



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-36-02/2012
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 Delegatura w Katowicach
Kontroler	Ryszard Pucek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83549 z dnia 08 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1 i 2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Katowicach, ul. Żeliwna 38, 40-599 Katowice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogusław Piotrowski, Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Katowicach ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

WITD w Katowicach przygotowano do realizowania zadań określonych ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴, w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych w ramach Krajowego Systemu Poboru Opłat Drogowych⁵. Posiadał przeszkolone kadry oraz odpowiednie wyposażenie techniczne. Inspektorzy realizowali zadania zgodnie z zasadami ustalonymi przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego⁶ oraz stosowali obowiązujące wzory dokumentów. Śląski Inspektor Wojewódzki opracował i wprowadził rozwiązania zapewniające funkcjonowanie kontroli wewnętrznej i zapobiegające powstawaniu mechanizmów korupcyjnych.

Nieprawidłowością, w ocenie NIK, w związku z brakiem jednoznacznych uregulowań prawnych, było wielokrotne, uzależnione od ilości miniętych bramownic, karanie kierujących pojazdem samochodowym za nieuiszczenie w całości lub w części opłaty elektronicznej w przypadku nieprzerwanego charakteru przewozu po tej samej drodze. W stwierdzonych 35 takich przypadkach inspektorzy WITD, za więcej niż jeden incydent⁷, naliczyli łącznie 132 000 zł kar.

¹ Zwany dalej „WITD”.

² Zwany dalej „Śląski Inspektor Wojewódzki”

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

⁴ Dz. U. z 2007 Nr 19 poz.115 ze zm.

⁵ Zwany dalej „KSPO”.

⁶ Zwany dalej „GITD”

⁷ Incydent – zdarzenie polegające na zarejestrowaniu przez urządzenia do kontroli wnieśienia opłaty (odbiornik na bramownicy) braku połączenia z urządzeniem zainstalowanym w pojeździe lub wykryciu braku takiego urządzenia w pojeździe przez urządzenie skanujące, zainstalowane w mobilnej jednostce kontrolnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie wypełniania zadań związanych z funkcjonowaniem KSPO

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

Opis stanu faktycznego

1.1.1. WITD posiadała 8 pojazdów specjalnych do prowadzenia kontroli uiszczania opłat za przejazd po drogach płatnych - jednostek kontroli mobilnej, wyposażonych poza urządzeniami biurowymi (komputer, skaner, drukarka) również m.in. w skanery do wykrywania pojazdów, w których urządzenie elektronicznego wnoszenia opłat „viaBOX” nie funkcjonowało (tj. nie było zainstalowane lub nie było włączone). Pojazdy te WITD otrzymała nieodpłatnie w dniu 27 czerwca 2011 r. od GITD, na czas określony, tj. do upływu 3 lat lub do osiągnięcia przez dany pojazd przebiegu 400 tys. km.

(dowód: akta kontroli str. 4)

1.1.2. WITD, na dzień 30 czerwca 2011 r., zatrudniała 49 inspektorów, z których 48 do września 2011 r. przeszkolono⁸ w zakresie obsługi urządzeń służących do kontroli uiszczania opłat drogowych przez przedstawiciela firmy Kapsch (będącej administratorem i operatorem systemu). Inspektorzy mieli zaświadczenia o ukończeniu szkoleń. W okresie od 4 maja do 31 czerwca 2011 r. przeszkolono 23 inspektorów, a pozostali, tj. odpowiednio 21 i 4 w lipcu i wrześniu 2011 r. Przeszkoleni inspektorzy mieli upoważnienia do przeprowadzenia kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, wydane z upoważnienie GITD przez Śląskiego Inspektora Wojewódzkiego lub jego zastępcę.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 14, 15)

W zakresach odpowiedzialności, uprawnień i obowiązków służbowych inspektorów WITD, obowiązujących od 30 czerwca 2011 r. określono m.in., że do ich obowiązków (rozdział D punkt 1 ppkt 2) należy prowadzenie postępowań administracyjnych, a także podejmowanie innych czynności, w tym prowadzenie w imieniu Głównego Inspektora Transportu Drogowego kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 129-133)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Regulamin organizacyjny WITD⁹, obowiązujący od 2 listopada 2012 r., w rozdziale 2 § 5 pkt 11 stanowił, że do zadań Wojewódzkiego Inspektoratu należy prowadzenie spraw w zakresie kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej na zasadach określonych w ustawie o drogach publicznych. Natomiast Regulamin organizacyjny WITD z dnia 3 lipca 2007 r.¹⁰, obowiązujący w okresie wcześniejszym, zawierał tylko postanowienie (§ 5 pkt 1 ppkt2), że Wojewódzki Inspektor, przy pomocy Inspektoratu, wykonuje zadania i kompetencje określone w ustawie o drogach publicznych. Określony w § 6 pkt 1 (ppkt 1-10) Regulaminu szczegółowy zakres prowadzonych przez Inspektorat spraw kontrolnych nie

⁸ Jedna osoba przebywała na urlopie bezpłatnym.

⁹ Wprowadzony przez Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego zarządzeniem nr WAT.110.14.2012 z dnia 2 listopada 2012 r., zatwierdzony przez Wojewodę Śląskiego.

¹⁰ Wprowadzony przez Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego zarządzeniem nr 01520/13/07 z dnia 3 sierpnia 2007 r., ze zmianami wprowadzonymi w okresie lipiec 2009 r. - sierpień 2011 r.

zawierał zapisu dotyczącego prowadzenia spraw kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 134-142)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność WITD w obszarze przygotowania kadrowego i technicznego do przeprowadzania kontroli w zakresie uiszczania opłat w ramach krajowego systemu poboru opłat drogowych.

1.2. Realizacja zadań kontrolnych związanych z prawidłowością uiszczania opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

1.2.1. W okresie objętym kontrolą zasady, tryb i wzory dokumentów związanych z kontrolami m.in. prawidłowości uiszczania opłat drogowych regulowały zarządzenia GITD w sprawie zasad prowadzenia kontroli przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego: nr 29/2011 z dnia 21 lipca 2011 r. (obowiązujące od 3 sierpnia do 11 września 2011 r.), nr 41/2011 z dnia 9 września 2011 r. (obowiązujące od 12 września do 31 grudnia 2011 r.) i nr 50/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. (obowiązujące od 1 stycznia 2012 r.). Załącznikami do ww. zarządzeń były „Instrukcje wykonywania czynności na drogach” określające metody i formy wykonywania czynności kontrolnych przez inspektorów ITD, dotyczące (według § 26 i § 27 ww. instrukcji) również kontroli elektronicznego poboru opłat.

(dowód: akta kontroli str. 16÷46)

Stwierdzono ponadto, że w piśmie z 29 czerwca 2011 r. GITD w związku z zbliżającym się terminem uruchomienia systemu elektronicznego poboru opłat wnosił o wdrożenie w ramach organizacji WITD zaleceń dotyczących m.in. stosowania przesłanych wcześniej wzorów dokumentacji (protokołów i decyzji), wprowadzenia jednolitego czasu zmian prowadzenia kontroli (6⁰⁰÷14⁰⁰; 14⁰⁰÷22⁰⁰ i 22⁰⁰÷6⁰⁰), sposobu numeracji protokołów kontroli, zgodnie z przekazanym przy piśmie zarządzeniem oraz bieżącego przekazywania danych odnośnie liczby kontroli i stwierdzonych naruszeń.

(dowód: akta kontroli str. 127-128)

1.2.2. W okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. inspektorzy WITD przeprowadzili skanowanie¹¹ łącznie 68 608 pojazdów oraz skontrolowali 439 pojazdów¹² w zakresie funkcjonowania urządzeń „viaBox”, sporządzając na tę okoliczność stosowne protokoły. W związku ze stwierdzonymi naruszeniami¹³ inspektorzy wydali 646 decyzji administracyjnych, którymi nałożyli łącznie 1.900.500 zł kar pieniężnych.

Natomiast w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r. (i odpowiednio od 1 stycznia 2012 r. do 30 listopada 2012 r.) inspektorzy WITD przeprowadzili skanowanie 98 144 pojazdów (189 334 pojazdów) oraz skontrolowali 462 pojazdy w zakresie funkcjonowania urządzeń „viaBox” (736 pojazdów), sporządzając stosowne protokoły oraz wydali 711 decyzji (1 075 decyzji) administracyjnych o nałożeniu 1.969.500 zł (2.916.000) kar pieniężnych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 12÷13, 56÷58)

Według danych WITD w 2011 r. wykorzystano łącznie 5 629 dni kontrolnych, w trakcie których skontrolowano 18 522 pojazdy (w tym w zakresie transportu drogowego 17 576 pojazdów). Z kolei w 2012 r. wykorzystano 5 294 dni kontrolne,

¹¹ Dokonali odczytu przez skaner umieszczony w pojeździe specjalnym sygnału wysyłanego przez urządzenie „viaBOX” zamontowane w pojeździe korzystającym z drogi płatnej.

¹² Kontrole dotyczyły tylko pojazdów, w których posiadanie urządzeń „viaBOX” było wymagane.

¹³ W 621 przypadkach stwierdzono brak uiszczenia opłaty, a w 25 nieuiszczenie opłaty w pełnej wysokości.

¹⁴ W 602 (869) przypadkach stwierdzono brak uiszczenia opłaty, a w 97 (109) nieuiszczenie opłaty w pełnej wysokości.

w trakcie których skontrolowano 19 001 pojazdów (w tym w zakresie transportu drogowego 17 867 pojazdów). WITD w tych latach przeprowadziło odpowiednio 1869 i 2125 ważeń kontrolnych pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 125-126)

1.2.3. W wyniku analizy wybranych 112 protokołów kontroli z postępowań zakończonych wydaniem decyzji o nałożeniu kar pieniężnych, na łączną kwotę 784.500 zł, stwierdzono:

- w poszczególnych postępowaniach liczba incydentów objętych decyzjami o nałożeniu kary pieniężnej wynosiła od 1 do 32. I tak: w 64 przypadkach, w związku z jednym stwierdzonym incydem, nałożono łącznie 192.000 zł kar pieniężnych; w 21 przypadkach, w związku z dwoma incydentami, nałożono 126.000 zł kar; w 14 przypadkach, w związku z trzema incydentami, nałożono 121.500 zł kar; w 5 przypadkach, w związku z czterema incydentami, nałożono 60.000 zł kar; w 2 przypadkach, w związku z pięcioma incydentami, nałożono 30.000 zł kar; w 3 przypadkach, w związku z sześcioma incydentami, nałożono 54.000 zł kar. Natomiast w 3 przypadkach, w związku z odpowiednio 8, 27 i 32 incydentami, nałożono na kierujących pojazdami odpowiednio 24.000 zł, 81.000 zł i 96.000 zł kar pieniężnych. Obowiązek naliczania kar za każdy stwierdzony incydent wynikał m.in. z pisma GITD z dnia 13 września 2011 r. (znak BEPO.012.34.2011.130),
- wszystkie wydane decyzje o nałożeniu kar pieniężnych sporządzono na wzorach druków ustalonych przez GITD oraz z upoważnienia GITD,
- prowadzone przez inspektorów WITD postępowania były zgodne z obowiązującymi wewnętrznymi uregulowaniami, ww. w punkcie 1.2.1. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 73÷77)

W przypadku decyzji, wydanych w związku z odpowiednio 26 i 38 kontrolami, strony uregulowały odpowiednio 163.500 zł i 174.000 zł kar pieniężnych gotówką lub przelewami bankowymi.

Natomiast w przypadku decyzji wydanych w wyniku 9 kontroli strony uregulowały kary częściowo (z 39.000 zł kar zapłaciły 17.733,79 zł). Co do pozostałej kwoty (21.266,21 zł) WITD nie miała informacji o uregulowaniu kar bądź wszczęciu postępowania egzekucyjnego.

WITD nie miała również informacji o uregulowaniu, bądź nieuregulowaniu, kar na łączną kwotę 417.600 zł, nałożonych w wyniku pozostałych 40 kontroli. Wydane w tych przypadkach decyzje o nałożeniu kar przekazano do GITD, a WITD nie otrzymywała zwrotnych informacji od GITD o sposobie ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 73÷77)

1.2.4. Zadania kontrolne, w zakresie prawidłowości opłat drogowych, inspektorzy realizowali na podstawie miesięcznych planów kontroli otrzymywanych od GITD. Na podstawie planów kontroli z okresu od 1 lipca 2011 r. do 30 listopada 2012 r. (w okresie tym było 519 dni kalendarzowych, w tym 158 dni wolnych od pracy¹⁵) ustalono, że:

- inspektorzy WITD nie przeprowadzali kontroli w 55 dniach wolnych (19 sobót, 33 niedziele, 3 święta) oraz w 2 dniach roboczych¹⁶. Kontroli nie przeprowadzano w 1 dniu (styczeń 2012 r.); w 2 dniach (grudzień 2011 r. i maj 2012 r.); w 3 dniach (marzec 2012 r.); w 4 dniach (kwiecień 2012 r., czerwiec

¹⁵ Jako dni wolne od pracy uznano 74 soboty, 74 niedziele i 10 dni świątecznych poza sobotami i niedzielami.

¹⁶ W ww. dniach prowadzone były szkolenia inspektorów.

2012 r.), w 7 dniach (październik 2012 r.); w 8 dniach (lipiec 2012 r., sierpień 2012 r. i listopad 2012 r.), w 10 dniach (wrzesień 2012 r.),

- w 103 przypadkach kontrole przeprowadzono w dniach wolnych od pracy (55 sobót, 41 niedziel i 7 świąt). Za pracę w te dni inspektorzy otrzymali dni wolne w innych terminach, natomiast nie otrzymali z tego tytułu dodatkowego wynagrodzenia,
- w 68 dniach kontrole przeprowadzono na trzech zmianach, w 316 dniach na dwu zmianach i w 78 dniach na jednej zmianie. Poszczególne zmiany, ustalone przez GITD¹⁷, obejmowały godziny: 6⁰⁰÷14⁰⁰, 14⁰⁰÷22⁰⁰ i 22⁰⁰÷6⁰⁰,
- w 87 przypadkach (37 w 2011 r. i 50 w 2012 r.) kontrole przeprowadzono w godzinach nocnych, tj. od 22⁰⁰ do 6⁰⁰.

W okresie objętym kontrolą inspektorzy WITD nie przeprowadzali kontroli posterunków Manualnego Systemu Poboru Opłat Drogowych, gdyż nie wskazywano ich w harmonogramach kontroli otrzymywanych z GITD.

(dowód: akta kontroli str. 78)

W okresie od 1 lipca 2011 r. do 15 września 2011 r. inspektorzy WITD nakładali na kierujących pojazdami nie posiadających „viaBOXU” lub jadących z nie włączonym „viaBOXEM” kary, za jeden stwierdzony incydent, w wysokości 3000 zł. Według danych z systemu, inne incydenty w zbadanych decyzjach nie wystąpiły.

Po 15 września 2011 r., w związku z pismem GITD z dnia 13 września 2011 r., (znak BEPO.012.34.2011.130) kary nakładano za każdy z zarejestrowanych incydentów, zarówno za stwierdzony w związku z przeprowadzoną kontrolą, jak też za pozostałe incydenty, o których informacje pozyskano z centralnego rejestru incydentów.

(dowód: akta kontroli str. 73÷77)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Nakładanie na kierowców kar za brak uiszczenia opłaty elektronicznej za korzystanie z drogi krajowej lub za wniesienie jej w niepełnej wysokości, stanowiących wielokrotność kwoty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych. Decyzje o karach wydawano w odniesieniu do nieprawidłowości w uiszczeniu opłat zidentyfikowanych przez każdą z bramownic kontrolnych w ramach przejazdu ciągłego po jednej drodze objętej SEPO, a kwotę uzależniono od liczby stwierdzonych w tym zakresie naruszeń (przejechanych bramownic). Spośród zbadanych 112 protokołów, stan taki stwierdzono w 35 przypadkach. Łączna wysokość kar naliczonych w tych przypadkach ponad jeden raz wyniosła 132 000 zł (44 x 3000 zł). Sporządzane decyzje o nałożeniu kary pieniężnej wydawali inspektorzy WITD w imieniu GITD, na podstawie imiennych upoważnień, zgodnie z art. 51 ust. 6 pkt. 1 lit b ustawy o transporcie publicznym, a kary (za każdy stwierdzony incydent na jednej drodze w ramach jednego przejazdu ciągłego) naliczono zgodnie z wytycznymi zawartymi w piśmie GITD z dnia 13 września 2011 r.

(dowód: akta kontroli str.73-77, 99)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Inspektorat stosował praktykę „kumulowania” kar zgodnie z wytycznymi GITD ujętymi w piśmie z dnia 13 września 2011 r., co nie zmienia jednak faktu, że działanie takie było nielegalne.

Art. 13k ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych stanowi, 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 –*

¹⁷ Pismo GITD z dnia 29.06.2011 r. – oznaczenie BEPO-012-7-1/2011.

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.”

Zgodnie z właściwą interpretacją tego przepisu (najbliższą jego brzmieniu literalnemu) uprawniony organ kontrolny zobowiązany jest do nakładania osobnej kary administracyjnej za przejazd po każdej drodze krajowej bez uiszczenia należnej opłaty (lub bez uiszczenia opłaty w pełnej wysokości), po której poruszał się pojazd w ramach jednego przejazdu. Wysokość kary jest więc uzależniona od liczby dróg krajowych, po których pojazd się poruszał w ramach jednego przejazdu, ale nie ma bezpośredniego związku z liczbą przejechanych bramownic. Jedna droga krajowa była zatem sztucznie dzielona na odcinki o długości równej odległości pomiędzy bramownicami, w konsekwencji czego nakładano kary nieproporcjonalne do zakresu naruszonych obowiązków.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Inspektoratu w obszarze realizacji zadań kontrolnych związanych z prawidłowością uiszczania opłat drogowych.

1.3. Współpraca z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad¹⁸, GITD oraz innymi organami uprawnionymi ustawowo do kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

W sprawie współpracy z GDDKiA, GITD oraz innymi służbami uprawnionymi ustawowo do kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych wyjaśnienie złożył Zastępca Śląskiego Inspektora Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego. Stwierdził, że współpraca z Policją, Służbą Celną, Strażą Graniczną i GDDKiA polegała wyłącznie na wspólnym uczestnictwie w spotkaniach, na których ustalano szczegóły dotyczące np. wykorzystywania urządzeń znajdujących się na punkcie poboru opłat na autostradzie A4, wskazujących brak albo niewłaściwe działanie „viaBOXA”. Informował również, że w okresie objętym kontrolą WITD nie realizował wspólnych kontroli drogowych z ww. służbami.

Natomiast w sprawie współpracy z GITD, Zastępca Śląskiego Inspektora Wojewódzkiego, wyjaśnił, że jest ona prowadzona na bieżąco, gdyż GITD ustala harmonogramy pracy inspektorów kontrolujących (w zakresie ilości patroli, daty i godziny służby, miejsca kontroli), organizuje szkolenia i spotkania w przedmiotowym zakresie, wydaje decyzje administracyjne na podstawie kontroli przeprowadzonych przez inspektorów WITD, odbiera meldunki dotyczące ilości i efektów kontroli. Stwierdził również, że w zakresie obowiązków Naczelnika Wydziału Inspekcji WITD mieści się określanie personalnie osób (inspektorów) w zakładanym przez GITD harmonogramie pracy, bezpośredni nadzór nad inspektorami polegający na prowadzeniu codziennych odpraw przed służbą, rozliczaniu inspektora z meldunków dotyczących wyników ich pracy oraz wykonywanie kontroli na drodze, udokumentowanych odrębnym protokołem lub wpisem do notatnika służbowego inspektorów. Naczelnik Wydziału Inspekcji przekazuje również do wiadomości i stosowania inspektorom WITD wszystkie zarządzenia, pisma i inne informacje, dotyczące sposobu wykonywania kontroli opłaty elektronicznej wytworzone przez GITD.

(dowód: akta kontroli str. 59-60)

Dyrektor Izby Celnej w Katowicach, Naczelnicy Urzędów Celnych w: Bielsku-Białej, Częstochowie, Katowicach, Rybniku, Dyrektor GDDKiA Oddział w Katowicach, Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach oraz Komendant Straży Granicznej w Raciborzu, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit.f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia

¹⁸ Zwaną dalej „GDDKiA”.

23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, przekazali następujące pisemne informacje:

- Komendant Śląskiego Oddziału Straży Granicznej w Raciborzu, w piśmie z 4 grudnia 2012 r., informował, że zgodnie z dyspozycjami Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej przyjęto, że kontrolę prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej prowadzi wyposażona w odpowiednie urządzenia Inspekcja Transportu Drogowego, a inne służby w ramach swoich uprawnień na drogach objętych opłatą, mogą sprawdzać, czy pojazd posiada nadajnik poboru opłat i czy jest on włączony. Informował również, że funkcjonariusze placówek Straży Granicznej w Rudzie Śląskiej i w Cieszynie, w trakcie wspólnych służb z inspektorami ITD (w 2011 r.), pełnili rolę wspomagającą, m.in. kontrolowali czas pracy kierowców,
- Śląski Komendant Wojewódzki Policji, w piśmie z 3 grudnia 2012 r., informował, że w okresie od momentu wdrożenia do eksploatacji systemu elektronicznego poboru opłat nie prowadzono żadnych wspólnych działań kontrolnych ukierunkowanych na ww. problematykę, m.in. z powodu braku stosownego wyposażenia organów Policji w urządzenia kontrolne i braku przeszkolenia funkcjonariuszy w zakresie obsługi sprzętu znajdującego się w dyspozycji funkcjonariuszy WITD. Stwierdził również, że w zakresie tym nie wpłynęło żadne zapotrzebowanie ze strony kierownictwa WITD inicjujące potrzebę zorganizowania wspólnych działań,
- Dyrektor Izby Celnej w Katowicach, w piśmie z 4 grudnia 2012 r., informował, że określenie zasad i form współpracy z WITD w zakresie kontroli prawidłowości poboru opłat drogowych, warunkowane jest wyposażeniem Służby Celnej w odpowiedni sprzęt i przeprowadzeniem szkoleń funkcjonariuszy. Informował dalej, że zgodnie z korespondencją Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej Ministerstwa Finansów (z czerwca 2011 r.), Ministerstwo Infrastruktury nie przedstawiło ostatecznego stanowiska dotyczącego udziału Służby Celnej w nowym systemie poboru elektronicznych opłat drogowych. Również efektu nie przyniosły rozmowy na ten temat, podejmowane na comiesięcznych spotkaniach służb ratowniczych i specjalnych województwa śląskiego, organizowanych przez Kapsch Telematic Service Sp. z o.o. (zarządcę autostrady A4). Według informacji, WITD, nie będąc dysponentem systemu, nie ma prawa udzielić dostępu ani informacji na temat jego zawartości,
- Naczelnicy Urzędów Celnych w Bielsku-Białej (pismo z 5 grudnia 2012 r.), Częstochowie (pismo z 3 grudnia 2012 r.), Katowicach (pismo z 6 grudnia 2012 r.) i Rybniku (pismo z 4 grudnia 2012 r.) informowali, że nie odnotowali żadnych form współpracy z WITD w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych oraz, że nie było żadnych szkoleń funkcjonariuszy tych urzędów,
- Dyrektor Oddziału GDDKiA w Katowicach, w piśmie z 3 grudnia 2012 r., informował, że zagadnienie współpracy z WITD w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych nie leży w gestii Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 61÷71)

¹⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82, zwanej dalej „ustawą o NIK”

1.4. Rozpatrywanie skarg, odwołań i reklamacji w obszarze dotyczącym kar związanych z uiszczaniem opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 lipca 2011 r. do 30 listopada 2012 r. do WITD nie wpłynęła żadna skarga dotycząca postępowania w zakresie kontroli prawidłowości wnoszenia opłat za przejazd po drogach płatnych, w tym nałożonych kar.

(dowód: akta kontroli str. 90÷93)

Od wydanej przez inspektorów decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, stronie przysługiwało prawo złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy bezpośrednio do GITD (bez pośrednictwa WITD), który nie przekazywał WITD informacji o utrzymaniu w mocy, uchyleniu bądź zmianie wydanych przez inspektorów decyzji. Zastępca Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora wyjaśniał, że w okresie objętym kontrolą do WITD nie wpłynęły uwagi GITD dotyczące niewłaściwego sposobu wydawania przedmiotowych decyzji administracyjnych oraz informacje GITD o ewentualnych nieprawidłowościach w sporządzanych decyzjach administracyjnych o nałożeniu kary pieniężnej, z tytułu nieuiszczenia opłaty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 72)

1.5. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej i zapobieganie mechanizmom korupcyjnym przy realizacji zadań kontrolnych w ramach KSPO

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w WITD Zarządzeniem nr WAT.110.7.2011 z 12 marca 2011 r. Śląskiego Inspektora Wojewódzkiego wprowadzono standardy polityki antykorupcyjnej, które obejmowały m.in.:

- przyjęcie „zasady wielu par oczu”, która stanowi praktyczną realizację założenia przejrzystości struktury organizacyjnej,
- wprowadzenie rotacji personelu poprzez cykliczne zmiany składu osobowego patroli inspektorów prowadzących czynności kontrolne,
- określenie zakresu zjawisk wrażliwych i identyfikacji ryzyka w obszarze działań WITD, w których możliwe jest wystąpienie zachowań korupcyjnych i wskazanie środków zaradczych
- zapewnienie jawności i przejrzystości postępowania,
- wprowadzenie kodeksu zachowania antykorupcyjnego obejmującego m.in. następujące zasady:
 - pracuj tak, aby w każdej chwili można było skontrolować Twoją pracę,
 - oddzielaj bezwzględnie życie prywatne od służbowego oraz sprawdzaj, czy Twoje interesy prywatne nie stoją w sprzeczności z obowiązkami służbowymi,
 - świeć przykładem: pokaż swoim zachowaniem, że nie tolerujesz ani nie wspierasz korupcji,
 - natychmiast odrzucaj próby korupcji i bezzwłocznie informuj o nich swojego przełożonego,
 - jeżeli przypuszczasz, że ktoś chce prosić Cię o bezprawne preferencje, poproś koleżankę lub kolegę by był świadkiem rozmowy.

Zarządzeniem tym powołano również 5-osobowy Zespół ds. Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 47÷51)

Zarządzeniem nr WAT.110.30.2011 z 30 grudnia 2011 r.²⁰ Śląski Inspektor Wojewódzki uregulował ponadto zakres nadzoru pracy inspektorów transportu drogowego w trakcie wykonywania kontroli drogowych, ustalając m.in., że czynności wchodzące w zakres nadzoru pracy wobec wszystkich inspektorów WITD winny być wykonywane co najmniej dwa razy w miesiącu.

W okresie od 1 lipca 2011 r. do 30 listopada 2012 r., realizując postanowienia ww. zarządzenia w ramach sprawowanego nadzoru Zastępca Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego oraz Naczelnik Wydziału Inspekcji i Kierownik Oddziału Wydziału Inspekcji (w Cieszynie) przeprowadzili 53 kontrole inspektorów wykonujących kontrole w zakresie przewozów drogowych zakończone odrębnymi protokołami, w tym 11 kontroli inspektorów wykonujących czynności kontrolne w zakresie wnoszenia opłaty elektronicznej za przejazd po płatnych odcinkach dróg. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 52÷53 i 60)

W okresie objętym kontrolą w WITD nie przeprowadzono odrębnego audytu dotyczącego zagadnienia prowadzenia kontroli opłat elektronicznych.

W ww. okresie w WITD nie zaistniały sytuacje wskazujące na wystąpienie zjawisk korupcyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- **Prawidłowe naliczanie kar za przejazd po danej drodze płatnej bez uiszczenia opłaty poprzez elektroniczny system poboru opłat drogowych z zastosowaniem przepisów art. 13 k ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ustalających opłatę za przejazd po drogach krajowych.**

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 Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

²⁰ Do 31 grudnia 2011 r. obowiązywało w tym zakresie zarządzenie 01520/18/09 Śląskiego Inspektora Wojewódzkiego z dnia 3 września 2009 r.

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.

Katowice, dnia 29 stycznia 2013 r.

**Kontroler
Ryszard Pucek
główny specjalista kontroli
państwowej**

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

**z up. Wicedyrektor
Eugeniusz Rejman**

.....