



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-22-01/2012

P/12/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/080 – Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Andrzej Trybowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82091 z dnia 10 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie ul. Bratysławska 5, 31-201 Kraków zwany dalej Inspektoratem lub WITD
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Pierzchała, Małopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego (dowód: akta kontroli str. 19)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Inspektorat był przygotowany kadrowo i technicznie do realizacji zadań związanych z kontrolą prawidłowości uiszczania opłat elektronicznych za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych (zwanej dalej opłatą drogową)². Przed 1 lipca 2011 r., tj. terminem wejścia w życie obowiązku uiszczania opłat drogowych, przeszkolona została niezbędna liczba inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego do pracy patroli kontrolujących uiszczania przez kierowców opłat drogowych, Inspektorat przejął także siedem specjalistycznych samochodów, wyposażonych w sprzęt do kontroli uiszczania opłaty elektronicznej oraz uzyskał zapewnienie dostaw paliwa w niezbędnej ilości, a także zapewnił wykonywanie zaplanowanych patroli w liczbie uzgodnionej z Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego (GITD)

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieokreśleniu szczegółowych procedur w zakresie kontroli i postępowań administracyjnych, prowadzonych w celu ukarania kierowców za nieuiszczenie opłat drogowych³;
- nieokreśleniu zakresu działania komórek organizacyjnych Inspektoratu, dotyczących ww. kontroli i postępowań w Regulaminie organizacyjnym oraz zadań w zakresach czynności pracowników;
- niezapewnieniu nadzoru prawnego nad prawidłowością wydawania decyzji o ukaraniu kierowców nieuiszczających opłat drogowych;
- niezapewnieniu stronie w jednym postępowaniu możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji o nałożeniu kary pieniężnej;
- wydaniu przez inspektorów WITD dwóch decyzji z naruszeniem art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa)⁴; oraz jednej decyzji z naruszeniem art.7 Kpa,

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

² Opłaty wprowadzone na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19 poz. 115 ze zm.) za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, zespołów pojazdów składających się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich o dopuszczalnej masy całkowitej

³ Dot. kar wymienionych w art. 13k ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. nr 19 poz. 115 ze zm.) za przejazd drogami krajowymi lub ich odcinkami wymienionymi w rozporządzeniu 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 elektronicznej (Dz. U. Nr 80 poz. 433 ze zm.)

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.)

- niedokonaniu w sposób udokumentowany aktualizacji charakterystyk istniejących punktów kontrolnych, wymaganych na podstawie § 4. 2 Instrukcji wykonywania czynności kontrolnych na drogach⁵ oraz niepodejmowaniu interwencji w związku z niewyznaczeniem przez GDDKiA bezpiecznych punktów dodatkowych;
- niezaplanowaniu i niewykonaniu wewnętrznych kontroli instytucjonalnych oraz nieudokumentowaniu w funkcjonalnych kontrolach następczych sprawdzenia rzetelności nakładania kar na zatrzymanych do kontroli kierowców.

III. Działania Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie wypełniania zadań związanych z funkcjonowaniem krajowego systemu poboru opłat drogowych

1. Przygotowanie kadrowe i techniczne do prowadzenia kontroli uiszczania opłat w ramach KSPO⁶

Opis stanu faktycznego

Inspektorat został przygotowany do prowadzenia kontroli prawidłowości uiszczania elektronicznych opłat drogowych, tj. do zadań nałożonych na inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego na podstawie art. 13l ust. 1 ustawy o drogach publicznych⁷. W dniu 30 czerwca 2011 r., tj. poprzedzającym dzień wejścia w życie obowiązku uiszczania tych opłat drogowych Inspektorat przejął wszystkie spośród siedmiu przeznaczonych dla niego samochodów, wyposażonych w sprzęt niezbędny do kontroli uiszczania opłat drogowych. Zapewnione zostało także paliwo w ilościach pozwalających na wykonywanie przejazdów niezbędnych w celu prowadzenia planowanych czynności kontrolnych. W Inspektoracie nie wystąpiły zatem zalecane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (zwanego dalej Głównym Inspektorem) ograniczenia przebiegu samochodów, wynikające z opóźnionego dostarczenia kart flotowych. W terminie do 30 czerwca 2011 r. przeszkolonych zostało 15 pracowników Inspektoratu w zakresie systemu elektronicznego poboru opłat, tj. liczba zapewniająca możliwość obsadzenia mobilnych stanowisk kontrolnych we wszystkich przyjętych samochodach. Do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli przeszkolonych zostało 38 spośród 40 inspektorów zatrudnionych w WITD.

(dowód: akta kontroli, str. 4 – 14, 20 – 62 i 77 – 81)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja zadań kontrolnych związanych z prawidłowością uiszczania opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

Inspektorat realizował od 1 lipca 2011 r. zadania dotyczące kontroli prawidłowości uiszczania wymaganych opłat drogowych w zakresie uzgodnionym z GITD, ponieważ wymagana liczba tych kontroli nie została szczegółowo określona w ramowych planach kontroli Inspekcji Transportu Drogowego na lata 2011 i 2012. Ustalenia dotyczące zadań kontrolnych związanych z opłatami drogowymi w Ramowym Planie Kontroli Inspekcji Transportu Drogowego na rok 2011 zatwierdzonym przez Ministra Infrastruktury ograniczały się do zapisu o zmniejszeniu o około 35% liczby kontroli proporcjonalnie do liczby inspektorów zaangażowanych w działania kontrolne w systemie poboru opłat drogowych

⁵ Instrukcja wykonywania czynności kontrolnych na drogach, wprowadzona na podstawie § 3 Zarządzenia nr 29/2011 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie zasad prowadzenia kontroli przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego

⁶ Krajowy System Poboru Opłat w skład którego wchodzi elektroniczny system poboru opłat drogowych (SEPO)

⁷ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.)

(SEPO). Ustaleń co do liczby tych kontroli nie ujęto w Ramowym Planie Kontroli Inspekcji Transportu Drogowego na rok 2012. Zgodnie z zamierzeniami opisanymi w ust. 7 tego planu, kontrole poboru opłat drogowych w 2012 r. powinny być realizowane zarówno przez inspektorów WITD jak i GITD, a udział wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego w czynnościach kontrolnych w tym zakresie planowano zmniejszać stopniowo. Docelowo do końca 2012 r. całość tych kontroli miała być realizowana przez inspektorów GITD. Inspektorat przekazał w związku z tym do GITD trzy samochody przystosowane do kontroli elektronicznego poboru opłat w dniach 4 lipca 2012 r. i 16 listopada 2012 r. oraz przygotował ostatnie cztery z nich do przekazania w dniu 18 grudnia 2012 r. Wykonywanie przedmiotowych zadań zostało ostatecznie przejęte przez GITD od 24 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 510 – 523, 689 i 690)

Szczegółowe zadania kontrolne Inspektoratu na II półrocze 2011 r. i na 2012 r. w przedmiotowym zakresie ustalane były przez uzgadnianie grafików służb z Biurem ds. Elektronicznego Poboru Opłat GITD (BEPO). Pierwszy z uzgodnionych grafików przekazany został Inspektoratowi za pismem z dnia 29 czerwca 2011 r., w którym Główny Inspektor wskazał, że inspektorzy powinni realizować przedmiotowe zadania w systemie trzymianowym, natomiast w treści pisma BEPO z dnia 7 lipca 2011 r., podano ustalenia poczynione na odprawie służbowej z Głównym Inspektorem w dniu 6 lipca 2011 r., zgodnie z którymi Inspektorat powinien dokonać obsady personalnej służb wg własnych możliwości, a inspektorów przydzielonych do służby zgodnie z przekazanym grafikami należało wyłączyć z przesyłanego do Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD planu pracy, obejmującego pozostałe zadania kontrolne Inspektoratu. W przypadku niewykonania służb zleconych w grafiku, Inspektorat zobowiązany został pismem Zastępcy Głównego Inspektora z dnia 20 września 2011 r., do każdorazowego uzgodnienia takiego faktu z Sekcją Zarządzania Mobilnych Jednostek Kontrolnych (Stanowisko Kierowania) w BEPO. Problemy dotyczące obsady służb zgłaszane były pisemnie przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego (zwanego dalej Wojewódzkim Inspektorem) do BEPO, który po analizach podejmował decyzje o zmianach grafików, w tym np. anulował część (siedem) służb patrolowych zaplanowanych w grafiku na okres od 20 do 31 grudnia 2011 r. W okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. zrealizowanych zostało 476 służb, tj. 98% spośród służb zaplanowanych w grafikach, w tym co najmniej trzy służby w ciągu doby pełnione były 95rotnie, tj. w 52% dni tego okresu. Dwukrotnie wystąpiły przypadki niezaplanowania i niepełnienia żadnej służby w ciągu doby oraz jeden przypadek niezrealizowania jedynej służby zaplanowanej w dobie, co zostało uzgodnione telefonicznie z BEPO.

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2012 r. wykonanych zostało 677 służb, tj. 94% spośród 720 zaplanowanych w grafikach, w tym co najmniej trzy służby w ciągu doby pełnione były 157rotnie, tj. w 58% dni tego okresu.

(dowód: akta kontroli, str. 24 – 35)

Ograniczenia zakresu wykonanych służb wynikały m. in. z ustaleń Regulaminu Pracy WITD⁸, dopuszczającego, w przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy i jej organizacją, do przedłużenia do 12 godzin na dobę nominalnego czasu pracy inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego, który stosownie do § 12 ww. regulaminu powinien wynosić 8 godzin na dobę i średnio 40 godzin tygodniowo, w przyjętym okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż 8 tygodni. Ponadto za pracę w soboty lub w innych dniach, niebędących dniem pracy w Inspektoracie, inspektorom przysługiwał dzień wolny w innym dniu tygodnia w okresie nie późniejszym niż trzy miesiące. Za wykonywanie czynności kontrolnych w tych dniach inspektorom przysługiwał dodatek inspekcyjny, który stosownie do § 8 regulaminu przyznawania dodatku inspekcyjnego powiększany był o kwotę:

- 25 zł za każdy dzień pracy w niedzielę i święta,
- 30 zł za pracę w porze nocnej, proporcjonalnie do pełnych 8 godzin, kwota ta zawierała dodatek za pracę w porze nocnej, wynikający z przepisów Kodeksu Pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 524 – 531)

W okresie od 1 lipca 2011 r. do 15 września 2012 r. inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego z WITD skontrolowali 917 pojazdów, w tym 797 pojazdów należących do

⁸ Regulamin Pracy WITD w Krakowie, wprowadzony zarządzeniem nr 4/09 MWITD z dnia 2 kwietnia 2009 r.

przewoźników krajowych i 117 do przewoźników zagranicznych. W związku z ww. kontrolami wydali 391 decyzji o nałożeniu kar⁹ na łączną kwotę 1 571,5 tys. zł, z których 253 decyzje dotyczyły kar w łącznej wysokości 1 066,0 tys. zł nałożonych na kierowców pojazdów należących do przewoźników krajowych, a 138 decyzji dotyczyło kar w łącznej wysokości 505,5 tys. zł nałożonych na kierowców pojazdów przewoźników zagranicznych. W okresie objętym niniejszą kontrolą liczba stwierdzanych przypadków nieuiszczenia elektronicznych opłat drogowych wykazywała wyraźną tendencję malejącą. Mimo podobnej liczby skontrolowanych pojazdów w II półroczu 2011 r. (428 pojazdów) oraz w I półroczu 2012 r. (419 pojazdów) zmniejszyła się w tym okresie liczba wydanych decyzji z 284 na łączną kwotę kar 1 253,5 tys. zł do 67 decyzji na łączną kwotę kar 198 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 70 – 78)

Inspektorzy zatrudnieni w WITD w Krakowie oraz w trzech spośród czterech oddziałów terenowych Inspektoratu uzyskiwali znacząco różne wyniki kontroli uiszczania opłat drogowych. Każdy z inspektorów zatrudnionych w WITD w Krakowie oraz w Oddziale Terenowym Inspektoratu w Chrzanowie przeprowadził w okresie od 1 lipca 2011 r. do 15 września 2012 r. średnio po około 40 kontroli i odpowiednio wydał średnio po 20 i 25 decyzji o nałożeniu kary. Mniejszą liczbę kontroli przeprowadzili inspektorzy trzech innych oddziałów, których siedziby znajdowały się w miejscowościach bardziej odległych od płatnych dróg na terenie województwa małopolskiego, tj. oddziałów terenowych:

- w Tarnowie, którego inspektorzy wykonali średnio (na jednego inspektora) po 19 kontroli w tym okresie i wydali po nie więcej niż dwie decyzje nakładające kary,
- w Nowym Targu, którego inspektorzy przeprowadzili. Średnio jw. po 15 kontroli i wydali średnio po niemal 8 decyzji
- w Nowym Sączu, którego inspektorzy przeprowadzili średnio jw. po mniej niż 5 kontroli i wydali wyniku tych kontroli po około 1 decyzji o nałożeniu kary.

(dowód: akta kontroli, str. 70 – 76)

Dwa spośród trzech samochodów przeznaczonych do kontroli wnoszenia opłat drogowych, znajdujących się na wyposażeniu WITD w Krakowie oraz samochód Oddziału Terenowego w Chrzanowie, zostały w dniach 4 lipca 2012 r. i 16 listopada 2012 r. przekazane GITD, natomiast samochód przekazany Oddziałowi Terenowemu Nowy Sącz kontynuował pracę w WITD do grudnia 2012 r. Ze względu na większą odległość miejsca parkowania tego samochodu od dróg płatnych, ich patrolowanie wymagało wykonania większych przebiegów jednostkowych w czasie jednej służby niż samochodów parkowanych w Krakowie i np. Oddziale Terenowym w Tarnowie. Samochód parkowany w Nowym Sączu, w sierpniu 2012 r. – tj. miesiącu wybranym do szczegółowej analizy dokonanej w toku niniejszej kontroli – na wykonanie jednej służby (siedem służb w tym miesiącu) wykonywał średnio 270 km na jedną służbę. Przebieg ten był o 52% większy niż samochodu przydzielonego Oddziałowi Terenowemu w Tarnowie (177,4 km na jedną służbę) i o 65 % większy niż jednego z trzech samochodów rozpoczynających patrole z siedziby Inspektoratu w Krakowie (164 km na jedną służbę).

(dowód: akta kontroli, str. 7, 65 – 76 i 689)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że samochody przeznaczone do kontroli wnoszenia opłat drogowych zostały rozdysponowane do wszystkich oddziałów w celu równomiernego obłożenia obowiązkami służbowymi przeszkolonych inspektorów, a wykonywanie obowiązków wyłącznie przez pracowników przebywających w Krakowie stanowiłoby realne zagrożenie nierealizowania innych ustawowych obowiązków. Przekazanie w pierwszej kolejności pojazdu z WITD w Krakowie oraz Oddziału Terenowego w Chrzanowie do GITD w Warszawie, a nie samochodu z Oddziału Terenowego w Nowym Sączu, wynikało z konieczności wykorzystania zasobów kadrowych. Stwierdził także, iż pojazd przekazany Oddziałowi Terenowemu w Nowym Sączu wykonywał kontrole wnoszenia opłat za przejazd drogami płatnymi także poza odcinkami dróg płatnych wskazanych w rozporządzeniu poprzez skanowanie i wykrywanie incydentów zarejestrowanych przez urządzenia via BOX.

(dowód: akta kontroli, str. 677-679, 682 i 688)

⁹ Decyzje wydawane były przez inspektorów Inspekcji Transportu Samochodowego po niezwłocznie po kontroli kierowców i wszczęciu na drodze postępowania administracyjnego, w tym w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 lipca 2011 r. w imieniu Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego a od 1 sierpnia 2011 r. w imieniu Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

Do dnia 14 września 2011 r. za przejazdy bez uiszczenia wymaganej opłaty drogowej inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego WITD nakładali na kierowców kary w wysokościach określonych w art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach. Żadna spośród 130 kar za przejazd drogami krajowymi bez uiszczenia wymaganych opłat drogowych, nałożonych decyzjami wydanymi przez inspektorów WITD do dnia 13 września 2011 r., zarejestrowanych w stosowanym przez WITD programie Support, nie przekraczała kwoty 3 000 zł. Po tym terminie kary nakładane były za każdy zarejestrowany przejazd bez uiszczenia opłaty drogowej pod bramownicami kontrolnymi, zainstalowanymi w wielu lokalizacjach na tych samych drogach lub odcinkach wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r.¹⁰, niezależnie od tego czy był to nieprzerwany przejazd po tych drogach czy po ich odcinkach. Wynikało to z polecenia nr 01/11 Wojewódzkiego Inspektora z dnia 14 września 2011 r., wydanego na podstawie polecenia Głównego Inspektora z dnia 13 września 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 171 – 175, 209 i 643 – 649)

Dokonana przez kontrolera NIK w toku niniejszej kontroli szczegółowa analiza 21 decyzji na łączną kwotę kar 313 000 zł, wybranych spośród 391 decyzji wydanych w okresie od 1 lipca 2011 r. do 15 września 2012 r., w oparciu o kryterium najwyższych kwot nałożonych kar wykazała, że 16 decyzjami nałożone zostały kary w wysokości od 9 000 zł do 60 000 zł na łączną kwotę 148 000 zł. Kary te nałożone zostały za ciągle, nieprzerwane przejazdy kilkoma odcinkami tej samej drogi krajowej, tj. niezgodnie z art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach, ponieważ ustalone w nim kary dotyczyły przejazdu bez wymaganych opłat drogą krajową a nie jej odcinkiem pomiędzy bramownicami kontrolnymi.

(dowód: akta kontroli, str. 210 – 382 i 693 – 705)

Podstawę nałożenia tych kar przez inspektorów WITD stanowiły dane zarejestrowane przez urządzenia na bramownicach zainstalowanych na drogach krajowych, w tym w 15 przypadkach na bramownicach kontrolnych.

Decyzje te wydane zostały po przekazaniu przez Wojewódzkiego Inspektora polecenia nr 1/11 z dnia 14 września 2011 r. zobowiązującego inspektorów WITD do wszczynania postępowań administracyjnych i nakładania kar administracyjnych za każde wykryte naruszenie, dodając że dotyczy to krotkości wykrytych tzw. incydentów, tj. rejestracji przejazdu bez wniesienia opłaty drogowej dokonanej przez urządzenia kontrolne. Polecenie Wojewódzkiego Inspektora wydane zostało na podstawie pisemnego zobowiązania przesłanego przez Głównego Inspektora 13 września 2011 r., dotyczącego wszczynania postępowań administracyjnych i nakładania kar za każde naruszenie wykryte i zarejestrowane w formie zdjęć pojazdów wykonanych przez urządzenia bramownic kontrolnych. W ww. piśmie zawarta była m. in. informacja, że w przypadku niezastosowania się do niego zostaną wyciągnięte sankcje służbowe w stosunku do inspektorów i ich przełożonych.

(dowód: akta kontroli, str. 171 – 175)

Cztery decyzje spośród 21 badanych wydane zostały niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora oraz przepisami KPA, ale tylko jeden z ukaranych złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie przez Głównego Inspektora decyzji wydanej z jego upoważnienia przez inspektora Inspekcji Transportu Drogowego z WITD (patrz poniżej Ustalone nieprawidłowości, pkt 1).

Część kary nałożonej przez jedną spośród 21 kontrolowanych decyzji wydana została na podstawie rejestracji przejazdu bez uiszczenia wymaganej opłaty drogowej, dokonanej przez urządzenia bramownicy, oznaczonej symbolem TF, mimo że Główny Inspektor wydał polecenie stosowania procedury wszczynania od 15 września 2011 r. postępowań w stosunku do kierowców pojazdów zarejestrowanych przez urządzenia bramownic kontrolnych oraz niewszczyniania postępowań w oparciu o zapisy uzyskane z bramownic naliczających, oznaczonych literami T lub TF.

¹⁰ Rozporządzenie 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 elektronicznej (Dz. U. Nr 80, poz. 433)

Dwie spośród 21 kontrolowanych decyzji nie zawierały określenia lokalizacji odcinków, które kierowcy przejechali bez uiszczenia wymaganych opłat ani danych rozpoznawczych bramownic, mimo że zgodnie z art. 107 § 3 Kpa uzasadnienie decyzji powinno zawierać wskazanie zarówno udowodnionych faktów jak i dowodów, na których się oparto (patrz poniżej Ustalone nieprawidłowości, pkt 1, kropka druga).

W toku postępowania zakończono jedną spośród 21 kontrolowanych decyzji nie pobrano wyjaśnienia od kierowcy podejrzanego o nieuiszczenie wymaganej opłaty drogowej, którego ewentualne pobranie było wyszczególnione w procedurze ustalonej pisemnym poleceniem Głównego Inspektora z dnia 30 czerwca 2011 r. Nie zapewniono tym samym możliwości wypowiedzenia się przez stronę co do zebranych dowodów i materiałów, wymaganego na podstawie art. 10 § 1 Kpa, a odwołanie ukaranego szczegółowo rozpatrzone przez Głównego Inspektora dało podstawę do uchylenia kary orzeczonej przedmiotową decyzją (patrz poniżej Ustalone nieprawidłowości, pkt 1, kropka trzecia).

(dowód: akta kontroli, str. 210 – 216)

W jednej spośród 11 decyzji Wojewódzkiego Inspektora wydanych w lipcu 2011 r., od których ukarani złożyli w 2011 r. odwołania (decyzji WITD.DI.0152.E/VI0221/1/11 z 16 lipca 2011 r.) zapisano, że kierowca przejechał po drodze krajowej bez uiszczenia opłaty drogowej, co zagrożone jest karą określoną w art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, mimo że zapisy w przedmiotowej decyzji ani w żadnym innym dokumencie zawartym w aktach sprawy nie zawierały ustalenia o stwierdzeniu braku wniesienia opłaty za pomocą urządzenia zainstalowanego w kontrolowanym pojeździe. W uzasadnieniu decyzji zapisano natomiast, że w pojeździe brak było urządzenia do pobierania elektronicznej opłaty, przypisanego do kontrolowanego pojazdu, znajdowało się natomiast urządzenie do elektronicznego poboru opłat z innego pojazdu. W decyzji nie zapisano jednak czy przeprowadzający przedmiotową kontrolę sprawdzili zgodności kategorii pojazdu oraz klasy emisji spalin kontrolowanego pojazdu z wprowadzoną do urządzenia zainstalowanego w kontrolowanym pojeździe. Niewypełnienie przez kierującego określonego w art. 13i ust. 4a pkt 2 ustawy o drogach obowiązku wprowadzenia do urządzenia prawidłowych danych o rodzaju pojazdu, było bowiem zagrożone karą przewidzianą w art. 13k ust. 2 pkt 1b ustawy o drogach, a art. 7 Kpa zobowiązywał do podjęcia w toku postępowania poprzedzającego wydanie decyzji, wszystkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Konieczność wykonywania sprawdzeń zgodności kategorii kontrolowanego pojazdu oraz klasy jego emisji spalin z wprowadzoną do urządzenia viaBOX¹¹ zainstalowanego w kontrolowanym pojeździe, wskazana została w piśmie Głównego Inspektora z dnia 11 października 2011 r., tj. przesłanego WITD trzy miesiące po wydaniu przedmiotowej decyzji. W piśmie tym zapisano m. in., że:

- w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie podkreślano, iż nakładanie na obywatela sankcji za naruszenie prawa musi znajdować oparcie w wyraźnie sformułowanym przepisie rangi ustawowej,
- nie sposób przyjąć ażeby z przepisów ustawy o drogach publicznych lub choćby nawet aktów wykonawczych wynikała podstawa do nakładania kar pieniężnych z tytułu zainstalowania urządzenia wykorzystywanego w elektronicznym systemie poboru opłat w innym pojeździe samochodowym aniżeli pojazd samochodowy, do którego przypisano ww. urządzenie w toku rejestracji,
- ustawodawca w dyspozycjach zawartych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. nie penalizuje posłużenia się przy uiszczeniu opłaty elektronicznej urządzeniem, które uprzednio zostało przypisane do innego pojazdu samochodowego.

(dowód: akta kontroli, str. 176, 177 i 391 – 412)

Przedmiotowa decyzja została utrzymana w mocy przez Głównego Inspektora, jednak nastąpiło to po wielomiesięcznym, tj. prowadzonym od 20 kwietnia 2012 r. do 5 października 2012 r. postępowaniu wyjaśniającym, w wyniku którego ustalono, że przez urządzenie znajdujące się w kontrolowanym pojeździe nie została uiszczona opłata drogowa.

(dowód: akta kontroli, str. 392, 394 – 412)

¹¹ Urządzenie elektroniczne umieszczane na szybie pojazdu, umożliwiające komunikację z przekaznikiem bramownicy, pozwalające na rejestrację przejazdu po drogach płatnych

Regulamin organizacyjny Inspektoratu obowiązujący w okresie od 1 lipca 2011 r. nie obejmował zadań dotyczących: kontroli uiszczania opłaty elektronicznej i używanych w kontrolowanych pojazdach urządzeń, o których mowa w art. 13l ust. 1 i w art. 13i ust.3. ustawy o drogach publicznych, a także nakładania kar pieniężnych, o których mowa w art. 13k ust. 1 i 2 ww. ustawy, mimo że zadania te nałożone zostały na inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego na podstawie art. 13l ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Na podstawie § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego¹², odpowiedzialnym za nieustalenie Regulaminu określającego szczegółowy zakres działania komórek organizacyjnych był Wojewódzki Inspektor.

(dowód: akta kontroli, str. 85 – 110)

Zadania w zakresie kontroli uiszczania opłaty elektronicznej i urządzeń używanych w pojazdach, oraz nakładania kar, nie zostały także wymienione wśród zadań wyszczególnionych w zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności, przyjętych do wiadomości i przestrzegania przez 38 pracowników Wydziału Inspekcji WITD.

(dowód: akta kontroli, str. 111 – 126)

Żadne dokumenty zawarte w aktach 11 postępowań zakończonych decyzjami, od których odwołali się kierowcy ukarani w lipcu 2011 r. nie zawierały zapisów o dokonaniu oceny prawidłowości wydania decyzji przez pracowników Wydziału Prawnego WITD. Odwołania te rozpatrywane były w sposób udokumentowany jedynie przez inspektorów przeprowadzających kontrolę (na druku). Zatem nie została zapewniona możliwość weryfikacji przez pracowników Wydziału Prawnego Inspekcji, stanowiska inspektorów wydających decyzje, w celu ewentualnej ich zmiany przez Wojewódzkiego Inspektora, zgodnie z art. 132 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli, str. 391 – 394, 668, 673 i 674)

Naczelnik Wydziału Prawnego wyjaśnił, iż weryfikacja decyzji administracyjnych, wydawanych przez inspektorów bezpośrednio na drodze nie jest możliwa, ponieważ prawnicy nie uczestniczą w tych kontrolach.

(dowód: akta kontroli, str. 157 – 159)

Do 1 lipca 2011 r. – tj. do dnia rozpoczęcia prowadzenia na drogach kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych przez inspektorów WITD – nie zostały ustalone w formie zarządzeń Wojewódzkiego Inspektora procedury prowadzenia tych kontroli, a także przygotowania oraz obiegu decyzji administracyjnych, nakładających kary za nieuiszczenie tych opłat. W szczególności nie zostało w tym zakresie zaktualizowane zarządzenie nr 7/09 MWIT z dnia 14 kwietnia 2009 r. w sprawie sposobu prawidłowego przygotowania oraz obiegu decyzji administracyjnych wydawanych przez inspektorów transportu drogowego w WITD, zgodnie z którym decyzje wystawiane przez inspektorów podlegały ocenie prawidłowości sporządzenia przez Wydział Prawny.

(dowód: akta kontroli, str. 127 – 137)

Szczegółowy tryb i procedury prowadzenia przedmiotowych kontroli na drogach do dnia 1 lipca 2011 r. nie zostały również ustalone zarządzeniem Głównego Inspektora. Pierwszym zarządzeniem Głównego Inspektora w sprawie zasad prowadzenia kontroli przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego (ITD.), zawierającym ustalenia dotyczące spraw związanych z kontrolą elektronicznego poboru opłat, było zarządzenie nr 29/2011 z dnia 21 lipca 2011 r. Ustalało ono zasady postępowania obowiązujące w toku wszystkich kontroli prowadzonych przez inspektorów ITD. Zasady kontroli elektronicznego poboru opłat (SEPO), opisane w rozdziale 8 Instrukcji wykonywania czynności kontrolnych na drogach, stanowiącej załącznik nr 4 do tego zarządzenia, ograniczone były do ustaleń opisanych w trzech punktach § 26, dotyczących jednolitego sposobu numerowania protokołów tych kontroli. Kolejne rozszerzenie zasad kontroli elektronicznego poboru opłat w ww. instrukcji dokonane zostało zarządzeniem Głównego Inspektora z dnia 16 listopada 2011 r.,

¹² Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego (Dz. U. Nr 109, poz. 753 ze zm.)

ustalającym wzór decyzji o nałożeniu kary pieniężnej. Zarządzenie Głównego Inspektora nr 33/2012 ustalające tryb i zasady postępowania w toku kontroli poboru opłat drogowych wydane zostało dopiero 21 września 2012 r. a weszło w życie z dniem 1 października 2012 r.

Do końca września 2012 r. procedury dotyczące prowadzenia przez inspektorów WITD kontroli na drogach, wzory obowiązujących dokumentów, w tym protokołów kontroli, zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego i decyzji o nałożeniu kary pieniężnej ustalane były na podstawie przekazanych Inspektoratowi pisemnych poleceń Głównego Inspektora.

(dowód: akta kontroli, str. 127 – 156, 138 – 149, 160 – 206 i 691)

Bezpośrednio przed dniem 1 lipca 2011 r. Inspektorat otrzymał natomiast pisemne polecenia Głównego Inspektora dotyczące: procedury postępowania w przedmiotowym zakresie, obowiązujących wzorów dokumentów oraz pismo Głównego Inspektora z dnia 30 czerwca 2011 r., w którym wskazano m. in., iż w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy o drogach publicznych – kontrola drogowa, zarówno w stosunku do kierowców krajowych jak i zagranicznych, ma zostać przeprowadzona wg procedury obejmującej:

- sporządzenie protokołu z kontroli drogowej,
- sporządzenie zawiadomienia o wszczęciu postępowania,
- wysłuchanie ewentualnych wyjaśnień kontrolowanej strony co do stwierdzonych naruszeń,
- wydanie decyzji o nałożeniu kary administracyjnej, która zgodnie z dalszą dyspozycją zawartą w tym piśmie miała zostać niezwłocznie wydana i doręczona na drodze.

(dowód: akta kontroli, str. 33, 153 – 156)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wojewódzki Inspektor wydał polecenie nr 01/11 z dnia 14 września 2011 r. zobowiązujące inspektorów WITD do wszczynania postępowań administracyjnych i nakładania kar administracyjnych za każde wykryte naruszenie, dodając że dotyczy to krotności wykrytych incydentów. Było to niezgodne ustawą o drogach publicznych, ponieważ kary za przejazd bez uiszczenia opłaty przewidziane zostały w art. 13k ust. 1 punkty 1 i 2 tej ustawy za przejazd po drodze krajowej, a nie na jej odcinku pomiędzy bramownicami kontrolnymi. Podział dróg krajowych na odcinki wyznaczone przez bramownice nie wynikał także z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. Wielokrotne nałożenie kar za ciągly, nieprzerwany przejazd kilkoma odcinkami tych samych dróg krajowych, stwierdzone zostało w 16 spośród 22 decyzji badanych w toku niniejszej kontroli NIK, a kary te były wyższe łącznie o 89 500 zł od należnych, tj. ustalonych zgodnie z art. 13k ust. 1 pkt 1 i 2 o drogach publicznych.

Ponadto cztery z 22 decyzji analizowanych w toku kontroli NIK wydane zostały mimo następujących nieprawidłowości:

- część kary nałożona została decyzją E/VI0237/8/2011 z dnia 16 września 2011 r. na podstawie rejestracji obrazu zarejestrowanego urządzeniami bramownicy oznaczonej symbolem TF, tj. niezgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora znak BEPO.012.33.2011.130 z dnia 13 września 2011 r., według których zapisy ewidencyjne z bramownic naliczających, oznaczonych literą T lub TF nie powinny stanowić podstawy do wszczynania postępowania,

(dowód: akta kontroli, str.: 172, 210, 214)

- decyzje E/VI0216/28/11 z dnia 4 listopada 2011 r. oraz E/VI0218/3/2011 z dnia 7 listopada 2011 r. nie spełniały:
 - określonego w art. 107 § 3 Kpa wymogu wskazania zarówno udowodnionych faktów jak i dowodów, na których oparto się;
 - wymagań określonych w wytycznych przesłanych WITD za pismem BEPO-012-20/11 z 29 lipca 2011 r. ponieważ w ich treści ani w uzasadnieniach nie zawarto informacji określających lokalizację odcinków, po których kierowcy przejechali bez

uiszczenia wymaganych opłat ani danych rozpoznawczych bramownic, które zarejestrowały te przejazdy, (w decyzji E/VI0216/28/11 z dnia 4 listopada 2011 r. dotyczyło to części kary nałożonej za przejazd jednego odcinka autostrady A-4 pomiędzy Balicami a Szarowem):

(dowód: akta kontroli, str. 160 – 163, 213 – 216, 315 – 322, 332 – 335)

- Postępowanie zakończone wydaniem decyzji E/VI0238/19/2011 z dnia 5 października 2011 r. nie spełniało określonego w art. 10 § 1 Kpa wymogu umożliwienia stronie wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów, a ponowne rozpatrzenie sprawy przez Głównego Inspektora dało podstawę do uchylenia tej decyzji w związku z udokumentowaniem przez operatora systemu, że opłata została wniesiona.

(dowód: akta kontroli, str. 207, 211 – 215 i 253 – 254)

Za bezpośredni nadzór nad postępowaniem administracyjnym w Inspektoracie, na podstawie § 7 Regulaminu Organizacyjnego odpowiada Wojewódzki Inspektor, który wyjaśnił, że nakładanie przez inspektorów WITD kar w wysokości wielokrotności kary ustalonej w art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych za ciągły, nieprzerwany przejazd kilkoma odcinkami tej samej drogi krajowej bez uiszczenia wymaganej opłaty elektronicznej wynikało z kategoriycznego polecenia pisemnego Głównego Inspektora. Wskazał także, iż wykrycie tzw. incydentu, tj. zarejestrowania przejazdu bez wymaganej opłaty mogły być także dokonywane przez urządzenia przenośne instalowane na bramownicach oznaczonych symbolem TF. W wyjaśnieniu z dnia 29 listopada 2012 r. stwierdził także, iż w jego ocenie dokumentacja kontrolna zawierała wskazanie wszelkich faktów uzasadniających nałożenie kary pieniężnej, wskazanych w szczegółowych wytycznych Głównego Inspektora w przedmiotowej materii.

(dowód: akta kontroli, str. 666 – 668, 672, i 673)

2. Przed uruchomieniem w dniu 1 lipca 2011 r. SEPO nie zostały w sposób rzetelny ustalone i określone zadania komórek organizacyjnych i pracowników WITD oraz procedury dotyczące kontroli uiszczania elektronicznych opłat drogowych, mimo że przepisy wprowadzające obowiązek dokonywania tych kontroli przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego od 1 lipca 2011 r., wydane zostały już 24 grudnia 2008 r. na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy zmieniającej ustawę o drogach publicznych¹³.

(dowód: akta kontroli, str. 85 – 110)

Wojewódzki Inspektor – w złożonym wyjaśnieniu nie podał przyczyn niewywiązania się przez niego z obowiązku ustalenia Regulaminu, określającego szczegółową organizację WITD oraz zakresu działania komórek organizacyjnych, nałożonego na podstawie § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego, natomiast podał, że postanowił wpisywać w zakresach obowiązków inspektorów transportu drogowego wyłącznie art. 50 ustawy o transporcie drogowym. Stwierdził także, iż nie ma konieczności aktualizacji regulaminu przy każdej okazji zmiany przepisów prawnych, czy też zmiany ustaw poszerzających bądź ograniczających kompetencje Inspekcji Transportu Drogowego. Uzasadnił to tym, że Regulamin organizacyjny WITD w rozdziale pierwszym, zawierającym postanowienia ogólne, określa organizację oraz tryb pracy WITD a nie zadania kontrolne.

(dowód: akta kontroli, str. str. 666, 667, 670 i 672)

Stosownie jednak do zapisów § 1 cytowanego poprzednio Regulaminu Organizacyjnego WITD regulamin ten – poza określeniem szczegółowej organizacji oraz trybu pracy WITD – powinien określać także zakresy działania jego wydziałów i samodzielnych stanowisk pracy. W zakresie działania Wydziału Inspekcji, określonym w § 21 tego Regulaminu, wyszczególnione zostały w sześciu punktach kontrole na drogach publicznych, wśród których nie było kontroli uiszczania opłaty elektronicznej i kontroli używanych w kontrolowanych pojazdach urządzeń.

(dowód: akta kontroli, str. 87)

¹³ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. zmieniająca ustawę o drogach publicznych (Dz. U. Nr 218 poz.1391)

Do 1 lipca 2011 r. – tj. do dnia rozpoczęcia prowadzenia na drogach kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych przez inspektorów WITD – nie zostały ustalone w formie zarządzeń MWITD procedury prowadzenia tych kontroli, a także przygotowania oraz obiegu decyzji administracyjnych, nakładających kary za nieuiszczenie tych opłat. W szczególności nie zostało zaktualizowane zarządzenie nr 7/09 MWIT z dnia 14 kwietnia 2009 r. w zakresie oceny przez Wydział Prawny prawidłowości sporządzenia przedmiotowych decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 127 – 137)

Wojewódzki Inspektor – odpowiedzialny na podstawie § 7 ust. 3 Regulaminu organizacyjnego WITD za bezpośredni nadzór nad postępowaniem administracyjnym i działalnością inspekcyjno-kontrolną – wyjaśniając przyczyny nieegzekwowania weryfikacji decyzji przez Wydział Prawny w przypadku odwołań, stwierdził m. in., że inspektorzy prowadzący kontrole i najlepiej znający ustalenia kontroli, we wszystkich przypadkach nie zgodzili się z argumentami podnoszonymi przez składających odwołania, a nieuchylenie lub niezmienienie przez MWITD zaskarżonych decyzji wynikało ze stwierdzenia braku podstaw do tego. Zasadność takich ocen potwierdza utrzymanie zaskarżonych decyzji w mocy przez GITD.

(dowód: akta kontroli, str. 85, 90, 391 – 394, 668, 673 i 674)

Wojewódzki Inspektor – zobowiązany na podstawie § 10 Regulaminu Organizacyjnego WITD – do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Inspektoratu, właściwej organizacji pracy, w tym także do sprawowania nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem przez pracowników Inspektoratu czynności kancelaryjnych – w wyjaśnieniu z dnia 29 listopada 2012 r. stwierdził m. in., że zarządzenia Wojewódzkiego Inspektora nr 7/09 z dnia 14 kwietnia 2009 r. i nr 9/10 z dnia 30 kwietnia 2010 r. są zarządzeniami w sprawie sposobu prawidłowego przygotowania obiegu wszystkich decyzji administracyjnych wydawanych przez inspektorów transportu drogowego i odnoszą się również do decyzji dotyczących SEPO¹⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 85, 86, 91, 666 i 670)

Jedną spośród 11 decyzji, od których ukarani złożyli w 2011 r. odwołania do GITD (tj. decyzja WITD.DI.0152.E/VI0221/1/11 z 16 lipca 2011r.), wydana została przez inspektora Inspekcji Transportu Drogowego z WITD z naruszeniem art. 7 Kpa, ponieważ w toku postępowania poprzedzającego jej wydanie nie podjęto wszystkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Według uzasadnienia tej decyzji fakt przejazdu odcinkiem drogi krajowej nr 7 bez uiszczenia wymaganej opłaty elektronicznej uznany został za udowodniony tym, że kierowca nie posiadał w kontrolowanym pojeździe urządzenia do poboru wymaganej opłaty elektronicznej, wydanego dla kontrolowanego pojazdu. W uzasadnieniu zapisano także, iż kontrolowany kierowca wyjaśnił w toku postępowania, że urządzenie do poboru opłat zostało przełożone z innego pojazdu z powodu awarii.

Podany w ww. decyzji stan faktyczny nie odpowiadał wskazanemu w niej przepisowi, który został naruszony. Ustalono bowiem brak urządzenia do pobierania elektronicznej opłaty przypisanego do kontrolowanego pojazdu oraz wyposażenie kontrolowanego pojazdu w urządzenie do elektronicznego poboru opłat z innego pojazdu. Wskazano natomiast naruszenie przepisu art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, tj. dotyczącego przejazdu po drodze krajowej bez uiszczenia opłaty elektronicznej, mimo że zapisy w przedmiotowej decyzji ani w żadnym innym dokumencie zawartym w aktach sprawy nie zawierały ustalenia braku wniesienia opłaty za pomocą urządzenia zainstalowanego w kontrolowanym pojeździe. Nie odnotowano sprawdzenia przez inspektora przeprowadzającego przedmiotową kontrolę zgodności kategorii pojazdu oraz klasy emisji spalin kontrolowanego pojazdu z wprowadzoną do urządzenia wykorzystywanego w elektronicznym systemie poboru opłat.

(dowód: akta kontroli, str. 176, 177 i 391 – 412)

Inspektor który wydał przedmiotową decyzję wyjaśnił, że kontrola ta miała miejsce 16 dni po wdrożeniu systemu elektronicznego poboru opłat i oprogramowanie zainstalowane w pojazdach służących do kontroli nie zawsze działało poprawnie. Uzyskanie informacji

¹⁴ system elektronicznego poboru opłat

telefonicznej o pojeździe i jego emisji spalin z Centrum Zarządzania w GITD lub firmy Kapsch bardzo często było niemożliwe. Informacje przesyłane telefonicznie przez pracowników GITD, zajmujących się nadzorem nad SEPO, początkowo każdorazowo wskazywały na posilkowanie się tylko oprogramowaniem zainstalowanym w pojeździe, a także zobowiązywały do kończenia kontroli na drodze decyzją administracyjną w razie wystąpienia jakichkolwiek naruszeń.

(dowód: akta kontroli, str. 490 i 491)

Wojewódzki Inspektor – zobowiązany na podstawie § 7 Regulaminu Organizacyjnego WITD w Krakowie do bezpośredniego nadzoru nad postępowaniem administracyjnym i działalnością inspekcyjno-kontrolną – w złożonym wyjaśnieniu stwierdził m. in., że postępowania administracyjne w sprawach SEPO prowadzone były przez inspektorów bezpośrednio na drodze, gdyż są to postępowania krótkie w przypadku niezgłaszania przez stronę żadnych wniosków dowodowych. Kończą się one wydaniem decyzji na drodze i nie podlegają weryfikacji prawnej z powodu nieuczestniczenia prawnika w procesie kontroli. Analiza dokumentacji kontrolnej, postępowania zakończonego decyzją wydaną 16 lipca 2011 r. wskazuje, że podano wszystkie wymagane podstawy prawne, z treści decyzji wprost wynika za co strona została ukarana a decyzja została utrzymana w mocy przez Głównego Inspektora.

(dowód: akta kontroli, str. 90, 666, 667, 670 i 671)

W opinii NIK wyjaśnienia Wojewódzkiego Inspektora dotyczące kompletności i poprawności kwestionowanego postępowania oraz zbędności weryfikacji prawnej wydanej bezpośrednio na drodze decyzji o ukaraniu kierowców, nie uzasadniają utrzymania w mocy tej decyzji. Nastąpiło ono bowiem po wielomiesięcznym postępowaniu GITD, które było prowadzone od 20 kwietnia 2012 r. do 5 października 2012 r. w celu jednoznacznego ustalenia faktu czy odwołujący się wniósł opłatę za pomocą urządzenia znajdującego się w kontrolowanym samochodzie. Niewniesienie opłaty zostało stwierdzone na podstawie dokumentów przedkładanych przez operatora systemu – firmę Kapsch Telematic Services Sp. z o.o. oraz wyjaśnień jego pracowników i na tej podstawie utrzymano w mocy decyzję.

(dowód: akta kontroli, str. 392, 394 – 412 i 673)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji zadań kontrolnych związanych z prawidłowością uiszczania opłat drogowych.

3. Współpraca z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych, Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego oraz innymi uprawnionymi ustawowo do kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

Wojewódzki Inspektor nie podejmował współpracy w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych z innymi podmiotami, upoważnionym do jej prowadzenia na podstawie art. 131 ustawy o drogach publicznych.

Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora niepodjęcie tej współpracy wynikało z braku przepisów przyznających Inspekcji Transportu Drogowego roli służby wiodącej lub uprawnień nadzorczych, a także kompetencji do zawierania porozumień z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). W złożonym wyjaśnieniu Wojewódzki Inspektor wskazał na działania GITD podejmowane w celu zorganizowania patroli mieszanych, udokumentowane pismami znajdującymi się w GITD, oraz na negatywne stanowisko GDDKiA w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 669 i 674 – 676)

Realizując zalecenie radcy prawnego w Biurze ds. Elektronicznego Poboru Opłat GITD, zawarte w piśmie z dnia 10 maja 2011 r., Wojewódzki Inspektor wystąpił do Dyrektora GDDKiA Oddział Kraków pismem z 30 marca 2011 r. o wskazanie miejsc, które będą mogły być wykorzystywane do kontroli wnoszenia opłat przez kierujących pojazdami o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t. W piśmie tym wskazał, że przygotowując się do wprowadzenia skutecznych kontroli w ww. zakresie dokonano analizy możliwości zatrzymywania i prowadzenia czynności kontrolnych w miejscach, w których nie będzie to zagrażało bezpieczeństwu kontrolerów i innych uczestników ruchu. Wyniki tej analizy wykazały, że czynności kontrolne można podejmować w dwóch miejscach przy dwóch spośród trzech odcinków dróg krajowych o łącznej długości ponad 100 km, objętych systemem elektronicznych opłat na terenie województwa małopolskiego. Powoduje to znaczne utrudnienia w realizacji obowiązków w związku z koniecznością pilotowania po zidentyfikowaniu pojazdu bez uiszczonej opłaty na odległość kilkudziesięciu kilometrów. Za szczególnie pilną uznał budowę punktów kontrolnych na:

- drodze nr 94 na odcinku Kraków – Olkusz i dalej aż do granicy województwa, która jest bardzo wąska, bez poboczy i w związku z tym wykluczone na niej jest zatrzymywanie pojazdów w pasie drogowym,
- obwodnicy Krakowa, na której zatrzymanie pojazdu wiąże się z powstaniem sytuacji niebezpiecznych na drodze ze względu na ogromne natężenie ruchu.

Do GITD przekazana została e-mailem informacja o wynikach analizy, w wyniku której ustalono 6 punktów kontrolnych na przedmiotowych drogach oraz brak jakichkolwiek miejsc przygotowanych do celów kontroli na:

- części odcinka tej drogi pomiędzy Krakowem a Myślenicami na kierunku Kraków – Myślenice,
- części odcinka płatnej drogi ekspresowej nr S7 pomiędzy węzłami Myślenice i Lubień w obu kierunkach,
- odcinka drogi nr 94 na kierunku Kraków – granica województwa.

(dowód: akta kontroli, str. 15 – 19)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie została dokonana w sposób udokumentowany aktualizacja charakterystyk punktów kontrolnych, wymagana na podstawie § 4. 2 Instrukcji wykonywania czynności kontrolnych na drogach. Ostatnia w pełni udokumentowana aktualizacja dokonana została w 2009 r. i zgodnie z zamieszczoną na niej adnotacją obowiązywała od 17 kwietnia 2009 r. Przedłożony do niniejszej kontroli wydruk pliku komputerowego zawierający większą liczbę charakterystyk punktów kontrolnych, nie był opatrzony datą dokonania aktualizacji. Brak było także danych dotyczących terminu przekazania tego pliku Głównemu Inspektorowi, mimo obowiązku nałożonego w tym zakresie w § 4. 1 cytowanej poprzednio instrukcji wykonywania czynności kontrolnych na drogach, ustalonej zarządzeniem nr 9/2010 r. Głównego Inspektora z dnia 8 czerwca 2011 r. i utrzymanego w mocy w zmienionym brzmieniu tej instrukcji, ustalonej zarządzeniami nr 29/2011 GITD z dnia 21 lipca 2011 r. oraz 50/2011 GITD z dnia 16 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 138 – 140, 145, 199 – 202 i 497 – 508)

W związku z nieprzygotowaniem niezbędnej liczby punktów kontroli, na części odcinków trzech dróg krajowych na terenie województwa małopolskiego, przedmiotowe kontrole wykonywane były w innych miejscach, w tym np. na zjazdach z autostrady. Dokumenty zawarte w analizowanych w toku niniejszej kontroli 22 aktach postępowań administracyjnych przeprowadzonych przez inspektorów WITD w Krakowie wykazały, że jedynie w czterech przypadkach kierowcy zatrzymani zostali do kontroli w punktach kontroli na bezpiecznych parkingach przy autostradzie, zlokalizowanych na terenie miejsc obsługi podróżnych (tzw. MOP).

(dowód: akta kontroli, str. 210 – 382)

Wojewódzki Inspektor – zobowiązany na podstawie art. 15 Kodeksu pracy¹⁵ do zapewnienia pracownikom bezpiecznych warunków pracy – w wyjaśnieniach z 29 listopada 2012 r. i 17 grudnia 2012 r. stwierdził m. in., że wielokrotnie występował do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad o wyznaczenie większej liczby punktów kontrolnych, umożliwiających bezpieczne prowadzenie kontroli oraz wskazywał konkretne miejsca, w których pożądane jest utworzenie tych punktów. Stwierdzając w wyjaśnieniach, że wystąpienia i monity są jedyną formą zwrócenia uwagi zarządom dróg na brak wystarczającej liczby miejsc kontrolnych i w jego przekonaniu wyczerpał wszystkie środki wywierania nacisku na instytucje odpowiedzialne za budowę parkingów, to jednak nie podał przyczyn niepoinformowania Głównego Inspektora o długoterminowym braku reakcji Oddziału w Krakowie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na swoje wystąpienia w tym zakresie.

Wojewódzki Inspektor – przytaczając w swym wyjaśnieniu wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2011 r. w przedmiotowej materii, w którym w odniesieniu do art. 15 Kodeksu Pracy stwierdzono iż:

- powinnością pracodawcy jest nie tylko zapoznanie pracownika z ogólnymi przepisami i zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy, ale także wskazanie na konkretne zagrożenia występujące na stanowisku pracy,
- odpowiedzialność pracodawcy na zasadzie winy za skutki choroby zawodowej uwarunkowana jest wskazaniem, iż tego rodzaju działań zaniechano, albo wykonano niewłaściwie,

stwierdził, że w Inspektoracie prawidłowo prowadzony jest ogół spraw z zakresu BHP, a także właściwie szacowane jest ryzyko zawodowe inspektorów, czyli kompleks problematyki regulowanej przez art. 15 Kodeksu pracy, nie mieszczący się jednak w zakresie niniejszej kontroli NIK. Nie podał jednak daty wykonania obowiązku aktualizacji charakterystyki punktów kontroli, wymaganej na podstawie zarządzenia nr 50/2011 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 16 listopada 2011 r. Stwierdził jedynie, że aktualizacja punktów kontroli jest przesyłana drogą elektroniczną do Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD, w którym znajduje się aktualny wykaz tych punktów.

(dowód: akta kontroli, str. 669, 676, 681, 682 i 684 – 688)

Ocena cząstkowa

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

4. Rozpatrywanie skarg, odwołań i reklamacji w obszarze dot. kar związanych z uiszczaniem opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

W prowadzonym w WITD rejestrze skarg i wniosków nie odnotowano złożenia w latach 2011 i 2012 skarg i reklamacji, dotyczących spraw z zakresu systemu poboru opłat drogowych. Odwołania od decyzji Wojewódzkiego Inspektora, wydanych od 1 lipca 2011 r. do 31 lipca 2011 r. rozpatrywał Główny Inspektor, który utrzymał w mocy wszystkie z 11 zaskarżonych decyzji Wojewódzkiego Inspektora, nakładających kary za nieuiszczenie wymaganych opłat elektronicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 207 i 208, 458, 459 i 509)

Złożone odwołania najczęściej – tj. w sześciu przypadkach (55% odwołań) – uzasadnione były brakiem wiedzy, że wprowadzone opłaty elektroniczne obowiązują także niezawodowych kierowców, prowadzących zespoły pojazdów, składające się z samochodu osobowego i przyczepy, o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 tony. W dwóch przypadkach ukarani odwoływali się od decyzji, uzasadniając brak urządzeń viaBOX niezainstalowaniem bramownic systemu elektronicznego poboru opłat na części odcinków dróg, po których dokonywany był przejazd. Każde z pozostałych trzech odwołań uzasadnione było odmienniem, tj.:

- niewyposażeniem autobusu przez firmę transportową w urządzenie viaBOX, na które kierowca nie miał wpływu,
- przełożeniem urządzenia viaBOX do prowadzonego pojazdu z innego pojazdu,
- nieadakwatością kary, w związku z przejazdem samochodem specjalnym.

¹⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21 poz. 94 ze zm.)

Ponadto w trzech przypadkach skarżący jako dodatkowe uzasadnienie złożenia odwołania podali brak oznakowania drogi, za przejazd którą pobiera się opłatę.

(dowód: akta kontroli, str. 458 i 459)

5. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej i zapobieganie mechanizmom korupcjogennym przy realizacji zadań kontrolnych w ramach KSPO

Opis stanu faktycznego

Prawidłowość prowadzenia kontroli uiszczania opłat drogowych nie została objęta wewnętrzną kontrolą instytucjonalną Inspektoratu, bowiem w okresie prowadzenia kontroli uiszczania tych opłat przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego z WITD, tj. od lipca 2011 r. do grudnia 2012 r., nie została ona zaplanowana.

W szczególności nie został sporządzony roczny plan kontroli wewnętrznych na 2011 r., wymagany na podstawie § 3 ust. 3 zarządzenia nr 26/08 Wojewódzkiego Inspektora z dnia 20 listopada 2008 r., mimo że zarządzenie to zostało uchylone dopiero zarządzeniem nr 34/11 MWITD z dnia 8 grudnia 2011 r.

Kontrole w tym zakresie nie zostały także ujęte w planie wewnętrznych kontroli instytucjonalnych, sporządzonym na podstawie Regulaminu kontroli zarządczej wprowadzonego w dniu 18 kwietnia 2011 r. przez Wojewódzkiego Inspektora.

Zgodnie z § 4 tego Regulaminu kontrola zarządcza powinna stanowić ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań we wszystkich aspektach funkcjonowania Inspektoratu. Wprawdzie jedna spośród pięciu ujętych w tym planie kontroli, przewidzianych do przeprowadzenia w III kwartale 2012 r., dotyczyła terminowości sporządzania dokumentacji w trakcie kontroli prowadzonych przez inspektorów Wydziału Inspekcji WITD, to żadne spośród wybranych do tej kontroli akt nie dotyczyły kontroli postępowań prowadzonych w związku z nieuiszczeniem elektronicznych opłat drogowych.

(dowód: akta kontroli, str. 532 – 545, 548 i 549)

Prowadzona w Inspektoracie ewidencja nie zawierała udokumentowania kontroli wstępnych, które stosownie do § 13 ust. 1 zarządzenia nr 9/11 Wojewódzkiego Inspektora z dnia 18 kwietnia 2011 r. powinny dotyczyć procesów zamierzonych i powinny być wykonywane w pierwszym etapie kontrolowanego procesu. Żaden z zapisów w książce odpraw do służby, dokonanych w okresie od 1 lipca 2011 r. do 30 listopada 2012 r. przez naczelnika Wydziału Inspekcji WITD lub jego zastępcę, nie zawierał informacji o sprawdzeniu gotowości inspektorów do wykonywania czynności kontrolnych, znajomości miejsc kontroli a także ich odpowiedniego stanu psychofizycznego i wyposażenia. Sprawdzenia te powinny zostać wykonane zgodnie z § 6 ust. 2 i 4 Instrukcji wykonywania czynności kontrolnych na drogach, wprowadzonej zarządzeniem nr 50/2011 Głównego Inspektora. W książkach tych nie odnotowano także informacji o stwierdzeniu jakichkolwiek nieprawidłowości w czasie odpraw, w tym także w przedmiotowym zakresie.

Naczelnik Wydziału Inspekcji i jego zastępca przeprowadzili w 2011 r. siedem kontroli terenowych obejmujących czynności wykonywane przez patrole kontrolujące uiszczanie opłat drogowych. Kontrole wykonane w 2012 r. udokumentowane zostały 16 protokołami kontroli inspekcyjnych. Kontrole te miały charakter kontroli obserwacyjnych i z zamieszczonych w nich zapisów wynikało, że po zakończeniu obserwacji nie dokonywano bezpośrednio w terenie sprawdzeń czy inspektorzy ukarali wszystkich zatrzymanych kierowców, którzy nie uiszcili wymaganej opłaty drogowej.

Kontrole następcze realizowane były jedynie w zakresie sprawdzania przez naczelnika Wydziału Inspekcji WITD lub jego zastępcę prawidłowości sporządzania przesyłanych do GITD raportów, dotyczących liczby wydanych decyzji o nałożeniu kar za nieuiszczenie wymaganych opłat elektronicznych za przejazd drogami krajowymi. Z raportów tych nie wynikało, że dokonano sprawdzeń czy obowiązujące kary nałożone zostały na wszystkich, zatrzymanych do kontroli kierowców, którzy nie uiszcili wymaganej opłaty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli, str. 203, 532, 533, 535, 552, 553 – 549 i 555 – 642)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK prawidłowość prowadzenia przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego z WITD kontroli uiszczania opłat drogowych nie została objęta wewnętrzną kontrolą instytucjonalną.
(dowód: akta kontroli, str. 543, 544, 548 i 549)
2. Prowadzona w Inspektoracie ewidencja nie zawierała udokumentowania kontroli wstępnych i następczych, wyszczególnionych w § 13 ust. 1 zarządzenia nr 9/11 Wojewódzkiego Inspektora z dnia 18 kwietnia 2011 r. Żaden z zapisów dokonanych przez naczelnika Wydziału Inspekcji WITD lub jego zastępcę w książce odpraw do służby nie dotyczył wykonania sprawdzeń wyszczególnionych w § 6 ust. 2 i 4 Instrukcji wykonywania czynności kontrolnych na drogach, wprowadzonej zarządzeniem nr 50/2011 GITD w sprawie zasad prowadzenia kontroli przez inspektorów ITD,
(dowód: akta kontroli, str. 555 – 579)

Naczelnik Wydziału Inspekcji WITD wyjaśnił, że sprawdzenia wymienione w § 6 cytowanej poprzednio instrukcji, wprowadzonej zarządzeniem nr 50/2011 Głównego Inspektora z dnia 16 listopada 2011 r., były dokonywane każdorazowo podczas odpraw, jednak obowiązek ich przeprowadzania ani dokumentowania nie zostały ustalone ww. instrukcją. Kontrole bieżące w formie kontroli obserwacyjnych stanowiły czynności wstępne dla dalszych procedur kontrolnych, realizowanych w toku codziennych analiz sporządzanej dokumentacji kontrolnej oraz danych z wewnętrznej bazy Support. Brak udokumentowania kontroli bieżących w pełnym zakresie naczelnik Wydziału Inspekcji WITD uzasadnił brakiem przepisów i dokumentów wewnętrznych wprowadzających wzory sprawozdań i protokołów, a brak udokumentowania kontroli następczych – niewprowadzeniem takiego obowiązku. Według jego wyjaśnień kontrola zarządcza wprowadzona zarządzeniem Wojewódzkiego Inspektora nie dotyczy SEPO. Naczelnik wskazał także na prowadzenie kontroli efektywności wykorzystania pojazdów, sposobu rozliczania i nadzoru nad pracą zespołów kontrolnych, a także zabezpieczania materiałów dowodowych przez Wydział Kontroli Wewnętrznej Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD.

(dowód: akta kontroli, str. 659 – 665)

Wojewódzki Inspektor – zobowiązany na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 3 o finansach publicznych¹⁶ do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej – w złożonym wyjaśnieniu nie zawarł uzasadnienia nieobjęcia kontrolą wewnętrzną kontroli uiszczania opłat elektronicznych, w tym:

- braku planu kontroli wewnętrznych na 2011 r., wymaganego na podstawie § 3 ust. 3 zarządzenia nr 26/08 MWITD z dnia 20 listopada 2008 r.,
- braku udokumentowania w wyniku kontroli następczych sprawdzenia czy kary nałożone zostały na wszystkich zatrzymanych do kontroli kierowców, którzy nie uiścili wymaganych opłat elektronicznych, co uzasadnił udzieleniem odpowiedzi na to pytanie przez naczelnika Wydziału Inspekcji WITD.

W wyjaśnieniu tym stwierdził natomiast m. in. że:

- w jego opinii przedstawione mu upoważnienie do kontroli NIK nie obejmuje funkcjonowania w Inspektoracie kontroli wewnętrznej,
- plan kontroli zarządczej ustalony na okres do czerwca 2013 r. nie objął kontroli zagadnień SEPO, ponieważ Inspektorat nie realizował zadań w tym zakresie w czasie wdrażania w kwietniu 2011 r. zarządzenia Wojewódzkiego Inspektora w sprawie kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli, str. 680, 681, 683 i 684)

Obowiązek realizacji zadań SEPO wprowadzony został przed kwietniem 2011 r., tj. zmianą z dniem 24 grudnia 2008 r. ustawy o drogach publicznych na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r.¹⁷ i obowiązywał w okresie opracowywania i wdrażania ww. planu.

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Realizowane kontrole bieżące i następcze nie obejmowały sprawdzeń czy obowiązujące kary nałożone zostały na wszystkich, zatrzymanych do kontroli kierowców, którzy nie uiścili

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157 poz. 1240 ze zm.)

¹⁷ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 218 poz. 1391)

wymaganej opłaty elektronicznej. Zdaniem NIK dokonywanie takich sprawdzeń byłoby dobrą praktyką i potwierdzałoby rzetelność działań inspektorów.

(dowód: akta kontroli, str. 203, 532, 533, 535, 552 i 553 – 549)

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

Ocena częściowa

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje wniosków dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, ponieważ do dnia 18 grudnia 2012 r. Inspektorat przekazał GITD prowadzenie kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK¹⁸ 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 Krakowie.

NIK Delegatura w Krakowie nie oczekuje odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne.

¹⁸ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)