



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-17-02/2012

P/12/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/080 – Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2009 r. do czasu zakończenia kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Joanna Witkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83332 z dnia 28 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Kielcach, ul. Zagnańska 232, 25-563 Kielce (<i>Inspektorat, WITD</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Bryk, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego (Wojewódzki Inspektor). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ , działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wypełniania zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowego Systemu Poboru Opłat (KSPO) przez Wojewódzkiego Inspektora w badanym okresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Pozytywną ocenę uzasadnia: – właściwe przygotowanie kadrowe i techniczne <i>Inspektoratu</i> do przeprowadzania kontroli w zakresie prawidłowości uiszczania opłat drogowych; – terminowe rozpoczęcie kontroli na terenie właściwości <i>Inspektoratu</i> w ramach elektronicznego systemu poboru opłat drogowych; – podjęcie współpracy z Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego (GITD) oraz Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) w zakresie organizacji systemu kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych; – zapewnienie prawidłowego funkcjonowania kontroli wewnętrznej przy realizacji zadań kontrolnych w ramach KSPO. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: – nieuwzględnienia w regulaminie organizacyjnym <i>Inspektoratu</i> zadania wynikającego z art. 50 pkt 1 lit. j ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym², który stanowi, iż do zadań Inspekcji Transportu Drogowego (ITD) należy wykonywanie kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³; – niewskazania w zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności inspektorów <i>WITD</i> zadania związanego z kontrolą prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 1265.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

- nieuprawnionej kumulacji kar na łączną kwotę 129 tys. zł w 17 zbadanych decyzjach nakładających karę pieniężną za przejazd zarejestrowany w systemie poboru opłaty elektronicznej przez kilka bramownic, w przypadku tego samego przejazdu i w tym samym dniu, po danej drodze lub odcinku drogi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie kadrowe i techniczne do przeprowadzania kontroli uiszczania opłat w ramach KSPO

Opis stanu faktycznego

Szczegółowa organizacja, tryb pracy oraz zakres działania wydziałów i samodzielnych stanowisk w *Inspektoracie* został określony w regulaminie organizacyjnym⁴. W rozdziale II regulaminu – Zadania Inspekcji nie wpisano zadania dotyczącego przeprowadzania kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej w ramach funkcjonowania krajowego systemu poboru opłat drogowych. (dowód: akta kontroli str. 4-28)

W trakcie kontroli Wojewódzki Inspektor zwrócił się do Głównego Inspektora Transportu Drogowego (Głównego Inspektora) o zaopiniowanie zmian w regulaminie organizacyjnym uwzględniających powyższe zadania i uzyskał w dniu 12 grudnia 2012 r. pozytywną opinię w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 165-200)

Ponadto w zakresach obowiązków 18 inspektorów zatrudnionych w *Inspektoracie* nie uwzględniono obowiązku wykonywania czynności związanych z kontrolą prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. (dowód: akta kontroli str. 31-101)

W dniu 1 lipca 2011 r., tj. w dniu wprowadzenia KSPO, w *Inspektoracie* zatrudnionych było 21 inspektorów ITD. W wyniku rozwiązania z trzema inspektorami umów o pracę, zatrudnionych było w dniu 1 października 2012 r. 18 inspektorów, w tym 10 inspektorów w WITD oraz po czterech inspektorów w oddziałach *Inspektoratu* - Wydziału Inspekcji w Opatowie i Jędrzejowie. Wszyscy inspektorzy odbyli w okresie od 20 czerwca do 22 września 2011 r. trzydniowe szkolenie w zakresie obsługi oprogramowania oraz sprzętu wchodzącego w zakres wyposażenia tzw. Mobilnych Jednostek Kontrolnych (MJK). Szkolenie zostało przeprowadzone przez wykonawcę systemu, tj. firmę Kapsch (zwana dalej *Kapsch*). W okresie objętym kontrolą spośród 21 zatrudnionych inspektorów WITD zadania związane z kontrolą prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej wykonywało 16 osób. Pięciu inspektorów nie wykonywało kontroli w ww. zakresie w tym: czterech zatrudnionych w Oddziale Wydziału Inspekcji w Opatowie i jeden inspektor, z którym umowa o pracę została rozwiązana w dniu 31 października 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 29-30, 102-130)

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił, że (...) czterech pracowników WITD w Kielcach Oddział w Opatowie nie przeprowadzało kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, z uwagi na odległość siedziby Oddziału w Opatowie do najbliższego odcinka drogi płatnej. (...) Na terenie powiatu opatowskiego, jak również w jego pobliżu nie znajduje się żadna z dróg objętych elektronicznym poborem opłat. (dowód: akta kontroli str. 1290-1295)

W związku z realizacją zadań w zakresie kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej GITD przekazał *Inspektoratowi* w dniu 30 czerwca 2011 r. cztery

⁴ Regulamin wszedł w życie 7 stycznia 2011 r. po zatwierdzeniu przez wojewodę świętokrzyskiego zarządzenia nr 23/2010 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Kielcach nowego Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Kielcach.

pojazdy marki Volkswagen Transporter, tzw. Mobilne Jednostki Kontrolne. Pojazdy zostały przekazane na czas określony, tj. do upływu trzech lat od daty przekazania lub wykonania przez pojazd przebiegu 400 tys. km. (dowód: akta kontroli str. 131-164)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności inspektorów WITD nie wpisano zadania dotyczącego kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, co było niezgodne z § 17 ust. 3 pkt 2 i 3 regulaminu organizacyjnego WITD, który stanowi, że zakres czynności (...) powinien określać zakres czynności oraz uprawnienia pracownika i zakres odpowiedzialności. (dowód: akta kontroli str. 4-27,31-101,165-169)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że przyczyną niezapisania ww. zadania w zakresach czynności inspektorów było to, iż (...) zmieniła się jedynie forma wnoszenia opłaty na pobieraną elektronicznie i nie zachodzi konieczność dokonywania zmian w zakresach obowiązków, czynności oraz uprawnień pracowników Wydziału Inspekcji. Ponadto, inspektorzy otrzymali pisemne upoważnienia do dokonywania kontroli w zakresie elektronicznego poboru opłat. (dowód: akta kontroli str. 165-169) W trakcie kontroli Wojewódzki Inspektor dokonał zmian zakresu obowiązków każdego z zatrudnionych inspektorów. (dowód: akta kontroli str. 201-257)

2. W regulaminie organizacyjnym nie uwzględniono zadania wynikającego z art. 50 pkt 1 lit. j ustawy o transporcie drogowym, który stanowi, iż do zadań ITD należy wykonywanie kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych. (dowód: akta kontroli str. 4-28, 165-195, 200)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Inspektoratu w badanym obszarze.

2. Realizacja zadań kontrolnych związanych z prawidłowością uiszczania opłat drogowych

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z art. 13l ust. 1 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, w tym kontroli używanego w pojeździe urządzenia, o którym mowa w art. 13i ust. 3 ustawy, jeżeli jest ono wymagane, oraz nałożenia i pobierania kar pieniężnych, o których mowa w art. 13k, są uprawnieni m.in. inspektorzy ITD.

Kontrole w ramach prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej inspektorzy WITD przeprowadzali od 1 lipca 2011 r. na podstawie przepisów zarządzenia nr 27/2011 Głównego Inspektora z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu numerowania protokołu kontroli elektronicznego poboru opłat oraz pisemnych zaleceń Głównego Inspektora:

- z dnia 10 maja 2011 r. (pismo znak BEPO-012-2/11) w sprawie wskazania miejsc do przeprowadzania czynności kontrolnych,
- z dnia 31 maja 2011 r. (pismo znak GI-074-27/2011) w sprawie procedury kierowania lub usuwania na parking strzeżony pojazdów, należących do podmiotów zagranicznych w sytuacji nieuiszczenia kary pieniężnej,
- z dnia 29 czerwca 2011 r., w sprawie grafiku służby inspektorów,
- z dnia 29 czerwca 2011 r. (pismo znak BEPO-012-7-1/11) w sprawie wdrożenia zaleceń w zakresie kontroli drogowych i decyzji administracyjnych, organizacji służby, rozliczeń finansowych, numeracji protokołu,
- z dnia 30 czerwca 2011 r. (pismo znak BEPO-012-7-3/11) w zakresie procedury stosowanej przy kontrolach,

- z dnia 29 lipca 2011 r. (pismo znak BEPO-012-20/11) w sprawie wdrożenia zaleceń w zakresie kontroli drogowych i decyzji administracyjnych, rozliczeń finansowych, upoważnień dla inspektorów oraz zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego.

Wojewódzki Inspektor nie wprowadził w *Inspektoracie* przepisów wewnętrznych w zakresie przeprowadzania przez inspektorów *WITD* kontroli w ramach prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. (dowód: akta kontroli str. 258-276, 288, 311-343)

W dniu 28 lipca 2011 r., działając na podstawie art. 51 ust. 7 w związku z art. 50 pkt 1 lit. j ustawy o transporcie drogowym, Główny Inspektor upoważnił Wojewódzkiego Inspektora⁵ do działania w jego imieniu w sprawach związanych z kontrolą prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych, na zasadach określonych w ustawie o drogach publicznych, w tym do:

- przeprowadzania kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, o której mowa w art. 13 ust.1 pkt 3 ustawy;
- kontroli przestrzegania przez kontrolowanego obowiązków wynikających z art. 13i ust. 4a i 4b ustawy;
- nakładania i pobierania kar pieniężnych, o których mowa w art. 13k ww. ustawy.

Na podstawie ww. upoważnienia, Wojewódzki Inspektor wydał w dniu 1 sierpnia 2011 r. oraz 1 lutego 2012 r., imienne upoważnienia inspektorom do przeprowadzania kontroli w ww. zakresie.

Po dniu 3 sierpnia 2011 r., inspektorzy przeprowadzali ww. kontrole na zasadach określonych przez następujące zarządzenia Głównego Inspektora w sprawie prowadzenia kontroli przez inspektorów ITD:

- zarządzenie nr 29/2011 z dnia 21 lipca 2011 r. (obowiązujące od 3 sierpnia 2011 r.);
- zarządzenie nr 41/2011 z dnia 9 września 2011 r. (obowiązujące od 12 września 2011 r.);
- zarządzenie nr 50/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. (obowiązujące od 1 stycznia 2012 r.);
- zarządzenie nr 33/2012 z dnia 21 września 2012 r. (obowiązujące od 1 października 2012 r.). (dowód: akta kontroli str. 288-310)

W okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 października 2012 r. inspektorzy *WITD* przeprowadzili 670 kontroli w zakresie prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, wydali 206 decyzji administracyjnych o nałożeniu kary na łączną kwotę 1.032 tys. zł.

W 2011 r., w okresie od 1 lipca do 31 grudnia, przeprowadzono 269 kontroli, w wyniku których wydano 132 decyzje o nałożeniu kary na łączną kwotę 816 tys. zł.

W 2012 r., w okresie od 1 stycznia do 31 października, przeprowadzono 401 kontroli, w wyniku których wydano 74 decyzje o nałożeniu kary na łączną kwotę 216 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 311-376)

2. W okresie od 1 lipca do 13 września 2011 r. inspektorzy *WITD* przeprowadzili 61 kontroli w zakresie elektronicznego poboru opłat, podczas których stwierdzono naruszenie przepisów ustawy o drogach publicznych, w wyniku których wydano decyzje administracyjne o nałożeniu kar pieniężnych za przejazd po drodze płatnej bez uiszczenia opłaty. Decyzje nakładające kary pieniężne wydawane były tylko w przypadku stwierdzenia braku w kontrolowanym pojeździe tzw. urządzenia viaBOX lub gdy urządzenie takie znajdujące się w kontrolowanym pojeździe,

⁵ Upoważnienie weszło w życie z dniem opublikowania w Dzienniku Ustaw ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 159, poz. 945), która weszła w życie z dniem ogłoszenia tj. 1 sierpnia 2011 r.

przypisane było do pojazdu o innym numerze rejestracyjnym. W ww. decyzjach nie uwzględniano zapisu z bramownic. Po raz pierwszy w decyzji o nr WITD.DI.0152.E/XIII0457/01/11 z dnia 13 września 2011 r., w rubryce *opis naruszenia* podany został zapis z bramownicy, która zarejestrowała tzw. *incydent*. Kontrolujący inspektor potwierdził tę informację także w centrum wsparcia *Kapsch*.

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora Renata Gruszczyńska wyjaśniła w sprawie decyzji wydanych w okresie od 1 lipca do 13 września 2011 r. i nakładających kary pieniężne za przejazd bez uiszczenia opłaty elektronicznej, że (...) *system elektronicznego poboru opłat na płatnych odcinkach dróg krajowych, znajdujących się na terenie województwa świętokrzyskiego w okresie od 1 lipca do dnia 12 września 2011 r., nie przekazywał sygnału do systemu komputerowego oraz urządzeń elektronicznych zainstalowanych w MJK, a co za tym idzie inspektorzy prowadzący kontrole nie mieli wglądu do odczytów elektronicznego systemu. Decyzje administracyjne nakładające kary pieniężne wydawane były w chwili naocznego stwierdzenia braku urządzenia „VIABOX” w kontrolowanym pojeździe lub w przypadku kiedy urządzenie znajdujące się w kontrolowanym pojeździe przypisane było do pojazdu o innym numerze rejestracyjnym.* (dowód: akta kontroli str. 311-343, 385-605, 1290-1295)

3. W związku z docierającymi do Głównego Inspektora informacjami dotyczącymi sposobu przeprowadzania kontroli uiszczania opłaty elektronicznej, zwłaszcza w kwestii nakładania kar administracyjnych w przypadku wielokrotnych naruszeń wykrytych przez system wykonawcy (*Kapsch*), w dniu 13 września 2011 r.⁶ Główny Inspektor wydał następujące stanowisko: (...) *w przypadku, w którym system infrastruktury przydrożnej przekazuje do pojazdu MJK więcej niż jeden incydent wykryty przez bramownicę kontrolną (incydenty zawierające zdjęcia pojazdu, oznaczone literą „E”) kategorycznie polecam wszczynanie postępowań administracyjnych i nakładanie kar administracyjnych za każde wykryte naruszenie. Wszelkie odstępstwa od niniejszej reguły są nie tylko niezgodne z wytycznymi dotyczącymi przeprowadzania kontroli przekazanymi podczas ostatniej narady służbowej (...), ale również stoją w sprzeczności z aktualnie obowiązującym systemem prawnym. Mając na uwadze powyższe obliguję Państwa do przekazania niniejszego stanowiska podległym inspektorom wykonującym czynności kontrolne w ramach ETC wraz ze zobowiązaniem do ich bezwzględnego stosowania. Informuję ponadto, że w przypadku niezastosowania się do niniejszego stanowiska zostaną wyciągnięte konsekwencje służbowe w stosunku do inspektorów ITD jak i ich przełożonych.*

Mając na względzie konieczność zapewnienia jednolitego stosowania procedur kontrolnych w ramach systemu ETC, Główny Inspektor przesłał w dniu 13 września 2011 r. do Inspektoratu pismo (znak BEPO.012.33.2011.130) wraz z załączonym pismem ministra infrastruktury z dnia 9 września 2011 r. z prośbą o przekazanie inspektorom zawartego w nim stanowiska, iż *inspektorzy powinni wybierać jedynie te zapisy ewidencyjne, których numer zakończony jest literą „E” (zapisy ewidencyjne z bramownic kontrolnych) oraz jedynie w stosunku do tych naruszeń wszczynać postępowanie administracyjne. Zapisy ewidencyjne z bramownic naliczających, oznaczone literą T (ew. skrótem TF) nie powinny stanowić podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego w wyniku kontroli na drodze. W zakresie manualnego tworzenia incydentów w MJK procedura pozostaje bez zmian. Proszę o stosowanie niniejszej procedury od dnia 15 września br. w odniesieniu do incydentów otrzymywanych z infrastruktury przydrożnej (bramownic)*”. (dowód: akta kontroli str. 277-280)

⁶ Pismo znak BEPO.012.34.2011.130 data wpływu do WITD - 14 września 2011 r.

Spośród 206 decyzji wydanych w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 października 2012 r. o nałożeniu kary pieniężnej za przejazd bez uiszczenia opłaty elektronicznej, zbadano 26 decyzji na łączną kwotę 504 tys. zł, w których kwota nałożonej kary była wyższa niż określona w ustawie o drogach publicznych, tj. 3 tys. zł.

W 26 ww. decyzjach (wydanych w okresie od 15 września do 20 października 2011 r.) w 17 decyzjach na łączną kwotę 408 tys. zł zostały nałożone, w związku ze stanowiskiem Głównego Inspektora z dnia 13 września 2011 r. (znak BEPO.012.34.2011.130), kilkakrotne kary po 3 tys. zł za każdy zarejestrowany przez bramownicę incydent podczas przejazdu w tym samym dniu, na tej samej drodze krajowej lub jej odcinku wymienionych w załącznikach nr 1 lub 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej⁷. Nałożone kary stanowiły iloczyn kwoty kary w wysokości określonej w ustawie o drogach publicznych, tj. 3 tys. zł i liczby bramownic, pod którymi przejechał pojazd. Dane w tym zakresie były wygenerowane z zapisów systemu poboru opłaty elektronicznej.

Z posiadanej przez Inspektorat dokumentacji wynika, że spośród ww. 26 decyzji Główny Inspektor uchylił cztery decyzje zaskarżone przez osoby ukarane i umorzył postępowanie administracyjne w całości na łączną kwotę 51 tys. zł.

W odniesieniu do dziewięciu złożonych wniosków o ponowne rozpoznanie sprawy od decyzji o nałożeniu kary, Główny Inspektor zawiadomił Wojewódzkiego Inspektora o przedłużeniu postępowania oraz w jednym przypadku – o wezwaniu stronę składającą ww. wniosek do uzupełnienia braków formalnych. (dowód: akta kontroli str. 311-376, 381-384, 606-730, 907-909/1, 919-925, 930-934, 936-939)

4. Główny Inspektor pismem z dnia 24 października 2011 r. (znak BEPO.012.56.2011.130) poinformował Inspektorat, że (...) w związku z występowaniem coraz częstszych przypadków generowania przez KSPO zapisów ewidencyjnych dotyczących potencjalnych naruszeń przepisów o drogach publicznych w zakresie uiszczania opłaty elektronicznej, w sytuacjach kiedy to użytkownik miał prawidłowo zasilone konto, polecam aby w ramach kontroli mobilnej w stosunku do kierowców krajowych, po przeprowadzeniu kontroli doręczać jedynie zawiadomienie o wszczęciu postępowania, natomiast nie wydawać decyzji administracyjnych nakładających karę pieniężną na drodze. Wszelka dokumentacja dotycząca kontroli kierowców krajowych winna być przekazywana do Wydziału Postępowań, Biura ds. Elektronicznego Poboru Opłat GITD gdzie przeprowadzone zostanie stosowne postępowanie administracyjne. W stosunku do kierowców zagranicznych, dotychczasowa praktyka pozostaje bez zmian. Proszę o niezwłoczne poinformowanie o powyższym podległych Państwu inspektorów ITD, wykonujących czynności kontrolne w ramach Systemu Elektronicznego Poboru Opłat (SEPO). (dowód: akta kontroli str. 281)

W związku z ww. stanowiskiem Głównego Inspektora, w okresie od 23 października 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. inspektorzy WITD w ramach kontroli mobilnej kierowców krajowych sporządzali protokoły kontroli i doręczali zawiadomienie o wszczęciu postępowania, nie wydając decyzji. W ww. okresie przeprowadzonych zostało 344 kontroli w zakresie uiszczania opłaty elektronicznej, w tym sześć kontroli kierowców zagranicznych, na których nałożono decyzjami kary pieniężne. (dowód: akta kontroli str.311-376)

5. W dniu 18 czerwca 2012 r. Główny Inspektor w nawiązaniu do ww. pisma z dnia 24 października 2011 r. polecił, aby od dnia 1 lipca 2012 r. kontrola mobilna w stosunku do kierowców krajowych kończyła się wydaniem rozstrzygnięcia

⁷ Dz. U. Nr 80, poz. 433 ze zm.

w formie decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną. Powyższe miało znaleźć zastosowanie w przypadku wygenerowania przez system zapisu ewidencyjnego wskazującego na incydent typu „brak OBU”, „brak umowy”, „brak środków na koncie użytkownika”.

Od 1 lipca do 31 października 2012 r. inspektorzy ITD w Kielcach przeprowadzili 196 kontroli w zakresie uiszczania opłaty elektronicznej, w tym wydali 42 decyzje o nałożeniu kary pieniężnej. W decyzjach wydanych ww. okresie nie dochodziło do kumulacji kar, kwota kary nakładana była w wysokości określonej w ustawie o drogach publicznych. (dowód: akta kontroli str. 286-287, 311-343)

Z grafików pełnienia służby przez inspektorów WITD w okresie od września 2011 r. do października 2012 r. wynika, że kontrole dotyczące prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej prowadzone były także w dniach wolnych od pracy. (dowód: akta kontroli str. 965-1028)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, iż w okresie od 15 września do 20 października 2011 r. inspektorzy WITD w ramach kontroli ETC w 17 decyzjach nałożyli na kierujących pojazdami kary za nieuiszczenie opłaty za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej, w których doszło do niezgodnej z obowiązującymi przepisami kumulacji kar na łączną kwotę 129 tys. zł. Zdaniem NIK, w przypadku ww. 17 decyzji doszło do nieuprawnionego naliczenia kar za zarejestrowane przez bramownice *incydenty* podczas tego samego przejazdu w danym dniu. Decyzje dotyczyły łącznej kwoty 408 tys. zł, w tym nieuprawnionego naliczenia kar w związku z 43 zarejestrowanymi *incydentami* na kwotę 129 tys. zł:

- decyzja nr WITD.DI.0152.E.XIII0466/11/11 – nałożona kara w kwocie 117 tys. zł, w tym 4 *incydenty* x 3 tys. zł = 12 tys. zł jako nieuprawnione naliczenie kary;
- decyzja nr WITD.DI.0152.E/XIII0468/14/11 – nałożona kara w kwocie 99 tys. zł, w tym 10 *incydentów* x 3 tys. zł = 30 tys. zł jako nieuprawnione naliczenie kary;
- decyzja nr WITD.DI.0152.E/XIII0470/7/11 – nałożona kara w kwocie 42 tys. zł, w tym 5 *incydentów* x 3 tys. zł = 15 tys. zł jako nieuprawnione naliczenie kary;
- decyzje nr: WITD.DI.0152.E.XIII065/18/11, WITD.DI.0152.E.XIII0460/11/11, WITD.DI.0152.E.XIII0466/5/11, WITD.DI.0152.E.XIII0463/5/11, WITD.DI.0152.E.XIII0468/18/11 – nałożona kara łączna w kwocie 30 tys. zł, w tym 5 zarejestrowanych *incydentów* x 3 tys. zł = 15 tys. zł jako nieuprawnione naliczenie kary;
- decyzje nr: WITD.DI.0152.E.XIII0465/20/11, WITD.DI.0152.E.XIII0463/6/11 – nałożona kara łączna w kwocie 18 tys. zł, w tym 4 *incydenty* x 3 tys. zł = 12 tys. zł jako nieuprawnione naliczenie kary;
- decyzje nr: WITD.DI.0152.E.XIII0465/16/11, WITD.DI.0152.E.XIII0465/11/11, WITD.DI.0152.E.XIII0466/10/11, WITD.DI.0152.E.XIII0468/23/11 – nałożona kara łączna w kwocie 48 tys. zł, w tym 9 *incydentów* x 3 tys. zł = 27 tys. zł jako nieuprawnione naliczenie kary;
- decyzja nr WITD.DI.0152.E.XIII0471/4/11 – nałożona kara w kwocie 15 tys. zł, w tym 3 *incydenty* x 3 tys. zł = 9 tys. zł jako nieuprawnione naliczenie kary;
- decyzja nr WITD.DI.0152.E.XIII065/18/11 – nałożona kara w kwocie 18 tys. zł, w tym 1 *incydent* x 3 tys. zł = 3 tys. zł jako nieuprawnione naliczenie kary;
- decyzja nr WITD.DI.0152.E.XIII0469/6/11 – nałożona kara w kwocie 21 tys. zł, w tym 2 *incydenty* x 3 tys. zł = 6 tys. zł jako nieuprawnione naliczenie kary.

Kumulacja dotyczyła kar nałożonych za przejazd tego samego dnia i w przypadku nieprzerwanego charakteru przewozu po danej drodze lub odcinku drogi, zarejestrowany w systemie przez kilka bramownic. Nałożona kara stanowiła iloczyn kwoty kary w wysokości ustalonej ustawą o drogach publicznych i liczby bramownic pod którymi przejechał pojazd bez uiszczenia opłaty elektronicznej w okresie jaki wygenerował system w czasie kontroli. (dowód: akta kontroli str. 606-730)

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego Renata Gruszczyńska wyjaśniła, że (...) przyczyną kumulacji kar za przejazd pod kilkoma bramownicami tego samego dnia na tym samym odcinku drogi było pisemne polecenie Głównego Inspektora TD z dnia 13 września 2011 r. (znak BEPO.012.34.2011.130), w którym nakazał wszczynanie postępowań administracyjnych za każde wykryte naruszenie, a taki przejazd, tj. pod kilkoma bramownicami tego samego dnia i na tym samym odcinku drogi, był rejestrowany jako tyle naruszeń, tzw. incydentów, ile bramownic zarejestrowało takie zdarzenie. Ponadto Zastępca Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w sprawie nakładania skumulowanych kar za przejazd pod kilkoma bramownicami oznaczonych literą T lub TF wyjaśniła: (...) w okresie od 13 września 2011 r. system generował incydenty z każdej bramownicy, także z tych naliczających oznaczonych TF. W systemie MJK w omawianym okresie dochodziło do kumulowania kar, system nie pokazywał numeru zapisu ewidencyjnego (ER ID). Dopiero po jakimś czasie w systemie zaczął się pojawiać 19-to cyfrowy numer ER. Nie był on nigdy, i tak jest do tej pory, zakończony literą T bądź E. Zgodnie z pismem BEPO.012.34.2011.103 z dnia 13 września 2011 r., inspektorzy WITD w Kielcach wszczynali postępowania tylko w przypadku gdy do incydentu było przypisane zdjęcie. Każde zdjęcie oznaczało osobne naruszenie, dlatego też zgodnie z zaleceniem zawartym w ww. piśmie Głównego Inspektora wszczynane było postępowanie i w efekcie nakładana kara administracyjna.

Zgodnie z art. 13ha ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, opłata elektroniczna pobierana jest za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektroniczne (w załączniku nr 1 i 2). Natomiast z art. 13k ust. 1 pkt 1 ww. ustawy wynika, że za przejazd po drodze krajowej kierującemu pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, za który pobiera się opłatę elektroniczną, bez uiszczenia opłaty, wymierza się karę pieniężną w wysokości 3 tys. zł. W związku z tym, zdaniem NIK, kara pieniężna za przejazd drogą krajową lub jej odcinkiem bez uiszczenia opłaty, powinna być wymierzana w wysokości określonej w ustawie o drogach publicznych (3 tys. zł) za przejazd daną drogą lub jej odcinkiem (tego samego dnia, w sposób nieprzerwany) niezależnie od tego ile bramownic zarejestrowało przejazd bez uiszczenia opłaty (incydent). (dowód: akta kontroli str. 277, 643-730, 1287-1289, 1290-1295, 1304-1317)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w zakresie realizacji zadań związanych z kontrolą prawidłowości uiszczania opłat drogowych

3. Współpraca z GDDKiA, GITD oraz innymi organami uprawnionymi ustawowo do kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

Inspektorat podjął współpracę w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych z GDDKiA Oddział w Kielcach oraz GITD.

1) Współpraca z GITD polegała m.in. na:

- opiniowaniu projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej;
- dostosowaniu służby inspektorów w zakresie kontroli SEPO⁸ do grafików służby zatwierdzonych w GITD;
- przekazywaniu informacji w zakresie oznakowania dróg krajowych objętych elektronicznym systemem poboru opłat;
- zajęciu stanowiska przez GITD w sprawie, który z organów jest właściwy do rozpatrywania wniosków dotyczących ulg w spłacie należności, tj. w zakresie ich odraczania, umarzania lub rozkładania na raty;
- przesyłaniu decyzji administracyjnych, protokołów, notatek służbowych z kontroli w zakresie prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej;
- składaniu wyjaśnień przez inspektorów WITD w zakresie przeprowadzonych kontroli z SEPO;
- przekazywaniu do Głównego Inspektora odwołań od decyzji administracyjnych wydanych przez Wojewódzkiego Inspektora za przejazd drogą krajową bez uiszczenia tej opłaty na odcinku której pobiera się opłatę.

2) Współpraca Inspektoratu z GDDKiA Oddział w Kielcach dotyczyła:

- wskazania lub udostępnienia placów będących w posiadaniu GDDKiA w celu umożliwienia przeprowadzania kontroli;
- uwzględnienia w planach realizacji budowy parkingu z miejscem do prowadzenia kontroli samochodów ciężarowych, przy zbiegu w miejscowości Świątniki k/Wodzisławia drogi krajowej nr 7 z drogą powiatową (zlokalizowanie parkingu w tym miejscu, pozwoliłoby na ograniczenie możliwości objazdu punktów kontroli);
- zwrócenia się z prośbą o zmianę organizacji ruchu przed miejscem obsługi pasażera (MOP) w m. Suchedniów, będącym jednocześnie punktem kontroli, poprzez umieszczenie znaków drogowych w celu poprawy bezpieczeństwa na wskazanym odcinku drogi ekspresowej S7.

Inspektorat nie podejmował współpracy z innymi organami uprawnionymi ustawowo do kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych, w tym z Policją, Strażą Graniczną, Izbą Celną w Kielcach oraz urzędami celnymi. (dowód: akta kontroli str. 1029-1041)

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśniła m.in, że nie ma możliwości przeprowadzania kontroli z udziałem osób z innych organów, gdyż (...) pojazdy ITD przeznaczone do kontroli elektronicznego poboru opłat zostały zarejestrowane na trzy osoby łącznie z kierowcą, co praktycznie uniemożliwia łączenie patroli dwóch różnych służb kontrolnych, pełniących służbę w składzie dwuosobowym. Ponadto, (...) Mając na względzie uwarunkowania technologiczne systemu, kontrola uiszczania opłaty elektronicznej jest w praktyce niemożliwa bez posiadania specjalistycznego sprzętu, który nie jest w posiadaniu tych organów. (dowód: akta kontroli str. 1290-1295)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

⁸ System Elektronicznego Poboru Opłat (SEPO).

4. Rozpatrywanie skarg, odwołań i reklamacji dotyczących kar pieniężnych związanych z uiszczaniem opłat drogowych

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 do 31 lipca 2011 r. organem wydającym decyzje o nałożeniu kary pieniężnej za nieuiszczenie opłaty drogowej, o której mowa w art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych, był Wojewódzki Inspektor. Zgodnie z pouczeniem zawartym w treści decyzji o nałożeniu kary, osobie ukaranej przysługiwało prawo złożenia wniosku do Głównego Inspektora o ponowne rozpatrzenie sprawy, w terminie 14 dni od doręczenia kontrolowanemu decyzji, za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Natomiast od sierpnia 2011 r. organem wydającym decyzje o nałożeniu kary pieniężnej był Główny Inspektor. Zgodnie z pouczeniem zawartym w decyzji o nałożeniu kary wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy należało skierować bezpośrednio do Głównego Inspektora. (dowód: akta kontroli str. 385-730)

GITD w piśmie z dnia 29 lipca 2011 r., znak BEPO-012-20/11 oraz piśmie z dnia 8 sierpnia 2011 r. znak BP.071.1.2011.0146, mając na względzie stale wzrastającą liczbę wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczących decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, o której mowa w art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych, poinformował, aby akta sprawy były niezwłocznie, nie później niż w ciągu dwóch dni roboczych, przekazywane do GITD. Informacja o złożeniu wniosku do *Inspektoratu* była przekazywana drogą elektroniczną.

W 2011 r. Biuro Prawne GITD drogą mailową zwróciło się do *Inspektoratu* o przesłanie akt 74 spraw w związku ze złożeniem wniosków do Głównego Inspektora o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Dyrektor Biura Prawnego GITD pismem z dnia 10 sierpnia 2011 r., znak WP.810.7.2011 poinformowała Wojewódzkiego Inspektora, że organem właściwym w przypadku wniosków dotyczących ulg w spłacie należności tj. w zakresie ich odraczania, rozkładania na raty lub umarzania, wynikających z kar pieniężnych nakładanych na podstawie art. 13 k ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych, jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie. (dowód: akta kontroli str. 377-380, 1042-1221)

Z dokumentacji dotyczącej kontroli przeprowadzonych w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 października 2012 r. i wniesionych przez osoby ukarane odwołań od wydanych decyzji o nałożeniu kary, wynika, że w 2011 r., Główny Inspektor:

- uchylił osiem zaskarżonych decyzji umarzając postępowanie administracyjne w całości na łączną kwotę 63 tys. zł;
- wydał 25 decyzji utrzymujących zaskarżone decyzje w mocy;
- poinformował *Inspektorat* o przedłużeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie dotyczącej 18 wniosków oraz wezwaniu w dwóch przypadkach o uzupełnienie braków w złożonych wnioskach.

W okresie od stycznia do 31 października 2012 r., *Inspektorat* przekazał, zgodnie z właściwością, do Głównego Inspektora osiem wniosków o ponowne rozpatrzenie spraw, które w tym okresie wpłynęły do *Inspektoratu*. (dowód: akta kontroli str. 311-376, 731-964)

W dniu 25 listopada 2011 r. dyrektor Biura Prawnego GITD poinformowała Wojewódzkiego Inspektora, że Główny Inspektor nie będzie przekazywał do wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego pism wydawanych w toku postępowań z wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy z zakresu elektronicznego poboru opłat. Wyjątek będą stanowiły decyzje wydawane w oparciu o art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania

administracyjnego⁹, tj. decyzje uchylające i umarzające w sprawie lub uchylające i orzekające co do istoty. (dowód: akta kontroli str. 285)

Na podstawie zapisów prowadzonego w *Inspektoracie Rejestru skarg i zażaleń* nie stwierdzono występowania w badanym okresie skarg w związku z nakładaniem kar za przejazd po drogach płatnych bez uiszczenia opłaty drogowej. (dowód: akta kontroli str. 1222-1231)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

5. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w zakresie realizacji zadań kontrolnych w ramach KSPO

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 9 pkt 19 i § 10 pkt 9 regulaminu organizacyjnego, Wojewódzki Inspektor nadzoruje funkcjonowanie kontroli zarządczej, zatwierdza roczny plan kontroli wewnętrznej oraz zarządza kontrolę wewnętrzną i prowadzi nadzór nad jej przebiegiem.

Wojewódzki Inspektor wydał zarządzenie nr 11/2010 r. z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej w WITD. Zgodnie z § 36 ust. 1 *Regulaminu kontroli zarządczej*, stanowiącego załącznik do ww. zarządzenia w *Inspektoracie* opracowuje się w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku kalendarzowego, roczny plan kontroli, ze wskazaniem tematów i określeniem czasu przewidzianego na realizację kontroli. Ustalony plan zatwierdza Wojewódzki Inspektor.

Wojewódzki Inspektor zatwierdził w dniu 10 stycznia 2012 r. roczny plan kontroli wewnętrznej na rok 2012, który m.in. zakładał przeprowadzenie kontroli w Wydziale Inspekcji. Jednym z trzech zakresów zaplanowanej w Wydziale Inspekcji kontroli wewnętrznej było sprawdzenie regularności wykonywania aktualizacji oprogramowania Support, używanego do wykonywania zadań z zakresu nadzoru i kontroli nad pracownikami oraz inspektorami zatrudnionymi w *Inspektoracie*.

Od 1 lipca 2011 r., tj. od dnia kiedy inspektorzy uzyskali uprawnienia do kontroli elektronicznego poboru opłat, na bieżąco prowadzony był monitoring zrealizowanych przez kontrolujących inspektorów w danym dniu kontroli. Program Support został dostosowany do realizacji nowego zadania w zakresie SEPO. Wprowadzone zostały do programu nowe aplikacje, raporty, zakresy wyszukiwania, statusy kontroli, pozwalające na wyeksponowanie nowego zadania, tj. elektronicznego poboru opłat. Program na wiosek *Inspektoratu* był wielokrotnie ulepszany oraz modernizowany.

W wyniku przeprowadzonej w okresie od 20 stycznia do 10 marca 2012 r. kontroli wewnętrznej w Wydziale Inspekcji stwierdzono, niewykonanie przez dwóch inspektorów czynności aktualizujących program ITD Support. (dowód: akta kontroli str. 165-169, 1232-1286)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

⁹ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli¹⁰, wnioskuje o wprowadzenie do regulaminu organizacyjnego *Inspektoratu* zadania w zakresie przeprowadzania kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

*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 wniosku pokontrolnego 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.

Kielce, dnia stycznia 2013 r.

Kontroler
Joanna Witkowska
Starszy inspektor kp

Wicedyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Kielcach
Tadeusz Mikołajewicz

.....
podpis

.....
podpis

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz.82 ze zm.