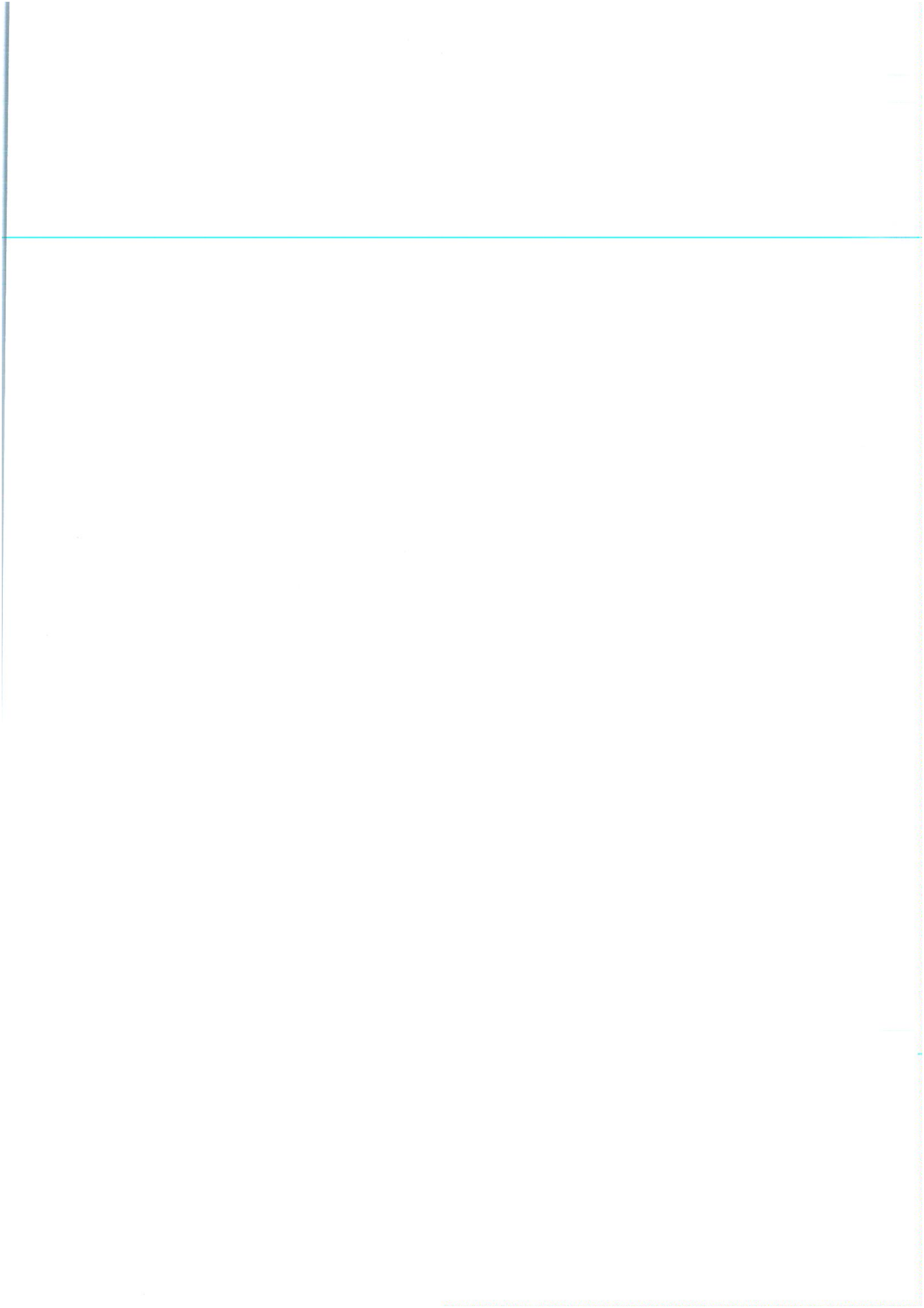




WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KIN-4101-06-03/2012
P/12/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/080 – Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Stanisław Janek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82472 z dnia 24 września 2012 r. 2. Kazimierz Cymerys, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82473 z dnia 24 września 2012 r. 3. Aleksander Koprowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 82481 z dnia 3 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 4)
Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Transportu Drogowego, 02-676 Warszawa, ul. Postępu 21
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Tomasz Poleć, Główny Inspektor Transportu Drogowego (dowód: akta kontroli str. 9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania podejmowane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego w celu zapewnienia kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej², o których mowa w art. 13l ust.1 ustawy o drogach publicznych³. Działania te nie doprowadziły jednak do zapewnienia pełnej szczelności systemu tej kontroli oraz rzetelnego nakładania kar pieniężnych, ustalonych przepisami art.13k ust.1 i 2 przywołanej ustawy, z tytułu naruszenia obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej za przejazd pojazdu samochodowego⁴ po drogach krajowych objętych tą opłatą⁵.

Uzasadnienie oceny ogólnej

1. Ustalenia kontroli wykazały, że działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego doprowadziły do wdrożenia kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej na wszystkich drogach i odcinkach dróg krajowych, określonych w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r.⁶, na których

- 1 Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
- 2 Tj. opłaty, o której mowa w art. 13 ust.1 pkt 3, w związku z art. 13ha ust.1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19 poz. 115 ze zm.), zwanej dalej ustawą o drogach publicznych.
- 3 Na podstawie art. 13l ust. 1 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego (ITD) uprawnieni są do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej oraz nakładania i pobierania kar pieniężnych, o których mowa w art. 13k tej ustawy.
- 4 Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej (dmc) powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dmc. Z obowiązku uiszczania opłaty zwolnione są pojazdy wymienione w art.13 ust. 3a ustawy, w tym m.in.: sił zbrojnych, służb ratowniczych, Policji, Inspekcji Transportu Drogowego itp.
- 5 Opłata elektroniczna jest pobierana za przejazd po drogach, określonych w przepisach 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 elektronicznej (Dz. U. Nr 80, poz. 433), zwanego dalej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r.
- 6 Por. przypis nr 5.

uruchomiony został z dniem 3 lipca 2011 r. pobór tej opłaty⁷. Działania te nie zapewniły przeprowadzania kontroli przez Inspekcję Transportu Drogowego (ITD), w planowanym trybie pełnienia służby na odcinkach dróg objętych jej nadzorem, przez 24 godziny na dobę, we wszystkie dni tygodnia. Stan ten spowodowany był nieuzyskaniem przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego dodatkowych środków finansowych na realizację zadań związanych z kontrolą pojazdów objętych opłatą elektroniczną, w tym na zatrudnienie ponad 500 inspektorów w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (GITD)⁸.

W tej sytuacji Główny Inspektor Transportu Drogowego podjął decyzję o oddelegowaniu przez wojewódzkich inspektorów transportu drogowego ok. 35 % stanu osobowego pracowników, przeprowadzających kontrole drogowe na obszarze działalności wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego (WITD), do realizacji zadań związanych z kontrolą uiszczania opłaty elektronicznej, w tym nakładania kar na kierujących pojazdami, w przypadkach określonych przepisami art. 13k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Przyjęte przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego rozwiązanie ograniczyło możliwość wykonywania przez WITD innych zadań⁹, nałożonych przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁰.

Wobec braku zasobów kadrowych GITD do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, zadania kontrolne w początkowym okresie wdrożenia jej poboru wykonywało 188 inspektorów WITD, w ramach 55 załóg obsługujących Mobilne Jednostki Kontrolne (MJK). Podejmowane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego działania w celu poprawy szczelności tak zorganizowanego systemu kontroli, w drodze włączenia do realizacji zadań kontrolnych innych uprawnionych organów, poprzez tworzenie mieszanych zespołów z udziałem funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Celnej lub wykorzystywania przez te organy MJK¹¹ nie przyniosły oczekiwanych rezultatów¹². Stan ten spowodowany był m.in. tym, że GDDKiA¹³ przy opracowywaniu koncepcji systemu poboru opłat drogowych¹⁴, nie zakładała udziału w kontrolach prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej innych

7 Do poboru opłaty elektronicznej służy sieć pn. „viaTOLL”, oparta na technologii komunikacji bezprzewodowej krótkiego zasięgu. Sieć ta składa się z 3 podstawowych elementów: urządzeń viaBOX (montowanych w pojazdach) służących do naliczania opłaty; bramownic (umieszczonych na drogach płatnych) wyposażonych w anteny, umożliwiające komunikację między urządzeniami viaBOX a przekaźnikami, służących do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty oraz centrum poboru opłat (Back Office), gdzie przetwarzane są dane dotyczące poboru lub naruszenia obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej. Dane dot. prawidłowości uiszczenia opłaty przekazywane są do Mobilnych Jednostek Kontrolnych (MJK), tj. pojazdów wyposażonych m.in. w urządzenia do ich analizy, wykorzystywanych w ramach kontroli przeprowadzanych przez Inspekcję Transportu Drogowego.

8 Ostatecznie potrzeby związane z zapewnieniem szczelności systemu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej oszacowane zostały przez GITD na 513 etatów inspektorskich do przeprowadzania kontroli na drogach płatnych oraz 88 etatów, w celu zapewnienia takich kontroli na przejściach granicznych. Założenia te wynikały z matematycznego wyliczenia zapotrzebowania kadrowego, umożliwiającego pracę na 3 zmiany 2 osobowych załóg, w 47 punktach kontrolnych (na odcinkach dróg o długości 1668 km, jakie miały być objęte od lipca 2011 r. ww. systemem viaTOLL) oraz zapewnienia całodobowej kontroli (w systemie trzymianowym) na 8 wschodnich przejściach granicznych.

9 Ograniczenia takie określał, zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury, Ramowy Plan Kontroli Inspekcji Transportu Drogowego na rok 2011, który przewidywał możliwość zmniejszenia liczby innych kontroli drogowych, proporcjonalnie do liczby inspektorów zaangażowanych w działania kontrolne związane z prawidłowością uiszczania opłaty elektronicznej.

10 Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 ze zm., zwanej dalej ustawą o transporcie drogowym.

11 Por. przypis nr 7.

12 Z informacji uzyskanych od tych organów, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) wynika, że służby te przeprowadzały kontrole dot. obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej w ograniczonym zakresie – przy wykonywaniu innych zadań kontrolnych, a kwota kar nałożonych z tego tytułu (jedynie przez Policję) wyniosła w badanym okresie 33 tys. zł.

13 Minister właściwy ds. transportu powierzył zadania związane z: wdrożeniem, budową i eksploatacją systemu poboru opłaty elektronicznej Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, odpowiedzialnemu za pobór tej opłaty na podstawie art. 13hb ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

14 System ten pn. Krajowy System Poboru Opłat (KSPO), wdrożony został w związku z wejściem w życie przepisów art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, wprowadzających z dniem 1 lipca 2011 r. opłatę elektroniczną za przejazd po drogach krajowych. KSPO składa się z elektronicznego (ETC lub SEPO) i manualnego (MTC) systemu poboru opłat drogowych.

służb¹⁵. Wyrazem tego było wyposażenie jedynie GITD w MJK¹⁶, umożliwiające dostęp i przetwarzanie danych z sieci viaTOLL, na temat poruszających się po drogach krajowych pojazdów objętych ww. opłatą. Również prowadzone przez wykonawcę Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (ETC) szkolenia w zakresie obsługi MJK objęły wyłącznie inspektorów ITD. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z przepisem art. 51 ust. 6 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych¹⁷ (ustalającego podział zadań w ramach ITD) Główny Inspektor Transportu Drogowego jest organem właściwym w sprawach związanych z kontrolą uiszczania opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych. W tej sytuacji system kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej opierał się w zasadzie wyłącznie o niewystarczające dla zapewnienia szczelności tego systemu zasoby kadrowe ITD.

Pomimo podejmowania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego działań w zakresie przygotowania struktury organizacyjnej GITD do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, z wielomiesięcznym wyprzedzeniem, środki na zatrudnienie pracowników do realizacji zadań w tym zakresie przekazane zostały (w kwocie 1.963 tys. zł¹⁸) po upływie ok. 3 tygodni od uruchomienia sieci viaTOLL¹⁹. W związku z powyższym zatrudnienie na stanowiskach inspektorskich w GITD zwiększone zostało do końca 2011 r. o 32 pracowników przeniesionych z WITD²⁰. Dalszy wzrost zatrudnienia w grupie tych pracowników - do 264 we wrześniu 2012 r.²¹ nie spowodował jednak zwiększenia liczby kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej²². Kontrole w tym zakresie przeprowadzało bowiem nadal ogółem 188 inspektorów, w tym: 66 zatrudnionych w WITD i 122 w GITD. W tej sytuacji liczba kontroli w dni wolne od pracy oraz w godzinach nocnych ograniczona była, w badanym okresie, do działań kilku patroli ITD w skali całego kraju. Brak właściwego zabezpieczenia środków finansowych, na realizację zadań w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, prowadził również do dodatkowych działań utrudniających właściwą organizację pracy ITD, związanych z:

- przekazywaniem WITD (na przełomie czerwca i lipca 2011 r.) MJK oraz ponownym przejmowaniem ich przez GITD już po upływie kilku miesięcy,
- przeszkoleniem 525 pracowników WITD w zakresie obsługi MJK, przy wykorzystywaniu do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, w początkowym okresie 188, a następnie 98 inspektorów²³.

2. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że nie zostały uwzględnione postulaty Głównego Inspektora Transportu Drogowego, kierowane do ministra właściwego ds. transportu, dotyczące wprowadzenia zmian w przepisach dotyczących kontroli prawidłowości

15 Upoważnionych, poza inspektorami ITD, do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

16 Na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy GDDKiA a GITD w dniu 10 maja 2011 r., w oparciu o postanowienia „Umowy na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę krajowego systemu poboru opłat elektronicznych oraz manualnego systemu poboru opłat”, podpisanej w dniu 2 listopada 2010 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, a Konsorcjum Kapsch, zgodnie z którą wykonawca zobowiązany był do wyposażenia służb kontrolnych w MJK.

17 W brzmieniu ustalonym przez art.1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych, z dniem 1 sierpnia 2011 r. (Dz. U. Nr 159, poz. 945).

18 Środki te przeznaczone zostały na „sfinansowanie wynagrodzeń dla co najmniej 72 (nie więcej niż 100) etatów w grupie członków korpusu służby cywilnej”

19 Środki te przyznane zostały GITD np. decyzji Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2011 r., po podjęciu w tej sprawie przez Radę Ministrów uchwały nr 109/2011 z dnia 4 lipca 2011 r. oraz wydaniu przez Ministra Finansów decyzji nr FS1/4135/61/ EMR/11/6035 z dnia 20 lipca 2011 r.

20 Zatrudnienie w GITD wzrosło, w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r., ogółem o 137 pracowników.

21 Stan zatrudnienia w GITD na 30 września 2012 r. wyniósł ogółem 685 pracowników.

22 Od dnia 1 lipca 2012 r. liczba odcinków dróg objętych ETC wzrosła z 46 do 50.

23 W tym: 32 inspektorów, którzy przeszli do pracy w GITD oraz 66 wykonujących w WITD, wg stanu na 30 września 2012 r. zadania kontrolne dot. ETC.

uiszczania opłaty elektronicznej, w tym związanych z nakładaniem kar na kierowców z tytułu nieuiszczenia (lub niepełnego uiszczenia) tej opłaty. Zdaniem tego organu przewidziane w przepisach sankcje dla kierowców w sytuacji, w której opłatę elektroniczną miał obowiązek uiszczać przedsiębiorca wykonujący przewóz drogowy, były nieuzasadnione. Kierowca nie był bowiem stroną umowy podpisanej przez tego przedsiębiorcę z operatorem ETS i nie miał wpływu na przebieg rozliczeń z tytułu opłaty elektronicznej, zarówno w trybie „pre-paid”, jak i „post-paid”. Ponoślił tym samym odpowiedzialność za nieprawidłowe działania swojego pracodawcy, realizującego przewóz pojazdem samochodowym, którym jedynie kierował w ramach łączącego go z tym pracodawcą stosunku pracy. Za niezgodne z systemem prawa uznał również przepisy, w myśl których w stosunku do kierowców zagranicznych, naruszających obowiązek uiszczenia opłaty, podejmowane miały być działania w postaci zatrzymania pojazdu i skierowania go na płatny parking strzeżony. Główny Inspektor Transportu Drogowego proponował, aby odpowiedzialnym za nieuiszczenie (lub niepełne uiszczenie) opłaty elektronicznej uczynić przedsiębiorcę, którego pojazd poruszał się po drodze płatnej oraz wprowadzić szczególną procedurę pozwalającą na automatyzację w procesie identyfikacji danych pojazdu i ww. przedsiębiorcy. Zgłoszone przez GITD rozwiązania, poza przypisaniem odpowiedzialności za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty przedsiębiorcy, do którego należał pojazd, miały na celu skrócenie czasu związanego z wydaniem decyzji administracyjnych o nałożeniu z tego tytułu kary pieniężnej oraz jej windykacji. NIK stwierdziła, że proponowane zmiany przepisów nie zostały do zakończenia niniejszej kontroli wprowadzone oraz że utrudnienia związane z identyfikacją osób kierujących pojazdami, za których przejazd nie została uiszczona opłata elektroniczna, przed dniem przeprowadzenia czynności kontrolnych²⁴, wydłużały znacznie (nawet do kilku miesięcy) ww. procedury. Na powyższe nakładały się negatywnie częste błędy urzędzeń sieci viaTOLL, służących do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, co w związku z koniecznością weryfikacji danych dotyczących braku jej uiszczenia lub uiszczenia w niepełnej wysokości, jeszcze bardziej wydłużało proces nakładania kar oraz ich windykacji.

3. Brak prawidłowej interpretacji przepisów art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego prowadził do sytuacji, w której nieprzestrzegane były uregulowania ustalające, 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: 1) bez uiszczenia tej opłaty - wymierza się karę pieniężną w wysokości 3.000 zł; 2) bez uiszczenia tej opłaty w pełnej wysokości - wymierza się karę pieniężną w wysokości 1.500 zł”*. W początkowym okresie funkcjonowania ETC, występowały bowiem przypadki, w których WITD wszczyły postępowania administracyjne, związane z nakładaniem kar na kierowców, w przypadku nieuiszczenia opłaty elektronicznej lub uiszczenia jej w niepełnej wysokości, w oparciu o zapisy ewidencyjne z bramownic naliczających te opłaty. Stan ten prowadził do sytuacji, w której kary nakładane były za jednorazowy przejazd po drodze płatnej w kwotach uzależnionych od liczby bramownic, służących do poboru opłaty, pod którymi przejechał pojazd samochodowy z naruszeniem ww. przepisów, a tym samym do niezgodnej z prawem kumulacji ich wysokości. Należy jednak zaznaczyć, że taka interpretacja tych przepisów zgodna była ze stanowiskiem GDDKiA, ponoszącej odpowiedzialność za właściwe funkcjonowanie ETS. Podjęte w tym obszarze działania, przez ministra właściwego ds. transportu, a następnie Głównego Inspektora Transportu Drogowego, jakkolwiek ograniczyły od

²⁴ MJK umożliwiają inspektorom ITD, na podstawie danych otrzymywanych z sieci viaTOLL, identyfikację wszystkich zdarzeń, jakie miały miejsce w przeszłości, związanych z nieuiszczeniem (lub niepełnym) uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd kontrolowanego pojazdu po drogach płatnych.

września 2011 r. skalę tych nieprawidłowości, to jednak nie doprowadziły do ich wyeliminowania, ponieważ wysokość kary uzależniona została od liczby bramownic kontrolnych, rejestrujących obraz pojazdu naruszającego obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej. Stwierdzono, że Główny Inspektor Transportu Drogowego, w oparciu o opinię wyrażoną przez Ministra w piśmie z dnia 9 września 2011 r. skierowanym do Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad²⁵, polecił wojewódzkim inspektorom transportu drogowego, aby od 15 września 2011 r. podstawą do wszczynania postępowań administracyjnych, w zakresie naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, były tylko zapisy ewidencyjne z bramownic kontrolnych, zawierające obraz pojazdu.

Działania takie - w świetle ustaleń niniejszej kontroli - są nieprawidłowe, ponieważ przepisy art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych ustalają kary za przejazd drogą płatną pojazdu przy naruszeniu obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, a tym samym nie uzależniają ich wysokości od liczby odcinków drogi krajowej, na których znajdują się ww. bramownice. W świetle przywołanych przepisów nie jest dopuszczalne wielokrotne karanie kierującego pojazdem samochodowym za nieuiszczenie opłaty elektronicznej w całości lub w części w przypadku jednorazowego charakteru przewozu po danej drodze krajowej, co oznacza, że nie należy nakładać takich kar za przejazd pod każdą bramownicą kontrolną znajdującą się na tej samej drodze krajowej. Sankcje określone w przepisach art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych nie mogą być uzależnione od liczby bramownic kontrolnych, bowiem wysokość kary ustalonej przywołanymi przepisami nie jest uzależniona od liczby bramownic (wyposażonych w urządzenia kontrolne), lecz od przejazdu po drodze płatnej bez uiszczenia lub bez uiszczenia w pełnej wysokości opłaty elektronicznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja oraz przygotowanie kadrowe i techniczne systemu kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

1. W kontrolowanym okresie Główny Inspektor Transportu Drogowego działał na podstawie statutu, który wprowadzony został zarządzeniem nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2009 r., zmienionym od 1 stycznia 2011 r., zarządzeniem nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2010 r.²⁶ Wprowadzona zmiana ustalała utworzenie w GITD m.in. Biura do Spraw Elektronicznego Poboru Opłat oraz dziesięciu delegatur terenowych. W odniesieniu do delegatur określony został zasięg terytorialny każdej z nich.

2. Zarządzeniem nr 12/2011 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego²⁷, utworzone zostało w tej jednostce ww. Biuro do Spraw Elektronicznego Poboru Opłat oraz dziesięciu delegatur terenowych²⁸. Regulamin

²⁵ Wg tej opinii, każdy zarejestrowany obraz pojazdu naruszającego obowiązek uiszczenia opłaty stanowi dowód na przejazd tegoż pojazdu po płatnym odcinku drogi w określonym miejscu i czasie i w związku z tym powinien stanowić odrębną podstawę do wszczynania postępowań administracyjnych.

²⁶ M.P. Nr 62, poz. 826, a następnie M.P. z 2010 r. Nr 101, poz. 1184.

²⁷ Zarządzenie weszło w życie w dniu 25 lutego 2011 r. i uchyliło obowiązujące uprzednio zarządzenie nr 18 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego.

²⁸ Delegatura: północno – zachodnia z siedzibą w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego (WITD) w Gorzowie Wielkopolskim; południowo – zachodnia z siedzibą w WITD we Wrocławiu; śląska z siedzibą w WITD w Katowicach; - południowa z siedzibą w WITD w Krakowie; północna z siedzibą w WITD w Bydgoszczy; wielkopolska z siedzibą w WITD w Poznaniu; centralna z siedzibą w WITD w Łodzi; północno – wschodnia z siedzibą w WITD w Białymstoku; wschodnia z siedzibą w WITD w Lublinie; południowo – wschodnia z siedzibą w WITD w Rzeszowie.

ustalał m.in., że Biuro ds. Elektronicznego Poboru Opłat wykonuje w imieniu Głównego Inspektora zadania wynikające z ustawy o drogach publicznych w zakresie kontroli oraz sankcjonowania niedopełnienia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych. Określał również strukturę powołanych delegatur terenowych, dla których przewidywał, że w skład ich wchodzi m.in.: (a) Wydział (Sekcja) ds. Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym i (b) Wydział (Sekcja) ds. Elektronicznego Poboru Opłat. Określono zadania delegatury i jej komórek. Do zadań Wydziału/Sekcji ds. Elektronicznego Poboru Opłat należą m.in.: realizacja czynności kontrolnych w zakresie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd, sporządzanie dokumentacji z kontroli drogowych, prowadzenie postępowań administracyjnych, wydawanie w imieniu Głównego Inspektora Transportu Drogowego decyzji administracyjnych oraz postanowień, rozliczanie pobranych kar pieniężnych, prowadzenie obsługi bieżącej MJK. Ww. regulamin organizacyjny zmieniony został zarządzeniem nr 28/2011 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 19 lipca 2011 r., w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego²⁹. Zarządzenie ustalało m.in., że w skład Biura ds. Elektronicznego Poboru Opłat wchodzi: (a) Wydział Kontroli Elektronicznego Poboru Opłat, w skład którego wchodzi Sekcja Weryfikacji Danych oraz Sekcja Mobilnych Jednostek Kontrolnych, (b) Wydział Inspekcji Mobilnych Jednostek Kontrolnych, w skład którego wchodzi m.in. Sekcja Zarządzania Mobilnymi Jednostkami Kontrolnymi i Sekcja Planowania i Analiz, (c) Wydział ds. Postępowań, w skład którego wchodzi Sekcja Postępowań Administracyjnych oraz Sekcja Rozliczeń i Windykacji i Wydział Administracyjny. Zarządzenie w sposób szczegółowy określało zadania ww. komórek organizacyjnych oraz delegatur. Kolejny raz regulamin organizacyjny GITD zmieniony został Zarządzeniem nr 58/2011 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 15 grudnia 2011 r., w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego³⁰. Wprowadzone zmiany dotyczyły m.in. sprawowania przez dyrektora Biura ds. Elektronicznego Poboru Opłat, w imieniu Głównego Inspektora Transportu Drogowego, nadzoru „nad działalnością wydziałów (sekcji) ds. Elektronicznego Poboru Opłat w delegaturach terenowych Inspektoratu”.

(dowód: akta kontroli str.13 - 294; 567 - 570; 702 - 706; 1571 - 1572)

3. Zarządzeniem nr 5/2010 z dnia 15 lutego 2010 r. Główny Inspektor powołał, jako organ doradczy GITD, Zespół do spraw koordynacji działań związanych z przygotowaniem ITD do zadań kontrolnych wynikających z uruchomienia systemu elektronicznego poboru opłat za korzystanie z dróg krajowych. Do zadań Zespołu należało m.in.: opracowanie założeń dotyczących struktury i metodologii działań kontrolnych Inspekcji w zakresie dotyczącym realizacji obowiązku wnoszenia opłat za korzystanie z dróg.

(dowód: akta kontroli str. 408 - 413; 377 - 380)

4. W ramach przygotowań do wdrożenia systemu elektronicznego poboru opłat Główny Inspektor Transportu Drogowego występował wielokrotnie do różnych organów, w sprawie zabezpieczenia niezbędnych środków finansowych na realizację przez GITD nowych zadań, związanych z kontrolą prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, w tym dodatkowych etatów umożliwiających wdrożenie i zapewnienie szczelności systemu takich kontroli. Zwracał się również z propozycjami zmian w obowiązujących przepisach, w tym dotyczących m.in.: ponoszenia odpowiedzialności przez przedsiębiorcę wykonującego przewóz, za nieuiszczenie lub niepełne uiszczenie

²⁹ Na podstawie ww. zarządzenia, które wchodziło w życie w dniu 3 sierpnia 2011 r., tracił moc regulamin organizacyjny GITD obowiązujący od dnia 25 lutego 2011 r.

³⁰ Zarządzenie weszło w życie w dniu 22 grudnia 2011 r. i uchylilo obowiązujący uprzednio (od dnia 3 sierpnia 2011 r.) regulamin organizacyjny.

opłaty elektronicznej; wprowadzenia procedur pozwalających na automatyzację w procesie identyfikacji danych pojazdu i ww. przedsiębiorcy oraz włączenia do tworzonego systemu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej innych organów upoważnionych do takich działań na podstawie art. 13l ustawy o drogach publicznych.

Łącznie przeanalizowano 15 pism GITD dotyczących ww. zagadnień, z okresu od 28 marca 2008 r. do 22 czerwca 2011 r., których adresatami byli m.in.: Minister Infrastruktury, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury (MI), Podsekretarz Stanu w MI, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad w MI, Dyrektor Departamentu Budżetu MI.

4.1. W piśmie z dnia 21 stycznia 2010 r., skierowanym do Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad MI, GITD przedstawił potrzeby w zakresie zabezpieczenia szczelności systemu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, w wymiarze: 513 dodatkowych etatów inspektorskich (oraz 88 etatów do kontroli przejść granicznych), 141 pojazdów i środków finansowych w wysokości 63 mln zł rocznie (w tym koszty samochodów specjalnych, które miał ponieść wykonawca systemu, w wysokości 25,4 mln zł). Wnioskowanie przyznania dodatkowych 513 etatów inspektorskich dla potrzeb kontroli uiszczania opłaty elektronicznej, wynikało z matematycznego wyliczenia zapotrzebowania kadrowego, przy uwzględnieniu pracy na 3 zmiany 2-osobowych załóg, w 47 punktach kontrolnych (na odcinkach dróg o długości 1668 km, jakie miały być objęte SRPO w pierwszym etapie wdrażania sieci viaTOLL);

4.2. W piśmie z dnia 4 listopada 2010 r. do Ministra Infrastruktury, GITD zweryfikowała ww. potrzeby w zakresie zatrudnienia i przyznania środków finansowych potrzebnych na budowę systemu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej do : 513 etatów i 32,2 mln zł;

4.3. W piśmie z dnia 4 listopada 2010 r. do Ministra Infrastruktury, GITD zawnioskowała m.in.: o tzw. „odzespolenie” ITD, funkcjonującej (od 2007 r.) na szczeblu województwa w ramach wojewódzkiej administracji zespolonej, co zdaniem GITD, zdecydowanie ograniczało jej możliwości kontrolne. GITD zgłoszone stanowisko, uzasadniała m.in. tym, że nie jest możliwe alokowanie służby poza granice województwa oraz nakładanie kar pieniężnych poza obszarem działania właściwym dla poszczególnych WITD.

(Wg wyjaśnień GITD problem „odzespolenia” przestał być aktualny w związku z przygotowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw, dokonującej likwidacji wojewódzkich struktur Inspekcji, tj. 16 WITD oraz przekazującej ich kompetencje do utworzonych 10-ciu delegatur terenowych GITD. Pismem z dnia 2 stycznia 2012 r. projekt ww. ustawy został przekazany przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego do Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w celu przekazania go do dalszych prac legislacyjnych. Obecnie projekt znajduje się na etapie uzgodnień międzyresortowych).

4.4. W piśmie z dnia 10 grudnia 2010 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, GITD zaproponowała przyznanie 100 etatów i środki w wysokości 5 mln zł z rezerwy budżetowej, na realizację zadań związanych z funkcjonowaniem ETC;

(Uchwałą Rady Ministrów Nr 109/2011 z dnia 4 lipca 2011 r. Główny Inspektorat Transportu Drogowego otrzymał środki w wysokości 1.963.704 zł w ramach budowy ETC na sfinansowanie wynagrodzeń dla co najmniej 72 (nie więcej niż 100) etatów inspektorskich w grupie członków korpusu służby cywilnej. Ww. środki zostały przyznane decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2011 r., wydaną na podstawie Uchwały nr 109/2011 Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2011 r. oraz decyzji Ministra Finansów Nr FS1/4135/61/ EMR/11/6035 z dnia 20 lipca 2011 r.).

4.5. Pismem z dnia 3 marca 2011 r. GITD poinformowała Ministra Infrastruktury m.in., że:

- ITD zatrudnia łącznie 543 inspektorów, uprawnionych do przeprowadzania kontroli drogowych, co stanowi 80% stanu osobowego niezbędnego do prawidłowej realizacji dotychczasowych zadań kontrolnych zgodnie z wymogami KE;
- Kontrola prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej w skali zapewniającej pełną szczelność systemu wymagałaby natychmiastowego zwiększenia zatrudnienia na stanowiskach inspektorskich o ok. 100%;
- Do realizacji zadań kontrolnych związanych z ETC do końca 2011 r. oddelegowanych zostanie nie więcej niż 160 inspektorów, kosztem realizacji innych bieżących zadań. Umożliwi to obsadę etatową w każdym województwie, w liczbie 5 zespołów kontrolnych (3 załogi na pierwszą lub drugą zmianę, 2 załogi na drugą lub trzecią zmianę) w dni robocze, co spowoduje jednak spadek w II. półroczu 2011 r. o 50 % liczby kontroli realizowanych w pozostałych obszarach.

4.6. W piśmie (notatce) do Podsekretarza Stanu w MI z dnia 7 lutego 2011 r., GITD stwierdziła m.in., że w dotychczasowym stanie prawnym opłatę za przejazd po drodze płatnej uiszczal przedsiębiorca lub inny podmiot wykonujący przewóz drogowy. Umowy na korzystanie z systemu ETC będą podpisane pomiędzy Kapsch a przedsiębiorcami (właścicielami, użytkownikami) pojazdów. To oni będą zasilać konta pre-paid lub uiszczać należności w trybie post-paid. Tymczasem sankcja administracyjna przewidziana jest w stosunku do kierowcy, który po pierwsze - nie ma możliwości uiszczenia opłaty, po drugie - nie ma wpływu na stan konta, w tym również na informację ile pozostało środków pieniężnych do wykorzystania. Ponadto nie jest stroną umowy pomiędzy Kapsch, a przedsiębiorcą (właścicielem pojazdu) i nie jest w ocenie GITD - podmiotem korzystającym z drogi krajowej (w istocie takim podmiotem jest właściciel lub przedsiębiorca dla którego kierowca prowadzi pojazd. Kierowca, nawet gdyby chciał przyznać sobie status „korzystającego z drogi”, to nie może zawrzeć umowy z Kapsch, bo nie ma tytułu prawnego do pojazdu. Za sprzeczne z prawem należy uznać zapisy w myśl których w stosunku do kierowców zagranicznych, którzy naruszają obowiązek uiszczenia opłaty, podejmowane będą działania w postaci zatrzymania pojazdu i skierowania go na parking strzeżony. Kierowca nie ma jakiegokolwiek tytułu prawnego do pojazdu, a zatem służby publiczne będą zatrzymywały cudzą własność z tego powodu, że osoba trzecia popełniła naruszenie norm administracyjnych. W piśmie wskazano również na czasochłonność, kosztowność i małą skuteczność postępowania administracyjnego i egzekucyjnego w stosunku do kierowców naruszających przepisy. GITD zaproponował, aby zmieniając przepisy odpowiedzialnym za nieuiszczenie opłaty elektronicznej uczynić właściciela pojazdu/przedsiębiorcę korzystającego z drogi oraz wprowadzić szczególną procedurę pozwalającą na automatyzację w procesie identyfikacji danych pojazdu i właściciela .

(dowód: akta kontroli str. 567 - 570; 712)

4.7. W piśmie z dnia 12 kwietnia 2011 r. GITD poinformowała Ministra Infrastruktury m.in., że mimo opracowania przez ITD projektu planu finansowego wydatków na lata 2011-2014 i przekazania do resortu finansów, pozostawiono środki na poziomie 2011 r., co uniemożliwi nawet wysyłanie wezwań do uiszczenia kar przez sprawców wykroczeń (ustalonych za pomocą fotoradarów) czy naruszeń w zakresie uiszczenia opłaty elektronicznej. Przy wysyłaniu szacowanych na 45 tys. dziennie informacji o naruszeniu SEPO, koszty opłat pocztowych w 2012 r. przekroczą kwotę 90 mln zł. Brak środków na etaty w SEPO czyni kontrolę i egzekucję należności iluzoryczną,

kompromituje przedsięwzięcie oraz zmuszać będzie do weryfikacji zakładanych wpływów do KFD. W wyjaśnieniu z dnia 13 listopada 2012 r. Główny Inspektor podał m.in., że we wrześniu 2011 r. wysłano 6 280 wezwań o koszty z tym związane wyniosły 35 482,00 zł, natomiast we wrześniu 2012 r. wysłano 14 283 wezwania ponosząc koszty w wysokości 80 698,95 zł. Ekstrapolując koszty za miesiąc wrzesień 2012 r. na cały rok wyniosłyby one w 2012 r. ok. 970 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 328 - 329; 710 - 711)

4.8. W piśmie Zastępcy GITD do Zastępcy GDDKiA M. Jaworskiej z dnia 28 lipca 2011 r., poproszono GDDKiA m.in. o wyrażenie zgody, aby w mobilnych jednostkach przekazanych GITD oraz jednostkom nadzorowanym mogli pełnić służbę w ramach kontroli połączonych funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej lub Służby Celnej, uzasadniając to tym, że organizowanie patroli łączonych będzie wsparciem osobowym GITD, gdyż GITD nie otrzymała dotychczas wsparcia etatowego. W odpowiedzi Zastępcy GDDKiA z dnia 10 sierpnia 2011 r., stwierdzono m.in., że GDDKiA nie otrzymała z resortu żadnych wiążących decyzji ani dyspozycji o włączeniu innych służb do prowadzenia czynności kontrolnych i nie widzi podstawy prawnej dla regulowania uprawnień dla osób trzecich w porozumieniu z GITD. Konieczne są bezpośrednie uzgodnienia GITD z odpowiednimi służbami oraz z Ministrem Infrastruktury.

(dowód: akta kontroli str. 408 - 413; 317 - 402; 443; 567 - 570; 707; 710; 730 - 736)

5. Odnośnie zasad przeprowadzania kontroli uiszczania opłaty elektronicznej GITD skierował do wojewódzkich inspektorów transportu drogowego m.in. następujące pisma oraz zarządzenia:

5.1. Pismo z dnia 29 czerwca 2011 r., w którym m.in.:

- a) Zwrócono się o stosowanie wzoru protokołu i decyzji przekazanych drogą faksową i mailową;
- b) Wskazano, że w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy o drogach publicznych kontrola drogowa ma zostać zakończona wydaniem decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej w drodze;
- c) Ustalono godziny pracy inspektorów;
- d) Podano numer rachunku bankowego na które uiszczone kary należy przekazywać.

5.2. Pismo z dnia 30 czerwca 2011 r., w którym poruszono sprawy związane m.in. z procedurą kontroli, loginy i hasła umożliwiające skorzystanie z aplikacji w pojeździe inspektorów.

5.3. Pismo z dnia 29 lipca 2011 r., w którym zalecono m.in. stosowanie nowego wzoru decyzji administracyjnej o nałożeniu kary w drodze oraz wskazano zmieniony sposób przekazywania należności;

5.4. Pismo z dnia 18 sierpnia 2011 r., w którym przekazano informację m.in., że od 1 sierpnia 2011 r. GITD jest organem właściwym do prowadzenia postępowania egzekucyjnego w związku z brakiem terminowej zapłaty należności wynikających z decyzji administracyjnych nakładających karę z tytułu naruszenia przepisów w zakresie SEPO. Od dnia 1 sierpnia 2011 r. wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego nie posiadają przymiotu wierzyciela w postępowaniach egzekucyjnych;

5.5. Pismo z dnia 22 sierpnia 2011 r., którym przekazane zostało do wykorzystania służbowego stanowisko Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury, zajęte w piśmie z dnia 10 sierpnia 2011 r., dot. interpretacji art. 13 ust. 3a pkt 2

i pkt 3 oraz art. 13k ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o drogach publicznych, w związku z „pojawiającymi się wątpliwościami w przedmiocie stosowania przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych”.

5.6. Pismo z dnia 13 września 2011 r. (nr BEPO.012.33.2011.130) dot. ujednoczenia przez WITD procedur związanych z kontrolą prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. W piśmie tym p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego stwierdził m.in., że: „Mając na względzie konieczność zapewnienia jednolitego stosowania procedur kontrolnych w ramach systemu ETC, przesyłam w załączeniu pismo Ministra Infrastruktur z dnia z dnia 9 września br. z uprzejmą prośbą o przekazanie zawartego w nim stanowiska podległym Państwu inspektorom. W świetle niniejszego dokumentu 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 Mobilnych Jednostkach Kontrolnych procedura pozostaje bez zmian”. Polecił przy tym stosowanie powyższej procedury, poczynawszy od dnia 15 września 2011 r. – „...w odniesieniu do incydentów otrzymywanych z infrastruktury przydrożnej (bramownic)”.

5.7. Pismo z dnia 13 września 2011 r. (nr BEPO.012.34.2011.130) dot. ujednoczenia przez WITD procedur związanych z kontrolą prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. W piśmie tym p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego stwierdził m.in., że: „W związku z docierającymi do Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego informacjami dotyczącymi sposobu przeprowadzania kontroli uiszczania opłaty elektronicznej, zwłaszcza zaś kwestii nakładania kar administracyjnych w przypadku wielokrotnych naruszeń wykrytych przez system Wykonawcy, pragnę przedstawić stanowisko w sprawie: W przypadku, w którym system infrastruktury przydrożnej przekazuje do pojazdu Mobilnej Jednostki Kontrolnej 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 w dniach 31 sierpnia - 2 września br., ale również stoją w sprzeczności z aktualnie obowiązującym stanem prawnym. Mając na uwadze powyższe, obliguję Państwa do przekazania niniejszego stanowiska podległym inspektorom wykonującym czynności kontrolne w ramach systemu ETC wraz ze zobowiązaniem do ich bezwzględego stosowania. Informuję ponadto, że w przypadku niezastosowania się do niniejszego stanowiska zostaną wyciągnięte konsekwencje służbowe zarówno w stosunku do inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego jak i ich przełożonych”.

5.8. Pismo z dnia 11 października 2011 r. o charakterze porządkowym dot. zapewnienia jednolitego stosowania przepisów ustawy o drogach publicznych, w tym informujące WITD o przepisach ustalających m.in.: wysokość opłaty elektronicznej oraz stawki opłat. W piśmie tym p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego stwierdził m.in., że: „...Przed przystąpieniem do korzystania z sieci dróg krajowych, objętych obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej, użytkownik zawiera umowę z pobierającym opłatę elektroniczną oraz odbiera urządzenie wykorzystywane w systemie elektronicznego poboru opłat. Umowa o której mowa powyżej zawiera w szczególności dane pojazdu podlegającego obowiązkowi wniesienia opłaty elektronicznej obejmujące m.in. dopuszczalną masę całkowitą pojazdu oraz oznaczenie klasy emisji spalin. Powyższe dane pozwalają na

przypisanie pojazdu samochodowego do kategorii, o których mowa w ww. art. 13ha ust. 3”.

5.9. Pismo z dnia 24 października 2011 r., w którym polecono, 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 w drodze. Dokumentacja kontrolna, wg wytycznych zawartych w piśmie miała być przekazywana do Biura ds. Elektronicznego Poboru Opłat GITD, gdzie przeprowadzone miało być postępowanie administracyjne.

(Pismo skierowane zostało do WITD związku z częstymi przypadkami generowania przez sieć viaTOLL błędnych zapisów ewidencyjnych dotyczących naruszeń przepisów o uiszczaniu opłat elektronicznych w sytuacjach kiedy użytkownik miał prawidłowo zasilone konto).

5.10. Pismo z dnia 16 listopada 2011 r., w którym określono zasady wydawania decyzji administracyjnych w trakcie kontroli uiszczania opłat elektronicznych, w tym m.in.: wykorzystywania zapisów tylko z urządzeń kontrolnych, wielokrotności karania, stosowania jednolitego wzoru zawiadomienia o wszczęciu postępowania, wykorzystania tachometrów przy kontroli, przekazywania do GITD raportów o wydanych decyzjach, przekazywania do GITD akt postępowań kontrolnych. W piśmie tym p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego stwierdził m.in., że: *„...informuję, iż Wykonawca systemu w chwili obecnej pracuje nad aktualizacją oprogramowania Mobilnych Jednostek Kontrolnych, dzięki której w aplikacji dostępne będą jedynie zapisy ewidencyjne zawierające obraz pojazdu, co pozwoli inspektorom uniknąć procesu doboru rekordów pod kątem dostępności zdjęcia ...Wielokrotność kar. Mając na uwadze najnowsze stanowisko Resortu Infrastruktury z dnia 26 października 2011 r. ... którego treść przekazuję Państwu w załączeniu, uprzejmie informuję, iż każdy zarejestrowany obraz pojazdu naruszającego obowiązek uiszczenia opłaty powinien stanowić odrębną podstawę do wszczęcia postępowania z art. 13 k ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych. Wobec powyższego zalecam, aby w oparciu o jeden protokół kontroli, zawierający wskazanie dostępnych naruszeń, wszczynane było odrębne postępowanie administracyjne w stosunku do każdego z zapisów ewidencyjnych. W przypadku kierowców zagranicznych powinny być również wydawane odrębne decyzje administracyjne. W celu ujednoczenia praktyki w tym zakresie, w załączeniu przekazuję wzór zawiadomienia o wszczęciu postępowania, który powinien być stosowany przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego ... Dokumentowanie naruszenia w oparciu o dokumentację czasu pracy. W celu udokumentowania faktu prowadzenia pojazdu w czasie popełnienia naruszenia przez danego kierowcę inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego powinni dokonać analizy dostępnej dokumentacji czasu pracy. W związku z pomocniczym charakterem ww. dowodów nie jest konieczne sporządzanie odrębnego protokołu z kontroli czasu pracy. Kopia dokumentacji wraz z ewentualnymi wyjaśnieniami kierującego pojazdem, w odniesieniu do kierowców krajowych powinna zostać przekazana do Biura ds. Elektronicznego Poboru Opłat GITD w celu wydania stosownej decyzji administracyjnej. W odniesieniu do kierowców zagranicznych, tak zgromadzony materiał dowodowy powinien zostać wykorzystany do wydania decyzji administracyjnej...”*

5.11. Pismo z dnia 8 grudnia 2011 r., które dotyczyło m.in. wszczynania postępowania dla każdego zarejestrowanego naruszenia oddzielnie oraz przekazywania kar na konto BGK. W piśmie tym, stwierdzone zostało m.in., że *„...jedno naruszenie zarejestrowane przez urządzenie kontrolne skutkować powinno wszczęciem jednego postępowania administracyjnego i wydaniem jednej decyzji administracyjnej. W przypadku większej liczby naruszeń, na podstawie jednego protokołu kontroli powinny być wszczynane odrębne postępowania administracyjne. Mając na uwadze, iż w dalszym ciągu*

wszczynane są postępowania i wydawane są decyzje administracyjne dotyczące wielu naruszeń jednocześnie, proszę o ponowne przekazanie ww. informacji podległym Państwu inspektorom...”.

5.12. W badanym okresie Główny Inspektor Transportu Drogowego wydał następujące zarządzenia dotyczące zasad przeprowadzania kontroli przez inspektorów ITD:

- zarządzenie nr 29/2011 z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie zasad prowadzenia kontroli przez inspektorów ITD;
- zarządzenie nr 41/2011 z dnia 9 września 2011 r. w sprawie zasad prowadzenia kontroli przez inspektorów ITD;
- zarządzenie nr 50/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zasad prowadzenia kontroli przez inspektorów ITD. Jako załącznik do zarządzenia wydano instrukcję wykonywania czynności kontrolnych na drogach;
- zarządzenie nr 33/2012 z dnia 21 września 2012 r. zmieniające zarządzenie nr 50/2011 w sprawie zasad prowadzenia kontroli przez inspektorów ITD.

Po zatrudnieniu w GITD pracowników na stanowiskach inspektorskich oraz przejęciu od WITD części zadań związanych z kontrolą prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej Biuro ds. Elektronicznego Poboru Opłat GITD przekazało do inspektorów zatrudnionych w Wydziałach ds. Elektronicznego Poboru Opłat delegatur GITD, pismem z dnia 29 października 2012 r., „Wytyczne dla Inspektorów GITD realizujących zadania z zakresu kontroli elektronicznego poboru opłat”. Wytyczne obejmowały m.in.: wykaz dokumentów, które kontroler powinien posiadać przed wyjazdem z biura, regulacje dotyczące mandatów karnych, pokwitowań za zatrzymany dowód rejestracyjny, pokwitowań za wpłaconą kaucję, sposób wypełniania karty rejestracyjnej MRD-5 w sprawach o ukaranie, którą inspektorzy mieli wypełniać przed zakończeniem służby i niezwłocznie przekazywać właściwym jednostkom Policji, protokołu zatrzymania rzeczy, protokołu przesłuchania strony/ świadka itp. Załączniki do wytycznych zawierały wzory ww. dokumentów;

(dowód: akta kontroli str. 1321 - 1413)

6. W wyjaśnieniu z dnia 3 października 2012 r. Główny Inspektor podał m.in., iż wobec całkowitego braku zasobów kadrowych dedykowanych do wykonywania czynności kontrolnych w systemie ETC, podjęto decyzję o przesunięciu w ramach struktury WITD 188 osób do prowadzenia ww. czynności, co stanowiło 35% stanu osobowego WITD w tamtym czasie.

7. W piśmie z dnia 6 kwietnia 2011r., p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego poinformował wojewódzkich inspektorów transportu drogowego m.in., że:

- Inspektorzy przewidziani do kontroli elektronicznego poboru opłat nie będą oddelegowani w znaczeniu prawnym do GITD, tylko będą oddelegowani w ramach WITD do wykonywania ściśle określonych zadań ustawowych;
- Sporządzony został projekt przydziału specjalistycznych pojazdów z uwzględnieniem stanu kadrowego poszczególnych WITD, obszaru działania, długości odcinków dróg płatnych podlegających kontroli w zakresie działania danego WITD oraz liczby przejść granicznych;
- Sporządzony został podział inspektorów przewidzianych do szkoleń z zakresu elektronicznego poboru opłat według zasady, że szkolenie rozpocznie się 20 kwietnia br. a zakończy w czerwcu;

- Wskazana liczba osób niezbędnych do oddelegowania przez każde z WITD zawiera się w granicach 35 % stanu kadrowego.

8. W piśmie z dnia 6 kwietnia 2011 r., GITD poinformowała Departament Dróg i Autostrad MI m.in., że:

- W chwili obecnej, wobec istniejących ograniczeń o charakterze prawnym oraz organizacyjnym Inspekcja Transportu Drogowego nie może w sposób stały realizować zadań kontrolnych w trybie służby 24h/dobę przez siedem dni w tygodniu.
- Pomimo usilnych działań rozpoczętych już w styczniu 2010 r., Inspekcja Transportu Drogowego do chwili obecnej (6.04.2011 r.) nie otrzymała jakiegokolwiek wsparcia finansowego dla zatrudnienia inspektorów dedykowanych do realizacji kontroli w ramach systemu ETC;
- Biorąc powyższe pod uwagę wskazano, że istnieje możliwość realizacji ww. zadań przy przyjęciu założenia, że jeden zespół kontrolny na dobę (jedna 8, 10 lub 12 godzinna zmiana) będzie pełnił służbę na odcinku objętym nadzorem. Takie rozwiązanie zaangażuje przez kilka pierwszych miesięcy funkcjonowania systemu 188 inspektorów transportu drogowego oddelegowanych do tego celu ze wszystkich 16 WITD;
- GITD zaproponowała organizację pracy zespołów kontrolnych z wykorzystaniem innych służb kontrolnych (np. inspektorów - policjantów lub inspektorów - funkcjonariuszy straży granicznej). Takie rozwiązanie pozwoliłoby na zwiększenie liczby załóg, co w dalszej perspektywie umożliwiłoby wprowadzenie drugiej zmiany w ciągu doby. Trzecim rozwiązaniem byłoby udostępnienie innej służbie kontrolnej np. Policji, Straży Granicznej, Służbie Celnej określonej liczby mobilnych jednostek kontrolnych;

9. W piśmie do WITD z dnia 29 czerwca 2011 r. poinformowano m.in.: zadania kontrolne związane z uiszczeniem opłaty elektronicznej realizowane będą w godzinach: (a) 06:00 - 14:00, (b) 14:00 - 22:00 i (c) 22:00 - 06:00.

(dowód: akta kontroli str. 408 - 413; 494 - 500)

10. W wyjaśnieniu z dnia 3 października 2012 r. Główny Inspektor poinformował m.in., że w celu stałego nadzoru nad wykonywaniem przez inspektorów czynności kontrolnych, w strukturze Biura ds. Elektronicznego Poboru Opłat utworzono oraz obsadzono Centrum Zarządzania Mobilnymi Jednostkami Kontrolnymi. Komórka powyższa, równocześnie z pracą inspektorów, rozpoczęła funkcjonowanie w trybie 24/7 już dnia 1 lipca 2011 r.

W ramach przygotowań do czynności kontrolnych, zwłaszcza kontroli stacjonarnych, zabezpieczono techniczne kwestie niezbędne do funkcjonowania tzw. Back Office, w tym m.in. wynajęto dodatkową powierzchnię biurową przeznaczoną dla pracowników Biura ds. Elektronicznego Poboru Opłat. Zaimplementowano system informatyczny dedykowany do obsługi zapisów ewidencyjnych przesyłanych przez system infrastruktury technicznej. W związku z brakiem środków na budowę infrastruktury technicznej, zdecydowano o przesunięciu środków kosztem realizacji innych zaplanowanych zadań, m. in. remontów infrastruktury do ważenia pojazdów. W biurze zatrudniono 17 osób.

(dowód: akta kontroli str. 408 - 413; 501 - 502)

11. W wyjaśnieniu z dnia 3 października 2012 r. Główny Inspektor poinformował m.in., że w dniu 1 lipca 2011 r. w GITD zatrudnionych było 248 pracowników (na koniec 2009 r. i 2010 r. zatrudnienie wynosiło odpowiednio 109 i 107 pracowników). Nie było zatrudnionych pracowników na stanowiskach inspektorskich. Stan zatrudnienia na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniósł 385 pracowników, w tym 32 pracowników na stanowiskach inspektorskich. Stan zatrudnienia na dzień 30 września 2012 r. wyniósł 685 pracowników, w tym 264 pracowników na stanowiskach inspektorskich.

W związku z wdrożeniem KSPO stan zatrudnienia inspektorów w GITD ulegał następującym zmianom :

- a) w pierwszej kolejności przeniesiono do pracy 32 inspektorów transportu drogowego zatrudnionych dotychczas w WITD, dedykowanych wyłącznie do kontroli KSPO;
- b) z początkiem 2012 r. rozpoczęto proces naboru oraz szkoleń na stanowiska młodszych kontrolerów ruchu drogowego, w wyniku którego zatrudnionych zostało 264 pracowników. W chwili obecnej do kontroli KSPO zostało dedykowanych 139 pracowników, w tym 34 inspektorów transportu drogowego oraz 105 kontrolerów ruchu drogowego. Ponadto, 38 aplikantów na kontrolerów ruchu drogowego znajduje się obecnie na kursie specjalistycznym.

(dowód: akta kontroli str. 411 - 412)

12. Pismem z dnia 19 grudnia 2012 r. GITD poinformował m.in., że Wojewódzcy Inspektorzy Transportu Drogowego dokonywali we własnym imieniu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej do dnia 1 sierpnia 2011 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2011 r., Nr 159, poz. 945). Główny Inspektor, działając w oparciu o powyższą podstawę prawną, upoważnił wszystkich wojewódzkich inspektorów transportu drogowego do działania w jego imieniu w zakresie kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. W okresie od dnia 1 lipca 2011 r. do dnia 1 sierpnia 2011 r. organem I instancji w zakresie kontroli SEPO był Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego. Od wydanych przez niego decyzji stronie przysługiwało odwołanie do organu II instancji, którym był w tamtym czasie Główny Inspektor Transportu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 1414; 1575)

13. W 2011 r. zostało przeszkolonych przez firmę Kapsch w zakresie obsługi urządzeń umożliwiających kontrolę prawidłowości poboru opłat drogowych 525 inspektorów, w tym przed dniem 1 lipca 2011 r. – 252 osób. W 2012 r. (do końca sierpnia) przeszkolonych zostało łącznie 145 inspektorów, w tym w zakresie KSPO - 103 osoby. W toku szkolenia jest aktualnie (październik) 43 inspektorów, w tym w zakresie KSPO - 38 uczestników. Dostawca systemu informatycznego służącego do obsługi zapisów ewidencyjnych przeszkolił personel Biura ds. Elektronicznego Poboru Opłat z zakresu obsługi aplikacji wchodzących w skład systemu (7 osób).

Dodatkowo w czerwcu 2011 r. wykonawca ETC przeprowadził szkolenie dla kierownictwa GITD (18 osób) z tematyki ogólnego funkcjonowania systemu ViaTOLL. Tego rodzaju szkolenie w zakresie ogólnych zasad funkcjonowania systemu oraz specyfiki kontroli zostało również przeprowadzone w pierwszych dniach czerwca 2011 r. dla wojewódzkich inspektorów transportu drogowego (16 osób).

(dowód: akta kontroli str. 412 - 413; 503 - 566)

14. Dotychczas, na mocy porozumienia z GDDKiA z dnia 10 maja 2011 r., GITD otrzymał 94 specjalistyczne pojazdy do kontroli mobilnej uiszczenia opłaty elektronicznej, umożliwiające m.in. sprawdzenie statusu operacyjnego OBU, pobieranie

danych z OBU i generowanie fotograficznych obrazów tablic rejestracyjnych pojazdów, sprawdzanie, czy pojazd wyposażony jest w OBU w celu umożliwienia wypełnienia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, komunikowanie się z centrami danych, wydawanie decyzji administracyjnych, przyjmowanie od użytkowników pochodzenia zagranicznego płatności z tytułu kary administracyjnej i wydawanie pokwitowań, generowanie zapisów ewidencyjnych. Samochody wraz z wyposażeniem zostały przez GDDKiA przekazane protokolarnie do GITD w dniach 27, 29 i 30 czerwca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 599 - 695)

15. W wyjaśnieniu z dnia 13 listopada Główny Inspektor podał m.in., że system mobilnej kontroli EPO z użyciem pojazdów Mobilnych Jednostek Kontrolnych od dnia 1 lipca 2011 r. oparty był w całości na inspektorach WITD oddelegowanych do realizacji tych zadań na terenie całego kraju. Sukcesywnie, od października 2011 r. zaczęto przyjmować do pracy w GITD (Biuro ds. EPO i delegatury) inspektorów wykonujących zadania kontrolne z zakresu SEPO. Początkowo przeniesiono 29 inspektorów z WITD do pracy w GITD. Pozwoliło to zmniejszyć udział inspektorów WITD w zabezpieczeniu całości działań kontrolnych na terenie całego kraju.

Ponadto przeprowadzono 3 nabory na stanowiska aplikantów do kontroli SEPO. Aplikanci przeszli specjalistyczne szkolenie i po zdanym egzaminie nabyli uprawnienia inspektorskie w zakresie m.in. kontroli SEPO. Obecnie w GITD jest zatrudnionych 122 inspektorów, wykonujących swoje obowiązki kontrolne oraz 49 osób na stanowiskach aplikantów. Do zabezpieczenia działań kontrolnych wykorzystywani są jeszcze obecnie inspektorzy zatrudnieni w WITD, z uwagi na brak pełnej obsady kadrowej w GITD na stanowiskach inspektorskich.

Według stanu na 1 lipca 2011 r., system EPO obsługiwało ogółem 188 inspektorów, którzy w całości pochodzili z WITD. Utworzono 50-55 załóg po 2-3 osoby. Podjęli oni kontrolę na 33 odcinkach autostrad i dróg ekspresowych oraz 13 odcinkach dróg krajowych (łącznie 46 odcinków), zgodnie z wyszczególnieniem przedstawionym w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia RM 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). Kontrola odbywała się w systemie zmianowym a w święta, weekendy i noce kontrolę prowadziło kilka patroli w całym kraju. Do kontroli zaangażowanych było 94 Mobilnych Jednostek Kontrolnych. Przeszkolonych było 525 inspektorów WITD. W okresie do końca września 2012 r., liczba inspektorów pozostała niezmienną, z tym że 66 inspektorów nadal pochodziło z WITD a 122 było zatrudnionych w GITD. Ilość kontrolowanych odcinków dróg (od dnia 1 lipca 2012 r.) wzrosła łącznie o 4 odcinki. Liczba załóg i liczebność obsad, a także ilość MJK oraz tryb kontroli pozostały niezmiennymi. Liczba przeszkolonych wzrosła do 620 osób, w tym 122 osoby pochodzą z GITD.

(dowód: akta kontroli str. 567- 570; 712 - 713)

16. W wyjaśnieniu z dnia 28 listopada 2012 r. p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego podał m.in., że według stanu na 30 września 2012 r. do kontroli opłat drogowych największa liczba jednostek MJK zaangażowana była w rejonach delegatur: centralnej (13 MJK i 13 inspektorów GITD), południowej (11 MJK i 13 inspektorów), śląskiej (11 MJK i 11 inspektorów) oraz północnej (10 MJK i 13 inspektorów) i północno-wschodniej (10 MJK i 12 inspektorów). Najmniej licznie obsadzone były rejon delegatur: wschodniej (6 MJK oraz 9 inspektorów), południowo-wschodniej (7 MJK i 6 inspektorów), wielkopolskiej (7 MJK i 15 inspektorów) i południowo-zachodniej (7 MJK i 10 inspektorów) oraz BEPO (centrala GITD) – 3 MJK i 7 inspektorów. Kontrolą objęte było 1 895,3 km dróg.

(dowód: akta kontroli str. 696; 815 - 816)

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

- GITD nie była przygotowana kadrowo do realizacji zadań w zakresie zapewnienia kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, pomimo utworzenia, z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, struktur organizacyjnych do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem ETC. Stan ten spowodowany był brakiem odpowiednich środków finansowych, przede wszystkim na zatrudnienie ponad 500 inspektorów niezbędnych wg analiz GITD, do zapewnienia szczelności systemu kontroli uiszczania opłaty elektronicznej.
- Podjęte przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego działania związane z oddelegowaniem przez wojewódzkich inspektorów transportu drogowego ok. 35% zasobów kadrowych do realizacji zadań w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, spowodowały proporcjonalne zmniejszenie liczby innych kontroli drogowych, jakie WITD zobowiązane były przeprowadzać na obszarze swojej działalności, zgodnie z zakresem kompetencji ustalonym przepisami ustawy o transporcie drogowym.
- Realizacja zadań kontrolnych w zakresie prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej początkowo przez 188 inspektorów WITD, a następnie taką samą liczbę inspektorów GITD i WITD, nie zapewniała szczelności systemu tej kontroli, szczególnie w dni wolne od pracy i w godzinach nocnych.
- Brak właściwego zabezpieczenia środków finansowych, na realizację zadań w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, prowadził do dodatkowych działań, utrudniających właściwą organizację pracy ITD, związanych z: - przekazywaniem WITD (na przełomie czerwca i lipca 2011 r.) MJK oraz ponownym przejmowaniem ich przez GITD, już po upływie kilku miesięcy, - przeszkoleniem 525 pracowników WITD w zakresie obsługi MJK, przy wykorzystywaniu do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, w początkowym okresie 188, a następnie 98 inspektorów³¹.
- Przepisy, tj. Zarządzenia Głównego Inspektora Transportu Drogowego regulujące w sposób całościowy zasady prowadzenia kontroli przez inspektorów ITD, w tym instrukcja precyzująca wykonywanie czynności kontrolnych w zakresie prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej zostały wydane z opóźnieniem, w lipcu i listopadzie 2011 r., tj. po uruchomieniu tych kontroli.
- Główny Inspektor Transportu Drogowego pomimo zobowiązania wojewódzkich inspektorów transportu drogowego do realizacji nowych zadań, związanych z funkcjonowaniem ETC, nie przygotował i nie przekazał tym organom, przed wdrożeniem w lipcu 2011 r. kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, właściwej interpretacji przepisów art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych. Stan ten prowadził do sytuacji, w której kary z tytułu nieuiszczenia (lub uiszczenia w niepełnej wysokości) opłaty elektronicznej nakładane były za jednorazowy przejazd po drodze płatnej, w kwotach uzależnionych od liczby bramownic, służących do poboru tej opłaty, pod którymi przejechał pojazd samochodowy z naruszeniem ww. przepisów. W ocenie NIK występowała w takich przypadkach niezgodna z prawem kumulacja kar pieniężnych nakładanych na kierujących pojazdami, w wysokości niezgodnej z przywołanymi przepisami ustawy o drogach publicznych. Należy jednak zaznaczyć, że nieprawidłowa interpretacja ww. przepisów, prowadząca do występowania takich przypadków, zgodna była ze stanowiskiem GDDKiA, ponoszącej odpowiedzialność za właściwe funkcjonowanie ETS. W związku z niejednołitą interpretacją przez WITD ww. przepisów, Główny Inspektor Transportu Drogowego, w oparciu o opinię wyrażoną przez Ministra

³¹ Por. przypis nr 23.

Infrastruktury, w piśmie z dnia 9 września 2011 r. skierowanym do Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad³², polecił wojewódzkim inspektorom transportu drogowego, aby od 15 września 2011 r. podstawą do wszczynania postępowań administracyjnych, w zakresie naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, były tylko zapisy ewidencyjne z bramownic kontrolnych, zawierające obraz pojazdu. Działania takie w ocenie NIK są nieprawidłowe, ponieważ przepisy art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych ustalają kary za przejazd drogą krajową pojazdu naruszającego obowiązek uiszczenia opłaty, a tym samym nie uzależniają ich wysokości od liczby odcinków drogi krajowej, na których znajdują się ww. bramownice. W świetle przywołanych przepisów nie jest dopuszczalne wielokrotne karanie kierującego pojazdem samochodowym za nieuiszczenie opłaty elektronicznej w całości lub w części w przypadku jednorazowego charakteru przewozu po danej drodze krajowej, co oznacza, że nie należy nakładać takich kar za przejazd pod każdą bramownicą kontrolną znajdującą się na tej samej drodze krajowej. Sankcje określone w przepisach art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych nie mogą być uzależnione od liczby bramownic kontrolnych, bowiem wysokość kary ustalonej przywołanymi przepisami nie jest uzależniona od liczby bramownic (wyposażonych w urządzenia kontrolne), lecz od przejazdu po drodze płatnej bez uiszczenia lub bez uiszczenia w pełnej wysokości opłaty elektronicznej³³.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Główny Inspektor Transportu Drogowego – świetle ustaleń kontroli - nie ponosi pełnej odpowiedzialności, za stwierdzone nieprawidłowości, spowodowane niezapewnieniem odpowiednich środków finansowych, umożliwiających właściwe funkcjonowanie systemu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zbadanym obszarze.

2. Realizacja zadań związanych z kontrolą prawidłowości uiszczenia opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

1. Dane o kontrolach są rejestrowane w GITD w systemie elektronicznym od dnia 1 lipca 2011 roku (praktycznie od 2 lipca – z chwilą uruchomienia KSPO przez firmę Kapsch). Baza danych obejmuje także manualny system poboru opłat.

(dowód: akta kontroli str. 413 - 435)

2. Odnośnie wielokrotnego karania kierowców za przejazd przez kilka bramownic na tej samej drodze bez uiszczenia opłaty elektronicznej (kumulacja kary), Główny Inspektor w piśmie z dnia 3 października 2012 r. wyjaśnił m.in.: Główny Inspektor, bazując na opinii wyrażonej przez Ministra Infrastruktury w piśmie z dnia 9 września 2011 r. do Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad p. M. Jaworskiej, iż każdy zarejestrowany obraz pojazdu naruszającego obowiązek uiszczenia opłaty stanowi dowód na przejazd tegoż pojazdu po płatnym odcinku drogi w określonym miejscu i czasie, w związku z czym powinien stanowić odrębną podstawę do wszczynania postępowań administracyjnych, wdrożył zalecenia Ministerstwa z dniem 15 września 2011 r. Mając na względzie powyższą interpretację przepisów przez Ministra oraz konieczność zapewnienia jednolitego stosowania procedur kontrolnych w ramach

³² Por. przypis nr 25.

³³ Powyższa ocena NIK, dotycząca nieprawidłowej interpretacji przepisów art. 13k ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, sformułowana została m.in. w oparciu o opinię wydaną w tej sprawie przez biegłego z dziedziny prawa administracyjnego.

systemu ETC, pismem z dnia 13 września 2011 r. Główny Inspektor Transportu Drogowego przekazał przedmiotowe stanowisko Ministra oraz polecił wszystkim wojewódzkim inspektorom transportu drogowego i podległym im inspektorom ITD, aby podstawą do wszczynania postępowań administracyjnych w przedmiocie naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej były tylko zapisy ewidencyjne z bramownic kontrolnych zawierające obraz pojazdu. Jednocześnie w przedmiotowym piśmie podkreślono, iż zapisy ewidencyjne z bramownic naliczających nie stanowią podstawy do inicjowania postępowań administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 435 - 437; 582 - 583)

3. W piśmie z dnia 16 września 2011 r. Główny Inspektor Transportu Drogowego przekazał do Zastępcy GDDKiA informację, iż zgodnie z uprzednio otrzymaną interpretacją MTBiGM nie będzie wszczynał postępowań administracyjnych w oparciu o zapisy ewidencyjne z bramownic naliczających.

(dowód: akta kontroli str. 437; 573 - 581; 587 - 589)

4. W wyniku kontroli zakresów obowiązków wybranych inspektorów GITD nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie. Zbadano zakresy obowiązków: aplikanta, młodszego kontrolera ruchu drogowego, kontrolera ruchu drogowego, starszego kontrolera transportu drogowego, młodszego inspektora transportu drogowego, inspektora transportu drogowego i starszego inspektora transportu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 590 - 598)

5. Główny Inspektor wyjaśnił w piśmie z dnia 13 listopada 2012 r., iż kontrolą EPO objęte zostały wszystkie odcinki dróg krajowych wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2012 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. Nr 80, poz. 433).

(dowód: akta kontroli str. 567- 570; 709)

6. Odnośnie stopnia pokrycia potrzeb GITD związanych z systemem EPO, Główny Inspektor poinformował pismem z dnia 13 listopada 2012 r. m.in., że GITD pierwotnie wnioskował w styczniu 2010 r. o dodatkowych 513 etatów inspektorskich dla potrzeb kontroli. Przyznanych zostało jedynie 100 etatów. Od dnia 1 stycznia 2012 r. zwiększono przyznany limit etatów do 313. Stan zatrudnienia w GITD w zakresie kontroli związanej z funkcjonowaniem KSPO przedstawiał się następująco:

- na dzień 01.07.2011 r. – 17 pracowników biurowych i 0 inspektorów - przy założeniu minimalnego zapotrzebowania obsady personalnej do kontroli systemu elektronicznego poboru opłat bezpośrednio na drodze w wysokości 188 inspektorów – wszyscy inspektorzy zostali oddelegowani do tych zadań przez WITD;

- na dzień 31.12.2011 r. – 19 pracowników biurowych i 28 inspektorów (160 inspektorów zostało oddelegowanych przez WITD) – co stanowi 14,8% sił niezbędnych do realizacji zadań kontrolnych;

- na dzień 30.09.2012 r. – 54 pracowników biurowych i 122 inspektorów (66 inspektorów oddelegowanych przez WITD) – co stanowi 64,8% sił niezbędnych do realizacji zadań kontrolnych.

W ramach kontroli SEPO od dnia 1 lipca 2011 r. do chwili obecnej wykorzystywane są 94 specjalistyczne pojazdy. Taka liczba pojazdów została ustalona w oparciu o wskazaną na dzień 1 lipca 2011 r. sieć dróg objętych elektronicznym poborem opłat. W tej chwili z Wykonawcą systemu toczą się rozmowy w przedmiocie zwiększenia liczby pojazdów w związku z rozszerzeniem sieci dróg płatnych.

(dowód: akta kontroli str. 567 - 570; 709 - 710)

7. Na podstawie danych uzyskanych ze stanowiska kierownika MJK ustalono, że ITD przeprowadziła, w okresie od lipca 2011 r. do października 2012 r., ogółem:

- 2.433.259 zeskanowań pojazdów, w tym: w 2011 r. – 848.280, a w 2012 r. (do 31 października) – 1.490.608;
- 19.213 kontroli pojazdów objętych obowiązkiem uiszczania opłaty elektronicznej, w tym: - krajowych – 12.579 i zagranicznych – 6.634.

W 2011 r. (od lipca do 31 grudnia) skontrolowano 7.327 pojazdów, a w 2012 r. (do 31 grudnia) 11.886 pojazdów.

Liczba kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej przeprowadzonych w wybranych losowo dniach wolnych od pracy oraz dni powszednie wynosiła:

- w soboty:
 - 14 października 2011 r. – 70 kontroli,
 - 29 września 2012 r. - 9 kontroli;
- w niedziele:
 - 10 września 2011 r. – 14 kontroli
 - 9 września 2012 r. - 7 kontroli
- inne dni wolne:
 - 25 grudnia 2011 r. - nie pełniono służby,
 - 15 sierpnia 2012 r. - 5 kontroli
- dni powszednie:
 - 21 września 2011 r. (środa) - 63 kontrole
 - 18 lipca 2012 r. (środa) – 46 kontroli

W okresie od lipca do 31 grudnia 2011 r. ITD wydała łącznie 3.119 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, na podstawie przepisów art. 13k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Wysokość nałożonych kar wyniosła ogółem 12 657 tys., w tym 4. 483. 500 zł na podstawie 364 decyzji o karach przekraczających 3 tys. zł (każda).

(dowód: akta kontroli str. 830 - 832)

8. Na podstawie analizy wybranej losowo korespondencji z firmy Kapsch stwierdzono m.in., że zaistniały następujące przyczyny anulowania zapisów ewidencyjnych o braku opłat za przejazd: (1) Firma Kapsch nie dostarczyła użytkownikom informacji ostrzegawczej o pobranych środkach w kwocie poniżej ustalonego progu doładowania na koncie klienta oraz informacji ostrzegawczej powiadamiającej o braku środków na danym koncie użytkownika; (2) system, z powodu wielokrotnego niesłusznego obciążenia użytkowników pojazdów, wygenerował ok. 450 tys. zapisów ewidencyjnych o braku wystarczających środków na kontach użytkowników dróg płatnych w systemie pre-paid – dla niektórych użytkowników dróg powstała konieczność zwrotu pobranych kar; (3) w okresie pomiędzy 24 sierpnia a 3 września 2011 r., firma Kapsch naliczyła nadmiernie wysokie kwoty należności z tytułu poboru opłaty elektronicznej. Firma Kapsch zwróciła się z prośbą o wszczęcie procedury refundacyjnej. Liczba przypadków niesłusznego ukarania użytkowników dróg wyniosła łącznie 30 208, w tym 507 przypadków użytkowników którzy zapłacili kary w warunkach drogowych; (4) w dniach 27-28 grudnia 2011 r. w wyniku błędu systemowego, skutkującego zablokowaniem urządzeń podkładowych wygenerowane zostały mylne zapisy

ewidencyjne o nieuiszczeniu opłaty elektronicznej; (5) 109 zapisów ewidencyjnych zostało błędnie wygenerowanych z powodu opóźnienia w aktualizacji stanu konta; (6) niewłaściwe ustawienie parametrów stałych i przenośnych urządzeń kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 980 - 999; 1301 - 1315; 1519 - 1520)

9. Pismem z dnia 19 grudnia 2012 r. p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego poinformował kontrolujących m.in., że: w okresie od lipca 2011 r. do grudnia 2012 r. firma Kapsch zgłosiła łącznie 1.283.303 zapisów ewidencyjnych o braku viaBox w przejeżdżającym pojeździe, z tego 522.531 zapisów zostało przez GITD odrzuconych (40,7 %). Najwięcej zgłoszeń było w sierpniu 2011 r. (139.821, w tym 127.352 odrzuconych – 91,1 %) oraz w październiku 2012 r. (106.481 – na dzień udzielania informacji GITD nie dysponowała danymi dot. liczby odrzuconych zgłoszeń).

(dowód: akta kontroli str. 1414; 1573 - 1574)

10. Odnośnie zwrotów niesłusznie naliczonych opłat i kar p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego poinformował pismem z dnia 29 listopada 2012 r. m.in., iż za zwroty odpowiedzialny jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. W przypadku kar GITD przesyła niezwłocznie do GDDKiA informację na temat uchylonych decyzji oraz danych dotyczących kontrahenta, o ile dysponuje takimi informacjami (np. numerem rachunku bankowego kontrahenta). Na podstawie § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, GITD w sprawach z zakresu elektronicznego poboru opłat zwolniony jest z obowiązku wcześniejszego wysyłania upomnienia. Zostało to również potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w orzeczeniu z dnia 12 sierpnia 2010 r. sygn. I SA/Po 465/10.

(dowód: akta kontroli str. 697; 871)

11. Spośród 2 709 decyzji nakładających karę na kierującego 1 059 (tj. 39,1%) decyzji zostało skierowanych na drogę postępowania egzekucyjnego. Tytułami egzekucyjnymi zostały objęte decyzje na łączną wartość 3 272 917,97 zł.

(dowód: akta kontroli str. 697; 871)

12. Informacje na temat niewłaściwego funkcjonowania systemu, były wielokrotnie przekazywane do GDDKiA. GITD przekazał zgodnie z właściwością skargi na funkcjonowanie systemu, które wpłynęły do Urzędu. Stanowiły one załączniki do pism GITD z dnia 15 grudnia 2011 r., 9 stycznia 2012 r., 14 marca 2012 r., 20 marca 2012 r., 22 czerwca 2012 r., 5 lipca 2012 r., 30 lipca 2012 r. i 31 lipca 2012 r. Ponadto GITD informował GDDKiA o wadliwym funkcjonowaniu systemu elektronicznego poboru opłat w pismach z dnia 4 listopada 2011 r., 8 listopada 2011 r., 5 lipca 2012 r. i 27 września 2012 r. Uwagi dotyczące funkcjonowania krajowego systemu poboru opłat były również przekazywane na bieżąco, począwszy od 2 sierpnia 2011 r, podczas spotkań operacyjnych grupy roboczej ds. kontroli (tzw. Enforcement), w skład której wchodzi również przedstawiciele GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 697; 871)

13. Odnośnie rzetelności funkcjonowania Centralnej Ewidencji Naruszeń, p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego poinformował pismem z dnia 29 listopada 2012 r. m.in., że na funkcjonowanie systemu mają wpływ częste zmiany prawne. Działanie systemu można uznać na dzień dzisiejszy jako sprawne i rzetelne pod względem technicznym.

(dowód: akta kontroli str. 697; 872)

14. Przeanalizowano łącznie 434 wybrane losowo postępowania administracyjne związane z naruszeniem przepisów dotyczących obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, za przejazd po drogach płatnych.

W wyniku analizy dokumentacji z kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, przeprowadzonych przez inspektorów ITD. stwierdzono m.in., że:

1. Czterokrotnie przedłużano terminy postępowań - w 24 przypadkach;
2. Jako przyczynę zapisów ewidencyjnych o nieuiszczeniu opłaty podano błąd systemu – w 46 przypadkach;
3. Umorzono postępowanie – w 2 przypadkach;
4. We wszystkich skontrolowanych przypadkach nie zakończono postępowania w terminach określonych w art. 35 § 1 - 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁴. W dokumentacji nie stwierdzono wniesienia przez stronę uczestniczącą w postępowaniu zażalenia do organu administracji publicznej wyższego szczebla na opieszałość działania GITD. Po upływie 2 - 3 miesięcy od wszczęcia postępowania strona była pisemnie zawiadamiana o przedłużeniu postępowania o kolejne kilka miesięcy, a jako uzasadnienie podawano konieczność uzupełnienia materiału dowodowego. W niektórych przypadkach postępowanie przedłużano czterokrotnie, np. w przypadku dokumentacji związanej z protokołem kontroli nr DEL-BDG-W/S SEPO. 702.06.2011.326 z dnia 21 grudnia 2011 r.
5. W dniu przeprowadzania przez kontrolerów NIK niniejszej analizy 24 postępowania przedłużone były do końca lutego 2013 r., a więc o ponad 14 miesięcy od przeprowadzenia kontroli przez inspektorów ITD. Na przykład, w przypadku zapisu z dnia 19 sierpnia 2011 r., godz. 14.30, droga S-6, bramownica 0328.2 TF 0 (129) postępowanie przedłużono do dnia 28 lutego 2013 r. mimo iż firma Kapsch poinformowała już w dniu 31 stycznia 2012 r. iż opłata została uiszczona i stwierdzenie to podtrzymywała w trzech kolejnych wyjaśnieniach do GITD.

Wyjaśniając kwestię przedłużania terminu postępowania z uzasadnieniem o konieczności uzupełnienia materiału dowodowego, p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego w piśmie z dnia 19 grudnia 2012 r. poinformował kontrolujących m.in., że: „...obecna praktyka wyznaczania nowych terminów załatwienia spraw wynika przede wszystkim z niemożności wydania decyzji administracyjnej w terminie przewidzianym w art. 35 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego, która z kolei spowodowana jest, kwestiami związanymi z uzyskiwaniem wiarygodnych dowodów od Kapsch Telematic Services Sp. z o.o. Również posiadany materiał dowodowy wielokrotnie nie umożliwiał rozstrzygnięcia sprawy także w wyznaczonym przez organ terminie, w związku z czym pojawiała się konieczność ponownego zastosowania art. 36 § 2 w zw. § 3 kodeksu postępowania administracyjnego. Wychodząc z założenia, iż w przypadku konfliktu zasady prawdy obiektywnej oraz zasady szybkości postępowania należy przede wszystkim nie dopuścić do pokrzywdzenia strony wskutek wydania błędnej, niesłusznej i dotkliwej decyzji administracyjnej, organ stoi na stanowisku, że nie można zaniechać zbierania dalszych dowodów w sprawie tylko dlatego, że istnieje zagrożenie przewlekłości prowadzonych postępowań. W przypadku wszystkich spraw, w których wiadomo, iż kierujący poruszał

³⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 98. Poz.1071 ze zm. Zgodnie z przepisami art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa) organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Do terminów określonych w ww. nie wlicza się m.in. okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

się pojazdem wyposażonym w urządzenie viaBox, w obliczu niewiarygodności zapisów ewidencyjnych należy zwrócić się do Kapsch Telematic Services Sp. z o.o., jako do podmiotu dysponującego danymi dotyczącymi dokonywanych transakcji, o przekazanie informacji niezbędnych do ustalenia, czy należne opłaty zostały uiszczone, a jeśli tak, to w jakiej wysokości. Bez względu na liczbę wysyłanych wezwań w ciągu jednego tygodnia operator był w stanie udzielić odpowiedzi na nie więcej niż kilkadziesiąt zapytań. Często nie tylko zapisy ewidencyjne, ale także udzielane przez operatora odpowiedzi na indywidualne zapytania obciążone są rażącymi błędami. W celu uproszczenia procedury uzyskiwania od operatora informacji dotyczących prowadzonych spraw zaczęto korzystać z poczty elektronicznej. Kapsch Telematic Services Sp. z o.o. udziela organowi wymaganych informacji w formie elektronicznej, a następnie, po wstępnym zatwierdzeniu przez pracownika BEPO sensowności udzielonej odpowiedzi (tzn. tego, czy nie jest ona wewnętrznie sprzeczna), przesyła do GITD oświadczenie opatrzone podpisem upoważnionej osoby. Pomimo tego usprawnienia uzyskanie satysfakcjonującej odpowiedzi często zajmuje ponad dwa miesiące. Wynika to zarówno z tego, że operator systemu nie udziela odpowiedzi na bieżąco, udzielane odpowiedzi bywają sprzeczne, jak i z tego, iż oświadczenia w formie pisemnej przekazywane są z kilkutygodniowym opóźnieniem. Immanentna nieefektywność czynności zmierzających do uzyskania dowodów, spowodowana jest nierzetelnością części zapisów ewidencyjnych, która ukazuje się zarówno na poziomie działania urzędów tworzących SEPO, jak i na poziomie współpracy GITD z osobami analizującymi dane zawarte w systemie, jest zasadniczą przyczyną kilkukrotnego i wielomiesięcznego przedłużania terminów w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Wielokrotnie licząc na poprawę jakości współpracy z podmiotem działającym na rzecz i w imieniu GDDKiA, organ decydował się przedłużać postępowania w sprawach skomplikowanych o dwa–trzy miesiące, choć w perspektywie okresu funkcjonowania SEPO realistycznym terminem wydaje się być rok. Dopóki operator systemu radykalnie nie zwiększy wiarygodności generowanych i przesyłanych przez siebie informacji, bądź do momentu, w którym GITD nie uzyska dostępu do pełnego zakresu danych dotyczących zawieranych z użytkownikami umów i dokonywanych transakcji, stan ten nie będzie mógł ulec wymaganej poprawie...”

6. Zawiadomienia o wszczęciu postępowania były przekazywane stronie w tym samym dniu, w którym sporządzono protokół kontroli;
7. Do firmy Kapsch zwracano się z prośbą o wyjaśnienia dotyczące naruszenia w terminach od 3 do 11 tygodni po kontroli inspektorów. Np. dokumentacja do protokołu kontroli nr DEL-BDG-W/S SEPO.702.37.2012.0337.0670 z dnia 26 lipca 2012 r. - do firmy Kapsch wystąpiono w dniu 9 października 2012 r.;
8. Odpowiedzi firmy Kapsch uzyskiwano po upływie przeciętnie ok. 2 tygodni – maksymalnie – ok. 1 miesiąca;
9. Stwierdzono przypadki, gdy pierwotnie urządzenie zarejestrowało przejazd bez uiszczenia opłaty a następnie w wyjaśnieniu Kapsch skorygował zapis informując o wystąpieniu błędu w systemie i uiszczeniu opłaty. Np. dokumentacja do protokołu kontroli nr WITD.DI.P.E./VI0220/1/12 z dnia 4 stycznia 2012 r.: wszystkie zapisy o uiszczeniu opłaty poniżej wymaganej wysokości (31 pozycji, kwota potencjalnych kar 46,5 tys. zł) okazały się błędne i zostały przez firmę Kapsch skorygowane pismem z dnia 2 marca 2012 r. Postępowania zostały umorzone w dniu 3 kwietnia 2012 r.;

10. Stwierdzono przypadki (źródło: Protokół Kontroli nr DEL-BDG-W/S SEPO.702.05.22.2011.326.0136.5 z dnia 9 grudnia 2011 r.), gdy zapis ewidencyjny stwierdzał pierwotnie brak opłaty za przejazd. W toku udzielanych w terminach późniejszych wyjaśnień przez firmę Kapsch, poinformowano GITD, iż opłatę jednak uiszczono (przypadek: w dniu 17 sierpnia 2011 r., godz. 06.40, droga S-6, bramownica 0320,8 TF 0(1127), pismo Kapscha z dnia 9 stycznia 2012 r.), a następnie, po dodatkowych wyjaśnieniach, poinformowano o braku opłaty (pismo Kapscha z dnia 7 marca 2012 r.);
11. Występowały przypadki wszczynania postępowania administracyjnego wobec kierowców, którzy naruszyli przepisy o opłacie za przejazd poruszających się w tym samym dniu, po tej samej drodze, w niewielkich odstępach czasu, sięgających nawet 1 minuty. Na przykład, dokumentacja do protokołu nr DEL-BDG-W/S SEPO.702.05.22.2011.326.0136.5 z dnia 9 grudnia 2011 r.: przejazd w dniu 16 sierpnia 2011 r., drogą S-6 – między godz. 8.05 a godz. 13.11 zarejestrowano 6 incydentów nieuiszczenia opłaty, a różnica czasu między przejazdami wynosiła, w niektórych przypadkach 2 i 4 minuty. W innym przypadku, w dniu 17 sierpnia 2011 r., przejazdy o godz. 11.01 i 11.02 – różnica czasu przejazdów 1 min. W ww. przypadkach wszczęto postępowanie administracyjne w celu nałożenia kary za przejazd bez uiszczenia opłaty elektronicznej. W wyjaśnieniu z dnia 19 grudnia 2012 r. p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego, odnosząc się do rejestrowania przejazdów tego samego pojazdu pod bramownicami w bardzo krótkim przedziale czasu, potwierdził m.in., że dla wskazanego pojazdu odnotowanych zostało łącznie 12 naruszeń, z czego z 4 bramownic uzyskano obraz kontrolowanego pojazdu. Stwierdził m.in. że wśród przydrożnych urządzeń kontrolnych generujących obraz pojazdu można wyróżnić m.in. grupę urządzeń stałych, których umiejscowienia nie można zmienić (w nazwie danego urządzenia widoczny jest skrót literowy „PEF”) oraz grupę urządzeń przenośnych, których lokalizacja zmienia się średnio co 2 miesiące (w nazwie danego urządzenia widoczny jest skrót literowy „TF”). Lokalizacja bramownic przenośnych jest ustalana przez GITD w porozumieniu z Operatorem Systemu Elektronicznego Poboru Opłat przy uwzględnieniu uzyskanych informacji dotyczących natężenia ruchu na danym odcinku drogi płatnej, jak również doświadczenia w zakresie praktykowanych przez uczestników ruchu zachowań. Dnia 17 sierpnia 2011 r. wskazany pojazd o godzinie 11:01:14 przejechał pod stałą bramownicą kontrolną o numerze S06_0326,3_PEF_0 (128), a następnie, o godzinie 11:02:55, przejechał pod ulokowaną na tym samym odcinku drogi bramownicą przenośną o numerze S06_0328,2_TF_0 (129), znajdującą się w odległości ok 2 km od bramownicy stałej. Rejestracja naruszeń obowiązku uiszczania opłat elektronicznych kilkakrotnie w krótkich odstępach czasu może wynikać, zdaniem GITD, z (1) rozmieszczenia bramownic przenośnych (TF) usytuowanych w nieznaczonej odległości od bramownic kontrolnych (PEF) i (2) ze specyfiki i celu wykonywanego przejazdu – niejednokrotnie bowiem kierowcy pokonują tą samą trasę wielokrotnie w ciągu dnia w związku z realizacją zadań służbowych. Postępowania administracyjne prowadzone są natomiast na podstawie zapisów z bramownic, które generują obraz pojazdu. Zapisy z bramownic naliczających, zgodnie ze stanowiskiem MTBiGM, nie stanowią podstawy do inicjowania procedury administracyjnej. Wszystkie zapisy ewidencyjne zakończone literą „E” zawierają obraz stwierdzonego naruszenia, który przechowywany jest

w systemie informatycznym GITD. Zapis ten jest drukowany i załączany do akt sprawy administracyjnej w miarę potrzeby, jednakże zawsze przed momentem wydania decyzji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 737 - 812; 885 - 909; 1415 -1516; 1573 - 1611)

15. W przypadku sprawy ujętej w protokole kontroli nr WITD.DI.P.E.10061/20/12 z dnia 12 kwietnia 2012 r. dotyczącej 82 incydentów nie uiszczenia opłaty w pełnej wysokości (nie włączony przełącznik przyczepy) w okresie od dnia 27 marca do 12 kwietnia 2012 r., co zagrożone było karą łączną w wysokości 123 tys. zł. stwierdzono m.in.: w protokole zidentyfikowano pojazd jako ciągnik siodłowy z naczepą. Ciągnik o DMC 40 t miał inny numer rejestracyjny niż naczepa. Protokół został podpisany przez kontrolowanego. Nie wniesiono zastrzeżeń i uwag do protokołu. Kontrola przeprowadzona została przez inspektora Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego we Wrocławiu. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego sporządzone zostało w dniu 12 kwietnia 2012 r. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego wystosował Główny Inspektor Transportu Drogowego. W wyjaśnieniach z dnia 19 grudnia 2012 r. p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego poinformował m.in., że nie udzielono kierującemu pojazdem odpowiedzi na pismo z dnia 17 kwietnia 2012 r., złożone w związku z ww. zawiadomieniem o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz że podniesione przez niego zarzuty zostaną wnikliwie rozpatrzone na etapie wydania rozstrzygnięcia w tej sprawie, w formie decyzji administracyjnej. W wyjaśnieniach przekazanych ww. pismem dnia 17 kwietnia 2012 r. kierujący pojazdem stwierdził m.in., że jego zdaniem oznaczenie protokołu oraz zawiadomienie o wszczęciu postępowania są nieskuteczne i nieprawidłowe, nie zawierają bowiem oznaczenia i sprecyzowania organu, który sporządził protokół oraz który ww. zawiadomienie wystawił. Według skontrolowanego, organem administracji publicznej nie jest WITD we Wrocławiu, a Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego. Według skontrolowanego, wadliwe zawiadomienie nie może być podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego, a błędnie sporządzony protokół kontroli nie może być podstawą do prowadzenia tego postępowania. Nie jest bowiem wiadomym, kto faktycznie prowadził czynności kontrolne i czy były one zgodne z obowiązującym prawem. Niezrozumiałym dla kierującego pojazdem był również fakt działania przedstawiciela organu I instancji jako organu nadrzędnego wobec Dolnośląskiego WITD, tj. Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

Odnosząc się do powyższych zarzutów p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego wyjaśnił m.in., że „...zarzut strony dotyczący braku legitymacji pracownika WITD do przeprowadzenia kontroli drogowej oraz wszczęcia postępowania nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym ... Główny Inspektor Transportu Drogowego jest jedynym organem rzeczowo właściwym do przeprowadzania kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej ... Główny Inspektor Transportu Drogowego może ...*upoważnić do działania w jego imieniu wojewódzkiego inspektora transportu drogowego.* Realizacja tej możliwości nie pozbawia natomiast Głównego Inspektora Transportu Drogowego statusu organu właściwego w zakresie spraw dotyczących opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych... Główny Inspektor ...*upoważnił* wszystkich wojewódzkich inspektorów transportu drogowego do działania w jego imieniu w zakresie kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego może natomiast ... *upoważnić* poszczególnych inspektorów, będących pracownikami organu, do przeprowadzania kontroli w zakresie prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Inspektor ITD ... który sporządził protokół kontroli o numerze WITD.DI.P.E.10061/20/12, został

upoważniony przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego do kontrolowania prawidłowości uiszczenia opłaty ...”.

Odnosząc się do zarzutu kierującego pojazdem, że kontrolujący inspektor ITD nie pouczył go o możliwości odmowy podpisania protokołu kontroli, a podpisując go był przekonany, iż potwierdza fakt przeprowadzenia kontroli, a nie przyznaje się do stwierdzonych naruszeń, p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego wskazał, iż przedmiotowy dokument został własnoręcznie podpisany przez kierującego, co świadczy o tym, iż zapoznał się z jego treścią. Podniósł ponadto, że „Protokół o numerze WITD.DI.P.E.I0061/20/12 był zaopatrzony w rubrykę na złożenie uwag i zastrzeżeń oraz podania przyczyn odmowy jego podpisania. Stwierdzono, że rubryki te nie zawierają adnotacji ani kontrolowanego ani inspektora oraz że upoważnienie dla kontrolera do realizacji ww. zadań zostało wystawione przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w dniu 1 sierpnia 2011 r. Upoważnienie jest imienne, a w nagłówku upoważnienia zostało stwierdzone „Imienne upoważnienie do przeprowadzenia kontroli przez inspektorów Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego we Wrocławiu”.

Ww. skontrolowany przez ITD kierowca zakwestionował również fakt, że organ administracyjny kontrolował okres inny, niż bezpośrednio poprzedzający rozpoczęcie czynności kontrolnych. Zadał pytanie GITD, jak daleko wstecz może sięgać organ kontrolny w celu sprawdzenia wniesienia opłaty. Skontrolowany uważał, że ustalony stan faktyczny może dotyczyć wyłącznie przeprowadzanej przy jego udziale kontroli drogowej, gdyż ani przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej ani zapisy ustawy o drogach publicznych nie przewidują zakresu kontroli obejmującego inne dni, a tylko ten dzień, w którym dokonuje się kontroli. W wyjaśnieniu z dnia 19 grudnia 2012 r. p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego stwierdził m.in., że „...na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady numer 561/2006 z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz. U. UE L z dnia 11 listopada 2006 r. z późn. zm.) kierowca prowadzący pojazd wyposażony w urządzenie rejestrujące czas pracy musi być w stanie okazać, na każde żądanie funkcjonariusza służb kontrolnych, wykresówki obejmujące bieżący dzień kontroli i poprzednie 28 dni. W przypadku przedmiotowej kontroli skontrolowany okazał dobrowolnie inspektorom Inspekcji zapisy z urządzenia rejestrującego obejmujące bieżący dzień kontroli i poprzednie 28 dni...” (okres od dnia 27.03.2012 r. do dnia 12.04.2012 r.) „...konstrukcja Krajowego Systemu Poboru Opłat umożliwia rejestrowanie naruszeń w postaci dokumentacji fotograficznej wraz z obrazem pojazdu, co z samego założenia daje możliwość weryfikacji zapisów ewidencyjnych z datą wsteczną. Przepisy prawa regulujące kwestie kontroli i uiszczania opłaty elektronicznej nie określają natomiast żadnego okresu/terminu w którego obrębie Główny Inspektor Transportu Drogowego może dokonywać czynności kontrolnych. Z tego względu kontrola SEPO możliwa jest w każdym wypadku, w którym uprawnieni funkcjonariusze mogą ustalić osobę kierującą pojazdem w dacie i godzinie zarejestrowanego naruszenia”.

Skontrolowany stwierdził ponadto, że naruszenia ustalone podczas kontroli przeprowadzonej przez ITD nie wynikały z winy kierowcy, ani z winy przedsiębiorcy, a jedynie z błędu pracownika operatora stacji benzynowej, na której dokonał rejestracji pojazdu w systemie i odebrał urządzenie. Pracownik ów miał do dyspozycji dane z dowodu rejestracyjnego i mógł popełnić błąd we wskazaniu

kategorii wagi tego pojazdu, gdyż wszystkie ciągniki siodłowe posiadają taką samą klasę wagową i operator systemu kwalifikował je obligatoryjnie jako pojazdy ciężkie, powyżej 12 ton, bez możliwości deklaracji przyczepy. Kierujący pojazdem nie wiedział tym samym, że urządzenie jest źle skonfigurowane i wymaga ingerencji ze strony użytkownika. Skoro jego pojazd jest ciągnikiem siodłowym, skontrolowany nie rozumiał dlaczego urządzenie zostało zaprogramowane z możliwością przyłączenia przyczepy. Stwierdził, że urządzenie uruchomił przy przejeździe prawidłowo oraz że ani kierowca, ani przedsiębiorca nie jest w stanie sprawdzić, czy urządzeniu przypisano odpowiednie parametry – sprawdzić można je jedynie w punkcie viaTOLL. W wyjaśnieniu z 19 grudnia 2012 r. p. Tomasz Połec Główny Inspektor Transportu Drogowego stwierdził, że podniesione przez kierującego pojazdem okoliczności

są badane jeżeli stwierdzone zostanie, iż pojazd został błędnie zarejestrowany w systemie, postępowanie zostanie umorzone.

(dowód: akta kontroli str. 1414 -1416; 1489 - 1491; 1573 -1580)

16. W okresie od 1 lipca 2011 r. do 9 października 2012 r. przeprowadzono ogółem 16.651 kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, w wyniku których wykryto 14.538 naruszeń obejmujących m.in.:(1) nie uiszczenie opłaty – 82%, uiszczenie opłat w niepełnej wysokości – 17%, niewłączenie urządzenia viaBox – 0,2%, wprowadzenie nieprawidłowych danych – 0,7%. ITD. wszczęła 13.699 postępowań i wydała 6.865 decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne na kierujących pojazdami. Suma nałożonych kar z tytułu nieuiszczenia (lub nieuiszczenia w pełnej wysokości) opłaty elektronicznej za przejazd po drogach płatnych wyniosła 22 449 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 601)

17. Zobowiązania użytkowników dróg z tytułu kar nakładanych w ramach funkcjonowania elektronicznego systemu opłat na dzień 30 września 2012 r. wynosiły ogółem 22.473 tys. zł, w tym zobowiązania nieuregulowane – 5.128,8 tys. zł. Jak wyjaśnił, w piśmie z dnia 29 listopada 2012 r., p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego, postępowania egzekucyjne są wszczynane jedynie w przypadku gdy strona nie złoży stosownego wniosku o wstrzymanie rygoru natychmiastowej wykonalności. Obecnie łączna wartość decyzji dla których wstrzymany został rygor i nie podlegają egzekucji wynosi około 4 mln zł. W pozostałych przypadkach, zostało wszczęte przez GITD postępowanie egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 696; 865)

18. Odnośnie danych o uiszczonych opłatach przez kierowców, które są przekazywane do GITD, p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego, w piśmie z dnia 29 listopada 2012 r., wyjaśnił m.in., że:

- Dane, które są przesyłane z firmy Kapsch do GITD dotyczą tylko przypadków nieuiszczenia opłat. Dane są przekazywane codziennie. Przetwarzanie informacji z firmy Kapsch dokonywane było w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 sierpnia 2011 r. przez 13 osób od 1 września 2011 r. do 30 listopada 2011 r. – przez 17 osób; od 1 grudnia 2011 r. – przez 26 osób;

- Odnośnie rzetelności otrzymywanych danych stwierdził m.in., że w procesie weryfikacji danych otrzymywanych od Kapsch ok. 22% zapisów przetworzonych przez operatorów GITD zostało odrzuconych z powodu nie kwalifikowania się pojazdu do opłaty w związku z DMC poniżej 3,5t. Liczba odrzucanych zapisów z powodu DMC poniżej 3,5 t z każdym miesiącem maleje. W październiku 2011 roku odrzuconych zostało 12 645 zapisów, a w październiku 2012 roku – 12 332, wobec otrzymanych do weryfikacji zapisów odpowiednio: 141 909 i 172 445;

- W okresie od 1 lipca 2011 roku do 30 września 2012 roku, GITD otrzymał od wykonawcy 5.144.533 zapisy ewidencyjne pochodzące z bramownic kontrolnych i naliczających, z tego 597.023 zapisów (co stanowi 11,6 % wszystkich przekazanych zapisów ewidencyjnych), które zostały anulowane z następujących powodów:

- a.) braku informacji ostrzegawczej o pobranych środkach w kwocie poniżej ustalonego progu doładowania – 17 831 zapisów ewidencyjnych, pochodzących z okresu od 1 do 4 sierpnia 2011 r. – tj. 2,99% wszystkich zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu;
- b.) wielokrotnionego naliczania opłat – 539 442 zapisów ewidencyjnych pochodzących z okresu 21 sierpnia do 3 września 2011 r., - tj. 90,35% wszystkich zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu;
- c.) blokady urzędzeń pokładowych – 10 786 zapisów ewidencyjnych pochodzących z okresu 27 – 28 grudnia 2011 r., - tj. 1,81% wszystkich zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu;
- d.) opóźnienia w aktualizacji sald – 109 zapisów ewidencyjnych pochodzących z okresu 2 - 5 lutego 2012 r., - tj. 0,02% wszystkich zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu;
- e.) błędów w działaniu algorytmów STC – 26 695 zapisów ewidencyjnych pochodzących z okresu wrzesień 2011 r. - styczeń 2012 r., - tj. 4,47% wszystkich zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu;
- f.) opóźnień w aktualizacji sald klientów – 2 160 zapisów ewidencyjnych pochodzących z okresu 4 - 11 maja 2012 r., - tj. 0,36% wszystkich zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu.

Ilości te miały wpływ na uzyskanie, określonego w porozumieniu z GDDKiA (art. 11 pkt. 6), wskaźnika procentu zapisów ewidencyjnych skutkujących wydaniem decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia kary.

Odnośnie anulowania lub korekt wcześniejszych danych, p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego poinformował kontrolujących m.in., że Strategia Czynności Kontrolnych nie przewiduje możliwości anulowania lub korygowania zapisów ewidencyjnych. Wykonawca zobowiązany jest do przesyłania zweryfikowanych zapisów ewidencyjnych – takich, które jednoznacznie wskazują na nieuiszczanie lub uiszczenie w niepełnej wysokości opłat elektronicznych. Przypadki anulowania zapisów ewidencyjnych wymienione wyżej (pkt. 21.3 protokołu kontroli) zostały zgłoszone przez wykonawcę do GITD odpowiednio:

- a) Wykonawca we wskazanym okresie zgłosił odpowiednio w terminie miesiąca od pierwotnej transakcji 471 968 zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu, tj. 79,05% wszystkich anulowań;
- b) Wykonawca we wskazanym okresie zgłosił odpowiednio w terminie dwóch miesięcy od pierwotnej transakcji 78 260 zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu tj. 13,1% wszystkich anulowań;
- c) Wykonawca we wskazanym okresie zgłosił odpowiednio w terminie trzech miesięcy od pierwotnej transakcji 5 909 zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu, tj. 1% wszystkich anulowań;
- d) Wykonawca we wskazanym okresie zgłosił odpowiednio w terminie ośmiu miesięcy od pierwotnej transakcji 20 786 zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu, tj. 3,48% wszystkich anulowań.

W piśmie z dnia 5 grudnia 2012 r. p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego stwierdził m.in., że:

„...W toku postępowań administracyjnych GITD wysyła zapytania do Kapsch dla każdego zgłoszonego do GITD zapisu ewidencyjnego w celu potwierdzenia czy istotnie naruszenie miało miejsce. Na 1917 zapytań w 825 przypadkach odpowiedź

z Kapsch wskazała na błąd w systemie, tzn. że nie miało miejsca naruszenie w uiszczaniu opłat. Oznacza to, że ok. 43% wszystkich otrzymanych z Kapsch zapisów ewidencyjnych, na podstawie których wszczęto postępowania administracyjne, okazało się być błędnych. W takich przypadkach postępowanie administracyjne zostało umorzone. Ponadto w postępowaniach administracyjnych otrzymywano od Operatora systemu wielokrotnie różne odpowiedzi, które skutkowały znacznym wydłużeniem prowadzonych postępowań. Operator czasem stwierdza, że pomimo zarejestrowania incydentu, nie zarejestrował przejazdu, taka odpowiedź przysłana została przez operatora w sprawie znak BEPO.702.43817.2011.0288 lub przesyła wiele czasem sprzecznych odpowiedzi, jak chociażby w sprawie znak BEPO.702.741.2011.0375;...”

„...W bardzo wielu przypadkach zapytań o naruszenie obowiązku opłaty, odpowiedzi udzielane przez operatora systemu elektronicznego poboru opłat pozostają w sprzeczności z danymi zawartymi w poszczególnych zapisach ewidencyjnych wygenerowanych przez system, bądź udzielane są w sposób nie odnoszący się do istoty problemu i zbyt ogólnikowy jak na potrzeby prowadzonych przez organ postępowań, co z kolei powoduje konieczność wystosowania kolejnych wezwań do wyjaśnienia zaistniałych rozbieżności ...”.

„...Jako przykład postępowania, w którym uwidocznił się patologiczny charakter współpracy z Kapsch Telematic Services Sp. z o.o., podać można sprawy o sygn. BEPO.702.276.2012.0372 oraz BEPO.702.640.2012.0375, w których organ kilkakrotnie otrzymywał od operatora sprzeczne ze sobą informacje, nieoparte żadnymi dowodami. Jednocześnie wystąpienie tych rozbieżności nie było w żaden rzeczowy sposób uzasadnione. W konsekwencji organ wydał odmienne rozstrzygnięcia (decyzję nakładającą karę pieniężną oraz decyzję o umorzeniu postępowania) w stosunku do kierujących pojazdami zarejestrowanymi na tym samym koncie viaTOLL, którzy wykonywali przejazd tym samym odcinkiem drogi w tym samym czasie - „jeden za drugim”, dysponując przy tym jedną pulą środków pieniężnych na uiszczenie opłaty elektronicznej... W związku z tym, że opisane nieprawidłowości (dotyczące 43 % spraw) uniemożliwiają szybkie i skuteczne egzekwowanie obowiązków wynikających z ustawy o drogach publicznych ... podmiot działający w imieniu GDDKiA okazał się nie być wiarygodnym źródłem informacji...Opieranie się o informacje pochodzące z niewiarygodnego źródła ... (Kapsch) ... prowadzić może do wydawania niesłusznych rozstrzygnięć... Ponadto skutkiem wydawania takich rozstrzygnięć są nadmierne koszty finansowe związane z prowadzeniem spraw na etapie sądowo-administracyjnym, jak i koszty społeczne wynikające z niesprawiedliwego traktowania osób niesłusznie ukaranych. Skrupulatne i długotrwałe prowadzenie postępowań administracyjnych, które niejednokrotnie kończą się umorzeniem, mimo iż nie jest działaniem pożądanym, w obecnym stanie rzeczy jest jedynym sposobem na uniknięcie w/w anomalii i kosztów...”.

Zdaniem p. Mirosława Maksimiuka Zastępcy Głównego Inspektora Transportu Drogowego, nie mogąc liczyć na rzetelne źródło informacji ze strony operatora zarządzającego siecią viaTOLL, działania prowadzone przez GITD w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej w wielu przypadkach skazane były na nieskuteczność.

Dokonane przez kontrolerów NIK badania dokumentacji związanej m.in. z pismami nr: GITD BEPO.702.1000.2011.0375; BEPO.702.32147.2011.0133; BEPO.702.215.2011.0136.5 oraz BEPO.702.640.2012.0375 potwierdziły zasadność podniesionych w przytoczonych wyjaśnieniach informacji na temat nieprawidłowości występujących w zakresie przekazywanych danych z sieci viaTOLL.

(dowód: akta kontroli str. 697; 865 - 871; 880 - 884; 910 - 978; 1517 - 1518)

Ustalane
nieprawidłowości

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

- Główny Inspektor Transportu Drogowego w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością wojewódzkich inspektorów transportu drogowego³⁵, nie wyeliminował przypadków niezgodnego z przepisami art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych, wielokrotnego karania kierowców za jednorazowy przejazd o charakterze ciągłym po tej samej drodze krajowej, pojazdu bez uiszczenia (lub bez uiszczenia w pełnej wysokości) opłaty elektronicznej. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały na uzależnieniu wysokości nakładanej przez inspektorów kary pieniężnej, w okresie od lipca do 14 września 2011 r., od liczby bramownic naliczających opłatę, pod którymi przejechał pojazd z naruszeniem ww. przepisów, a następnie - od 15 września 2011 r., od liczby bramownic kontrolnych (dokonujących zapisy ewidencyjne zawierające obrazy pojazdu). W ocenie NIK występowała w takich przypadkach niezgodna z prawem kumulacja kar pieniężnych, nakładanych na kierujących pojazdami, w wysokości niezgodnej z przepisami ustawy o drogach publicznych. Przywołane przepisy uzależniały bowiem nałożenie kary w wysokości ustalonej przez ustawę od zdarzenia polegającego na naruszeniu obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd po drodze płatnej, bez względu na liczbę bramownic jakie zostały na tej drodze wybudowane. Zdaniem NIK wysokość kary pieniężnej nakładanej przez ITD na kierujących pojazdami w przypadkach określonych w art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych, nie może być uzależniona zarówno od liczby bramownic z zamontowanymi na nich urządzeniami do poboru opłaty elektronicznej, jak i od liczby bramownic z zamontowanymi na nich urządzeniami do poboru i kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, znajdujących się na oznaczonej drodze krajowej, ponieważ wysokość kary ustalonej przepisami ustawy, nie może zależeć od ustalonej przez operatora sieci viaTOLL zmiennej liczby tych obiektów oraz urządzeń, jakie są na nich zawieszane³⁶.
- W 434 przypadkach postępowań administracyjnych, przeanalizowanych przez NIK, związanych z naruszeniem przepisów dot. obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, za przejazd po drodze płatnej stwierdzono, że we wszystkich tych przypadkach GITD nie zakończyła postępowania w terminach określonych w art. 35 § 1 - 3 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁷. Stan ten spowodowany był m.in. zbyt długim okresem (od 3 do 11 tygodni) przygotowywania przez ITD wystąpień, do operatora sieci viaTOLL, o weryfikację stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie uiszczania opłaty elektronicznej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nieprawidłowa interpretacja przepisów art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych, prowadząca do występowania przypadków ustalania przez inspektorów ITD wysokości kar pieniężnych, za naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, w przypadku jednorazowego przejazdu o charakterze ciągłym po tej samej drodze płatnej, jako iloczynu wysokości kary określonej w przywołanych przepisach i liczby bramownic, służących do poboru opłaty, zgodna była ze stanowiskiem prezentowanym przez GDDKiA, tj. jednostki ponoszącej

³⁵ Na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, Główny Inspektor Transportu Drogowego sprawuje nadzór nad wojewódzkimi inspektorami transportu drogowego oraz ma prawo kontroli ich działalności, a także wydawania im wiążących poleceń w tym zakresie. Zgodnie z ust. 2 pkt przywołanego artykułu Główny Inspektor Transportu Drogowego określa metody i formy wykonywania zadań przez Inspekcję, w zakresie nieobjętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy.

³⁶ W 2012 r. w ramach sieci viaTOLL funkcjonowało 40 zestawów urządzeń umożliwiających kontrolę prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, w tym 20 zestawów zamontowanych na stałe, na tzw. bramownicach kontrolnych oraz 20 zestawów przenośnych, umieszczanych w zależności od potrzeb, na bramownicach wyposażonych w urządzenia do poboru opłaty elektronicznej.

³⁷ Por. przypis nr 34.

odpowiedzialność za wdrożenie i właściwe funkcjonowanie ETS. W związku z niejednołitą interpretacją przez WITD ww. przepisów, Główny Inspektor Transportu Drogowego, w oparciu o opinię wyrażoną przez Ministra Infrastruktury, w piśmie z dnia 9 września 2011 r. skierowanym do Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad³⁸, polecił wojewódzkim inspektorom transportu drogowego, aby od 15 września 2011 r. podstawą do wszczynania postępowań administracyjnych, w zakresie naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, były tylko zapisy ewidencyjne z bramownic kontrolnych, zawierające obraz pojazdu. Działania takie w ocenie NIK są nieprawidłowe, ponieważ przepisy art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych ustalają kary za przejazd drogą krajową pojazdu i naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty, a tym samym nie uzależniają ich wysokości od liczby odcinków drogi krajowej, na których znajdują się ww. bramownice. Ustawowe pojęcie drogi zakłada, że chodzi o drogę o określonym numerze i przebiegu. Interpretacja przepisów ustawy, iż można dzielić drogę przejazdu na odcinki ograniczone bramownicami i stwierdzać tyle naruszeń przepisów o opłatach ile przejechano bramownic, jest niezgodna z celem regulacji, która operuje pojęciem drogi, a nie jej odcinka. Wielokrotne karanie za to samo przewinienie, narusza również konstytucyjną zasadę proporcjonalności, która zakłada, że ustawodawca nie może stosować sankcji nieadekwatnych lub nieracjonalnych lub niewspółmiernie dolegliwych, oderwanych od stopnia naganności zachowania jednostki. W opinii NIK kara za nieuiszczenie opłaty lub wniesienie opłaty w niepełnej wysokości jest środkiem dyscyplinującym użytkowników dróg i nie może być stosowana jako środek represyjny.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

W wyjaśnieniu z dnia 3 października 2012 r. p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego poinformował kontrolujących m.in., że:

1. Zasady współpracy z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad reguluje porozumienie zawarte w dniu 10 maja 2011 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Transportu Drogowego i Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad. Dodatkowo GITD bierze udział w cyklicznych spotkaniach grupy roboczej Enforcement, mającej na celu wzajemne uzgodnienia w zakresie czynności kontrolnych, a także w uzgadnianiu wzajemnego procesu rozliczeń kar pieniężnych;

2. Współpraca z wojewódzkimi inspektoratami transportu drogowego opierała się na oddelegowaniu 188 inspektorów ITD do wykonywania czynności kontrolnych w ramach systemu ETC oraz nadzór poprzez centrum zarządzania Mobilnych Jednostek Kontrolnych nad pracą oddelegowanych inspektorów. Inspektorzy zatrudnieni w WITD wykonywali czynności kontrolne na mocy upoważnienia Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego działającego w imieniu Głównego Inspektora Transportu Drogowego;

3. Zgodnie z art. 13l 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, jeżeli jest ono wymagane, oraz nałożenia i pobierania kar pieniężnych,

³⁸ Por. przypis nr 25.

o których mowa w art. 13k, są uprawnieni: (1) funkcjonariusze Policji, (2) inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego, (3) naczelnicy urzędów celnych i dyrektorzy izb celnych, (4) funkcjonariusze Straży Granicznej. Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przyznaje Inspekcji Transportu Drogowego roli służby wiodącej w zakresie kontroli uiszczania opłaty elektronicznej, ani nie przyznaje uprawnień nadzorczych w ww. zakresie w odniesieniu do pozostałych służb.

4. Odnosząc się do kwestii zapewnienia odpowiednich szkoleń dla funkcjonariuszy, Główny Inspektor poinformował, że funkcjonariusze Inspekcji zostali przeszkoleni przez wykonawcę systemu na podstawie porozumienia pomiędzy GITD a GDDKiA. GITD wielokrotnie postulował włączenie pozostałych służb kontrolnych do KSPO, poprzez np. tworzenie patroli łączonych. Pomysł GITD dotyczący tworzenia patroli mieszanych z innymi służbami spotkał się ze sprzeciwem ze strony GDDKiA;

(dowód: akta kontroli str. 436 - 438; 1526 - 1554)

5. W wyniku analizy wybranej korespondencji GITD związanej z włączeniem innych służb do kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych skierowanej, w okresie od 6 kwietnia 2010 r. do 28 lipca 2011 r., do Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury oraz Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad stwierdzono m.in., że:

- GITD pismem z dnia 6 kwietnia 2010 r. poinformował MI oraz GDDKiA, że kalkulacja liczby patroli niezbędnych do stałego monitoringu sieci drogowej, objętej elektronicznym systemem poboru opłat, opracowana została bez uwzględniania dodatkowych kontroli na granicach Państwa oraz że działania ITD w tym zakresie mogą być prowadzone sporadycznie.
- W odpowiedzi na ww. pismo, udzielonej przez Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad MI w dniu 19 kwietnia 2010 r. stwierdzone zostało m.in., iż wykonywanie czynności kontrolnych na granicach Państwa powinno leżeć w gestii GITD. Dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad MI zwrócił się do GITD o zaplanowanie i zorganizowanie systematycznych działań kontrolnych w rejonach wschodniej granicy państwowej;
- Zdaniem GITD, pomiędzy służbami uprawnionymi do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej (wymienionymi poza ITD w art. 13l ustawy o drogach publicznych) a GDDKiA, powinny zostać zawarte porozumienia, analogiczne do podpisanego przez GITD z GDDKiA w dniu 10 maja 2011 r.;
- W porozumieniu z dnia 10 maja 2011 r., zawartym między GITD z GDDKiA, założono m.in. wyodrębnienie w strukturze GITD Centrum Zarządzania Czynnościami Kontrolnymi.
- Pan Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego wyjaśnił, iż w Biurze ds. Elektronicznego Poboru Opłat GITD utworzona została komórka odpowiedzialna za bieżący nadzór nad MJK, a w strukturze Wydziału Inspekcji Mobilnych Jednostek Kontrolnych tego biura utworzono Stanowisko Kierowania Mobilnych Jednostek Kontrolnych. W myśl Zarządzenia Nr 28 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GITD, zadania ww. Stanowiska przejęła i realizuje Sekcja Zarządzania Mobilnymi Jednostkami Kontrolnymi. Pracownicy Sekcji Zarządzania MJK zabezpieczają działania MJK od dnia 1 lipca 2011 roku w systemie ciągłym tj. 24 godzinnym przez 7 dni w tygodniu.
- GITD zaproponował m.in. zorganizowanie pracy zespołów do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, złożonych z inspektorów ITD oraz funkcjonariuszy pozostałych służb wymienionych w art. 13l ustawy

o drogach publicznych Zdaniem GITD tworzenie takich zespołów pozwoliłoby na zwiększenie liczby załóg, umożliwiając w dalszej perspektywie wprowadzenie drugiej zmiany do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej w ciągu doby;

- GITD poddał GDDKiA do rozważenia rozwiązanie, polegające na udostępnieniu innej służbie (wymienionej poza ITD w art. 13l ustawy o drogach publicznych) określonej liczby MJK. GITD zadeklarował przy tym gotowość podjęcia współpracy z innymi służbami kontrolnymi w sposób i na zasadach wskazanych przez MI;
- GITD uznał za wskazane przekazywanie również informacji nt. kontroli wnoszenia opłaty elektronicznej do ww. służb, wymienionych w art. 13l ustawy o drogach publicznych;
- GDDKiA poinformowała GITD, że nie otrzymała z MI żadnych wiążących decyzji ani dyspozycji o włączeniu innych służb do prowadzenia czynności kontrolnych związanych z prawidłowością uiszczania opłaty elektronicznej. Decyzja o tym, czy i na jakich zasadach funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej lub Służby Celnej mogliby z inspektorami ITD pełnić służbę w ramach wspólnych patroli, zdaniem GDDKiA, powinna być uzależniona od indywidualnych rozmów GITD z każdą ze służb oraz stosownych uzgodnień w tym zakresie z Ministrem Infrastruktury.

(dowód: akta kontroli str. 567 - 570; 698; 813 - 814 716; 1555 - 1570; 1521 - 1522)

6. Odnośnie Strategii Czynności Kontrolnych, wymienionej w art. 4 pkt. 9 i art. 5 Porozumienia GITD z GDDKiA, p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego wyjaśnił, iż GITD opracowuje kwartalne plany działań GITD od dnia 1 lipca 2011 r. Dotychczas opracowano 2 plany kwartalne na 2011 r. i 4 - na 2012 r. Zakładane w planach wskaźniki skuteczności, tj. objęcia ok. 50 km drogi płatnej zakresem kontroli jednej MJK, liczby kilometrów drogi płatnej przypadająca na jedną MJK - ok. 35 km, liczby MJK na przejściach granicznych nie mniejszej niż 6 oraz skuteczności w wydawaniu decyzji administracyjnych na poziomie nie mniejszym niż 95% zweryfikowanych zapisów ewidencyjnych o naruszeniach są zgodne z zapisami art. 11 porozumienia z GDDKiA. W kwestii wykonania zakładanych wskaźników, p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego wyjaśnił, że w oparciu o powyższe wskaźniki ustalono na dzień rozpoczęcia działań kontrolnych, ogólną liczbę pojazdów przeznaczonych do mobilnej kontroli SEPO - 94 MJK. Od dnia 1 lipca 2012 r. rozszerzono sieć dróg płatnych o kolejne odcinki (około 240 km) bez zwiększenia liczby pojazdów MJK, co spowodowało obniżenie wymienionych powyżej wskaźników skuteczności działań kontrolnych.

Zgodnie z porozumieniem z GDDKiA z dnia 10 maja 2011 r., plany działalności kontrolnej GITD w zakresie dotyczącym kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej miały być zatwierdzane przez Ministra Infrastruktury. Stwierdzono, że opracowane przez GITD plany ww. kontroli nie zostały zatwierdzone przez Ministra Infrastruktury. W wyjaśnieniu z dnia 19 grudnia 2012 r. p. Tomasz Poleć Główny Inspektor Transportu Drogowego poinformował m. in., że zgodnie z art. 4 ust. 9 Porozumienia z dnia 10 maja 2011 roku zawartego pomiędzy Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, Plany Czynności Kontrolnych z zakresu elektronicznego poboru opłat zostały przedstawione do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw transportu. Pierwszy plan kontroli pismem Nr GI-074-10/2011 z dnia 3 marca 2011 r. został przedstawiony Ministrowi Infrastruktury do zatwierdzenia w odpowiedzi na pismo Nr TA-5ag-078-724/2011, w terminie wynikającym z zawartego Porozumienia. Kolejny plan zostały przedłożony do zatwierdzenia przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w dniu

23 października 2012 r. Do chwili obecnej GITD nie otrzymało informacji zwrotnej o zatwierdzeniu lub odrzuceniu ww. Planów Czynności Kontrolnych. Nie zgłoszono również żadnych uwag w tym przedmiocie. Plany kontrolne oraz wszystkie działania związane z systemem elektronicznego poboru opłat były jednak na bieżąco omawiane w ramach współpracy z Ministerstwem Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad.

(dowód: akta kontroli str. 698; 814; 817 - 829; 146 - 1547; 1415 - 1416; 1523 - 1524; 1580)

7. Odnośnie kontroli GITD w rejonach granicznych p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego wyjaśnił m.in., że kontrola następowała poprzez wysyłanie zespołów kontrolnych w rejony przejść granicznych: Elbląg – Grzechotki, Olsztyn – Bezledy, Kuźnica, Bobrowniki, Terespol, Dorohusk, Hrebenne. Zadania kontrolne w ramach SEPO realizowane były również na odcinkach dróg płatnych znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie przejść granicznych z Republiką Ukrainy (DK4 Rzeszów – Tywonia, DK77 Radymno – Przemyśl). W ramach realizacji czynności kontrolnych na granicy z państwami członkowskimi UE zespoły kontrolne działały w następujących rejonach: Suwałki – Budzisko, Krosno – Barwinek, Cieszyn – Bielsko-Biała, Zgorzelec – Bielany Wrocławskie, Olszyna – Golnice, rejon przejścia granicznego w Świecku, powiat słubicki oraz autostrada A2 do granicy z Niemcami, Kolbaskowo – Kijewo – Goleniów, rejon portu morskiego w Gdyni.

(dowód: akta kontroli str. 698; 814; 813 - 817)

8. Zgodnie z porozumieniem zawartym między GITD i GDDKiA w dniu 10 maja 2011 r. (art. 5 pkt.4) operator sieci viaTOLL (Konsorcjum Kapsch) miał dostarczyć GITD Strategię Czynności Kontrolnych. W wyjaśnieniu z dnia 29 listopada 2012 r. p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego stwierdził, że Strategia Czynności Kontrolnych została przekazana do GITD w dniu 24 listopada 2010 roku. Ostateczna wersja, uzgodniona na kolejnych spotkaniach grup roboczych, została przekazana jako załącznik do porozumienia pomiędzy GDDKiA i GITD w dniu 10 maja 2011 roku.

(dowód: akta kontroli str. 698; 872)

9. Oprogramowanie informatyczne umożliwiające wykonywanie czynności w toku postępowań administracyjnych i wystawianie decyzji administracyjnych (art. 4 pkt 19 porozumienia między GITD i GDDKiA z dnia 10 maja 2011 r.) zostało opracowane do końca czerwca 2011 roku i weszło do eksploatacji w dniu 1 lipca 2011 r. Pierwsze zapisy ewidencyjne z firmy Kapsch zostały zarejestrowane w dniu 2 lipca 2011 r. z chwilą uruchomienia systemu przez Kapsch.

(dowód: akta kontroli str. 698; 872)

10. Zgodnie z porozumieniem między GITD i GDDKiA (art. 11 pkt. 4), czas między otrzymaniem przez GITD zapisów ewidencyjnych od Kapscha, a podjęciem czynności polegających na ustaleniu, kto był kierującym pojazdem w czasie popełnienia naruszenia, w szczególności wysłania stosownego zapytania do CEP i CEK, nie powinien przekraczać doby roboczej. W wyjaśnieniu z dnia 29 listopada 2012 r. p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego poinformował m.in., że czas pomiędzy otrzymaniem przez GITD zapisów ewidencyjnych od wykonawcy a ustaleniem kto był kierującym pojazdem w czasie popełnienia naruszenia jest różny i zależy od terminu otrzymania z CEP informacji kto jest właścicielem pojazdu. Jednej doby nie przekracza czas, w którym GITD, po otrzymaniu zapisu ewidencyjnego od Kapsch, podejmuje czynności polegające na ustalaniu, kto był kierującym pojazdem.

(dowód: akta kontroli str. 698; 872; 1547)

11. Odnośnie przekazywania wykonawcy w cyklu nie rzadziej niż dwa razy w tygodniu, informacji zwrotnych dotyczących m.in. kategorii pojazdu, zwolnień z opłat, błędów w zapisach ewidencyjnych oraz danych z faktycznych ustaleń kontroli MJK (art. 11 pkt. 5 w związku z art. 4 pkt. 16 i 17 porozumienia między GITD i GDDKiA), p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego poinformował w piśmie z dnia 29 listopada 2012 r. m.in., że informacje zwrotne w tym zakresie są przekazywane do wykonawcy na bieżąco, po otrzymaniu i zweryfikowaniu zapisu ewidencyjnego oraz po utworzeniu zapisu ewidencyjnego w MJK lub ręcznej korekcie danych kontrolowanego pojazdu.

(dowód: akta kontroli str. 698; 872; 1526 - 1554)

12. W porozumieniu między GITD i GDDKiA z dnia 10 maja 2012 r. (art. 11 pkt. 6) ustalono m.in., że nie mniej niż 95% zapisów ewidencyjnych będzie skutkowało wydaniem decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia kary. W piśmie z dnia 29 listopada 2012 r. p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego podał, że uzyskany wskaźnik, który pokazuje jaki procent zapisów ewidencyjnych zakończony jest wydaniem decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia kary w stosunku do wszystkich zweryfikowanych zapisów ewidencyjnych wynosi 94,89%. Przyczyną uzyskania wskaźnika niższego niż zakładany w porozumieniu jest duża ilość błędnych zapisów ewidencyjnych otrzymanych od Kapsch w początkowym okresie funkcjonowania systemu.

(dowód: akta kontroli str. 698; 873; 1547)

13. Wartość kar pieniężnych, nałożonych z tytułu nieprawidłowości w zakresie wypełniania obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po drogach płatnych, uregulowanych w terminie przez kierowców krajowych wyniosła w 2011 r. – 5.750,737 tys. zł, a w 2012 r. – 7.191,1 tys. zł.

Liczba decyzji administracyjnych o nałożeniu kar pieniężnych z tytułu nieprawidłowości w zakresie wypełniania obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po drogach płatnych, rozpatrywanych przez GITD w ramach II instancji, wyniosła w 2011 r. – 1.464, a w 2012 r. – 2.067. Do dnia 16 listopada 2012 r. liczba ww. kar pieniężnych, uchylonych decyzją organu II instancji, wyniosła 524 (o łącznej wartości 2.556 tys. zł).

Liczba ww. kar, w stosunku do których wystawiono tytuł wykonawczy, wyniosła w 2011 r. 515, a ich wartość – 1.690,9 tys. zł. W 2012 r. liczba kar wyniosła 544, a ich wartość 1.581,9 tys. zł.

Liczba ww. kar zakończonych w 2011 r. skuteczną egzekucją wyniosła 126, a ich wartość 264,4 tys. zł. W 2012 r. liczba kar wyniosła 635, a ich wartość 794,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 698; 873)

14. W art. 12 Porozumienia zawartego pomiędzy GITD i GDDKiA w dniu 10 maja 2012 r. ustalono, że GITD będzie sporządzać i przekazywać do GDDKiA w terminie 5 dni roboczych po zakończeniu miesiąca, raporty dotyczące realizowanych miesięcznie czynności kontrolnych. Stwierdzono, że na 16 raportów dotychczas przekazanych GDDKiA, 3 raporty (za lipiec i wrzesień 2011 r. oraz październik 2012 r.) zostały przekazane z opóźnieniem sięgającym odpowiednio 22, 5 i 5 dni, w stosunku do zasad przyjętych w ww. Porozumieniu.

Pan Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego wyjaśnił w piśmie z dnia 29 listopada 2012 r., iż takie wykazy są przekazywane ustnie podczas regularnie organizowanych spotkań operacyjnych grupy roboczej ds. kontroli (tzw. Enforcement).

(dowód: akta kontroli str. 698; 873 - 879; 1525)

15. Dokonując oceny współpracy GITD z wykonawcą i GDDKiA, p. Mirosław Maksimiuk Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego poinformował w piśmie z dnia 29 listopada 2012 r. m.in., iż mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia, stwierdzić należy, iż współpraca z GDDKiA oraz Wykonawcą może być oceniona jako poprawna. Jako aspekt negatywny wskazano przekazywanie przez Wykonawcę informacji o błędach w systemie już po przekazaniu do GITD naruszeń, zaś zwłaszcza po wszczęciu postępowania w przedmiocie nałożenia kary.

(dowód: akta kontroli str. 699; 1316 - 1317; 1318 -1320)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Podjęte przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego działania w zakresie włączenia do wdrożonego, pomimo braków kadrowych, systemu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, innych organów upoważnionych do takich działań na podstawie art. 13l ustawy o drogach publicznych, nie przyniosły rezultatów. Brak wyposażenia w MJK, a tym samym z możliwości bieżącego korzystania przez te służby z informacji, przetwarzanych w ramach sieci viaTOLL, na temat uiszczania opłaty elektronicznej za przejazd po drogach płatnych, ograniczał w zasadzie możliwości kontrolne funkcjonariuszy Policji, Służby Granicznej i Służb Celnych, do stwierdzenia czy pojazd wyposażony został w urządzenie viaBox, umożliwiające naliczanie tej opłaty.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Głównego Inspektora Transportu Drogowego w badanym obszarze.

4. Rozpatrywanie skarg i odwołań w obszarze dotyczącym nakładania kar związanych z uiszczaniem opłat drogowych

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym GITD, który stanowi załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr28/2011 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 19.07.2011 r., do zadań Wydziału Prezydialnego w Gabinetcie Głównego Inspektora należy m.in.:

- sporządzanie protokołu z przyjęcia skargi, ewidencjonowanie skarg oraz przygotowanie, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi, odpowiedzi na skargi, wnioski i zapytania;
- przyjmowanie interesantów w sprawach skarg i wniosków oraz organizowanie przyjęć przez Głównego Inspektora osób zgłaszających się w sprawach skarg i wniosków.

(dowód: akta kontroli str.17 - 28)

GITD (Gabinet Głównego Inspektora) prowadzi rejestr skarg i wniosków, które wpływają do urzędu. Stwierdzono, że w „Rejestrze skarg i wniosków w 2011 r.” zarejestrowanych zostało 16 pism, w tym jedna skarga dotycząca nałożenia kary pieniężnej za brak urządzenia viaBox. Skarga przekazana została do GITD przez Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Departament Transportu Drogowego) w dniu 16 listopada 2011 r. W odpowiedzi na ww. skargę GITD poinformował skarżącego, pismem z dnia 13 grudnia 2011 r. m.in., że w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy została wydana decyzja z dnia 18 października 2011 r. o utrzymaniu zaskarżonej decyzji w mocy.

(dowód: akta kontroli str.1000-1002)

W „Rejestrze skarg i wniosków w 2012 r.” odnotowano 42 pisma, z których 9 skarg GITD przekazała zgodnie z właściwością do rozpatrzenia przez GDDKiA (w tym

3 skargi dotyczyły wadliwego działania systemu viaTOLL i awarii urządzenia viaBox), a jedną skargę do MTBiGM), o czym poinformowano osoby, które złożyły skargi.

Analiza 3 z ww. skarg dotyczących funkcjonowania ITD wykazała m.in. że;

1. Pismo z dnia 17 lipca 2012 r.: skarga na BEPO za wszczęcie dwóch postępowań o to samo naruszenie. Wyjaśniono stronie, iż toczące się postępowania dotyczą dwóch różnych naruszeń, oraz pouczone zainteresowanego, iż do pozostałych zarzutów organ odniesie się w decyzjach;
2. Pismo z dnia 30 sierpnia 2012 r. - skarga na otrzymanie wezwania po uiszczeniu opłaty. Odpowiedz wysłana w dniu 30 sierpnia 2012 r. - skarga rozpatrzona negatywnie;
3. Pismo – skarga na czynności inspektorów w związku z kontrolą SEPO, w dniu 23 sierpnia 2012 r. Skargę skierowano do WITD we Wrocławiu prośbę o wyjaśnienia. Główny Inspektor Transportu Drogowego, decyzją z dnia 24 października 2012 r. utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

(dowód: akta kontroli str.1003 - 1080)

Zastępca Dyrektora Biura Prawnego GITD w piśmie z dnia 16 stycznia 2012 r., skierowanym do pracowników Biura Prawnego, określiła sposób postępowania przy prowadzeniu postępowań administracyjnych dot. nieuiszczenia opłaty elektronicznej. W piśmie tym zwróciła się m.in., o:

1. Dokładnie przeglądanie akt, gdyż w aktach mogą być dwie decyzje lub akta sprawy nie odnoszące się do wniosku;
2. Badanie każdorazowo podstaw prawnych zaskarżonej decyzji. Decyzja nie koniecznie musi dotyczyć braku opłaty - kara mogła zostać nałożona np. za niesprawne urządzenie. Zdarza się, że jedna decyzja zawiera kilka podstaw prawnych;
3. Wskazywanie daty odpowiedzi firmy Kapsch w decyzji. Jeżeli było kilka odpowiedzi, ale nie sprzecznych między sobą, to należy je wszystkie wskazać w decyzji. Jeżeli są sprzeczne odpowiedzi między sobą do tej samej sprawy, sprawa wymaga dodatkowego wyjaśnienia;
4. Ustalenie, jeżeli mamy informacje jedynie o bramownicach, na jakim odcinku dróg krajowych wymienionych w rozporządzeniu ws. dróg krajowych lub ich odcinków za które pobiera się opłatę elektroniczną, zostały one usytuowane;
5. W przypadku udzielenia sprzecznych odpowiedzi przez Kapsch Telematic Service Sp. z o.o. w Warszawie, wezwanie osoby która się podpisała pod odpowiedziami do przesłuchania w charakterze świadka. Termin należy wyznaczać z wyprzedzeniem półtora miesiąca z uwagi na konieczność zawiadomienia strony lub jej pełnomocnika.

(dowód: akta kontroli str.1108 - 1113)

2. W Biurze Prawnym GITD prowadzone są „Dzienniki Korespondencyjne” za rok 2011 (szt. 2) od dnia 8 sierpnia 2011 r. do dnia 27 grudnia 2011 r. oraz za rok 2012 (szt. 2) od dnia 4 stycznia 2012 r. do dnia 23 listopada 2012 r. Na podstawie ww. dokumentów stwierdzono, że do Biura Prawnego GITD w 2011 r. wpłynęło 1.411 odwołań, a w 2012 r. (do dnia 23.11.2012 r.) 1300. Odwołania dotyczyły wniosków o ponowne rozpatrzenie spraw związanych z naruszeniem obowiązku uiszczenia wymaganej opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych.

(dowód: akta kontroli str.1114 - 1133)

Analizy dokumentacji 21 odwołań dotyczących wniosków o ponowne rozpatrzenie spraw, związanych z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, za

przejazd po drogach krajowych wykazała³⁹, że przekroczony został termin rozpatrzenia tych spraw, ustalony przepisami art. 35 § 1 - 3 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁰. Przeciętny okres postępowania wynosił 176 dni, przy czym najdłuższy okres rozpatrywania odwołań wynosił 418 dni, a najkrótszy – 47 dni. We wszystkich zbadanych 21 przypadkach uchylono zaskarżoną decyzję i postępowania zostały ostatecznie umorzone. Dyrektor Biura Prawnego GITD wyjaśniła, iż: *„...w postępowaniach administracyjnych, ujętych w zestawieniach za rok 2011 r. i 2012 r., termin rozpatrzenia sprawy w mojej ocenie został dochowany. Stosownie bowiem do art. 35 k.p.a. do terminów rozpatrzenia sprawy określonych w przepisach art. 35 § 1 - 4 k.p.a. nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. W każdym postępowaniu, w którym podnoszono, że uiszczono wymaganą opłatę elektroniczną, prowadzone było postępowanie dowodowe na ww. okoliczność. Kapsch Telematic Services wzywana była do wskazania, czy wymagana opłata została za konkretny przejazd po danym odcinku drogi krajowej uiszczona czy też nie. W praktyce pojawiał się problem z brakiem odpowiedzi Kapsch Telematic Services Sp. z o. o. na wezwania Głównego Inspektora Transportu Drogowego lub udzielania odpowiedzi po terminie. Trzykrotnie w 2011 r. GITD zwracał się na piśmie do Kapsch Telematic Services Sp. z o. o. z prośbą o terminowe udzielanie odpowiedzi na wezwania Głównego Inspektora Transportu Drogowego przesyłane w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych. Ponadto w sprawach, w których operator systemu nie udzielił wymaganej odpowiedzi Główny Inspektor Transportu Drogowego nakładał na Kapsch Telematic Services Sp. z o. o. grzywnę w wysokości 50 zł, a następnie 200 zł. Ponadto w sprawach dotyczących nałożenia kary pieniężnej w wyniku kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, jeżeli strona wystąpiła z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, wstrzymywany był rygor natychmiastowej wykonalności decyzji. Oznacza to, że strona nie poniosła z tytułu długotrwałego postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy żadnych strat finansowych związanych z obowiązkiem uiszczenia nałożonej kary pieniężnej”*.

1. Dyrektor Biura Prawnego GITD przedłożyła ponadto kontrolującym zestawienie obejmujące liczbę i rodzaj czynności administracyjnych wykonanych przez GITD w sprawach dotyczących wniosków stron o ponowne rozpatrzenie spraw związanych z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej⁴¹. Stwierdzono, że Biuro Prawne GITD w 2011 r. przestało w celu wyjaśnienia tych sprawach 3.706 pism, z których znaczna część dotyczyła korespondencji z Kapsch Telematic Service Sp. z o. o., prowadzonej w celu ustalenia stanu faktycznego. Korespondencja z Kapsch Telematic Service Sp. z o. o. przekroczyła w 2012 r. 1.800 wezwania oraz 128 pism związanych z przesłuchaniem w charakterze świadka przedstawiciela ww. spółki W 871 przypadkach zawiadomiono strony o nowym materiale dowodowym, a w 3.176 przypadkach przesłano zawiadomienia o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str.1134 - 1165; 1166 - 1185)

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

2. Przeciętny okres skontrolowanych 21 postępowania odwoławczych dot. wniosków o ponowne rozpatrzenie spraw, związanych z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych, wynosił ok. 176 dni, a w skrajnym przypadku 418 dni. Tym samym przekraczał, ustalony przepisami Kodeksu

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

³⁹ Próbę dobrano celowo, na podstawie kryterium najczęściej występującego przedmiotu odwołań.

⁴⁰ Por. przypis nr 34.

⁴¹ Obejmujące okres od lipca 2011 r. do 31 października 2012 r.

postępowania administracyjnego, termin przewidziany na rozpatrzenie takich spraw, wynoszący w skomplikowanych przypadkach 2 miesiące od wszczęcia postępowania. Stan taki przy rygorze natychmiastowej wykonalności kary⁴² nakładanej na kierujących pojazdami, w przypadku naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, stawił osoby wnoszące odwołania od decyzji administracyjnych w niekorzystnej sytuacji, biorąc pod uwagę, że wszystkie ze zbadanych (zaskarżonych) decyzji zostały uchylone.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki kontrolowanej w badanym obszarze.

Opis stanu faktycznego

5. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej

Zarządzeniem Nr 78/2011 Dyrektora Generalnego z dnia 21 lipca 2011 r. wprowadzono regulamin prowadzenia kontroli wewnętrznej. Regulamin wszedł w życie w dniu 3 sierpnia 2011 r.

W Regulaminie prowadzenia kontroli wewnętrznej zapisano m.in., że: - § 3. Kontrola wewnętrzna przeprowadzana jest na podstawie rocznego planu kontroli; - § 4 pkt 5. Roczny plan kontroli powinien w szczególności określać: rodzaj kontroli, nazwę komórki kontrolowanej i termin kontroli.

(dowód: akta kontroli str.1195 - 1207)

Na mocy regulaminu organizacyjnego nadanego GITD zarządzeniem Głównego Inspektora Transportu Drogowego 58/20 z dnia 15 grudnia 2011 r. komórką odpowiedzialną za kontrolę inspekcyjną (obejmującą działalność WITD) był Wydział Kontroli Inspekcyjnej w Biurze Nadzoru Inspekcyjnego (BIN). Biuro to upoważnione zostało do przeprowadzania ww. kontroli, na podstawie zarządzenia Głównego Inspektora Transportu Drogowego nr 26 / 201 w sprawie kontroli wojewódzkich inspektorów transportu drogowego. W zarządzeniu tym ustalono m.in., że: „ § 3 pkt.1 Kontrola może odbywać się w formie: 1) kontroli wewnętrznej, której celem jest sprawdzenie działalności wojewódzkiego inspektora; 2) kontroli inspekcyjnej, której celem jest sprawdzenie sposobu wykonania zadań przez inspektorów oraz działalności wojewódzkiego inspektora w zakresie nadzoru nad wykonaniem tych zadań.

W § 4 pkt.1 zarządzenia ustalono, że Dyrektor BNI opracowuje roczny plan kontroli wewnętrznych problemowych oraz kontroli inspekcyjnych na podstawie dokonanych analiz, propozycji zgłoszonych przez dyrektorów biur GITD oraz zagadnień wskazanych przez Głównego Inspektora oraz Zastępcę Głównego Inspektora.

(dowód: akta kontroli str.1208 - 1236)

Zarządzeniem nr 19 / 2012 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 14 maja 2012 r. w sprawie powołania Zespołu monitorowania zagrożeń, utworzony został Zespół, do którego zadań należy przeprowadzanie kontroli wewnętrznej w jednostkach organizacyjnych Inspekcji, prowadzenie kontroli pracy inspektorów Inspekcji w szczególności w formie kontroli inspekcyjnej, a także sporządzanie dokumentacji pokontrolnej, nadzór nad realizacją wdrażanych dyrektyw UE w WITD, dotyczących standardowych procedur kontroli drogowych w transporcie drogowym. Ponadto współpraca z innymi organami kontroli w zakresie ustalania sposobu współdziałania, ramowych planów wspólnych kontroli oraz zakresu i sposobu wymiany informacji, a także inne ujęte w Regulaminie Organizacyjnym GITD.

(dowód: akta kontroli str.1237 - 1239)

⁴² Wynoszącym, na podstawie przepisów art. 13k ust. 5 i 6 ustawy o drogach publicznych, do 21 dni od dnia nałożenia kary.

Zarządzeniem Nr 44/2011 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 3 października 2011 r. ustalono zasady kontroli zarządczej, procedury zarządzania ryzykiem oraz wprowadzenia Karty Audytu Wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str.1240 - 1256)

W Biurze Finansów i Kadr w Wydziale ds. Obsługi prawnej funkcjonuje Samodzielne Stanowisko ds. Audytu Wewnętrznego (podlegające bezpośrednio GI), a także Wieloosobowe Stanowisko ds. Kontroli podlegające Dyrektorowi Biura Finansów i Kadr (BFK). Do zadań Samodzielnego Stanowiska ds. Audytu należy: identyfikowanie i monitorowanie procesów zachodzących w Inspektoracie, prowadzenie zadań audytowych przeprowadzanych zgodnie z rocznym planem audytu a w przypadkach uzasadnionych poza rocznym planem audytu, prowadzenie rocznych zadań audytowych, prowadzenie czynności sprawdzających, prowadzenie analizy i oceny adekwatności, efektywności i skuteczności kontroli zarządczej w obszarze ryzyka objętym sprawdzeniem. Natomiast do zadań Wieloosobowego Stanowiska ds. Kontroli należy: sporządzanie planów, projektów oraz programów kontroli, przeprowadzanie kompleksowych, problemowych lub sprawdzających kontroli planowych i doraźnych w komórkach i jednostkach organizacyjnych zewnętrznych prowadzonych w Inspektoracie, a także sporządzanie, na podstawie przeprowadzanych kontroli protokołów i sprawozdań oraz formułowanie wniosków a także zleceń dla Dyrektora Generalnego i Głównego Inspektora Transportu Drogowego oraz Dyrektorów kontrolowanych komórek organizacyjnych. Audytorzy wewnętrzni a także osoby zatrudnione na stanowisku właściwym ds. kontroli zarządczej w zakresie realizowanych zadań audytowych oraz kontroli podlegają bezpośrednio Głównemu Inspektorowi, a organizacyjnie - Dyrektorowi Generalnemu, który zapewnia warunki niezbędne do niezależnego obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego oraz kontroli.

(dowód: akta kontroli str.440 - 441; 1257 - 1276)

W Biurze ds. Elektronicznego Poboru Opłat w Wydziale Inspekcji Mobilnych Jednostek Kontrolnych funkcjonuje Sekcja Zarządzania MJK. Sekcja prowadzi stały nadzór i kontrolę nad rozmieszczeniem MJK w terenie oraz działaniem inspektorów dokonujących kontroli w ramach KSPO. Dokonuje kontroli naruszeń, rejestrowane są na stałych punktach kontrolnych oraz podejmuje decyzje o kierowaniu w odpowiednie miejsca MJK. Gromadzi raporty MJK o liczbie skanowanych i skontrolowanych pojazdów oraz wykonuje zadania związane z analizą danych dot. negatywnych zjawisk i naruszeń przepisów w zakresie elektronicznego poboru opłat, analizą danych gromadzonych w Centralnej Ewidencji Naruszeń w zakresie możliwości wykorzystania ich do prowadzenia postępowań administracyjnych. Kieruje MJK w zakresie podejmowania decyzji o sposobie i czasie wykonywania zadań kontrolnych, jak również wysyła informacje o wykrytym naruszeniu do MJK i do jednostek innych organów kontroli. Podejmuje decyzje o dyslokacji MJK na terenie całego kraju, stałe utrzymuje łączności z MJK za pomocą środków teleinformatycznych, podejmuje bieżące decyzje operacyjne, a także wydaje polecenia służbowe Inspektorom Inspekcji będących na służbie.

(dowód: akta kontroli str.441 - 442)

„Plan kontroli inspekcyjnych oraz wewnętrznych Biura Nadzoru Inspekcyjnego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego z zakresu działalności inspekcyjnej w wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego na rok 2011”, zatwierdzony w dniu 15 grudnia 2010 r. przez p. Tomasza Polcia Głównego Inspektora Transportu Drogowego”, nie przewidywał kontroli związanych z wypełnianiem przez WITD zadań w zakresie prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej.

Na podstawie „Sprawozdania z działalności kontrolnej Wydziału do Spraw Kontroli Inspekcyjnej w Biurze Nadzoru Inspekcyjnego za 2011 rok” ustalono, że komórka ta nie przeprowadzała w 2011 r. kontroli związanych z wypełnianie przez WITD zadań w zakresie prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str.1277 - 1287)

„Plan kontroli inspekcyjnych oraz wewnętrznych Biura Nadzoru Inspekcyjnego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego z zakresu działalności inspekcyjnej w wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego na rok 2012”, zatwierdzony w dniu 12 grudnia 2011 r. przez p. Tomasza Polcia Głównego Inspektora Transportu Drogowego”, nie przewidywał kontroli związanych z wypełnianie przez WITD zadań w zakresie prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. Ustalał natomiast w ramach kontroli inspekcyjnych: 2 kontrole obejmujące obserwację wykonywania czynności kontrolnych przez inspektora, bez jego wiedzy; 30 kontroli polegających na uczestniczeniu w czynnościach kontrolnych wykonywanych przez inspektora oraz 8 kontroli dot. analizy dokumentów sporządzonych przez inspektora lub jego przełożonego.

(dowód: akta kontroli str. 442; 1277 - 1289)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegająca na nieuwzględnieniu w planach kontroli inspekcyjnej GITD nowych zadań związanych z realizacją przez WITD kontroli dot. prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK brak działań kontroli inspekcyjnej w obszarze nałożonych na WITD nowych zadań, związanych z kontrolą prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, wpływał negatywnie na funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w ITD, którą zgodnie z przepisem art. 52 ust. 1 ustawy o transportu drogowego kieruje Główny Inspektor Transportu Drogowego przy pomocy podległego mu GITD oraz delegatur terenowych GITD.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność jednostki kontrolowanej w badanym obszarze.

IV. Wnioski pokontrolne

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji administracyjnych o nałożeniu kar pieniężnych na kierujących pojazdami, w przypadkach określonych przepisami art. 13 k ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, polegających na uzależnieniu wysokości kary za jednorazowy, nieprzerwany przejazd po drodze objętej opłatą elektroniczną, bez uiszczenia lub bez uiszczenia tej opłaty w pełnej wysokości, od liczby znajdujących się na drodze urządzeń kontrolnych, zawieszonych na wybudowanych w pasie drogowym bramownicach.
2. Podjęcie działań mających na celu skrócenie czasu postępowań odwoławczych od decyzji administracyjnych o nałożeniu kary pieniężnej, wydanych na podstawie przepisów art. 13 k ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, w celu dostosowania okresu rozpatrywania wniosków o ponowne rozpatrzenie takich spraw do terminów ustalonych przepisami art. 35 § 1 - 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

3. Prowadzenie dalszych działań mających na celu zapewnienie prawidłowości funkcjonowania systemu kontroli uiszczania opłaty elektronicznej.

4. Uwzględnianie w planach kontroli wewnętrznej i inspekcyjnej zadań ITD, związanych z kontrolą prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia **12** lutego 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

