał również informacje o inwentaryzacji środków trwałych metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. W dokumencie tym jednak nie wykazano żadnych różnic, ani w przypadku inwentaryzacji za 2014 r., ani za 2015 r., mimo nierzetelnych ksiąg rachunkowych w tym zakresie co najmniej od 2011 r., wskutek błędów powstałych w trakcie migracji ewidencji składników majątkowych z programu excel do bazy programu finansowo-księgowego „Quorum”.

Odnosnie niezamieszczenia wzoru protokołu weryfikacji aktywów i pasywów w Intranecie, Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.26.2016.0189 wyjaśnił, że „z uwagi na zmiany zarówno we wzorach dokumentów jak i zmiany w zakresie osób zajmujących się aktualizacją w systemie Intranet nie wszystkie były uzupełnione lub na bieżąco aktualizowane”.

(dowód: akta kontroli str. 701-848, 1281-1404, 2134-2144, 2155-2157)

3. Nierzetelne przeprowadzenie i udokumentowanie inwentaryzacji środków trwałych.

Środki trwałe w 2015 r. inwentaryzowane były w GITD na podstawie ww. Zarządzenia Nr 32/2015 Głównego Inspektora Transportu Drogowego w sprawie inwentaryzacji składników majątkowych GITD. Powołano Komisję Inwentaryzacyjną i zapisano, że spis z natury przeprowadzi firma J.K.F. Sp. z o.o. zgodnie z zawartą umową nr 463/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r. Powyższa umowa została podpisana przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego GITD.

(dowód: akta kontroli str. 1295-1296, 1311-1312, 1417-1438, 1493, 2028, 2137, 2154-2155)

W dniu 01 kwietnia 2015 r. firma JKF przesłała do GITD wstępne ustalenia ze spotkania z dnia 31 marca 2015 r., dotyczące inwentaryzacji środków trwałych w GITD. W dniu 14 kwietnia 2015 r. GITD przesłał do JKF pliki w „excelu” zawierające rejestry środków trwałych i adresy delegatur GITD.

(dowód: akta kontroli str. 1371-1384)

Zgodnie z notatką służbową BFG z dnia 31.07.2015 r., „Zaproszenie do składania ofert na Usługę inwentaryzacji środków trwałych na potrzeby GITD”, GITD, w dniu

³³ W § 18 ust. 5 Załącznika nr 2 do Polityki rachunkowości obowiązującej w 2014 i w 2015 r., zapisano: „Wyniki inwentaryzacji potwierdza się na piśmie w formie protokołów weryfikacji podpisanych przez Głównego Księgowego i zaakceptowanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego bądź osobę przez niego upoważnioną (wzór protokołu weryfikacji aktywów i pasywów znajduje się w Intranecie)”.

06 lipca 2015 r., wysłał Zaprośzenie do czterech firm audytorskich, w tym do JKF, którą wybrano do realizacji zamówienia.

Zakres prac, które miała wykonać firma JKF wynikał z kilku dokumentów, tj.:

- w ww. Zaprośzeniu do składania ofert na Usługę inwentaryzacji środków trwałych na potrzeby GITD, określono zakres prac: „Inwentaryzacja metodą spisu z natury wraz z ustaleniem i wyjaśnieniem różnic, oceną przydatności i ustaleniem rzeczywistego stanu ilościowego i wartościowego”;
- w § 1 umowy, zawartej z J.K.F. Spółką z o.o., wskazano iż przedmiotem umowy będzie „wykonanie kompleksowej inwentaryzacji wybranego majątku trwałego (środki trwałe) będących własnością GITD”;
- w załączniku nr 1 do umowy „Koncepcja realizacji” z dnia 14 lipca 2015 r., stanowiącym integralną część umowy zapisano m.in.: „sposobem na uzyskanie znaczących oszczędności może być: kompleksowa inwentaryzacja majątku trwałego własnego i dzierżawionego, wprowadzenie do systemu ewidencyjnego polecanego przez JKF lub użytkowanego, znakowanie wraz z rozliczeniem w stosunku do ewidencji księgowych, administracyjnych i IT, umów dzierżawy oraz porównanie z zapisami w księgach rachunkowych i inwentarzowych, a także dokumentacji źródłowej. Końcowym efektem jest jednolita, wyjaśniona i uporządkowana ewidencja majątku wraz z raportami różnic i przyczyn ich powstania”;
- w pkt 1.3. „Planu projektu Inwentaryzacji składników majątkowych środki trwałe i wyposażenie³⁴”, podpisanym przez Spółkę JKF w dniu 26.08.2015 r. i przez GITD, w dniu 28.08.2015 r., zapisano m.in.: Zasadniczym celem inwentaryzacji jest dokonanie weryfikacji zapisów w ewidencji oraz w księgach rachunkowych w stosunku do przeprowadzonego spisu z natury, co w rezultacie umożliwi wprowadzenie w nich niezbędnych korekt zapewniających zgodność ze stanem rzeczywistym majątku”;
- w punkcie 14.5 ww. „Koncepcja realizacji” określono, iż firma JKF przygotuje plik do wgrania do systemu GITD”;
- w pkt III.5 Planu projektu „Zmiana harmonogramu ogólnego projektu”, zapisano w etapie II – Zakończenie m.in.: „Przygotowanie pliku do wgrania do systemu GITD”, w terminie do dnia 14 grudnia 2015 r. (termin uległ skróceniu w stosunku do pierwotnego harmonogramu, w którym określono do dnia 21 grudnia 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1021-1033, 1371-1388, 1417-1438)

GITD nie wyegzekwował od firmy JKF zapisów umowy w następującym zakresie:

- a) jednolitej, wyjaśnionej i uporządkowanej ewidencji majątku wraz z raportami różnic i przyczynami ich powstania,
- b) nie otrzymano pliku do wgrania do systemu GITD.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.16.2016.0189, wyjaśnił m.in.: „Wyjaśnianie różnic inwentaryzacyjnych” podobnie jak „ocena przydatności inwentaryzowanych środków trwałych” nie były przedmiotem umowy nr 463/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r. zawartej z firmą J.K.F. Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 2059-2083)

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.24.2016.0189 wyjaśnił, że: „W Planie projektu w pkt III.5 znalazł się zapis „Przygotowanie pliku do wgrania do systemu GITD” przy czym właściwym dla planowanych i zrealizowanych działań, winien być zapis „Sprawdzenie możliwości wgrania pliku do systemu GITD”.

³⁴ W § 2 ust. 7 umowy z JKF zapisano: „Szczegółowy zakres, sposób, warunki lokalizacji i terminy oraz wzory raportów i zestawień z przeprowadzonej inwentaryzacji zawarte będą w Planie Projektu, który w terminie 5 dni roboczych od dnia podpisania Umowy zostanie opracowany przez Zleceniobiorcę i zatwierdzony przez Zleceniodawcę na podstawie koncepcji realizacji oraz późniejszych ustaleń między stronami”.

W trakcie przygotowania harmonogramu prac związanych z przeprowadzeniem inwentaryzacji zakładano, że jeżeli systemy informatyczne GITD i Quorum będą kompatybilne, to zostanie stworzony plik, który następnie zostanie wgrany do systemu Quorum. W trakcie wykonywanych prób okazało się jednak, że systemy informatyczne GITD i Wykonawcy – JKF sp. z o.o., nie są kompatybilne. Nie było możliwości technicznej wgrania plików pochodzących od Wykonawcy do systemu Quorum. W związku z powyższym ostatecznie taki plik nie powstał, więc tym samym nie został wgrany do systemu”.

Jak wynika z zapisów § 2 ust. 7 umowy zawartej ze Spółka JKF, Plan Projektu został opracowany przez Spółkę JKF. Spółka JKF jeszcze przed złożeniem swojej oferty, tj. w dniu 14 kwietnia 2015 r., otrzymała od GITD pliki dotyczące rejestrów środków trwałych (wykaz majątku i sztuk – pliki w excel). Ponadto w załączniku nr 2 do umowy z firmą JKF „Koncepcja realizacji – rozszerzenie, z dnia 10 sierpnia 2015 r., stanowiącym integralną część umowy zapisano m.in.: „ewidencja prowadzona jest w programie Quorum Środki Trwałe”. Spółka JKF miała wiedzę o systemie finansowo-księgowym GITD. Dodatkowo w wyniku dokonanych zmian w Planie Projektu, został zmieniony, skrócony o 7 dni termin „przygotowania pliku do wgrania do systemu GITD”, GITD powinien więc, zdaniem NIK przed dokonaniem płatności za wykonaną usługę wyegzekwować wykonanie tego zapisu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1371, 1485-1492, 2145-2146)

4. Nierozliczenie inwentaryzacji w księgach rachunkowych roku, na który przypadł termin jej przeprowadzenia.

Do dnia 10 października 2016 r. GITD nie rozliczył inwentaryzacji środków trwałych za 2015 r. Nierozliczenie inwentaryzacji w księgach rachunkowych roku, na który przypadł termin jej przeprowadzenia, tj. 2015 r., zgodnie z art. 18 pkt 1) ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁵.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.12.2016.0528 wyjaśnił, iż przyczynami nierozliczenia inwentaryzacji w roku, na który przypadł termin jej przeprowadzenia, tj. 2015 r. są m.in.:

- niewłaściwe ustalenie daty rozpoczęcia inwentaryzacji (zbyt późne powołanie Komisji Inwentaryzacyjnej, duża liczba lokalizacji w Warszawie i na terenie całej Polski - łącznie 31 lokalizacji oraz stacjonarne urządzenia rejestrujące służące do pomiaru prędkości, usytuowane przy drogach),
- nieprzygotowanie kadrowe do procesu inwentaryzacji (pracownicy nie mieli doświadczenia w rozliczaniu inwentaryzacji),
- brak przygotowania bazy składników majątkowych (w trakcie migracji ewidencji składników majątkowych, która była wcześniej prowadzona w programie excel, do bazy programu finansowo - księgowego "Quorum", nastąpiły błędy, które z uwagi na brak odpowiednich zasobów kadrowych i dużą rotację pracowników wprowadzających dane do ewidencji nie zostały całkowicie zweryfikowane).

(dowód: akta kontroli str. 2023-2049, 2391)

5. Nierzetelne gospodarowanie środkami trwałymi w zakresie ich bieżącej ewidencji.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r., ponad 80% środków trwałych GITD nie było oznakowanych. GITD nie był w stanie podać rzetelnej liczby posiadanych środków trwałych.

³⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., 168 ze zm. t.j.).

W Zaproszeniu do składania ofert na Usługę inwentaryzacji środków trwałych na potrzeby GITD, z dnia 06 lipca 2015 r., Pan Tomasz Piwek określił liczbę środków trwałych: „około 12000 zgodnie z prowadzoną ewidencją”.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.16.2016.0189, wyjaśnił m.in.: „wszystkie środki trwale zostały trwale oznakowane, jednakże część nie była oklejona etykietami, bądź oznakowanie było nieczytelne. Ilość środków, których oznakowanie dawało się odczytać za pomocą skanerów wynosiła ponad 20%. Opisany stan był spowodowany dużą ilością środków trwałych i niedostatecznym stanem kadrowym. Dane określające liczbę środków trwałych wygenerowane zostały automatycznie z programu Quorum Środki Trwale z rejestrów: 1 - środki trwale, 2 - pozostałe środki trwale, 5- środki trwale POLiŚ i 6 - pozostałe środki trwale POLiŚ”.

Na wydruku systemu finansowo-księgowego QNT Rejestr środków trwałych, według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. wykazanych było 12.698 szt. środków trwałych.

W § 5 ust 4 umowy dotyczącej przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych GITD, zapisano: „W wypadku zwiększenia tylko ilości spisanych lub rozliczanych lub ujętych w raportach pojedynczych składników majątku cena za spisanie lub rozliczenie, każdego pojedynczego składnika majątku powyżej 12.000 szt., wynosi 4,87 zł netto”. Świadczy to o niedochowaniu należytej staranności przy określaniu przedmiotu umowy, skutkującej poniesieniem wyższych kosztów. Już w dniu zawarcia umowy można było ustalić, że koszt usługi będzie wyższy, niż wynikający z umowy (więcej co najmniej o 698 szt. po 5,99 zł brutto tj. 4.181,02 zł).

Zgodnie z przekazaniem przez firmę JKF spisem z natury, w GITD było 15.898 szt. środków trwałych. Ostatecznie GITD zapłacił firmie JKF za spis 13.466 szt. środków trwałych, tj. o 8.781,49 zł więcej niż wynikało z kwoty umowy (za spisanie dodatkowych 266 szt. środków trwałych po 5,99 zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 1367-1371, 1417-1438, 1811-1864, 2077-2103)

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.16.2016.0189 wyjaśnił: „Przyczyną rozbieżności pomiędzy spisem z natury przeprowadzonym przez firmę J.K.F. Sp. z o.o., a wskazaną liczbą środków trwałych w umowie, było:

- a) spisanie części składowych jako oddzielnych środków trwałych. Głównie dotyczyło to urządzeń rejestrujących składających się z masztu i fotoradaru, które zostały spisane przez firmę J.K.F. Sp. z o.o. jako oddzielne pozycje oraz zestawów mebli, które zostały spisane według określonych typów szafek np. szafka typu kontenerek, biurko, szafka z drzwiczkami itp.);
- b) spisanie wyposażenia pojazdów;
- c) spisanie przedmiotów niskocennych, które podlegają ewidencji ilościowej;
- d) spisanie indywidualnego wyposażenia Inspektorów.
- e) spisanie środków niebędących własnością GITD.

Wyniki spisu z natury przekazane przez firmę JKF, w łącznej liczbie 15.898 środków trwałych, na kwotę 163.110.737,97 zł, zawierały 2.842 szt. nadwyżek (wartości nie ustalono) oraz 363 szt. niedoborów (na kwotę 1.206.091,84 zł).

Zdaniem NIK powyższe świadczy o nierzetelnym odbiorze przez GITD wyników inwentaryzacji przeprowadzonej przez Spółkę JKF.

(dowód: akta kontroli str. 2077-2083)

6. Brak nadzoru nad majątkiem GITD oraz nierzetelne księgi rachunkowe dotyczące środków trwałych.

W wyniku inwentaryzacji Firma JKF wykazała różnice inwentaryzacyjne. Wśród niedoborów wykazała m.in.: aparaty fotograficzne, chłodziarko-zamrażarki, czytniki, drukarki, komputery, kamery, laptopy, monitory, odkurzacze, radia, serwery, stoliki,

szafy na ubrania, szafa komputerowa, szafy metalowe, telefony komórkowe, telefony stacjonarne.

Jako nadwyżki Firma JKF oprócz środków trwałych wskazała również składniki majątkowe niespełniające warunków określonych dla środków trwałych, zdefiniowanego w uor (art. 3 ust. 1 pkt 15 uor), np.: antena, latarki, młotek klawiatury, słuchawki, doniczka, dysk zewnętrzny, dziurkacz, gaz pieprzowy, koło zapasowe, karta sim, komplet kluczy, latarka, łopata, taśma miernicza, torba do laptopa, itp.

W ocenie NIK, powyższe ustalenia świadczą o nierzetelnym nadzorze nad składnikami majątkowymi GITD, jak również o nierzetelnym odbiorze przez GITD wyników inwentaryzacji przeprowadzonej przez Spółkę JKF.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.26.2016.0189 wyjaśnił: „Uznanie ww. wymienionych składników majątkowych za środki trwałe, mimo iż nie spełniają one ustawowej definicji środka trwałego, wynika z braku wystarczającego merytorycznego przygotowania pracowników GITD zaangażowanych w proces inwentaryzacji”.

(dowód: akta kontroli str. 2155-2157, 2384-2467)

Zgodnie z § 4 ust. 3 umowy, zawartej z J.K.F. Spółką z o.o., „w przypadku nieprzygotowania lub nienależytego przygotowania przez Zleceniodawcę przedmiotów podlegających inwentaryzacji lub jakichkolwiek innych trudności związanych z realizacją usługi, o której mowa w § 1, Zleceniobiorca ma obowiązek powiadomienia Zleceniodawcy o zaistniałej sytuacji z uwzględnieniem § 12 ust. 2”.

Spółka JKF przedkładała GITD powiadomienia jednakże nie dotyczyły one przygotowania pól spisowych. Sporządzono łącznie 3 „Protokoły uzgodnień i zdarzeń”, dwa dotyczyły informacji, że pomieszczenia są zamknięte, trzeci dotyczył zmian w Planie projektu.

Zmiany w Planie Projektu (data na dokumencie 31.08.2015 r.; 09.2015 r.) o treści: „Zmianom w stosunku do Planu Projektu uległy pozycje znajdujące się na NPS-ach (przedmiotach niepodlegających spisowi), są to: głośniki, drabiny, niektóre pendrive, niektóre klawiatury, apteczki, kalkulatory, nagrywarki, odkurzacze, radia, fax, czajniki, wskaźniki laserowe, czytniki, ekspresy do kawy, słuchawki, wieże muzyczne”. Innych zmian w Planie projektu, ani powiadomień od Spółki JKF nie było.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.26.2016.0189 wyjaśnił: „zgadzamy się co do tego, że zamiast użytego nieprecyzyjnego określenia „niektóre”, winny być podane parametry bądź cechy pozwalające na kwalifikację składników majątkowych”.

W wyniku zmiany Planu projektu z zestawienia NPS (przedmiotów niepodlegających spisowi), Spółka JKF spisała dodatkowo 281 przedmiotów, były to: głośnik – 4 szt., drabina – 17 szt., klawiatura – 3 szt., apteczka – 8 szt., kalkulator drukujący – 19 szt., nagrywarki – 7 szt., odkurzacz – 13 szt., radio – 30 szt., fax – 5 szt., czajnik elektryczny – 67 szt., wskaźnik laserowy – 4 szt., czytniki - 44 szt., ekspres do kawy – 3 szt., słuchawki – 6 szt., wieże muzyczne – 4 szt., krzesło – 8 szt., telefon stacjonarny – 39 szt.

(dowód: akta kontroli str. 1465-1499, 1805-1806, 1823-1825, 2155-2157, 2384-2467)

7. Nierzetelne gospodarowanie majątkiem GITD w zakresie likwidowania środków trwałych.

Wyjaśnianie przez pracowników GITD różnic inwentaryzacyjnych, wykazanych przez firmę JKF, pozwoliło stwierdzić, że pomimo wystawienia dla środków trwałych

dokumentu likwidacji (LT), składniki te w dalszym ciągu znajdowały się w GITD, gdyż nie dokonano ich fizycznej likwidacji. Dotyczyło to 94 środków trwałych, w tym:

- 59 szt. środków trwałych, dla których dokument LT wystawiono w 2011 r. (były to m.in. biurka, fotele, kontenery, faxy, regały, stoły, szafy, niszczarki),
- 10 szt. środków trwałych, dla których dokument LT wystawiono w 2013 r. (były to m.in. fotoradary, niszczarki),
- 20 szt. środków trwałych, dla których dokument LT wystawiono w 2014 r. (były to m.in. fotoradary i regał)
- 5 szt. środków trwałych, dla których dokument LT wystawiono w 2016 r. (były to fotoradar i statywy).

Według stanu na dzień 10.11.2016 r., na wydrukach GITD dotyczących środków trwałych w likwidacji, dla których LT wystawiono w 2014 r., wykazano 63 środków trwałych na łączną kwotę 1.213.865,04 zł. Wśród ww. środków trwałych były głównie maszyny z obudową.

Dyrektor BFG GITD w piśmie nr BFG.091.30.2016.0189 wyjaśniła: „Spośród 719 środków trwałych postawionych w stan likwidacji w 2014 roku, nie dokonano fizycznej likwidacji dla 63 środków trwałych na łączną kwotę 1.213.865,04 zł. W 2015 roku 30 środków trwałych postawionych w stan likwidacji zostało w 100% fizycznie zlikwidowanych. Nie ustalono przyczyn fizycznego niezlikwidowania środków trwałych w 2014 r. Obowiązujące w GITD procedury dotyczące likwidacji zbędnego majątku zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego, Pana Cezarego Bańkę nie wskazywały konkretnych osób odpowiedzialnych za dostarczenie składników do punktu skupu złomu”.

P.o. Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego w piśmie nr BFG.091.19.2016.0189 wyjaśnił: „część środków trwałych zakwalifikowana do utylizacji, na które zostały wystawione dokumenty LT (likwidacja środka trwałego) nie zostało fizycznie zniszczonych z uwagi na braki personalne w danym okresie. Niemniej były nadal przechowywane z przeznaczeniem do utylizacji”.

(dowód: akta kontroli str. 1392, 2160-2183, 2392-2408)

8. Nieskuteczne mechanizmy kontroli prawidłowości rozliczenia pracy zleconej Spółce JKF.

GITD nie przedłożył kontrolerom NIK dokumentu potwierdzającego „uzgodnienie sposobu wykonania i zakresu dodatkowych prac”, o którym mowa w § 5 ust. 3 umowy, jak również wyników tych prac, będących podstawą dokonania płatności ww. faktury. GITD zapłacił za „wykonanie dodatkowych robót”, w zakresie inwentaryzacji środków trwałych kwotę 3.117,13 zł (Fa nr F/13/M02/2016 z dnia 17.02.2016 r.).

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.32.2016.0189 wyjaśnił: „Z uwagi na długotrwałą nieobecność pracownika ustalającego zakres dodatkowych prac, wykonanych przez firmę JKF Sp. z o.o., nie można udzielić szczegółowych wyjaśnień dotyczących charakteru tych prac. Z dotychczas uzyskanych informacji od pracownika wynika, że zlecenie dodatkowych prac było uzasadnione”.

(dowód: akta kontroli str. 2178-2180)

W GITD przed zapłatą w dniu 24.05.2016 r. faktury nr F/96A/M02/2015 z dnia 30.11.2015 r., na kwotę 8.781,49 zł, (duplikat z dnia 09.05.2016 r.), sprawdzonej pod względem merytorycznym w dniu 24.05.2016 r., nie wzięto pod uwagę nierzetelności przeprowadzonego przez Spółkę JKF spisu z natury, o której świadczy korespondencja wewnętrzna GITD dotycząca wyjaśniania różnic inwentaryzacyjnych, mająca miejsce przed sprawdzeniem faktury pod względem merytorycznym. Przykładowo Biuro Informatyki i Łączności (BIŁ) w mailu do Komisji

Inwentaryzacyjnej z dnia 4 marca 2016 r., wskazało m.in., że: „urządzenie FTK-200-20 nie jest jednym urządzeniem, jak wynika ze spisu Spółki JKF ale 20 osobnymi urządzeniami, komputer ASUS został zinwentaryzowany i połączony z komputerem o numerze GITD/W/SI/3217 przez Spółkę JKF, monitor 27 został spisany jako monitor 19”.

Wiele spisanych przez Spółkę JKF środków trwałych w istocie nie stanowiło środków trwałych, a były materiałami, np.: doniczka, dysk zewnętrzny, dziurkacz, gaz pieprzowy, koło zapasowe, karta sim, komplet kluczy, latarka, łopata, słuchawki, taśma miernicza, torba do laptopa, itp. (łącznie 260 z pozycji nadwyżek, za które GITD zapłaciła 1.557,43 zł), jak również wiele składników aktywów spisanych przez Spółkę JKF i uznanych za środki trwałe, stanowiło składnik środka trwałego (łącznie 376 szt., za które GITD zapłaciła 2.252,28 zł).

GITD nie tylko potwierdził prawidłowe wykonanie inwentaryzacji przez firmę JFK, ale również zapłacił za dodatkowe prace wykonane przez Spółkę JKF, mimo ww. nieprawidłowości.

P.o. Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego w piśmie nr BFG.091.19.2016.0189 wyjaśnił: „przy odbiorze każdego poszczególnych etapów pracownicy GITD nie stwierdzili rozbieżności pomiędzy zakresem faktycznie wykonanych prac, a zakresem wynikającym z zapisów Umowy i Planu projektu.

Dyrektor Generalny GITD, w piśmie nr BFG.091.36.2016.0189 wyjaśnił m.in., „Akceptacja dokumentów do wypłaty przez Dyrektora BFG i kolejne osoby nastąpiła po uprzednim dokonaniu pozytywnej weryfikacji dokumentów przez pracownika odpowiedzialnego za realizację umowy, który miał całościowy ogląd sytuacji. Z uwagi na zaistniałe zmiany kadrowe wśród kierownictwa GITD (Główny Inspektor, zastępca Głównego Inspektora, dyrektor generalnych), mające miejsce na początku 2016 r., a także wśród większości dyrektorów Biur, w tym dyrektora BFG, wiedza osób pośrednio uczestniczących w procesie była często fragmentaryczna oraz nie pozwalała na szczegółowa ocenę procesu będącego w trakcie realizacji. Dodatkowo nie sprzyjały temu okoliczności związane z procesem zmian w GITD, także w składzie komisji inwentaryzacyjnej, braki kadrowe oraz duża liczba nadzorowanych osób (około 100). Kontrola Dyrektora BFG w takiej sytuacji była siłą rzeczy wybiórcza oraz opierała się na wynikach weryfikacji dokonanej przez pracowników bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację umowy, w tym zabezpieczenie prawidłowego przebiegu procesu. Biorąc pod uwagę fakty, należy podkreślić, że proces nadzoru siłą rzeczy koncentrował się przede wszystkim na umowach opiewających na sumy o znacznej wartości, zazwyczaj przekraczających kilka tysięcy złotych”.

(dowód: akta kontroli str. 1392-1393, 1439-1464, 1865-1902, 2178-2180, 2392-2408, 2552)

GITD nie obciążył Spółki JKF karami umownymi z tytułu nienależytego wykonania umowy inwentaryzacji (umowa nr 463/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r.), tj. spisania składników majątkowych, jako środki trwałe, mimo, że składniki te nie spełniały kryteriów określonych dla środków trwałych w polityce rachunkowości GITD oraz w przepisach ustawy o rachunkowości.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.35.2016.0189 wyjaśnił: „Pracownik odpowiedzialny za dokonanie odbioru prac nie zgłosił podstaw do nałożenia kary. Błąd pracownika, brak nadzoru”.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.37.2016.0189 wyjaśnił: „Liczba środków trwałych, które nie są środkami trwałymi w rozumieniu ustawy o rachunkowości, ponieważ są składnikami/elementami innego środka trwałego, a zostały spisane przez firmę JKF wynosi 694 pozycje. Wśród tych elementów nie

ma środków trwałych niskocennych. Nie ma możliwości wskazania wartości tych pozycji, ponieważ w ewidencji ujęta jest jedynie wartość kompletnego środka trwałego, bez wyróżnienia poszczególnych jego składników”.

(dowód: akta kontroli str. 2544-2549)

9. Nierzetelnie prowadzona gospodarka środkami trwałymi w GITD również po przeprowadzeniu inwentaryzacji.

Zgodnie z § 19 Polityki rachunkowości³⁶ w momencie przekazania przyjętego na stan środka trwałego do używania bezpośrednio użytkownikowi, pracownik komórki odpowiedzialnej za gospodarkę środkami trwałymi, wpisuje ten składnik do karty indywidualnego wyposażenia pracownika, który własnoręcznym podpisem potwierdza przyjęcie powierzonego środka.

W wyniku kontroli Karty indywidualnego wyposażenia pracownika, 47 osób, którym przekazano telefony komórkowe zakupione w grudniu 2015 r., stwierdzono, że tylko w jednym przypadku odnotowano ten fakt w ww. Karcie. W przypadku 12 pracowników Kart indywidualnego wyposażenia pracownika w ogóle nie założono.

(dowód: akta kontroli str. 849-876)

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.31.2016.0189 wyjaśnił, że: „zaprzestano w 2013 r. prowadzenia kart indywidualnego wyposażenia pracowników w formie papierowej. W 2013 r. w BFG zatrudniony był tylko jeden pracownik, który zajmował się w całości prowadzeniem ewidencji majątkowej, w tym między innymi:

- 1) gospodarowaniem środkami trwałymi,
- 2) ewidencjonowaniem składników majątku Inspektoratu,
- 3) prowadzeniem kart indywidualnego wyposażenia pracowników,
- 4) wystawianiem dokumentów OT, LT itp. oraz opisywaniem faktur zakupu numerami ewidencyjnymi.

Z uwagi na fakt, iż liczba zadań przekraczała możliwości efektywnej pracy jednego pracownika oraz wobec braku zapewnienia przez ówczesnego Dyrektora Generalnego, Pana Cezarego Bańkę dodatkowych etatów do wykonywania przedmiotowych czynności, oraz brak nadzoru przez Dyrektora Biura Finansowo – Księgowego, Panią Agnieszkę Wierchowiec oraz brak nadzoru przez Dyrektora Generalnego, Pana Cezarego Bańkę, zrezygnowano z prowadzenia kart indywidualnego wyposażenia pracowników w formie papierowej. Jednocześnie informuję, że przypisanie zestawienia środków danemu pracownikowi odbywa się w systemie ewidencyjnym Quorum”.

(dowód: akta kontroli str. 701-848, 1010-1011, 2184-2381)

W wyniku kontroli NIK ewidencji ww. telefonów komórkowych w systemie Quorum stwierdzono, że dwa telefony komórkowe nie zostały wpisane do systemu ewidencyjnego Quorum. Dodatkowo stwierdzono rozbieżność między datami przekazania telefonów podanymi w systemie Quorum, a datami wynikającymi z protokołów przekazania telefonów. Ponadto w przypadku 7 szt. telefonów komórkowych (spośród 47) nie sporządzono protokołów przekazania, nie było potwierdzenia, że osoby te otrzymały ww. telefony.

³⁶ W Załączniku nr 2 do Polityki rachunkowości zapisano, że:

- przyjęcie do używania środków trwałych i pozostałych środków trwałych ewidencjonowane jest na kartach wyposażenia poszczególnych pomieszczeń - lub na kartach indywidualnego wyposażenia poszczególnych pracowników, jeżeli przedmiot jest przekazany do użytku konkretnemu pracownikowi. Telefony komórkowe ewidencjonowane są na kartach indywidualnego wyposażenia pracownika (§ 19 ust. 22);
- w momencie przekazywania przyjętego na stan środka trwałego do używania bezpośrednio użytkownikowi, pracownik komórki odpowiedzialnej za gospodarkę środkami trwałymi wpisuje ten składnik majątku do karty indywidualnego wyposażenia pracownika. Przyjęcie środka trwałego pracownik potwierdza własnoręcznym podpisem (§ 19 ust. 24).

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.31.2016.0189 wyjaśnił: „rozbieżności między datami przekazania telefonów podanymi w wykazie, a datami wynikającymi z protokołów przekazania telefonów, wynikają z nieprawidłowego wprowadzenia danych do systemu ewidencyjnego Quorum przez pracownika, zajmującego się ewidencją majątkową”.

(dowód: akta kontroli str. 2184-2381)

W toku kontroli stwierdzono, że w GITD co najmniej od 2014 r. nie sporządzano kart wyposażenia pomieszczeń.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.33.2016.0189 „Kierownictwo jednostki, w tym Dyrektor Generalny, Pan Cezary Bańka, Dyrektor BFG, Pani Agnieszka Wierchowicz nie egzekwowało obowiązku wynikającego z par.19 pkt. 22 Zarządzenia nr 38/2013 z dnia 31.12.2013 r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego”.

Dyrektor Generalny GITD w piśmie nr BFG.091.36.2016.0189 wyjaśnił m.in.: „W opinii kierownictwa GITD, główną przyczyną zaniedbań i nieprawidłowości w procesie ewidencji majątku i jego gospodarowania były nawarstwiający się błędy zarządcze poprzedniego kierownictwa i zaniedbania z lat poprzednich, a w szczególności:

- nieprzestrzeganie obowiązujących regulacji,
- niezapewnienie właściwych zasobów ludzkich do realizacji zadań z tego obszaru,
- niewłaściwe przygotowanie inwentaryzacji,
- niewłaściwy nadzór pracowników przez kadre kierowniczą”.

(dowód: akta kontroli str. 737-738, 1272-1280, 2550-2569)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w Polityce rachunkowości nie wskazano sposobu udokumentowania wyników inwentaryzacji składników majątkowych metodą potwierdzenia sald, co zdaniem NIK mogło być jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości w tym zakresie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Na powyższą ocenę wpływ miały głównie powyżej opisane, następujące nieprawidłowości:

- 1) nie rozliczono wyników inwentaryzacji środków trwałych w roku, którego inwentaryzacja dotyczy, co było wymagane art. 27 uor. Powyższe stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wynikające z przepisu art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 2) nierzetelnie dokumentowano przeprowadzaną inwentaryzację składników majątkowych metodą potwierdzenia sald i metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Nie sporządzano protokołów z inwentaryzacji, co było wymagane zapisami Polityki rachunkowości (§ 18 ust. 5 Załącznika nr 2 do Polityki rachunkowości);
- 3) nie zachowano należytej staranności przy określeniu zakresu inwentaryzacji, podając liczbę środków trwałych około 12 tys., podczas gdy w systemie QNT Rejestr środków trwałych, według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. wykazanych było 12.698 szt. środków trwałych, co skutkowało koniecznością zapłaty za każdy dodatkowy środek trwały kwotę 5,99 zł. Oznaczało to, że już w dniu podpisania umowy, wiadomo było, że koszt usługi będzie wyższy, niż wynikający z umowy (za 698 szt. GITD zapłacił dodatkowo 4.181,02 zł);

- 4) odebrano wszystkie etapy umowy zawartej ze Spółką JKF i dokonano płatności, mimo nierzetelnie przeprowadzonej inwentaryzacji przez tą Spółkę i niezrealizowania zawartej umowy w zakresie:
 - a) jednolitej, wyjaśnionej i uporządkowanej ewidencji majątku wraz z raportami różnic i przyczynami ich powstania,
 - b) przekazania pliku do wgrania do systemu GITD;
- 5) nierzetelnie gospodarowano środkami trwałymi, również po przeprowadzeniu inwentaryzacji środków trwałych, tj.:
 - a) nierzetelnie prowadzono karty indywidualnego wyposażenia pracownika, co skutkowało nieuwzględnieniem w nich przekazanych składników majątkowych;
 - b) nierzetelnie, prowadzono ewidencję składników majątkowych w systemie ewidencyjnym Quorum;
 - c) nierzetelnie dokumentowano przekazanie środków trwałych poszczególnym pracownikom, bez podpisu protokołu przekazania.
- 6) nierzetelnie kontrolowano gospodarowanie mieniem w GITD, o której mowa w § 8 ust. 4 pkt 11 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, w zakresie: powierzenia mienia, prowadzenia ewidencji mienia, przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji. Skutkowało to nierzetelnymi księgami rachunkowymi w zakresie środków trwałych, w okresie co najmniej od 2011 r.;
- 7) nieprzeprowadzenie fizycznej likwidacji niektórych środków trwałych, co skutkowało poniesieniem kosztów ich inwentaryzacji przez firmę JKF, a także ich przechowywania i transportu do nowej siedziby GITD.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli³⁷, wnosi o:

1. Wyjaśnienie i rozliczenie w księgach rachunkowych GITD, ujawnionych w toku inwentaryzacji środków trwałych, różnic między stanem rzeczywistym, a stanem wykazany w księgach rachunkowych, w celu zapewnienia rzetelności ksiąg rachunkowych w tym zakresie;
2. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych pozwalających na rzetelne planowanie i realizowanie zakupów zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych GITD;
3. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych skutkujących przeprowadzeniem i dokumentowaniem procesu inwentaryzacji zgodnie z Polityką rachunkowości GITD;
4. Aktualizację polityki rachunkowości, w zakresie dokonywania zmian w planie kont GITD zapewniając jej zgodność z brzmieniem art. 10 ust. 2 uor, tj. że Kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje zasady (politykę) rachunkowości, w tym zakładowy plan kont;

³⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

5. Bieżące aktualizowanie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego Zakładowego Planu kont GITD, umożliwiające dokonywanie księgowania tylko na kontach w nim wskazanych;
6. Dokonanie analizy zapisów obowiązującej Polityki rachunkowości i wprowadzenie mechanizmów kontrolnych umożliwiających wykrywanie błędów pracownika skutkujących nierzetelną ewidencją składników majątkowych GITD oraz potwierdzeniem sald bez sprawdzenia w księgach rachunkowych.

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

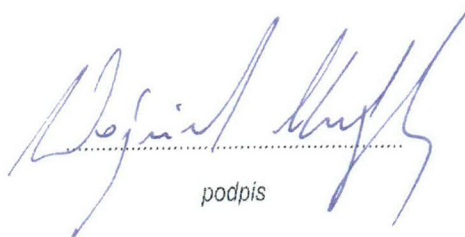
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 16 lutego 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis