

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-4112-02/2010

Nr ewid. 17/2011/S/10/003/KKT

Informacja o wynikach kontroli prawidłowości rozliczania opłat za przejazd po drogach krajowych

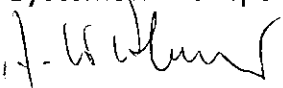
Warszawa marzec 2011 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

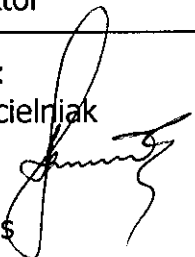
**Informacja o wynikach kontroli
prawidłowości rozliczania opłat
za przejazd po drogach krajowych**

Dyrektor Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych:


z up. Andrzej Witkowski

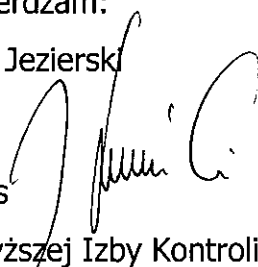
Wicedyrektor

Akceptuję:
Jacek Kościelniak


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski


Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia: 22 marca 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	5
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi i wnioski.....	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	11
3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	11
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	11
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Prawidłowość zawierania umów dotyczących poboru opłat za przejazd po drogach krajowych	16
3.2.2. Realizacja przez GDDKiA i BOTM porozumień dotyczących poboru opłat w latach 2004 - 2008	17
3.2.3. Realizacja porozumień dotyczących poboru opłat po 2008 r.	24
3.2.4. Realizacja porozumień dotyczących poboru opłat przez organizacje zrzeszające przewoźników drogowych	26
3.2.5. Rezultaty finansowe kontroli	31
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	32
4.1. Przygotowanie kontroli.....	32
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	32
5. Załączniki	37

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: *„Prawidłowość rozliczania opłat za przejazd po drogach krajowych”*

Numer kontroli: *S/10/003*

Celem kontroli była ocena prawidłowości rozliczeń wpływów uzyskiwanych z opłat za przejazd po drogach krajowych.

Kontrolą objęto w szczególności działalność:

- urzędów państwowych w zakresie:
 - regulacji dotyczących poboru opłat za przejazd po drogach krajowych,
 - nadzorowania poboru opłat i ich rozliczeń.
- dystrybutorów kart opłaty drogowej w zakresie:
 - prowadzonej ewidencji sprzedanych kart opłaty drogowej,
 - sprawozdawczości oraz terminowości przekazywania uzyskanych wpływów.

Kontrola została podjęta przez NIK z własnej inicjatywy i obejmowała lata 2004 – 2009. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 24 kwietnia do 13 sierpnia 2010 r. w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie (dalej GDDKiA), w Biurze Obsługi Transportu Międzynarodowego w Warszawie (dalej BOTM) oraz u 3 dystrybutorów kart opłaty drogowej: w Stowarzyszeniu Przewoźników Krajowych i Międzynarodowych oraz Spedytorów Ziemi Ostrowskiej w Ostrowi Mazowieckiej (dalej SPKiMSZO), w Stowarzyszeniu Prywatnych Przewoźników Międzynarodowych w Warszawie (dalej SPPM) i w Małopolskim Zrzeszeniu Międzynarodowych Przewoźników Drogowych Stary Sącz z siedzibą w Nowym Sączu (dalej MZMPD).

Kontrolę przeprowadzono w ramach realizacji priorytetowego kierunku działalności kontrolnej NIK na lata 2009 – 2011: państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi, a także w ramach głównego obszaru badań kontrolnych: gospodarowanie środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych i przedsiębiorstwach użyteczności publicznej.

Kontrolę przeprowadził Departament Komunikacji i Systemów Transportowych z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności przy kontroli państwowych osób prawnych oraz kryteriów legalności i gospodarności przy kontroli dystrybutorów kart opłaty drogowej.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia dokonywanie rozliczeń wpływów uzyskiwanych z opłat za przejazd po drogach krajowych przez jednostki wykonujące zadania związane z poborem tych opłat. GDDKiA oraz BOTM nierzetelnie realizowały porozumienia zawarte z organizacjami zrzeszającymi przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym. Nieprawidłowości polegały przede wszystkim na nierzetelnym nadzorze nad realizacją wpływów z opłat drogowych, nieprowadzeniu windykacji należności od podmiotów zalegających z przekazaniem pobranych opłat na rachunek GDDKiA oraz niezgodnej z porozumieniami dystrybucji kart opłaty drogowej (tzw. winiet).

W konsekwencji występujących nieprawidłowości, funkcjonujący system poboru opłat stanowiących należności Krajowego Funduszu Drogowego (KFD w dalszej części Informacji) nie zabezpieczał interesu ekonomicznego KFD. W okresie objętym kontrolą trzy organizacje zrzeszające przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym, nieterminowo, nieregularnie i w niepełnej wysokości przekazywały pobrane opłaty. Ich zadłużenie na koniec lipca 2010 r. przekraczało 4,5 mln zł. Było ono wynikiem korupcyjogennej dowolności postępowania, przejawiającej się w potwierdzaniu poboru opłat, mimo ich niewyegzekwowania, a także praktyk polegających na nierzetelnym sporządzaniu dokumentacji sprawozdawczej oraz niedopuszczalnej słabości systemu kontroli.

W świetle ustaleń kontroli prawdopodobieństwo odzyskania przez GDDKiA wymienionej kwoty należy uznać za mało realne, ponieważ organizacje te nie dysponują żadnym majątkiem oraz środkami umożliwiającymi spłatę zadłużenia.

Wadliwie funkcjonujący system poboru opłat nie zabezpieczał także właściwie interesów ekonomicznych Skarbu Państwa. Skontrolowane bowiem dwa zadłużone (wobec GDDKiA, a tym samym wobec KFD) stowarzyszenia nie wykazywały i nie regulowały swoich zobowiązań z tytułu podatku dochodowego od prowadzonej działalności gospodarczej, podatku od towarów i usług oraz

składek na ubezpieczenia społeczne. Tylko z tytułu podatku od towarów i usług stowarzyszenia te nie wpłaciły urzędowi skarbowemu 218 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podjęte w 2009 r. przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie wyeliminowania występujących wcześniej nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej prowadzonej w GDDKiA. Generalny Dyrektor podjął także działania wobec organizacji nieprzekazujących GDDKiA pobranych opłat, jednak były one opóźnione.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W porozumieniach zawartych przez Dyrektora BOTM z polskimi organizacjami zrzeszającymi przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym dotyczących pobierania opłat za przejazd po drogach krajowych, niewłaściwie zabezpieczono interes Skarbu Państwa. Nie ustalono w nich żadnej formy zabezpieczenia płatności (np. wniesienia kaucji lub przedłożenia gwarancji bankowej¹) za karty opłaty drogowej pobierane przez te organizacje. Karty były wydawane bez żadnego zabezpieczenia wywiązania się tych organizacji ze swoich zobowiązań. W konsekwencji, wobec trzech organizacji, których zobowiązania wynosiły 4,5 mln zł, GDDKiA wystąpiła na drogę sądową (*str. 16-17 i 20*).
2. Ewidencja księgowa w GDDKiA w latach 2004-2008 prowadzona była nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów. Nie ujmowano w niej należności GDDKiA od dystrybutorów indywidualnych i organizacji zrzeszających przewoźników drogowych o zasięgu międzynarodowym z tytułu pobranych przez nich opłat drogowych, co stanowiło naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości². Kwota należności niezaksięgowanych w latach 2004 – 2008 wyniosła ponad miliard złotych. Zaniechano też przeprowadzania inwentaryzacji drogą uzyskania potwierdzenia salda z tymi dystrybutorami (*str. 15-16*). Działania mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w ewidencji księgowej służby GDDKiA

¹ Tak jak stosowano to w porozumieniach dotyczących poboru tych opłat zawieranych z krajowymi przedsiębiorcami.

² Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

podjęły dopiero w 2009 r. W rezultacie tych działań w 2009 r. zmieniono zakres księgowania obejmując nim należności od dystrybutorów i przeprowadzono inwentaryzację należności. Jednakże w dalszym ciągu nie doprowadzono do zmiany porozumień z dystrybutorami w zakresie wprowadzenia zabezpieczenia płatności i prawa GDDKiA do kontroli dystrybutorów. Od dystrybutorów nadal nie egzekwowano wypełniania postanowień zawartych w porozumieniach (*str. 24*).

3. **W GDDKiA nierzetelnie weryfikowano miesięczne sprawozdania składane przez podmioty pobierających opłaty.** Nie sprawdzano zgodności zawartych w nich danych z kwotami faktycznie pobranych opłat. Nie kwestionowano kwot wykazywanych w sprawozdaniach jako przekazanych na rachunek bankowy GDDKiA, które były niezgodne ze stanem faktycznym. Kontrola sprawozdań trzech dystrybutorów wykazała, że dwóch z nich nie przekazało na rachunek GDDKiA kwoty 5,4 mln zł, tj. sumy o którą zawyżyło w tych sprawozdaniach wpłaty na rachunek GDDKiA w stosunku do wpłat w tym czasie dokonanych. Nie prowadzono również kontroli u dystrybutorów kart opłaty drogowej, przez co nie kwestionowano wartości sprzedaży wykazywanej w ich sprawozdaniach (*str. 18-20 i 21*).
4. **Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w latach 2004-2008 nierzetelnie sprawował nadzór nad prawidłową realizacją wpływów z opłat, co doprowadziło w kilku przypadkach do ponad milionowych zaległości wobec GDDKiA.** Źle zorganizował pracę komórki weryfikującej miesięczne sprawozdania podmiotów pobierających opłaty, nie interesował się tym zagadnieniem, nie zlecił żadnej kontroli w tym zakresie (*str. 20*).
5. **BOTM nie przestrzegało postanowień porozumień zawartych z podmiotami uprawnionymi na ich podstawie do poboru opłat.** Wydawało im karty opłaty drogowej o wartościach nawet wielokrotnie przekraczających ustalony próg, tj. kwotę ubezpieczenia kart od wszelkiego ryzyka. Przy tym BOTM nie prowadziło nadzoru nad prawidłowością realizacji porozumień w całym ich zakresie (*str. 21-22*).
6. **Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie podejmował działań mających na celu zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa.** Nie zapobiegał wydawaniu kolejnych kart opłaty drogowej podmiotom, które zalegały

z przekazywaniem pobranych opłat na rachunek bankowy GDDKiA. Nie prowadził windykacji należności od podmiotów zalegających z przekazaniem pobranych opłat na rachunek GDDKiA. Tolerował nieprzestrzeganie porozumień uprawniających do poboru opłat. Nie zainicjował uzupełnienia lub zmiany niektórych zapisów w porozumieniach zawartych przez BOTM z dystrybutorami, które pozwoliłyby na lepsze zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa (*str. 22-23*).

7. **Działania GDDKiA wobec organizacji nieprzekazujących jej pobranych opłat były opóźnione.** Dopiero w listopadzie 2009 r. GDDKiA wystąpiła do BOTM o wstrzymanie wydawania im kart opłaty drogowej, a sprawę zaległych płatności skierowała do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa dopiero w I półroczu 2010 r. (*str. 25*).

8. **Dwie spośród trzech kontrolowanych organizacji zrzeszających przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym³, prowadząc działalność gospodarczą polegającą na pobieraniu opłat za przejazd pojazdów samochodowych po drogach krajowych, nierzetelnie wywiązywały się ze swoich zobowiązań sprawozdawczych (*str. 18-20*) i finansowych (*str. 26-27*) wobec GDDKiA.** Było to wynikiem nielegalnych i niegospodarnych działań ich Zarządów:

- organizacje te nie prowadziły ksiąg rachunkowych, co stanowiło naruszenie przepisów art. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (*str. 27*),
- nie kontrolowały rozliczeń z kontrahentami i nie znały stanu ich zobowiązań bądź należności. Nie regulowały swoich zobowiązań (*str. 27*),
- wydawały karty opłaty drogowej ustalając przewoźnikom późniejszy termin płatności. Wydawanie kart opłaty drogowej bez wcześniejszego otrzymania opłaty było działaniem nielegalnym, gdyż przepisy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁴ nie przewidywały takiej możliwości (*str. 28-29*),
- obydwie Zarządy nie prowadziły windykacji swoich wierzytelności, co było działaniem niegospodarnym. Przy tym w przypadku MZMPD występował konflikt interesów – ponad 80% wierzytelności MZMPD

³ SPPM i MZMPD

⁴ Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

(1.075,4 tys. zł) stanowiły zobowiązania firm członków Zarządu MZMPD (str. 29).

9. **SPPM i MZMPD nie wywiązywały się z obowiązków podatkowych.** Naruszając przepisy podatkowe⁵ nie składały zeznań o wysokości dochodu, deklaracji o podatku od towarów i usług oraz nie wpłacały na rachunek urzędu skarbowego żadnego z tych podatków. Nieprawidłowości te wyczerpują znamiona przestępstwa skarbowego określonego w art. 54 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy⁶ (str. 29).
10. **Zawiadomienia do organów ścigania.** W związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa o wyrządzeniu szkody majątkowej w wielkich rozmiarach w mieniu Skarbu Państwa oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu, NIK skierowała 6 zawiadomień do organów ścigania (str. 35-36).
11. **Ustalenia kontroli miały wymiar finansowy.** Nieprawidłowości ustalone w toku postępowania kontrolnego (finansowe skutki nieprawidłowości) wyniosły w wymiarze finansowym łącznie 21.752,4 tys. zł. Na kwotę tą złożyło się 15.167,8 tys. zł nie ujętych w sprawozdawczości; 5.400 tys. zł uszczupień środków; 966,6 tys. zł wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami oraz 218,0 tys. zł nienależnie uzyskanych. Ponadto ustalone korzyści finansowe wyniosły 3.295,1 tys. zł (str. 31).

2.3. Uwagi i wnioski

Kontrola wykazała w szczególności, że w porozumieniach dotyczących poboru opłat za przejazd po drogach krajowych zawieranych z polskimi organizacjami zrzeszającymi przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym niewłaściwie zabezpieczono interes Skarbu Państwa oraz nierzetelnie prowadzono nadzór nad realizacją tych porozumień⁷. **Biorąc pod uwagę, że system poboru opłat w obecnym kształcie będzie funkcjonował już tylko do końca czerwca 2011 r., by nie doszło do**

⁵ art. 25 ust. 1 i art. 27 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.) oraz art. 99 ust. 1 i art. 103 ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.)

⁶ Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm. – dalej kks.

⁷ Wykaz wniosków skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek, zmierzających od usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, zamieszczony jest w pkt. 4.2 Informacji.

utrąty pobranych przychodów z opłat za przejazd po drogach krajowych – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – niezbędne jest:

- 1. Zweryfikowanie przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad prawidłowości rozliczeń przedkładanych przez wszystkich dystrybutorów kart opłat drogowych i wyegzekwowanie ewentualnych należności.**
- 2. Objęcie przez Ministra Infrastruktury na podstawie postanowień art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁸ nadzorem działań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dotyczących końcowego rozliczenia wszystkich dystrybutorów kart opłat drogowych.**

⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Podmioty wykonujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewóz drogowy są zobowiązane do uiszczania opłaty za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych. Obowiązek wnoszenia tych opłat określony został w art. 42 ustawy o transporcie drogowym. Przepis ten traci moc z dniem 30 czerwca 2011 r. na podstawie art. 8 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁹.

Ustawa o transporcie drogowym wyszczególniła (art. 42 ust. 1) wyłączenia z obowiązku uiszczania tych opłat. Stawki opłaty uzależnione zostały (art. 42 ust. 2) od czasu przejazdu po drogach krajowych, rodzaju pojazdu samochodowego, liczby osi oraz emisji spalin pojazdu. Ustaliła również, że opłata może być w szczególności wnoszona w: BOTM, urzędach celnych, stacjach benzynowych i polskich organizacji zrzeszających przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowych. Przy tym jako warunek pobierania opłaty przez przedsiębiorców prowadzących stacje benzynowe i polskie organizacje zrzeszające przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym, przyjęto zawarcie przez nie porozumień z BOTM (art. 42 ust. 4 i ust. 5).

Ustawa o transporcie drogowym (art. 42 ust. 6) wprowadziła wymóg określenia w ww. porozumieniach w szczególności:

- sposobu zabezpieczenia przekazywanych kart opłaty drogowej uniemożliwiającego dostęp do nich osobom niepowołanym,
- wyposażenia w odpowiednie urządzenia gwarantujące zabezpieczenie przed zaginięciem, zniszczeniem lub utratą dokumentów,
- obowiązku ubezpieczenia otrzymanych dokumentów od wszelkiego ryzyka związanego z ich zaginięciem, zniszczeniem lub utratą,
- zasady rozliczania z BOTM, w przypadku zaginięcia, zniszczenia lub utraty otrzymanych dokumentów.

⁹ Dz.U. Nr 218, poz. 1391

Oplata może być uiszczona jako: dobową, siedmiodniową, miesięczną. Do 30 czerwca 2010 r. mogła być uiszczana również opłata roczna¹⁰, a od 13.07.2007 r. do 23 grudnia 2008 r. – opłata półroczna.

Na podstawie dyspozycji ustawy o transporcie drogowym (art. 42 ust. 7) Minister Infrastruktury wydawał kolejne rozporządzenia¹¹ w których określał rodzaj i stawki opłaty za przejazd po drogach krajowych oraz tryb wnoszenia i sposób rozliczania tej opłaty w przypadku niewykorzystania w całości lub w części dokumentu potwierdzającego jej wniesienie za okres roczny z przyczyn niezależnych od przedsiębiorcy, a także wzory dokumentów potwierdzających wniesienie tej opłaty.

Ustalił w nich m.in., że uiszczenie opłaty następuje poprzez nabycie, przez podmiot wykonujący na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przewóz drogowy, karty opłaty w jednostce upoważnionej do poboru opłat. Od 21 października 2006 r. karta opłaty, która potwierdza wniesienie opłaty, składa się z dwóch części: winiety samoprzylepnej, zwanej dalej „winieta”, umieszczonej w sposób trwały wewnątrz pojazdu samochodowego, w prawym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu oraz odcinka kontrolnego przechowywanego w pojeździe samochodowym i okazywanego na żądanie osób uprawnionych do kontroli karty opłaty.

Od 3 kwietnia 2010 r. ustawa o transporcie drogowym wprowadziła możliwość uiszczania opłaty rocznej w ratach, jednak minister właściwy do spraw transportu do dnia zakończenia przyjmowania opłat za okres roczny, tj. do 30 czerwca 2010 r., nie wydał rozporządzenia określającego szczegółowe warunki uiszczania opłaty w ratach, wymagania wobec podmiotu wnoszącego tę opłatę oraz terminy wnoszenia i wysokość rat, tym samym nie doszło do uiszczania opłaty w ratach.

Ustawa o transporcie drogowym ustaliła, że wpływy uzyskane z opłat, o których mowa w art. 42 tej ustawy, są przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy

¹⁰ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 218, poz. 1391) w art. 6 ust. 2 ustaliła, że sprzedaż kart opłaty za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych w przypadku opłaty rocznej prowadzi się nie dłużej niż do 30 czerwca 2010 r.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz.U. Nr 150, poz. 1684 ze zm.) – obowiązujące w okresie od 01.01.2002 r. do 21.10.2006 r.,
Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 8 sierpnia 2006 r. w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz.U. Nr 151, poz. 1089 ze zm.) – obowiązujące w okresie od 22.10.2006 r. do 09.06.2009 r.

GDDKiA (art. 46 ust. 1), a Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad przekazuje te wpływy na rachunek KFD w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu ich otrzymania (art. 46 ust. 3), z przeznaczeniem m.in. na budowę i przebudowę dróg krajowych, na potrzeby gromadzenia danych o drogach publicznych i sporządzania informacji o sieci dróg publicznych, na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i budowy autostrad oraz na druk kart opłat za przejazd po drogach krajowych. Sprawowanie nadzoru nad prawidłową realizacją wpływów z opłat za przejazd po drogach krajowych ustawa o transporcie drogowym przypisała Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (art. 46 ust. 2).

Na podstawie delegacji ustawy o transporcie drogowym (art. 44 ust. 2) minister właściwy ds. transportu wydawał kolejne rozporządzenia¹², w których określał wysokość stawek prowizji oraz sposób jej pobierania i rozliczania z jednostkami pobierającymi m.in. ww. opłaty. W rozporządzeniu z dnia 21 marca 2006 r. ustalono m.in.:

1. W § 1 pkt. 1 ppkt. 7 – Jednostkom uprawnionym do pobierania opłat za przejazd po drogach krajowych przysługuje prowizja od pobranych opłat, w tym:
 - BOTM – 10 % pobranej opłaty;
 - urzędy celne, przedsiębiorcy prowadzący stacje benzynowe, polskie organizacje zrzeszające przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym i inne jednostki – 8,5 % pobranej opłaty (stawka obowiązująca od dnia 18 października 2005 r., wcześniej przysługiwała prowizja w wysokości 7 % pobranej opłaty).
2. W § 3 pkt. 1 – Jednostki uprawnione do pobierania opłat za przejazd po drogach krajowych zobowiązane są do przekazywania Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, w terminie do 15 każdego miesiąca, danych odnoszących się do miesiąca poprzedniego, dotyczących:

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych (Dz.U. Nr 86, poz. 721 ze zm.) – obowiązujące w okresie od 10.06.2009 r.

¹² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 września 2003 r. w sprawie wysokości stawek prowizji od opłat pobieranych w transporcie drogowym oraz sposobu jej pobierania i rozliczania (Dz.U. Nr 169, poz. 1648) – obowiązujące w okresie od 29.09.2003 r. do 20.07.2004 r.,
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 lipca 2004 r. w sprawie wysokości stawek prowizji od opłat pobieranych w transporcie drogowym oraz sposobu jej pobierania i rozliczania (Dz.U. Nr 159, poz. 1663 ze zm.) – obowiązujące w okresie od 21.07.2004 r. do 21.04.2006 r.,
Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie wysokości stawek prowizji od opłat pobieranych w transporcie drogowym oraz sposobu jej pobierania i rozliczania (Dz.U. Nr 58, poz. 406) – obowiązujące w okresie od 22.04.2006 r.

- liczby wydanych zezwoleń i kart opłaty;
 - wysokości pobranych opłat;
 - wysokości zwrotów z tytułu niewykorzystanej opłaty za przejazd za okres półroczny i roczny;
 - wysokości pobranych prowizji;
 - wysokości środków przekazanych na wyodrębniony rachunek GDDKiA i terminowości ich przekazania.
3. W § 3 pkt. 3 – Na żądanie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad jednostki uprawnione do poboru opłat przekazują inne informacje dotyczące poboru opłat lub prowizji.
4. W § 3 pkt. 4 – Dyrektor BOTM zawiadamia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o jednostkach z którymi zawarto porozumienia zgodnie z art. 42 ust. 4 i 5 ustawy o transporcie drogowym, w terminie 14 dni od zawarcia porozumienia.
5. W § 3 pkt. 5 – Dyrektor BOTM przekazuje Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, w terminie do dnia piętnastego każdego miesiąca, odnoszące się do miesiąca poprzedniego, dane dotyczące liczby i rodzajów kart opłaty oraz liczby zezwoleń zagranicznych przekazanych jednostkom, z którymi zawarto ww. porozumienia, a także dane dotyczące zwrotu dokumentów podlegających opłatom.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Kwoty pobranych opłat za przejazd po drogach krajowych przekazywane są przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego, o którym mowa w art. 37a ust. 6 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹³, z przeznaczeniem na budowę i przebudowę dróg krajowych oraz na potrzeby gromadzenia danych o drogach publicznych i sporządzania informacji o sieci dróg publicznych, jak również na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i budowy autostrad oraz na druk kart opłat za przejazd po drogach krajowych, a także na wypłaty zwrotu środków finansowych,

Ustawa o transporcie drogowym ustaliła, że opłata za przejazd po drogach krajowych może być wnoszona w wyszczególnionych w niej podmiotach państwowych i prywatnych, przy tym te ostatnie muszą wcześniej w tej sprawie zawrzeć porozumienie z BOTM.

W porozumieniach z dystrybutorami opisywane były warunki, które podmioty pobierające opłaty musiały spełnić, a także ich obowiązki i uprawnienia.

Zawarcie porozumień i rozprowadzanie kart opłaty drogowej przypisane zostało BOTM, a nadzór nad prawidłową realizacją wpływów z opłat GDDKiA. Rozdzielenie nadzoru nad realizacją porozumień na dwie jednostki nie stanowiło czynnika sprzyjającego prawidłowości jego sprawowania.

W latach 2004 – 2010 obowiązywały trzy kolejne rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych oraz trzy w sprawie wysokości stawek prowizji od opłat pobieranych w transporcie drogowym oraz sposobu jej pobierania i rozliczania.

Zmiany wprowadzane tymi rozporządzeniami powodowały zawieranie nowych porozumień, bądź wprowadzanie aneksów do dotychczasowych.

Określono w nich obowiązki dystrybutora m.in. w zakresie: poboru opłat w kwotach zgodnych z obowiązującymi aktami prawnymi, ewidencjonowania sprzedanych i zwróconych kart opłaty drogowej, przedstawiania rozliczeń ilościowych i wartościowych sprzedanych i zwróconych kart opłaty drogowej, przedkładania miesięcznych rozliczeń z dokonanej sprzedaży kart opłaty drogowej, przekazywania GDDKiA środków finansowych uzyskanych ze sprzedaży kart opłaty drogowej pomniejszonych o należną dystrybutorowi prowizję,

Dystrybutorzy zostali również zobowiązani do ubezpieczenia otrzymanych dokumentów od wszelkiego ryzyka związanego z ich zaginięciem, zniszczeniem lub utratą, wniesienia zabezpieczenia prawidłowej realizacji porozumienia w formie kaucji lub gwarancji bankowej na kwotę, do której wydawane będą dystrybutorowi karty opłaty drogowej. Ustalono w nich również kary za nieterminowe przekazywanie wpływów należnych GDDKiA oraz przypadki, w których porozumienie może zostać rozwiązane.

¹³ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Prawdliwość zawierania umów dotyczących poboru opłat za przejazd po drogach krajowych

Na dzień 31 grudnia 2009 r. obowiązywały zawarte przez BOTM: 322 porozumienia z krajowymi przedsiębiorcami, w tym prowadzącymi stacje benzynowe, 6 porozumień z zagranicznymi przedsiębiorcami i 26 porozumień z organizacjami zrzeszającymi przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym.

W większości porozumień zawieranych z dystrybutorami kart opłat za przejazd po drogach krajowych właściwie zabezpieczono interes Skarbu Państwa¹⁴. Określono w nich obowiązki dystrybutora m.in. w zakresie: poboru opłat w kwotach zgodnych z obowiązującymi aktami prawnymi, ewidencjonowania sprzedanych i zwróconych kart opłaty drogowej, przedstawiania rozliczeń ilościowych i wartościowych sprzedanych i zwróconych kart opłaty drogowej, przedkładania miesięcznych rozliczeń z dokonanej sprzedaży kart opłaty drogowej, przekazywania GDDKiA środków finansowych uzyskanych ze sprzedaży kart opłaty drogowej pomniejszonych o należną dystrybutorowi prowizję, ubezpieczenia otrzymanych dokumentów od wszelkiego ryzyka związanego z ich zaginięciem, zniszczeniem lub utratą, wniesienia zabezpieczenia prawidłowej realizacji porozumienia w formie kaucji lub gwarancji bankowej na kwotę, do której wydawane będą dystrybutorowi karty opłaty drogowej. Ustalono w nich również kary za nieterminowe przekazywanie wpływów należnych GDDKiA oraz przypadki, w których porozumienie może zostać rozwiązane.

Niedostateczne było zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa we wszystkich porozumieniach zawieranych z polskimi organizacjami zrzeszającymi przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym, gdyż nie ujmowały one zapisu o konieczności wniesienia kaucji lub przedłożenia gwarancji bankowej na kwotę, do której organizacje te otrzymywać miały karty opłaty drogowej. Karty były wydawane bez żadnego zabezpieczenia wywiązania się tych organizacji ze swoich zobowiązań. W porozumieniach tych ustalono, że organizacja pobiera nieodpłatnie karty opłaty drogowej w BOTM na podstawie pisemnego zapotrzebowania ilościowego na poszczególne rodzaje kart opłaty, a liczba pobranych kart powinna odpowiadać

uzasadnionym potrzebom tej organizacji. Przy tym użyte pojęcie „uzasadnionych potrzeb” nie zostało sprecyzowane.

Ponadto w żadnym porozumieniu nie nałożono na dystrybutora kart opłaty drogowej obowiązku przeprowadzania okresowej inwentaryzacji kart pozostających w jego dyspozycji. W podmiotach z którymi zawarto porozumienia w sprawie poboru opłaty drogowej za przejazd po drogach krajowych BOTM – w okresie objętym kontrolą – nie przeprowadził żadnej kontroli realizacji tych porozumień. W żaden sposób nie weryfikowano rzetelności sprawozdań miesięcznych składanych przez dystrybutorów w zakresie ich zgodności z faktyczną ilością kart drogowych pozostających na stanie magazynowym u dystrybutora

3.2.2. Realizacja przez GDDKiA i BOTM porozumień dotyczących poboru opłat w latach 2004 - 2008

Na podstawie prowadzonej ewidencji, GDDKiA – w czasie kontroli NIK – nie była w stanie określić wysokości opłat za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych pobranych przez dystrybutorów w okresie objętym kontrolą.

Na podstawie miesięcznych rozliczeń przedkładanych BOTM przez jednostki uprawnione do poboru opłaty za przejazd po drogach krajowych, ustalono wartość sprzedaży kart opłaty drogowej na:

- 634,8 mln zł w 2007 r., w tym przez: Izby Celne – 20,2 mln zł, Poczcie Polską – 279,1 mln zł, krajowych dystrybutorów indywidualnych – 222,9 mln zł, stowarzyszenia – 95,1 mln zł, Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego – 11,4 tys. zł, dystrybutorów zagranicznych – 15,2 mln zł i BOTM – 2,3 mln zł,
- 709,8 mln zł w 2008 r., w tym przez: Izby Celne – 16,6 mln zł, Poczcie Polską – 265,3 mln zł, krajowych dystrybutorów indywidualnych – 291,9 mln zł, stowarzyszenia – 108,8 mln zł, Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego – 8.209 zł, dystrybutorów zagranicznych – 25,1 mln zł i BOTM – 2,1 mln zł,
- 826,4 mln zł w 2009 r., w tym przez: Izby Celne – 17,2 mln zł, Poczcie Polską – 300,0 mln zł, krajowych dystrybutorów indywidualnych – 353,8 mln zł,

¹⁴ We wszystkich z wyjątkiem porozumień z polskimi organizacjami zrzeszającymi przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym.

stowarzyszenia – 124,3 mln zł, Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego – 10.179 zł, dystrybutorów zagranicznych – 29,2 mln zł i BOTM – 1,9 mln zł.

Wartość sprzedaży kart opłaty drogowej przez stowarzyszenia wynosiła ok. 15 % ich ogólnej wartości.

Niemożliwość określenia przez służby GDDKiA wysokości ww. opłat pobranych przez dystrybutorów, wynikała z nie ewidencjonowania przez GDDKiA w żadnym systemie, nawet w ewidencji księgowej, opłat pobranych przez uprawnionych dystrybutorów indywidualnych i organizacje zrzeszające przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym. W latach 2004 – 2008 w księgach rachunkowych GDDKiA nie rejestrowano również wartości prowizji tych dystrybutorów i wartości zwrotów opłat za niewykorzystany okres. Różnica pomiędzy pobranymi opłatami, a prowizjami od tych opłat stanowiły należności GDDKiA. Nieujmowanie należności w księgach rachunkowych GDDKiA stanowiło naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 oraz 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości¹⁵.

Kwota należności z tytułu pobranych opłat drogowych niezaksięgowanych w latach 2004 – 2008 wyniosła ponad miliard złotych, ale ze względu na wyżej opisane nierzetelne prowadzenie ewidencji księgowej, dokładne jej określenie nie było możliwe w toku kontroli¹⁶.

W konsekwencji nie ewidencjonowania do końca 2008 r. ww. należności w GDDKiA nie znano stanu rozliczeń z poszczególnymi dystrybutorami opłat, co skutkowało zaniechaniem przeprowadzenia inwentaryzacji drogą uzyskania od tych dystrybutorów potwierdzenia salda rozliczeń na koniec każdego roku z okresu 2004 – 2008. Niepotwierdzanie sald stanowiło naruszenie przepisów art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Opisane nieprawidłowości wyczerpują znamiona przestępstwa z art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Służby GDDKiA nierzetelnie weryfikowały miesięczne sprawozdania pobranych opłat drogowych (ze sprzedanych kart) składane przez dystrybutorów Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad oraz BOTM.

Nie kwestionowały one zapisów w sprawozdaniach, w których kwoty deklarowane jako przekazane na rachunek bankowy GDDKiA nie były zgodne ze

¹⁵ Służby GDDKiA w 2009 r. ujawniły nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji księgowej.

stanem faktycznym. Dotyczyło to dwóch z trzech organizacji zrzeszających przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym, których indywidualne zadłużenie wobec GDDKiA w kwietniu 2010 r. przekraczało milion zł¹⁷, tj. SPPM i MZMPD. Przykładowo:

- SPPM w sprawozdaniu za listopad 2004 r. wykazało, że przekazało na rachunek GDDKiA kwotę 140,4 tys. zł, a faktycznie przekazało tylko 56,5 tys. zł,
- SPPM w sprawozdaniu za marzec 2007 r. wykazało, że przekazało na rachunek GDDKiA kwotę 203,8 tys. zł, a faktycznie nie przekazało żadnej kwoty,
- MZMPD w każdym sprawozdaniu dotyczącym poszczególnych miesięcy z okresu styczeń – maj 2005 r. wykazało kwoty, które przekazało na rachunek GDDKiA, np. w styczniu ponad 94 tys. zł, a faktycznie nie przekazało żadnej kwoty.

W 65 z 66 sprawozdań SPPM z okresu styczeń 2004 r. – 9 czerwiec 2009 r. kwota wykazana jako wpłacona na rachunek GDDKiA była taka sama jak kwota wykazana jako należna GDDKiA. W żadnym z tych 66 sprawozdań kwoty wykazane jako wpłacone na rachunek GDDKiA nie były zgodne ze stanem faktycznym.

We wszystkich sprawozdaniach MZMPD z okresu wrzesień 2005 r. – luty 2009 r. kwota wykazana jako wpłacona na rachunek GDDKiA była taka sama jak kwota wykazana jako należna GDDKiA, a faktycznie w każdym z tych przypadków do 10 dnia następnego miesiąca¹⁸ MZMPD nie dokonało żadnej wpłaty za miesiąc poprzedni.

W powyższych sprawozdaniach SPPM nierzetelnie wykazywało także przychody ze sprzedaży kart opłaty drogowej. Stwierdzono to w pięciu z sześciu badanych zestawień wybranych losowo z lat 2004 – 2009. Przykładowo:

- w zestawieniu za grudzień 2008 r. sprzedaż zawyżono o 110 kart opłaty drogowej, a przychód ze sprzedaży o 89.183,00 zł,
- w zestawieniu za kwiecień 2008 r. sprzedaż zawyżono o 8 kart opłaty drogowej, a przychód ze sprzedaży o 19.240,00 zł.

¹⁶ Szacunku dokonała NIK na podstawie danych ze sprawozdań dystrybutorów z lat 2006-2007.

¹⁷ Stowarzyszenie Prywatnych Przewoźników Międzynarodowych W-wa (dalej SPPM), Lubuskie Stowarzyszenie Przewoźników Drogowych i Spedytorów Gorzów Wielkopolski (dalej LSPDS) i Małopolskie Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych Stary Sącz (dalej MZMPD).

¹⁸ W sprawozdaniu należało wskazać kwoty opłat pobranych w miesiącu sprawozdawczym, które zostały wpłacone na rachunek GDDKiA do dnia 10 następnego miesiąca.

Również MZMPD nierzetelnie wykazywało w swoich sprawozdaniach przychody ze sprzedaży kart opłaty drogowej i zezwoleń. Niezgodności danych w sprawozdaniach z danymi zawartymi w rejestrze sprzedaży druków dotyczyły wszystkich 48 miesięcy z lat 2005 – 2008 i ośmiu miesięcy 2009 r.

Dla ww. trzech organizacji zrzeszających przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym, których indywidualne zadłużenie wobec GDDKiA w kwietniu 2010 r. przekraczało milion zł, w latach 2004-2008 łącznie 5,4 mln zł wyniosła różnica między kwotami zadeklarowanymi przez te organizacje jako przekazanymi na rachunek GDDKiA, a kwotami, które w tym czasie faktycznie na ten rachunek wpłaciły.

Do nieprawidłowości w funkcjonowaniu komórki GDDKiA weryfikującej miesięczne sprawozdania składane przez dystrybutorów doszło m.in. w wyniku złej organizacji pracy tej komórki. Na jej pracowników nałożono zbyt dużo zadań. W ramach nadzoru nad prawidłowością realizacji wpływów z opłat, poza weryfikacją sprawozdań, do ich obowiązków należało m.in. sporządzanie okresowych sprawozdań i analiz sprzedaży kart opłaty drogowej. Jednak obowiązków tych nie egzekwowano z uwagi na niewystarczającą obsadę kadrową komórki, która miała w swojej gestii również szereg innych zadań, a także ze względu na brak zainteresowania tymi sprawami ze strony kierownictwa GDDKiA.

Nierzetelne wywiązywanie się przez Generalnego Dyrektora z obowiązku sprawowania nadzoru nad prawidłową realizacją wpływów z opłat doprowadziło do tego, że niektórzy dystrybutorzy nawet przez kilka lat nie rozliczali się właściwie z pobranych opłat. W ten sposób powstały wielosettysięczne zaległości płatnicze dystrybutorów wobec GDDKiA.

Trzy ww. organizacje zrzeszające przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym na dzień 31 lipca 2010 r. zalegały z płatnościami na rzecz GDDKiA w łącznej kwocie 4.583,3 tys. zł, w tym dla zapłaty kwoty 4.266,1 tys. zł upłynął termin przedawnienia, przy tym termin przedawnienia upłynął wszystkim należnościami od MZMPD (2.023,3 tys. zł) oraz LSPDS (1.213,3 tys. zł).

W latach 2004 – 2008 dla Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zagadnienie prawidłowej realizacji wpływów z opłat za przejazd po drogach krajowych nie należało do priorytetowych i nie wykazywał nim zainteresowania. Nie zlecił komórce kontroli przeprowadzenia żadnej kontroli w tym zakresie.

Zaniechanie księgowania w GDDKiA należności z tytułu pobranych opłat, brak analizy sprzedaży kart opłaty drogowej, a także brak kontroli u dystrybutorów, skutkowało pobieżnością weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach dystrybutorów. Dotyczyła ona tylko spójności liczb w obrębie sprawozdania. W tych warunkach niemożliwa była weryfikacja rzetelności danych o wysokości opłat pobranych w poszczególnych miesiącach przedstawianych przez dystrybutorów kart opłaty drogowej.

Tymczasem prezentowana przez dystrybutorów znacznie zwiększona wartość poboru opłat w miesiącach poprzedzających zmianę ich wysokości, wobec wykazywanego przez nich wysokiego stanu magazynowego kart opłaty drogowej (np. przypadku SPPM wystąpiły okresy, gdy stan magazynowy przekraczał miesięczną wartość sprzedaży 4-6 razy), mogła być wynikiem zaniżania wartości opłat pobranych we wcześniejszych miesiącach. Zaniżając wartość pobranych opłat dystrybutor do czasu zmiany cen mógł nieodpłatnie korzystać ze środków finansowych nie wykazanych w sprawozdaniach miesięcznych i rozliczyć je dopiero w miesiącu przed zmianą cen.

Możliwości nierzetelnego rozliczania kart opłaty drogowej przez dystrybutorów sprzyjał również nieprecyzyjny zapis w porozumieniach zawieranych przez BOTM z organizacjami zrzeszającymi przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym¹⁹, który dawał im prawo pobierania kart w ilościach „uzasadnionych potrzebami”, którego to pojęcia nie zdefiniowano. Jedynym wymiernym ograniczeniem, było ustalenie w porozumieniach, że wartość wydanych kart opłaty drogowej nie może przekroczyć kwoty ich ubezpieczenia od wszelkiego ryzyka. Ograniczenie to okazało się jednak nieskuteczne, gdyż nie było przestrzegane przez BOTM.

Trzem spośród czterech organizacji, których rozliczenia kart opłaty drogowej skontrolowano, BOTM przekazywało karty o wartości przekraczającej wysokość ubezpieczenia. Dotyczyło to:

- Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji w Warszawie (PIGTSiS), która w latach 2008-2009 ubezpieczyła karty opłaty drogowej na kwotę 3,5 mln zł, a na koniec 20 z 24 miesięcy z tego okresu wartość kart opłaty

¹⁹ BOTM zawierał te porozumienia na podstawie dyspozycji art. 42 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym.

drogowej będących w dyspozycji PIGTSiS była wyższa od 3,5 mln zł nawet o ponad 2,9 mln zł,

- SPPM, które w latach 2008-2009 ubezpieczyło karty opłaty drogowej na kwotę 80 tys. zł, a na koniec 22 z 24 miesięcy z tego okresu wartość kart opłaty drogowej będących w dyspozycji SPPM była wyższa od 80 tys. zł nawet o ponad 770 tys. zł,
- Centralnego Stowarzyszenia Przewoźników Drogowych i Spedytorów w Warszawie (CSPDiS), które w 2008 r. ubezpieczyło karty opłaty drogowej na kwotę 220 tys. zł, a na koniec 10 z 12 miesięcy z tego okresu wartość kart opłaty drogowej będących w dyspozycji CSPDiS była wyższa od 220 tys. zł nawet o ponad 110 tys. zł.

Nierzetelny był również prowadzony przez BOTM nadzór prawidłowości realizacji porozumień w sprawie poboru opłat, gdyż nie dotyczył on całego zakresu porozumień. Działania BOTM ograniczały się do analizy porównawczej miesięcznych rozliczeń sprzedanych kart i dokumentacji magazynowej BOTM oraz wartości sprzedanych kart. W okresie objętym kontrolą BOTM nie przeprowadziło żadnej kontroli realizacji porozumień w podmiotach, z którymi zawarte zostały porozumienia w sprawie poboru opłaty drogowej za przejazd po drogach krajowych.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad będąc odpowiedzialnym za nadzór nad prawidłową realizacją wpływów z ww. opłat nie podejmował działań mających na celu zadbanie o interesy Skarbu Państwa:

1. Do czasu kontroli NIK nie wypracował mechanizmu wymuszającego na organizacjach zrzeszających przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym pełne uregulowanie zobowiązań z tytułu pobranych przez nie opłat drogowych przed przekazaniem im kolejnej puli kart opłaty drogowej.

W okresie 2004 – 2009 wydawano nowe karty opłaty drogowej, dystrybutorom którzy zalegali z przekazaniem dotychczas pobranych opłat i posiadali wysokie stany magazynowe tych kart. Przykładowo SPPM:

- na koniec grudnia 2004 r. zalegało z kwotą 343,5 tys. zł, a w styczniu 2005 r. otrzymało kolejną pulę kart opłaty drogowej o wartości 302,0 tys. zł,
- na koniec marca 2007 r. zalegało z kwotą 978,9 tys. zł, a w kwietniu 2007 r. otrzymało kart opłaty drogowej o wartości 235,0 tys. zł,
- na koniec grudnia 2008 r. zalegało z kwotą 1 241,4 tys. zł, a w styczniu 2009 r. otrzymało kart opłaty drogowej o wartości 331,6 tys. zł.

2. Nie prowadził windykacji należności Skarbu Państwa od trzech dystrybutorów objętych szczegółową kontrolą.

W latach 2004 – 2008 GDDKiA wobec SPPM i MZMPD nie podjęła żadnych udokumentowanych działań mających na celu wyegzekwowanie nieuregulowanych należności Skarbu Państwa, a do LSPDS wysłano jedynie dwa upomnienia – w październiku i listopadzie 2007 r.

W wyniku niewyegzekwowania od dystrybutorów pobranych przez nich opłat, Generalny Dyrektor na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego przekazał środki niższe o ww. niewyegzekwowaną kwotę 4.583,3 tys. zł.

3. Nie kwestionował łamania przez dystrybutorów postanowień porozumień zawartych z BOTM.

Dystrybutorzy naruszali warunki porozumień nie tylko w zakresie kwot i terminów wpłat, ale również nie naliczali sobie odsetek od przeterminowanych wpłat i nie przekazywali terminowo sprawozdań ze sprzedaży. Stan ten był przez GDDKiA tolerowany.

4. Nie podjął inicjatywy uzupełnienia lub zmiany niektórych zapisów w porozumieniach zawartych przez BOTM z dystrybutorami, które pozwoliłyby na lepsze zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa. Zdaniem NIK, zmiany powinny dotyczyć w szczególności:

- zabezpieczenia płatności w formie np. kaucji, gwarancji, poręczenia,
- prawa GDDKiA do bezpośredniej, samodzielnej lub we współpracy z BOTM, kontroli dystrybutorów w zakresie płatności i sprawozdawczości (w części finansowej),
- prawa GDDKiA do bezpośredniej egzekucji zaległych należności, w tym do sądowego pozywania niesolidnych dystrybutorów,
- uściślenia pojęcia „uzasadnionych potrzeb” dystrybutora dotyczącego ilości wydawanych mu kart opłaty drogowej.

Skutkiem opisanych wyżej zaniechań, były zarzuty sformułowane przez SPPM w odpowiedzi z dnia 3 marca 2010 r. na upomnienie dotyczące zalegania z wpłatami pobranych opłat, o nie podnoszeniu przez GDDKiA przez ostatnie lata wskazanych w upomnieniu roszczeń, nie doręczaniu do SPPM rocznych sald oraz nie sygnalizowaniu opóźnień w płatnościach, a także nie wstrzymaniu wydawania kart opłaty drogowej

niezwłocznie po powstaniu zaległości. Długotrwałe milczenie w przedmiocie przedstawianych obecnie roszczeń doprowadziło, zdaniem SPPM, do ich przedawnienia.

Osobami odpowiedzialnymi za prawidłową realizację wpływów z opłat za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych byli przede wszystkim kolejni Generalni Dyrektorzy Dróg Krajowych i Autostrad pełniący tę funkcję od 2004 r., a przede wszystkim pan Zbigniew Kotlarek, który pełnił ją od grudnia 2005 r. do stycznia 2008 r. oraz pani Urszula Zemła, która była Dyrektorem Biura Ekonomiki i Finansów oraz Głównym Księgowym w okresie od marca 2004 r. do sierpnia 2008 r.

3.2.3. Realizacja porozumień dotyczących poboru opłat po 2008 r.

W 2009 r. po ujawnieniu przez służby GDDKiA nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji księgowej Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad podjął działania dotyczące wyeliminowania występujących nieprawidłowości. W ich wyniku:

- zmieniono zakres danych objętych ewidencją księgową. Księgowaniem objęto wielkości dotyczące opłat pobranych przez upoważnionych dystrybutorów indywidualnych i organizacje zrzeszające przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym, w tym: wartości opłat pobranych przez dystrybutorów, wartości należnych im prowizji oraz wartości dokonanych przez dystrybutorów zwrotów opłat za niewykorzystany okres. Wprowadzone zmiany pozwalają na bieżące śledzenie stanu rozliczeń z poszczególnymi dystrybutorami,
- przeprowadzono inwentaryzację należności GDDKiA od poszczególnych dystrybutorów z tytułu pobranych przez nich opłat za przejazd po drogach krajowych i za zezwolenia na przewóz osób i rzeczy w transporcie międzynarodowym, a także inwentaryzację płatności dokonanych przez nich w latach ubiegłych, ustalając saldo rozliczeń z każdym z dystrybutorów, które zostały przez nich potwierdzone,
- przeprowadzono reorganizację zespołu zajmującego się rozliczeniami z tytułu winiet oraz przyjęto nową procedurę windykacji należności,
- na wniosek GDDKiA zmieniono porozumienia z dystrybutorami wprowadzając wymóg ujęcia w składanych przez nich sprawozdaniach

bardziej szczegółowych danych o płatnościach (daty i kwoty każdej wpłaty), co ułatwiło weryfikację tych sprawozdań.

Nie podjęto jednak szeregu działań, które były w interesie Skarbu Państwa. Nadal nie podjęto inicjatywy uzupełnienia lub zmiany niektórych zapisów w porozumieniach z dystrybutorami, w tym m.in. o zabezpieczeniu płatności i prawie GDDKiA do kontroli dystrybutorów. Od dystrybutorów nie egzekwowano wypełniania postanowień porozumień, które zobowiązywały ich do samodzielnego i bieżącego naliczania odsetek od nieterminowych płatności.

Działania GDDKiA wobec organizacji nie przekazujących jej pobranych opłat były opóźnione:

- chociaż SPPM już w sprawozdaniach za czerwiec i lipiec 2009 r. nie wykazało, by dokonało należnych płatności za te miesiące, a MZMPD w czerwcu i lipcu 2009 r. nie dokonało żadnych wpłat, to GDDKiA dopiero pod koniec listopada 2009 r., po trwającym blisko rok ustaleniu salda rozliczeń z tymi organizacjami, poinformowała BOTM o nieuregulowanych płatnościach SPPM i MZMPD²⁰ oraz prosiła o wstrzymanie wydawania im kart opłaty drogowej,
- dopiero w styczniu, maju i czerwcu 2010 r. skierowano sprawy zaległych płatności odpowiednio LSPDS, SPPM i MZMPD do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa. Wyegzekwowanie zaległych kwot może być niewykonalne, szczególnie z uwagi na wysoką kwotę roszczeń oraz nieposiadanie przez te organizacje majątku i innych dochodów.

Nie skorzystano z możliwości wystąpienia do SPPM, LSPDS i MZMPD o przejęcie od nich praw do ich należności od końcowych nabywców kart opłaty drogowej, co zwiększyłoby szansę na odzyskanie przynajmniej części należności z opłat, gdyż okres przedawnienia tych należności jest dłuższy niż okres przedawnienia należności GDDKiA od tych organizacji²¹.

²⁰ LSPDS zaprzestało poboru opłat w 2007 r.

²¹ Zgodnie z art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2010 r. Nr 155, poz. 1037 ze zm.) termin przedawnienia roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wobec organizacji wynosi trzy lata, a termin przedawnienia roszczeń organizacji wobec nabywców kart opłaty drogowej o opłaty o charakterze administracyjnym wynosi 10 lat.

3.2.4. Realizacja porozumień dotyczących poboru opłat przez organizacje zrzeszające przewoźników drogowych

Jedną spośród trzech skontrolowanych organizacji, tj. SPKiMSZO²², rzetelnie wywiązywała się z obowiązków nałożonych postanowieniami kolejnych porozumień w sprawie poboru opłat za przejazd po drogach krajowych. Terminowo, tj. do dziesiątego dnia każdego miesiąca, SPKiMSZO przekazywało na wyodrębniony rachunek GDDKiA środki jej należne, a uzyskane z opłat za przejazd po drogach krajowych w poprzednim miesiącu. SPKiMSZO rzetelnie sporządzało i terminowo przekazywało do GDDKiA miesięczne sprawozdania z danymi dotyczącymi wykonywania czynności wynikających z ww. porozumienia, w tym: liczby wydanych kart opłaty drogowej, wysokości pobranych opłat, wysokości zwrotów z tytułu niewykorzystanej opłaty za przejazd po drogach krajowych, wysokości środków przekazanych na wyodrębniony rachunek GDDKiA.

W latach 2004-2005 SPKiMSZO nieprawidłowo rozliczało podatek od towarów i usług. W deklaracjach VAT nie wykazywało podatku od prowizji naliczanej z tytułu sprzedanych zezwoleń i winiet. Dopiero po uzyskaniu w tej sprawie interpretacji Naczelnika Urzędu Skarbowego w Ostrowi Mazowieckiej, w której wskazał on, że przychody z tej prowizji opodatkowane są wg stawki wynoszącej 22 %, SPKiMSZO w styczniu 2006 r. dokonało uzupełnień i korekt deklaracji VAT-7 w tym zakresie.

Sprawozdania składane Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad oraz BOTM przez SPPM i MZMPD były nierzetelne, co szczegółowo opisano w pkt. 3.2.2 tej Informacji na str. 18-19.

MZMPD z tytułu ww. opłat w latach 2004-2009 uzyskało przychody w łącznej kwocie 4.345,2 tys. zł – według rejestrów sprzedaży²³. Kwotę tę, pomniejszoną o należne MZMPD prowizje oraz dokonane zwroty z tytułu niewykorzystanej opłaty za przejazd po drogach krajowych za okres półroczny i roczny, MZMPD zobowiązane było przekazywać sukcesywnie na rachunek GDDKiA. Ponieważ MZMPD przekazywało te środki nieterminowo, nieregularnie oraz w niepełnej

²² Stowarzyszeniu Przewoźników Krajowych i Międzynarodowych oraz Spedytorów Ziemi Ostrowskiej w Ostrowi Mazowieckiej.

wysokości, to według stanu na dzień 30 kwietnia 2010 r. zadłużenie MZMPD wobec GDDKiA z tego tytułu²⁴ wynosiło 1.550,4 tys. zł. Na dzień 31 marca 2010 r. GDDKiA naliczyła MZMPD odsetki od przeterminowanych płatności w łącznej kwocie 361.723,42 zł.

Również SPPM należne GDDKiA kwoty z pobranych opłat przekazywało nieterminowo i nieregularnie. W latach 2004 – 2009 SPPM uzyskało przychody w wyniku poboru opłat w łącznej kwocie 11.149.086 zł, z której powinno przekazać na rachunek GDDKiA kwotę 10.255.558,09 zł. Do końca marca 2010 r. SPPM wpłaciło na rachunek GDDKiA kwotę 9.649.687,22 zł, z której GDDKiA 550.422,05 zł zaliczyła na poczet należnych odsetek za nieterminowe płatności. Na dzień 31 maja 2010 r. zadłużenie SPPM wobec GDDKiA z tytułu nieprzekazanych wpływów z opłat za przejazd po drogach krajowych wynosiło 1.188.664,31 zł, w tym 54.483,79 zł odsetek naliczonych za I kwartał 2010 r.

Niewywiązywanie się z obowiązków terminowego przekazywania wpływów z opłat na rachunek GDDKiA było wynikiem nielegalnych i niegospodarnych działań Zarządów SPPM i MZMPD.

Oba ww. Zarządy nie zapewniły prowadzenia przez ich organizacje rachunkowości, przez co w okresie objętym kontrolą w SPPM i MZMPD nie były prowadzone księgi rachunkowe – stanowiło to naruszenie przepisów art. 4 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości.

W konsekwencji nie prowadzenia ksiąg rachunkowych SPPM nie kontrolowało rozliczeń z kontrahentami i nie znało stanu ich zobowiązań bądź należności. Nie regulowało swoich zobowiązań. Przykładowo zadłużenie SPPM (bez odsetek) wobec GDDKiA z tytułu nieprzekazanych wpływów z opłat za przejazd po drogach krajowych na koniec 2004 r. wynosiło 343.510,35 zł, a na koniec 2005 r. – 819.291,01 zł, a stan środków finansowych posiadanych przez SPPM na rachunku bankowym wynosił wówczas odpowiednio: 473.304,47 zł i 592.218,86 zł, lecz SPPM nie uregulowało tymi środkami swoich zobowiązań wobec GDDKiA. SPPM nie sporządzało również sprawozdań finansowych za poszczególne lata z okresu 2004 - 2009.

²³ W rejestrach sprzedaży nie były ujęte pobrane opłaty, za które nie wystawiano rachunków.

²⁴ Bez zadłużenia z tytułu opłat za zezwolenia z 2004 r. (brak dokumentacji w tym zakresie w MZMPD) oraz bez odsetek od nieterminowych płatności.

MZMPD również nie regulowało zobowiązań wobec GDDKiA, mimo posiadanych środków. Przykładowo:

- od początku 2005 r. do 23 marca 2007 r. stan zadłużenia MZMPD wobec GDDKiA wzrósł o ponad 480 tys. zł, a 23 marca 2007 r. na rachunek GDDKiA przekazano zaledwie 46,2 tys. zł ze 151,2 tys. zł znajdujących się na rachunku bankowym MZMPD,
- od początku 2005 r. do 2 września 2008 r. stan zadłużenia wobec GDDKiA wzrósł o ponad 700 tys. zł, a od dnia 2 września 2008 r. stan środków pieniężnych na rachunku MZMPD przekraczał 180 tys. zł, lecz przekazania tych środków na rachunek GDDKiA dokonano dopiero 1 grudnia 2008 r. – przelano wówczas 187,2 tys. zł.

Przekazywanie wpływów z pobranych opłat z opóźnieniem było działaniem niegospodarnym, gdyż w ww. porozumieniach z BOTM ustalono, że za nieterminowe płatności będą naliczane odsetki za zwłokę jak od zaległości podatkowych.

MZMPD nie sporządziło m.in. sprawozdań finansowych za lata 2004, 2005, 2008 i 2009, a sprawozdania za lata 2006 i 2007 były nierzetelne – zamieszczone w nich dane były niezgodne z danymi zawartymi w ww. miesięcznych zestawieniach przekazywanych do GDDKiA i BOTM oraz z wyciągami bankowymi MZMPD.

Jako jeden z powodów zadłużenia obie ww. organizacje wskazywały na brak zapłaty ze strony przewoźników, którym przekazywano karty opłaty drogowej ustalając z nimi późniejszy termin płatności. Wydawanie kart opłaty drogowej przez te organizacje bez wcześniejszego otrzymania opłaty było działaniem nielegalnym, gdyż przepisy ustawy o transporcie drogowym nie przewidywały takiej możliwości. Dopiero nowelizacja tej ustawy, która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2010 r., wprowadziła możliwość uiszczania opłaty rocznej w ratach²⁵.

Przy tym w MZMPD stosowano praktykę, że nawet firmom, które nie dokonały płatności za karty i zezwolenia wydane im wcześniej, wydawano kolejne karty opłaty drogowej i zezwolenia ustalając im ponownie późniejszy termin płatności. Najbardziej zadłużone wobec MZMPD były firmy członków Zarządu MZMPD:

²⁵ Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 246).

- jedna z nich na dzień 30 kwietnia 2010 r. zalegała z opłatami na 730.324,20 zł. Zadłużenie to powstawało w kolejnych pięciu latach: w 2005 r. – 128.110 zł, w 2006 r. – 175.152 zł, w 2007 r. – 201.450 zł, w 2008 r. – 171.552,20 zł oraz w 2009 r. – 54.060 zł,
- zadłużenie drugiej firmy, które na dzień 30 kwietnia 2010 r. wynosiło 326.808 zł, powstawało w kolejnych dwóch latach: w 2008 r. – 193.243,10 zł i w 2009 r. – 133.564,90 zł.

Obydwa Zarządy nie prowadziły windykacji swoich wierzytelności, co było działaniem niegospodarnym. Zarząd MZMPD poprzestał na okresowym wysyłaniu dłużnikom wezwań do zapłaty. Na dzień 30 kwietnia 2010 r. zadłużenie nabywców kart opłaty drogowej wobec MZMPD wynosiło co najmniej 1.323,9 tys. zł²⁶, z tego 1.069,5 tys. zł to zadłużenie sprzed 31 grudnia 2008 r., a 1.075,4 tys. zł to zadłużenie firm członków Zarządu MZMPD. W przypadku rozliczeń MZMPD z firmami członków Zarządu MZMPD występował konflikt interesów.

W okresie objętym kontrolą SPPM i MZMPD nie wywiązywały się również z obowiązków podatkowych. Nie przestrzegały przepisów:

- art. 25 ust. 1 i art. 27 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²⁷ nie składając żadnego zeznania o wysokości dochodu (straty) osiągniętego w roku podatkowym oraz nie wpłacając na rachunek urzędu skarbowego podatku dochodowego,
- art. 99 ust. 1 i art. 103 ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²⁸ nie składając w urzędzie skarbowym żadnej deklaracji podatkowej za okresy miesięczne oraz nie wpłacając podatku na rachunek urzędu skarbowego.

Prowizje SPPM i MZMPD za sprzedane karty opłaty drogowej oraz zezwolenia zagraniczne w latach 2004 – 2009²⁹ wynosiły odpowiednio: 893.528,24 zł i 315.584,66 zł. Należny podatek od towarów i usług od tych prowizji, przy obowiązującej 22 % stawce, wynosi odpowiednio: 161.103,14 zł i 56.908,71 zł. Do czasu zakończenia kontroli NIK kwot tych organizacje te nie wpłaciły na rachunek właściwych urzędów skarbowych. Od powyższych kwot zaległości podatkowych obowiązują odsetki za

²⁶ Kwota ta nie uwzględnia opłat za które nie wystawiano rachunków, gdyż opłaty te nie były ujęte w rejestrach sprzedaży.

²⁷ Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.

²⁸ Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

zwłokę w płatnościach. Wyżej opisane nieprawidłowości wyczerpują znamiona przestępstwa skarbowego z art. 54 kks.

Ponadto MZMPD nie wywiązywało się również z obowiązków nałożonych art. 106 ww. ustawy o podatku od towarów i usług nie wystawiając faktur stwierdzających dokonanie sprzedaży usługi pośrednictwa w poborze przedmiotowych opłat.

Natomiast SPPM nie prowadziło dokumentacji osobowej pracowników ze szczegółowością wymaganą ustawą z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³⁰. W dokumentacji dotyczącej zatrudnienia pracowników brakowało m.in.: deklaracji rozliczeniowych i imiennych raportów miesięcznych, ewidencji wypłat wynagrodzeń, kart wynagrodzeń, list płac oraz wszystkich zawartych kompletów umów o pracę i umów zleceń (art. 41 i 44 ww. ustawy). Opisane nieprawidłowości wyczerpują znamiona wykroczeń określonych w art. 98 ust. 1 tej ustawy.

Zarząd SPPM nie miał wiedzy w zakresie prowadzonej działalności. W SPPM nie tylko nie prowadzono ksiąg rachunkowych, ale nie gromadzono również dokumentów potwierdzających poniesione wydatki. Tymczasem, jak wykazała dokonana przez NIK analiza przychodów i kosztów za lata 2006 – 2007, wydatki SPPM były znacznie wyższe od uzyskiwanych przychodów. Przychody SPPM wyniosły w tych latach 273.520,89 zł i były niższe o 63.281,83 zł od wydatków na wynagrodzenia, składki na ubezpieczenie społeczne, zaliczki na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych oraz koszt wynajmu biura w Warszawie, które wynosiły łącznie 336.784,72 zł. Poza tym od przychodów z prowizji należało odprowadzić podatek od towarów i usług w kwocie 49.315,81 zł. Strata za te dwa lata wyniosła więc 112.579,64 zł. W rzeczywistości była wyższa, gdyż w powyższym wyliczeniu kosztów nie ujęto nieudokumentowanych wydatków SPPM dotyczących m.in.: przyborów biurowych, usług telekomunikacyjnych, podróży służbowych, usług pocztowych, konserwacji, itp.

²⁹ W przypadku MZMPD za lata 2005-2009 – ze względu na brak danych za 2004 r.

³⁰ Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

3.2.5. Rezultaty finansowe kontroli

Finansowe skutki nieprawidłowości ujawnione w niniejszej informacji NIK oszacowała na kwotę 21.752,4 tys. zł, w tym:

- uszczuplenia środków lub aktywów – 5.400,0 tys. zł (dotyczy różnic w kwotach zadeklarowanych jako przekazanych na rachunek bankowy GDDKiA, a faktycznie wpłaconych – str. 20),
- kwoty nienależnie uzyskane – 218,0 tys. zł (dotyczy należnego podatku od towarów i usług nie wpłaconego na rachunki właściwych urzędów skarbowych – str. 29),
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 966,6 tys. zł (dotyczy odsetek od przeterminowanych płatności – str. 27),
- kwoty odpowiadające sprawozdawczym skutkom nieprawidłowości – 15.494,3 tys. zł (dotyczy przychodów uzyskanych przez SPPM i MZMPD z poboru opłat, które nie zostały ujęte w księgach rachunkowych, a w konsekwencji w rocznych sprawozdaniach finansowych – str. 26, 27 i 28)

Pożytki finansowe pozyskane w wyniku kontroli to 3.295,1 tys. zł (z tytułu spowodowania przez NIK działań mających na celu uregulowanie zobowiązań organizacji transportowych wobec GDDKiA oraz urzędów skarbowych – str. 33).

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Nadzór nad poborem i prawidłową realizacją wpływów z opłat za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych powierzono Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad oraz Dyrektorowi Biura Obsługi Transportu Międzynarodowego, dlatego przyjęto, że kontrola przeprowadzona zostanie w obu kierowanych przez nich jednostkach. Ponadto w toku kontroli w BOTM wytypowano do kontroli czterech dystrybutorów - ogólnopolskie organizacje zrzeszające przewoźników drogowych, w tym trzy, z których każda zalegała z przekazaniem na rachunek GDDKiA ponad miliona złotych pobranych opłat. Jedna z kontroli nie została przeprowadzona, gdyż organizacja nie funkcjonowała pod adresem wskazanym w porozumieniu zawartym z BOTM i wykazanym w Krajowym Rejestrze Sądowym.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników kontrolowanych jednostek bez zastrzeżeń.

W związku z ustaleniami kontroli, NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne zawierające oceny kontrolowanej działalności, a także uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Negatywnie oceniona została działalność Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w latach 2004 – 2008 oraz Stowarzyszenia Prywatnych Przewoźników Międzynarodowych i Małopolskiego Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Nowym Sączu. Ocenę pozytywną z nieprawidłowościami sformułowano wobec Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad za okres styczeń 2009 r. – czerwiec 2010 r. oraz wobec Biura Obsługi Transportu Międzynarodowego. Pozytywnie oceniono działania Stowarzyszenia Przewoźników Krajowych i Międzynarodowych oraz Spedytorów Ziemi Ostrowskiej.

Wnioski skierowane do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad

dotyczyły wystąpienia do trzech zadłużonych dystrybutorów o przejęcie praw do ich należności od końcowych nabywców kart opłaty drogowej, podjęcie działań zabezpieczających interes Skarbu Państwa oraz objęcie planem kontroli rozliczeń z tytułu opłat za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych.

Do Dyrektora Biura Obsługi Transportu Międzynarodowego skierowano wnioski o:

- zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa poprzez ustalenie obowiązku wniesienia zabezpieczenia finansowego prawidłowej realizacji porozumień dotyczących poboru opłat za przejazd po drogach krajowych przez wszystkich dystrybutorów kart opłaty drogowej,
- przestrzeganie zapisów porozumień dotyczących poboru opłat za przejazd po drogach krajowych w zakresie maksymalnej wartości wydanych kart opłaty drogowej,
- rozważenie podjęcia kontroli realizacji porozumień dotyczących poboru opłat za przejazd po drogach krajowych w podmiotach je realizujących.

Wnioski skierowane do Prezesów dwóch organizacji zrzeszających przewoźników drogowych o zasięgu międzynarodowym³¹ dotyczyły:

- podjęcia działań mających na celu spłatę zobowiązań wobec GDDKiA na łączną kwotę 3.100,8 tys. zł,
- złożenia rocznych zeznań o wysokości dochodu (straty) osiągniętego w roku podatkowym za wszystkie lata z okresu 2004 – 2009 oraz zapłaty należnego podatku dochodowego od osób prawnych,
- złożenia miesięcznych deklaracji dla podatku od towarów i usług za okres grudzień 2004 r. – kwiecień 2010 r. oraz zapłaty zaległego podatku od towarów i usług (dla SPPM to kwota 137,4 tys. zł i dla MZMPD kwota 56,9 tys. zł) wraz z należnymi odsetkami,
- sporządzenia sprawozdań finansowych oraz założenia ksiąg rachunkowych począwszy od 2004 r.

Kierownicy jednostek kontrolowanych nie skorzystali z prawa zgłoszenia zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

³¹ SPPM i MZMPD

Z analizy nadesłanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że z 17 wniosków pokontrolnych 3 zostały zrealizowane, 11 było w trakcie realizacji, jeden nie był jeszcze realizowany, a Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie przyjął do realizacji dwóch wniosków:

- objęcia planem kontroli rozliczeń z tytułu opłat za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych – wskazując, że istniejące ryzyka w zakresie rozliczeń opłat zostały zdiagnozowane, a system poboru opłat w obecnym kształcie ma funkcjonować tylko do połowy 2011 r.,
- wystąpienia do trzech zadłużonych dystrybutorów o przejęcie praw do ich należności od końcowych nabywców kart opłaty drogowej – wskazując, że byłoby to działanie nieracjonalne i niegospodarne, gdyż zamiast dochodzić roszczeń od trzech dystrybutorów GDDKiA dochodziłaby ich od o wiele większej liczby podmiotów, a to doprowadziłoby do znacznego wzrostu kosztów i czasu dochodzenia roszczeń, a następnie ich egzekucji. Stwierdził też, że nie zgadza się ze stwierdzeniem o przedawnieniu należności, gdyż GDDKiA wykorzystała możliwość, którą daje art. 451 kodeksu cywilnego umożliwiający zaliczenie przez wierzyciela wpływających kwot na poczet najstarszych zaległości i zaliczyła wpłaty z okresu 2009 – 2010 na poczet zaległości, które były zagrożone ewentualnym przedawnieniem.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji dotyczącej odstąpienia od realizacji wniosku o wystąpienie do SPPM, LSPDS i MZMPD o przejęcie praw do należności tych organizacji od końcowych nabywców kart opłaty drogowej. Nie jest racjonalne i gospodarne poprzestanie na skierowaniu wniosków do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, gdyż zaowocuje to jedynie uznaniem roszczeń GDDKiA wobec powyższych trzech stowarzyszeń, uzyskaniem tytułów egzekucyjnych i niczym więcej. Podmioty te nie mają majątku o ile nie liczyć kilku używanych biurek, szaf i komputerów. Poza dochodami uzyskiwanymi z prowizji od pobranych opłat nie mają one innych dochodów, które pozwoliłyby na spłatę zadłużenia wobec GDDKiA.

Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że GDDKiA nie dokonała żadnego rozpoznania co do liczby przewoźników, którzy zalegają z opłatami ww. stowarzyszeniom. NIK ustaliła, że w przypadku MZMPD dwie firmy zalegają z opłatami na łączną kwotę ponad 1.057 tys. zł, co stanowi ponad 2/3 zadłużenia MZMPD wobec GDDKiA. Przy tym nie bez znaczenia dla dotychczasowej i przyszłej skuteczności działań

windykacyjnych MZMPD wobec tych firm jest konflikt interesów członków Zarządu MZMPD, którzy są właścicielami bądź współwłaścicielami tych dwóch firm.

Kolejny argument wskazany jako uzasadniający odstąpienie od realizacji tego wniosku jest również nietrafny, gdyż nieprawidłowo zastosowano przepis art. 451 kodeksu cywilnego. Przepis ten pozwala by wierzyciel zaliczył otrzymane świadczenie na poczet najstarszych zaległości, ale tylko wtedy, gdy dłużnik przy spełnianiu świadczenia nie wskazał, który z długów chce zaspokoić, a przy tym wierzyciel nie złożył oświadczenia, na poczet którego innego długu niż najstarszy zalicza dokonaną wpłatę. Nie można więc było wpłat dokonywanych ze wskazaniem, że dotyczą zobowiązania za konkretny miesiąc, zaliczać na poczet innego długu.

W ramach realizacji wniosków pokontrolnych w dniu 9 sierpnia 2010 r. podpisane zostały aneksy do wszystkich umów z organizacjami zrzeszającymi przewoźników drogowych, którymi nałożony został na dystrybutorów obowiązek wniesienia zabezpieczenia posiadanych kart w formie kaucji lub gwarancji.

W związku z nieprawidłowościami ujawnionymi w działalności dwóch dystrybutorów, tj. SPPM i MZMPD, NIK wystosowała wystąpienia do właściwych terytorialnie urzędów skarbowych, oddziałów ZUS i starostów.

W związku z ujawnieniem czynów wyczerpujących znamiona przestępstw lub wykroczeń, NIK skierowała 6 zawiadomień do organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa (4) bądź wykroczenia (2), tj.:

1. Zawiadomienie przeciwko osobom sprawującym w latach 2004 – 2008 funkcję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o dokonanie czynu z art. 296 § 1 i 3 k.k. i z art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości i z art. 61 § 1 i 3 kks oraz przeciwko osobom pełniącym w latach 2004 – 2008 funkcję głównego księgowego w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad o dokonanie czynu z art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości i z art. 61 § 1 i 3 kks.
2. Zawiadomienie w sprawie popełnienia przez członków Zarządu SPPM czynu z art. 296 § 1 k.k.
3. Zawiadomienie przeciwko Dyrektorowi Biura SPPM o dokonanie czynów z art. 296 § 1 k.k. z art. 54 § 1 i z art. 60 § 1 kks oraz z art. 77 ustawy o rachunkowości.
4. Zawiadomienie w sprawie popełnienia, przez członków Zarządu MZMPD czynów z art. 296 § 3 k.k., z art. 77 ustawy o rachunkowości oraz art. 60 § 1 i art. 62 § 1 kks.

5. Zawiadomienie o popełnieniu przez Dyrektora Biura SPPM wykroczenia z art. 98 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
6. Zawiadomienie o popełnieniu przez członków Zarządu MZMPD wykroczenia z art. 98 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz wykroczenia z art. 281 pkt 2 ustawy Kodeks pracy.

W wyniku ww. zawiadomień Najwyższej Izby Kontroli – wg stanu na dzień 21 lutego 2011 r. – wszczęte zostały 4 postępowania przygotowawcze.

5. Załączniki

1. Wykaz skontrolowanych jednostek

1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie.
2. Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego w Warszawie.
3. Stowarzyszenie Przewoźników Krajowych i Międzynarodowych oraz Spedytorów Ziemi Ostrowskiej w Ostrowi Mazowieckiej.
4. Stowarzyszenie Prywatnych Przewoźników Międzynarodowych w Warszawie.
5. Małopolskie Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych Stary Sącz z siedzibą w Nowym Sączu.

Wszystkie kontrole przeprowadził Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK.

2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą funkcję kierowników kontrolowanych jednostek pełnili:

a). Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad:

- Dariusz Skowroński (od 9.07.2003 r. do 4.10.2004 r.);
- Edward Gajerski (od 4.10.2004 r. do 8.12.2005 r.);
- Zbigniew Kotlarek (od 8.12.2005 r. do 22.01.2008 r.³²);
- Janusz Koper (od 22.01.2008 r. do 8.05.2008 r.);
- Lech Witecki (od 12.05.2008 r. – nadal³³)

b). Dyrektora Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego:

- Andrzej Lenkiewicz (od 1.02.2002 r. do 30 września 2004 r.);
- Waldemar Wierzbicki (od 1.10.2004 – 31.12.2010 r.³⁴)

c). Prezesa Stowarzyszenia Przewoźników Krajowych i Międzynarodowych oraz Spedytorów Ziemi Ostrowskiej:

- Leszek Szydlik (od 27.01.2001 r. – nadal)

d). Prezesa Stowarzyszenia Prywatnych Przewoźników Międzynarodowych:

- Jan Buczek (od 1995 r. do 7.04.2010 r.);
- Paweł Domański (od 7.04.2010 r. – nadal)

e). Prezesa Małopolskiego Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Nowym Sączu:

- Czesław Wokacz (od 11.04.2001 r. – nadal)

³² W tym od 8.12.2005 r. do 24.11.2006 r. był pełniącym obowiązki Generalnego Dyrektora.

³³ Cały czas, jako pełniący obowiązki Generalnego Dyrektora.

³⁴ Działalność BOTM została zawieszona.

3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
6. Komisja Infrastruktury Sejmu RP
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Minister Infrastruktury
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad