

T. 25.11. 2010



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia 28 listopada 2010 r.

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

KKT- 4112-02-01/2010
S/10/003

Szanowny Panie Ministrze,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych przeprowadziła kontrolę Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, zwanej dalej GDDKiA, w zakresie prawidłowości rozliczania opłat za przejazd po drogach krajowych od 2004 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Generalnemu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

I. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sprawowanie przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nadzoru nad prawidłową realizacją wpływów z opłat za przejazd pojazdów samochodowych po drogach krajowych w latach 2004 – 2008².
Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe:

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Do sprawowania nadzoru nad prawidłową realizacją wpływów z opłat Generalny Dyrektor zobligowany jest przepisami art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm).

1. Ewidencja księgowa dot. opłat drogowych prowadzona była nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów.

W ewidencji księgowej nie ujmowano należności wynikających z opłat pobranych przez uprawnionych dystrybutorów indywidualnych i organizacje zrzeszające przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym. Nie ujmowano w niej również wartości prowizji tych dystrybutorów i wartości zwrotów opłat za niewykorzystany okres. Rejestrowano tylko wpływy z opłat od poszczególnych dystrybutorów. Zaniechanie księgowania należności ze sprzedaży było sprzeczne z przepisami art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³.

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

W konsekwencji nieewidencjonowania ww. należności do końca 2008 r. nie znano stanu rozliczeń z poszczególnymi dystrybutorami opłat. Wskutek powyższej sytuacji zaniechano przeprowadzania inwentaryzacji drogą uzyskania od dystrybutorów potwierdzenia sald rozliczeń na koniec każdego roku w latach 2004 – 2008. Niepotwierdzanie sald stanowiło naruszenie przepisów art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

2. Nierzetelnie weryfikowano miesięczne sprawozdania podmiotów pobierających opłaty.

Nierzetelny nadzór nad rozliczeniami z dystrybutorami spowodowany był złą organizacją pracy komórki weryfikującej miesięczne sprawozdania składane przez dystrybutorów. Na pracowników tej komórki nałożono obowiązki m.in. w zakresie sporządzania okresowych sprawozdań i analiz sprzedaży kart opłaty drogowej, jednak obowiązku tego nie egzekwowano, jak wyjaśniano z uwagi na niewystarczającą obsadę kadrową komórki – mającej w swojej gestii również szereg innych zadań – oraz na brak zainteresowania tymi sprawami ze strony kierownictwa GDDKiA.

Niewywiązywanie 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 przekazywali na rachunek GDDKiA pobranych opłat.

³ Dz.U z 2009 r. Nr 152 poz. 1223 ze zm.

Szczegółową kontrolą objęto rozliczenia trzech organizacji zrzeszających przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym, których indywidualne zadłużenie wobec GDDKiA w kwietniu 2010 r. przekraczało milion zł⁴. Na dzień 31 lipca 2010 r. organizacje te nie przekazały płatności na rzecz GDDKiA w łącznej wysokości 4 583,3 tys. zł, w tym dla zapłaty kwoty 4 266,1 tys. zł upłynął termin przedawnienia. Z tej kwoty termin przedawnienia upłynął wszystkim należnościom od MZMPD (2 023,3 tys. zł) i LSPDS (1 213,3 tys. zł). Należności od SPPM na dzień 31 lipca 2010 r. wynosiły 1 346,7 tys. zł, w tym termin przedawnienia upłynął dla zapłaty kwoty 1 029,5 tys. zł. Organizacje te jako jeden z powodów zadłużenia wskazywały brak zapłaty ze strony przewoźników, którym przekazywano karty opłaty drogowej. Jednakże podstawową przyczyną braku płatności była nierzetelna weryfikacja danych dotyczących wysokości środków finansowych przekazanych przez dystrybutorów na wyodrębniony rachunek bankowy GDDKiA, które przedstawiali dystrybutorzy Dyrektorowi Generalnemu Dróg Krajowych i Autostrad w comiesięcznych sprawozdaniach. Zaległości powstawały przez kilka lat, lecz nie zostały ujawnione przez służby GDDKiA.

Ustalono, że kwoty deklarowane w tych sprawozdaniach przez SPPM i MZMPD, jako przekazane na rachunek GDDKiA nie były zgodne ze stanem faktycznym. 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.

Dla objętych kontrolą NIK trzech organizacji zrzeszających przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym różnica między kwotami zadeklarowanymi przez te organizacje, jako przekazanymi na rachunek GDDKiA, a faktycznie przekazanymi w okresie 2004-2008 wyniosła łącznie 5,4 mln zł.

⁴ Stowarzyszenie Prywatnych Przewoźników Międzynarodowych Warszawa (dalej SPPM), Lubuskie Stowarzyszenie Przewoźników Drogowych i Spedytorów Gorzów Wielkopolski (dalej LSPDS) i Małopolskie Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych Stary Sącz (dalej MZMPD)

3. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie prowadził monitoringu obowiązującego w GDDKiA systemu realizacji wpływów z opłat.

Do przyczyn niewłaściwego nadzoru nad prawidłową realizacją wpływów z opłat za przejazd po drogach krajowych należał brak zainteresowania tym zagadnieniem ze strony Generalnego Dyrektora, dla którego nie było ono priorytetowe. W latach 2004 – 2008 Generalny Dyrektor nie zlecił Biuru Kontroli Wewnętrznej przeprowadzenia żadnej kontroli w tym zakresie.

Zaniechanie księgowania należności z tytułu pobranych opłat, brak analizy sprzedaży kart opłaty drogowej, a także brak kontroli u dystrybutorów, prowadził do pobieżnej weryfikacji informacji i danych zawartych w sprawozdaniach dystrybutorów. W tych warunkach weryfikacja sprawozdań nie mogła dotyczyć rzetelności podawanych przez dystrybutora danych o wartościach opłat pobranych w poszczególnych miesiącach.

Nierzetelnemu rozliczaniu kart opłaty drogowej przez dystrybutorów sprzyjały również nieprecyzyjne postanowienia zamieszczone w porozumieniach zawartych przez Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego w Warszawie (dalej BOTM) z dystrybutorami⁵. Dawały one bowiem dystrybutorom prawo do pobierania kart w ilościach „uzasadnionych potrzebami”, lecz pojęcia tego 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.

4. GDDKiA nie podejmowała działań mających na celu zadbanie o interesy ekonomiczne Skarbu Państwa.

4.1. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie wypracowano mechanizmu wymuszającego na organizacjach zrzeszających przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym regulowanie w pełnej wysokości zobowiązań z tytułu pobranych przez nie opłat drogowych, przed przekazaniem im kolejnej puli kart opłaty drogowej.

W latach 2004 – 2008 wydawano nowe karty opłaty drogowej, dystrybutorom którzy nie uregulowali swoich zobowiązań i 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,

⁵ BOTM zawierał te porozumienia na podstawie dyspozycji art. 42 ust. 4 i 5 ustawy o transporcie drogowym.

- 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.

4.2. GDDKiA nie prowadziła windykacji należności Skarbu Państwa od trzech dystrybutorów, objętych szczegółową kontrolą, tj. SPPM, MZMPD oraz LSPDS.

GDDKiA w latach 2004 – 2008 nie podjęła wobec SPPM i MZMPD 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 kwotę niewyegzekwowaną.

4.3. GDDKiA nie podejmowała działań w związku z nieprzestrzeganiem przez dystrybutorów opłat, 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.

4.4. GDDKiA nie podjęła inicjatywy uzupełnienia lub zmiany niektórych zapisów w porozumieniach zawartych przez BOTM z dystrybutorami, które pozwoliłyby na lepsze zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa. W szczególności nie wprowadzono rozwiązań, które powinny dotyczyć:

- 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 braku działań, a także nieprawidłowych działań GDDKiA, były zarzuty sformułowane przez SPPM w odpowiedzi z dnia 3 marca 2010 r. na upomnienie,

o niepodnoszeniu przez GDDKiA w ciągu ostatnich lat wskazanych w upomnieniu roszczeń, niedoręczaniu do Stowarzyszenia rocznych sald, ani niesygnalizowaniu opóźnień w płatnościach, a także niewstrzymaniu wydawania kart opłaty drogowej niezwłocznie po powstaniu zaległości. Długotrwałe milczenie GDDKiA w przedmiocie przedstawianych obecnie roszczeń doprowadziło, zdaniem SPPM, do ich przedawnienia.

Osobami odpowiedzialnymi za nieprawidłową 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.

II. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sprawowanie przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nadzoru nad realizacją wpływów z opłat za przejazd pojazdów samochodowych po drogach krajowych w okresie od 2009 r. do czasu zakończenia kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe.

1. Pozytywnie należy ocenić podjęcie działań w celu wyeliminowania dotychczas występujących nieprawidłowości:
 - 1.1. Zmieniono zakres danych objętych ewidencją księgową. Księgowaniem objęto również wartość opłat pobranych przez upoważnionych dystrybutorów indywidualnych i organizacje zrzeszające przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym, a także wartości prowizji tych dystrybutorów i wartości zwrotów opłat za niewykorzystany okres. Wprowadzone zmiany pozwalają na bieżące śledzenie stanu rozliczeń z poszczególnymi dystrybutorami,
 - 1.2. 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,
 - 1.3. Przeprowadzono reorganizację zespołu zajmującego się rozliczeniami z tytułu winiet oraz przyjęto nową procedurę windykacji należności.

- 1.4. 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.
2. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niepodjęciu działań w celu pełnego zabezpieczenia interesów ekonomicznych Skarbu Państwa. I tak:
 - 2.1. Nie podjęto inicjatywy uzupełnienia lub zmiany niektórych postanowień zawartych w porozumieniach z dystrybutorami, w tym m.in. o zabezpieczeniu płatności i prawie GDDKiA do kontroli dystrybutorów.
 - 2.2. Od dystrybutorów nie egzekwowano wypełniania postanowień porozumień, które zobowiązywały ich do samodzielnego i bieżącego naliczania odsetek od nieterminowych płatności.
 - 2.3. Działania GDDKiA wobec organizacji nie przekazujących jej pobranych opłat były opieszale. Między innymi dopiero:
 - pod koniec listopada 2009 r. GDDKiA poinformowała BOTM o nieuregulowanych płatnościach SPPM i MZMPD⁶ oraz prosiła o wstrzymanie wydawania im kart opłaty drogowej,
 - w grudniu 2009 r. i marcu 2010 r. GDDKiA uzyskała od dwóch z trzech analizowanych organizacji uznanie części długu, tj. MZMPD uznało należność główną w kwocie 974,3 tys. zł, a SPPM w kwocie 826,9 tys. zł, przy tym na dzień uznania należności przez dystrybutorów dla zapłaty ponad 90% tych należności upłynął termin przedawnienia,
 - 2.4. 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 (wobec dłuższego okresu przedawnienia tych należności od okresu przedawnienia należności GDDKiA od tych organizacji).

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

1. Wystąpienie do SPPM, LSPDS i MZMPD o przejęcie praw do należności tych organizacji od końcowych nabywców kart opłaty drogowej.
2. Wystąpienie do BOTM o wprowadzenie do porozumień z organizacjami zrzeszającymi przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym, postanowień:

⁶ LSPDS zaprzestało poboru opłat w 2007 r.

- zobowiązujących te organizacje do wniesienia zabezpieczenia płatności w formie kaucji, gwarancji lub poręczenia,
 - dających GDDKiA prawo do bezpośredniej, samodzielnej lub we współpracy z BOTM, kontroli dystrybutorów w zakresie płatności i sprawozdawczości (w części finansowej) oraz do bezpośredniej egzekucji zaległych należności, w tym do wnoszenia spraw do sądu,
 - uściślających pojęcie „uzasadnionych potrzeb” dystrybutora w zakresie ilości wydawanych kart opłaty drogowej.
3. W przypadkach stwierdzenia niewywiązywania się przez dystrybutora z warunków porozumienia - bezzwłocznego pisemnego informowanie o tym BOTM.
 4. Podejmowanie bez zbędnej zwłoki działań egzekucyjnych wobec dystrybutorów zalegających z płatnościami.
 5. Wprowadzenie rozwiązania wymuszającego bieżące monitorowanie stanu rozliczeń poszczególnych dystrybutorów (np. przez konieczność okresowego informowania BOTM o stanie ich zadłużenia).
 6. Objęcie planem kontroli problematyki dot. rozliczeń z tytułu opłat za przejazd pojazdów samochodowego po drogach krajowych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Generalnego Dyrektora o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Generalnemu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

Z poważaniem
