



Komendant  
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej  
im. 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej

1070 2015.W.64 do akt kontroli 224  
Chełm, dnia 31 grudnia 2019 r.

Egz. nr 2...



RPW/90049/2019 P  
Data: 2019-12-31

**Pan płk SG Robert BRYCHLIK**  
Komendant  
Placówki Straży Granicznej  
w Dorohusku

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli na temat: „Ocena prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania decyzji z tytułu kar nakładanych za naruszenia przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, z uwzględnieniem windykacji należności z tytułu nałożonych kar” zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Dorohusku, 22-175 Dorohusk, ujętej w Rocznym Planie Kontroli przewidzianych do realizacji przez Wydział Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2019 roku<sup>1</sup>.

Kontrolę, na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup>, przeprowadził w terminie od 15 lipca do 30 września 2019 roku zespół kontrolerów w składzie:

#### kierownik zespołu:

- mjr SG Elżbieta ŁYSOMIRSKA - starszy specjalista Wydziału Kontroli NOSG, upoważnienie nr 24/2019 z dnia 09.07.2019r.

#### członkowie:

- chor. szt. SG Karolina MARTYNIUK-IWKO - starszy specjalista Wydziału Kontroli NOSG, upoważnienie nr 25/2019 z dnia 09.07.2019r.
- chor. szt. SG Katarzyna STEĆ - starszy specjalista Wydziału Kontroli NOSG, upoważnienie nr 26/2018 z dnia 09.07.2019r.

Czynności kontrolne w siedzibie Placówki Straży Granicznej<sup>3</sup> w Dorohusku realizowane były w dniach: 15.07.2019r. i 19.07.2019r. oraz w siedzibie jednostki kontrolującej w dniach: 16-19.07.2019r., 22-23.07.2019r., 26-30.08.2019r., 02-03.09.2019r., 09-10.09.2019r., 27.09.2019r.

Funkcję kierownika w jednostce kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił płk SG Robert Brychlik - Komendant Placówki Straży Granicznej w Dorohusku. Bezpośrednim przełożonym ww. był Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

<sup>1</sup> Nr RPW/74524/2018 z dnia 28.11.2018r.;

<sup>2</sup> Dz. U. z 2011r. Nr 185, poz. 1092, ze zm., zwaną dalej ustawą o kontroli

<sup>3</sup> zwanej dalej PSG

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli Placówki Straży Granicznej w Dorohusku, wg Rdet. nr NA-DK-988/15, pod poz. 1/2019.

### **Zakres kontroli:**

Przedmiot kontroli obejmował ocenę:

- prawidłowości przyjętych rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych uwzględniających realizację zadań zawartych w temacie kontroli;
- legalności, rzetelności i celowości prowadzenia przez uprawnionych funkcjonariuszy postępowań administracyjnych i wydawania decyzji z tytułu kar nakładanych za naruszenia przepisów ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym<sup>4</sup> oraz poziomu sprawowanego nadzoru w kontrolowanym obszarze;
- windykacji (egzekwowania) należności o charakterze administracyjno-prawnym z tytułu nałożonych kar administracyjnych.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018r. z włączeniem postępowań administracyjnych wszczętych w 2018r. a zakończonych w 2019r.

### **Cel kontroli:**

Celem kontroli była ocena czy zagadnienia objęte jej zakresem realizowane są zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi. Realizacja powyższego celu wymagała dokonania oceny poprawności pod względem prawnym i rzetelności przeprowadzonych postępowań administracyjnych, skutkujących wydaniem przez organ decyzji o nałożeniu kary administracyjnej, wszczętych w 2018 roku i o statusie zakończone, z włączeniem postępowań administracyjnych wszczętych w 2018r. a zakończonych w 2019r. Weryfikacji poddano decyzje już wykonane oraz poddane procedurze windykacji o charakterze administracyjno-prawnym. W oparciu o kryterium legalności sprawdzeniu podlegała dokumentacja organizacyjno-funkcjonalna, określająca zadania jednostki kontrolowanej, jak też poziom sprawowanego nadzoru służbowego.

Kontrola w trybie zwykłym przedmiotowego zagadnienia, w przypadku ujawnienia nieprawidłowości, miała na celu ustalenie przyczyn ich powstania, zakresu, skutków oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie, a także zebranie informacji zmierzających do doskonalenia działalności służbowej jednostki i jej komórek organizacyjnych w kontrolowanej tematyce.

Kontrolę prawidłowości przeprowadzono pod względem legalności, celowości i rzetelności.

### **I. Ocena skontrolowanej działalności.**

Realizację zadań objętych zakresem kontroli oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Ocenę końcową kontrolowanej działalności sporządzono w oparciu o takie czynniki jak wielkość populacji, okres i zakres kontroli, przyjęte kryteria i mierniki oraz oceny częściowe, na podstawie czterostopniowej skali ocen obejmującej: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.<sup>5</sup>

Podstawą dokonania ustaleń były materiały źródłowe, prowadzone i sporządzone w PSG w Dorohusku, tj. ewidencje związane z tematem kontroli: „Rejestr protokołów kontroli z zakresu transportu drogowego” wg. Rdet. NA-DK-460/15, „Rejestr wydanych decyzji z zakresu transportu drogowego” wg Rdet. NA-DK-459/15, „Ewidencja wystawionych tytułów wykonawczych” wg Rdet. NA-DK-355/19, „Ewidencja wysłanych upomnień RWD Nr 131-NA-DK-2/19, opisy zdarzeń z kodu nr 139 CBD SWK SG, akta postępowań administracyjnych

<sup>4</sup> zwaną dalej ustawą o transporcie drogowym (t.j.: Dz. U. z 2019r., poz. 2140, ze zm.)

<sup>5</sup> wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej, Warszawa, marzec 2012 r., str. 62.

wypożyczone z Archiwum Zakładowego NOSG oraz pobrane na protokół z PSG w Dorohusku. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o dokumentację udostępnioną kontrolerom, zestawienia, przekazane informacje, wyjaśnienia, jak też rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne, tj. wewnętrzny podział zadań PSG w Dorohusku, szczegółowe zakresy obowiązków oraz upoważnienia.

Zespół kontrolerów dokonał doboru próby do kontroli na podstawie uzyskanej z PSG w Dorohusku informacji dot. ilości postępowań wszczętych w okresie objętym kontrolą. Przy doborze próby, wzięto pod uwagę m.in. cel kontroli oraz wielkość populacji, z której próba została wyodrębniona. Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli zespół kontrolerów poddał kontroli akta postępowań skutkujące wydaniem decyzji o nałożeniu kary administracyjnej, wszczętych w 2018r. i o statusie zakończone z włączeniem postępowań wszczętych w 2018r. a zakończonych w 2019r., które stanowiły ponad 50% spośród wszystkich wszczętych w 2018r. postępowań, tj. 48 z 63 (76%). Planowana do zastosowania próba zapewniła reprezentatywność, pozwalając na wysuwanie podczas kontroli wniosków o określonym poziomie ufności.<sup>6</sup> Szczegółowy wykaz postępowań administracyjnych poddanych kontroli stanowi załącznik do akt kontroli.  
(akta kontroli zał. nr 53 str.987-1022)

***Ocenę sformułowano na podstawie następujących ustaleń:***

**1) Rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne przyjęte w kontrolowanej jednostce w zakresie objętym tematem kontroli oraz przyjęte formy sprawowanego nadzoru służbowego.**

W oparciu o dokumentację udostępnioną w trakcie kontroli, sprawdzeniu poddano całość dostępnej dokumentacji odnoszącej się do rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych uwzględniających realizację zadań związanych z tematem, zakresem i celem kontroli. Placówka Straży Granicznej kat. I w Dorohusku jest jednostką organizacyjną znajdującą się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej. Placówką kieruje Komendant Placówki Straży Granicznej w Dorohusku, który posiada status terenowego organu Straży Granicznej.<sup>7</sup> Zgodnie z treścią zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016r. w sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów<sup>8</sup> - Komendant Placówki Straży Granicznej prowadzi postępowania administracyjne, wydaje decyzje oraz organizuje i nadzoruje wykonywanie zadań określonych w ustawie z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (§ 8 ust. 1 pkt 15). Z uwagi na charakter procedury, egzekwowanie należności powstałych z tytułu nieopłaconych kar winno następować wg zasad postępowania egzekucyjnego w administracji. Stosownie do treści § 6 ust. 2 wytycznych nr 5/W/2012 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 31 sierpnia 2012r. w sprawie procedury windykacji należności pieniężnych w NOSG (ze zm.)<sup>9</sup> uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne w transporcie drogowym jest Komendant PSG, jako organ I instancji. Szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień Komendanta PSG w Dorohusku został określony w załączniku

<sup>6</sup> zakładane prawdopodobieństwo (stopień pewności), że wnioski dotyczące populacji, sformułowane przez kontrolera na podstawie badania próby, są prawidłowe.

<sup>7</sup> § 21 pkt 14 regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 11 kwietnia 2014r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej imienia 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej z siedzibą w Chełmie (Dz. Urz. KGSG z 2014r., poz. 63, ze zm.).

<sup>8</sup> Dz. Urz. KGSG z 2016r., poz. 108, ze zm.

<sup>9</sup> wytyczne obowiązujące w okresie objętym sprawdzeniem, zwane dalej wytycznymi nr 5/W/2012r. z dn. 31 sierpnia 2012r.

nr 38 do decyzji nr 51 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 29 kwietnia 2014r. w sprawie określenia właściwości zastępców Komendanta Oddziału i głównego księgowego oraz wprowadzenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych, komendantów placówek, rzecznika prasowego, inspektora do spraw przeciwpożarowych WK, osób zatrudnionych w Zespole do spraw BHP/S WK, a także osób zajmujących stanowiska w zespole stanowisk samodzielnych (ze zm.). Do szczegółowego zakresu obowiązków Komendanta PSG w Dorohusku należy m.in.: wydawanie decyzji, organizowanie oraz nadzór nad wykonywaniem zadań określonych w ustawie z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (...). W celu zapewnienia sprawnej realizacji obowiązków Komendant PSG w Dorohusku posiada uprawnienia m.in. do upoważniania na piśmie podległych mu funkcjonariuszy i pracowników do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu w ściśle określonych przez niego sprawach.

(akta kontroli zał. nr 49 str. 954-957, zał. nr 42 str. 911-917)

W przyjętym okresie kontroli, zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej, znalazły odzwierciedlenie w ustalonych przez Komendanta PSG w Dorohusku:

- 1) „Wewnętrznym podziale zadań Placówki Straży Granicznej w Dorohusku” z dnia 22.03.2016r.<sup>10</sup> – obowiązujący w okresie objętym kontrolą, który utracił moc z dniem zatwierdzenia nw. dokumentu;<sup>11</sup>
- 2) „Wewnętrznym podziale zadań Placówki Straży Granicznej w Dorohusku” z dnia 04.12.2018r.<sup>12</sup>;

Zgodnie z ustalonym podziałem zadań, funkcjonariusze i pracownicy Placówki Straży Granicznej w Dorohusku wykonują obowiązki i korzystają z uprawnień zgodnie ze szczegółowym zakresem obowiązków i uprawnień (§ 2 ust. 5). Zadania w zakresie kontroli dokumentów wymaganych od przewoźnika w związku z wykonywaniem międzynarodowego transportu drogowego osób lub rzeczy zgodnie z ustawą o transporcie drogowym, zostały przypisane do zadań wchodzącej w skład struktury PSG komórki organizacyjnej tj. Grupy Granicznej, w ramach której zadania wykonują funkcjonariusze:

- zespołu kontroli ruchu granicznego (§ 3 pkt 16 zadań zespołu);
- zespołu wsparcia specjalistycznego (§ 3 pkt 13 zadań zespołu).

(akta kontroli zał. nr 41 str. 879-910)

Bezpośredni nadzór nad działalnością Grupy Granicznej PSG w Dorohusku wykonywał Zastępca Komendanta PSG w Dorohusku właściwy ds. granicznych, do którego zadań należało sprawowanie bieżącego nadzoru nad dokumentacją sporządzaną przez służbę kierownika zmiany i funkcjonariuszy grupy. W okresie objętym sprawdzeniem zadania na ww. stanowisku wykonywał w oparciu o szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień nr 370/ZO/14 z dnia 02.09.2014r. oraz zakres obowiązków i uprawnień z dnia 17.08.2018r.<sup>13</sup> Czynności kontrolne wykazały, że zakres obowiązków nr 370/ZO/14 z dnia 02.09.2014r. oprócz ogólnych zapisów odnoszących się do organizacji i nadzoru nad pracą grupy granicznej i nadzoru nad sporządzaną

<sup>10</sup> zał. do pisma wch. Nr 1336/16 z 01.04.2016r. zatwierdzonym przez Komendanta NOSG w dniu 31.03.2016r.

<sup>11</sup> ustalono na podstawie znajdującej się w archiwum NOSG teczki nr NA-DK-675/18.

<sup>12</sup> zał. do pisma wych. Nr NA-DK-4139/18 z 05.12.2018r. zatwierdzonym przez Komendanta NOSG w dniu 10.12.2018r.

<sup>13</sup> przeniesiony z dnia 06.05.2019r. do pełnienia obowiązków w Komendzie Oddziału



przez podległych funkcjonariuszy dokumentacją służbową nie odnosił się wprost do zadań wykonywanych w ramach zagadnień objętych kontrolą. Stosowne zapisy posiadał natomiast zakres obowiązków z dnia 17.08.2018r., z którego treści jednoznacznie wynikał obowiązek nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, wydawanymi decyzjami i wykonywaniem zadań określonych w ustawie z dnia 6 września 2011r. o transporcie drogowym.

(akta kontroli zał. nr 47 str. 933-941)

W okresie objętym kontrolą Grupą Graniczną PSG w Dorohusku kierował Kierownik Grupy Granicznej, do którego zadań zgodnie z posiadanym zakresem obowiązków i uprawnień nr 257/ZO/14 z dnia 10.06.2014r. należało sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez funkcjonariuszy grupy granicznej oraz dokonywanie kontroli i nadzór nad sporządzaną dokumentacją służbową. Aneksiem do zakresu obowiązków z dnia 15.03.2016r. został zobligowany do sprawowania nadzoru nad realizacją zadań związanych z kontrolą ruchu drogowego.

(akta kontroli zał. nr 43 str. 918-921)

W oparciu o dane pozyskane z PSG w Dorohusku zarówno na etapie przygotowywania kontroli, jak i w jej trakcie ustalono, że w roku 2018 zadania objęte tematem kontroli, realizowali funkcjonariusze Zespołu Wsparcia Specjalistycznego Grupy Granicznej oraz funkcjonariusz Zespołu Kontroli Ruchu Granicznego. Zespołem Wsparcia Specjalistycznego Grupy Granicznej kierował Kierownik tego zespołu w oparciu o szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień z dnia 15.09.2015r. nr 432/ZO/15 z dnia 25.09.2015r. (pkt 1 i 16 obowiązków, pkt 2 uprawnień). Zgodnie z posiadanym zakresem do jego obowiązków należało: sprawowanie merytorycznego nadzoru nad realizacją zadań przez funkcjonariuszy zespołu wsparcia specjalistycznego, a także dokonywanie kontroli i nadzór nad sporządzoną dokumentacją służbową przez funkcjonariuszy zespołu wsparcia specjalistycznego (pkt 17); w tym uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych (...) zgodnie z upoważnieniem komendanta placówki (pkt 2 uprawnień).

(akta kontroli zał. nr 48 str. 950-953, zał. nr 44 str. 922-941)

Zadania związane z nakładaniem kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej, o których mowa w art. 92a ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym oraz prowadzenie właściwych postępowania administracyjnych przypisano:

- 1) specjaliście Zespołu Kontroli Ruchu Granicznego Grupy Granicznej - szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień nr 404/ZO/15 z dnia 31.08.2015r. obejmujący: współdziałanie w zakresie określonym przez Komendanta placówki m.in. z ITD (pkt 24); kontrolę dokumentów wymaganych od przewoźników w związku z wykonywaniem międzynarodowego transportu drogowego osób lub rzeczy w związku z ustawą o transporcie drogowym (pkt 38); uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych (...) zgodnie z upoważnieniem Komendanta placówki - nr 31/2016 z dnia 13 grudnia 2016r.
- 2) specjaliście Zespołu Wsparcia Specjalistycznego Grupy Granicznej – szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień, z którym funkcjonariusz zapoznał się w dniu 31.05.2019r., obejmujący: współdziałanie w zakresie określonym przez Komendanta placówki m.in. z ITD (pkt 24); kontrolę dokumentów wymaganych od przewoźników w związku z wykonywaniem międzynarodowego transportu drogowego osób lub rzeczy w związku z ustawą o transporcie drogowym (pkt 38); uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych (...) zgodnie z upoważnieniem Komendanta placówki;

- 3) specjaliście Zespołu Wsparcia Specjalistycznego Grupy Granicznej – szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień nr 168/ZO/14 z dnia 03.06.2014r. (zmieniony w zakresie nazwy stanowiska aneksem z dnia 06.10.2014r.) obejmujący: współdziałanie w zakresie określonym przez Komendanta placówki m.in. z ITD (pkt 24); kontrolę dokumentów wymaganych od przewoźników w związku z wykonywaniem międzynarodowego transportu drogowego osób lub rzeczy w związku z ustawą o transporcie drogowym (pkt 38); uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych (...) zgodnie z upoważnieniem Komendanta placówki nr 32/2016 z dnia 13 grudnia 2016r. Funkcjonariusz na zajmowanym stanowisku posiadał również wydane przez Komendanta PSG w Dorohusku pełnomocnictwo Nr 37 z dnia 05.02.2018r. do przekazywania danych do KREPTD prowadzonego przez Głównego ITD.

(akta kontroli zał. nr 44 str. 925-929, zał. nr 46 str. 930-932, zał. nr 47 str. 942-947)

Czynności kontrolne wykazały, że poddane kontroli dokumenty w postaci szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień wymienionych wyżej funkcjonariuszy w ogólnym zakresie zawierały ustalony zakres czynności odnoszący się do obowiązków i uprawnień będących przedmiotem kontroli, ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za nadzór.

W ramach działań usprawniających, w trakcie czynności kontrolnych, w dniu 26.09.2019r. Komendant PSG w Dorohusku rozszerzył Kierownikowi Grupy Granicznej obowiązki związane z nadzorem nad: prowadzeniem ewidencji dokumentacji służbowej związanej z kontrolą transportu drogowego, prowadzeniem postępowań administracyjnych realizowanych na podstawie ustaw: o transporcie drogowym, o przewozie towarów niebezpiecznych oraz prowadzeniem czynności administracyjnych w postępowaniach egzekucyjnych w sprawach nałożonych kar oraz terminowym obiegiem dokumentacji i informacji w przedmiotowym zakresie.

Natomiast aneksem nr 2 z dn. 27.09.2019r. do zakresu obowiązków kierownika zespołu wsparcia specjalistycznego Grupy Granicznej dodał: nadzór nad prowadzeniem ewidencji dokumentacji służbowej związanej z kontrolą transportu drogowego, nadzór nad prowadzeniem postępowań administracyjnych na podstawie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, nadzór i prowadzenie czynności administracyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w sprawach nałożonych kar, przekazywanie w imieniu Komendanta Placówki SG w Dorohusku do Pionu Głównego Księgowego NOSG w Chełmie kserokopii decyzji, postanowień, zwrotnego potwierdzenia odbioru przez osobę ukaraną; terminowe przekazywanie informacji o stanie należności z tytułu kar nakładanych na podstawie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych.

W zakresie prowadzenia ewidencji dokumentacji służbowej związanej z kontrolą transportu drogowego; prowadzenia postępowań administracyjnych oraz wszystkich innych czynności przewidzianych w kpa i innych ustaw w zakresie zadań na zajmowanym stanowisku; prowadzenia czynności administracyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w sprawach nałożonych kar; przekazywania w imieniu Komendanta Placówki SG w Dorohusku do Pionu Głównego Księgowego NOSG w Chełmie kserokopii decyzji, postanowień, zwrotnego potwierdzenia odbioru przez osobę ukaraną; terminowe przekazywanie informacji o stanie należności z tytułu kar nakładanych na podstawie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, uregulowano aneksem do zakresu obowiązków specjalisty zespołu kontroli ruchu granicznego Grupy Granicznej, z którym funkcjonariusz zapoznał się w dn. 26.09.2019r.

(akta kontroli zał. nr 57 str. 1043-1050)

W ramach weryfikacji przyjętych w jednostce kontrolowanej rozwiązań organizacyjnych potwierdzono, że w okresie objętym kontrolą funkcjonariusze wydający decyzje w imieniu organu, posiadali upoważnienia wydane na podstawie art. 268a kpa przez Komendanta Placówki Straży Granicznej w Dorohusku. Potwierdzono, że upoważnienia zostały udzielone na piśmie, imiennie wskazanym funkcjonariuszom wraz z nazwą zajmowanego stanowiska, miały oznaczoną datę, od której obowiązywały oraz odnosiły się do rodzaju i zakresu spraw uprawniających do wykonywania kompetencji w imieniu organu i na jego odpowiedzialność. Czynności kontrolne jednocześnie wykazały, że funkcjonariusze wydający decyzje w imieniu organu powoływali się w decyzji na fakt działania z upoważnienia.

Badany obszar cząstkowy związany z przyjętymi rozwiązaniami organizacyjno-funkcjonalnymi w obszarze prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania na ich podstawie decyzji z tytułu naruszenia przepisów ustawy o transporcie drogowym, w związku z podjętymi działaniami usprawniającymi oceniono **pozytywnie z uchybieniami o charakterze formalnym**, które nie wywołały negatywnego wpływu na działalność jednostki kontrolowanej w badanym zakresie.

Natomiast, zakres podstaw kompetencyjnych, w tym przyjętych rozwiązań organizacyjnych, związanych z egzekwowaniem należności z tytułu nakładanych kar administracyjnych oceniono całościowo w trzeciej części opisu ustaleń.

## **2) Legalność, rzetelność i celowość realizacji przez uprawnionych funkcjonariuszy postępowań administracyjnych – ocena przyjętego trybu i podjętych rozstrzygnięć oraz poziom sprawowanego nadzoru w kontrolowanym obszarze.**

Na podstawie informacji zgromadzonych w ramach analizy przedkontrolnej oraz stanu faktycznego stwierdzonego w trakcie czynności kontrolnych ustalono, że w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018r. w PSG w Dorohusku wszczęto 63 postępowania administracyjne w sprawie naruszenia przepisów ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy z dnia 19 sierpnia 2011r. o przewozie towarów niebezpiecznych<sup>14</sup> (postępowanie prowadzone, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy, na zasadach i w trybie określonym w rozdziale 11 ustawy o transporcie drogowym), z których 11 postępowań było w toku (przedłużone), 2 w odwołaniu II instancji, 1 w sądzie administracyjnym i 1 w postępowaniu egzekucyjnym. Kontroli poddano 48 zakończonych postępowań administracyjnych, z włączeniem wszczętych w 2018r. a zakończonych w 2019r. Powyższe stanowiło podstawę oceny prawidłowości stosowania przepisów w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli zał. nr 2 str. 2, 11-14, zał. 5 str. 85-100, zał. nr 53 str. 987-1022)

W toku postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o transporcie drogowym i ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, skutkujących wydaniem decyzji o nałożeniu kary administracyjnej zastosowanie miała procedura ogólnego postępowania administracyjnego wynikająca z przepisów ustawy kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem przepisów działu IVa kpa w zakresie wysokości kary i przesłanek odstąpienia od jej nałożenia, które regulują przepisy ustawy o transporcie drogowym i ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych. W ramach sprawdzenia obszaru dotyczącego podstaw prawnych i faktycznych podejmowanych czynności przez funkcjonariuszy placówki w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, skutkującymi nałożeniem kary, weryfikacji poddano etap: wszczęcia postępowania, postępowania wyjaśniającego (dowodowego),

<sup>14</sup> zwaną dalej ustawą o przewozie towarów niebezpiecznych (t.j.: Dz. U. z 2019r., poz. 382, ze zm.)



rozstrzygnięcia. Szczególną uwagę zwrócono na obszary związane z zawiadomieniem strony postępowania o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz pouczeniem strony o możliwości wniesienia odwołania od decyzji wydanej w I instancji.

Dokumentem potwierdzającym przeprowadzenie kontroli z zakresu przewozu drogowego jest protokół kontroli.<sup>15</sup> Jeżeli w wyniku kontroli zostaną stwierdzone naruszenia, należy je wskazać w opisie naruszeń. W toku kontroli przeprowadzonej w czasie odprawy granicznej, protokół sporządza się tylko w sytuacji stwierdzenia naruszeń uzasadniających nałożenie kary pieniężnej. Protokół kontroli jest dokumentem, co do którego przyjmuje się domniemanie prawdziwości ustaleń w nim zawartych. Przyjmuje się, że opisany w protokole stan faktyczny jest zgodny z rzeczywistym stanem z chwili kontroli, jako że dokument ten z samego założenia ma służyć za podstawowy dowód w sprawie. Jeżeli kierowca obecny przy kontroli nie zgadza się z ustaleniami wskazanymi w protokole kontroli, może do niego wnieść zastrzeżenia. Protokół kontroli wraz z załączonym do niego opisem naruszeń stanowi podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej.

Ustalono, że we wszystkich przypadkach poddanych analizie, sporządzany był protokół kontroli, ewidencjonowany w „Rejestrze protokołów kontroli z zakresu transportu drogowego” wg. Rdet. NA-DK-460/15. Do protokołu załączany był opis stwierdzonych naruszeń, zawierający podstawę prawną i faktyczną naruszonego przepisu ustawy o transporcie drogowym lub ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych. Do żadnego z protokołów nie wnoszono zastrzeżeń. Protokoły podpisywane były przez kontrolującego i kierowcę. Nie stwierdzono odmowy podpisania protokołu, a kopie przekazywane były kontrolowanemu kierowcy. Na poparcie ustaleń dołączano kopie niezbędnej dokumentacji, potwierdzającej stwierdzone naruszenia.

Zespół kontrolny wskazał na uchybienia natury formalnej podczas sporządzania protokołu z kontroli w postaci: nie wypełniania we wszystkich protokołach z kontroli rubryk dot. kraju i nr licencji wykonującego przewóz oraz w załączniku do protokołu nie wskazywanie numeru załącznika lub załącznika do konkretnej ustawy przy punkcie naruszonego przepisu; w treści opisu stwierdzonego naruszenia, w przypadku polskiego podmiotu, brak wskazania sankcji administracyjnej za naruszenie przepisu. W wyjaśnieniach Zastępcy Komendanta PSG w Dorohusku ds. granicznych stwierdził, że przedstawione braki wynikały z przeoczenia, natomiast kwota przewidywanej sankcji wskazywana jest aktualnie w treści zawiadomienia, gdyż obowiązujący wzór nie zawiera obowiązku wskazywania wysokości sankcji pieniężnej.

(akta kontroli zał. nr 17 str. 178-291, zał. nr 18 str. 297-428, zał. nr 19 str. 433-524, zał. nr 20 str. 529-578, zał. nr 21 str. 579-590, zał. nr 22 str. 591-606, zał. nr 23 str. 609-623, zał. nr 24 str. 625-638, zał. nr 25 str. 639-655, zał. nr 26 str. 657-668, zał. nr 27 str. 669-688, zał. nr 28 str. 690-706, zał. nr 29 str. 708-719, zał. nr 30 str. 721-735, zał. nr 31 str. 737-752, zał. nr 32 str. 753-766, zał. nr 33 str. 768-779, zał. nr 34 str. 781-794, zał. nr 35 str. 796-812, zał. nr 36 str. 814-828, zał. nr 37 str. 830-843, zał. nr 38 str. 845-858, zał. nr 39 str. 860-876, zał. nr 56 str. 1035-1042, zał. nr 53 str. 987-1022)

W ramach czynności kontroli z zakresu przewozu drogowego i towarów niebezpiecznych, w 20 przypadkach sporządzany był protokół przesłuchania świadka, potwierdzający ustalenia zawarte w protokole z kontroli i przyczyn powstania naruszeń. Zespół kontrolerów stwierdził błędy natury formalnej polegające na powoływaniu się w protokole przesłuchania świadka na art. 86 kpa (dot. strony), używania sformułowania „w toczącym się postępowaniu administracyjnym”, podczas gdy postępowanie nie zostało jeszcze wszczęte, używania zamiennie słowa strony i świadka, nieprzywołania w pełni treści pouczenia świadka i jego praw

<sup>15</sup> zał. nr 1 do rozporządzenia ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej z dnia 23 lipca 2013 r. w sprawie kontroli przewozu drogowego, Dz.U. z 2013r, poz. 1064 (mający zastosowanie do kontrolowanego okresu)



i obowiązków (art. 83 kpa). Z wyjaśnień wynikało, że w zakresie sporządzania dokumentacji z przeprowadzonych kontroli transportu drogowego w części z nich niewłaściwie przywołano art. 86 kpa zamiast 83 kpa, a w celu wyeliminowania błędów i ujednolicenia protokołu przesłuchania strony/świadka opracowano wzór przedmiotowego protokołu i zwrócono uwagę na sposób prowadzenia przesłuchania. Powyższe uwagi zostały zakwalifikowane w kategoriach uchybień formalnych pozostających bez wpływu na działalność jednostki kontrolowanej w badanym obszarze.

Jak ustalono, postępowania administracyjne zostały wszczęte niezwłocznie po ustaleniach dokonanych na podstawie protokołu kontroli i zgromadzonych materiałów dowodowych uzyskanych na etapie czynności przeprowadzanych przez funkcjonariuszy realizujących kontrolę drogową.

W toku dokonanych ustaleń potwierdzono, że o wszczęciu postępowania w sprawie o nałożenie kary administracyjnej podmioty wykonujące przewóz drogowy/ uczestnicy przewozu towarów niebezpiecznych byli informowani w formie pisemnego zawiadomienia.<sup>16</sup> Treść zawiadomień poddanych kontroli obejmowała podstawę wszczęcia postępowania wraz z uzasadnieniem, dane organu prowadzącego postępowanie oraz informację o przysługujących stronie postępowania prawach i ciążących na niej obowiązkach, określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego z art. 10 § 1 kpa i niepełnego art. 33 kpa, art. 40 kpa, art. 41 kpa, art. 73 kpa. Zdiagnozowane niedociągnięcia zakwalifikowano w kategoriach uchybień formalnych pozostających bez wpływu na działalność jednostki kontrolowanej w badanym obszarze.

Zastępca Komendanta PSG w Dorohusku wskazał w toku kontroli, że wprowadzono środki zaradcze i opracowano nową treść pouczenia, zawierającą treści artykułów w pełnym ich brzmieniu.

(akta kontroli zał. nr 56 str. 1035-1042, zał. nr 53 str. 987-1022)

Kontrola postępowań administracyjnych wykazała ponadto, założenie w każdym z analizowanych postępowań 2 miesięcznego terminu ich przeprowadzenia wskazując na skomplikowany charakter czynności wymagający przeprowadzenia czynności z udziałem strony, jednocześnie powołując art. 36 § 1 kpa, stanowiący o niezłatwieniu sprawy w terminie. Jak wyjaśniono w trakcie czynności kontrolnych, przyjęcie dwumiesięcznego terminu załatwienia sprawy oparto na doświadczeniu funkcjonariuszy placówki i praktyce własnej oraz pracowników Wojewódzkiej Inspekcji Transportu Drogowego. Jednocześnie, w dniu 6.02.2019r. w ramach sprawowanego nadzoru służbowego Wydział Graniczny zwrócił uwagę na przedmiotową kwestię i obecnie w prowadzonych w PSG w Dorohusku postępowaniach administracyjnych strona informowana jest o załatwieniu sprawy nie później niż w ciągu miesiąca, zgodnie z art. 35§3 kpa, przy uwzględnieniu terminów wynikających z art. 35§5 kpa.

(akta kontroli zał. nr 4 str. 71-74)

Kodeks postępowania administracyjnego jako zasadę przyjmuje, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Załatwienie sprawy wymagającej

<sup>16</sup> podstawę zawiadomień stanowił art. 61 § 1 kpa.

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. W oparciu o poddane kontroli teczki akt postępowań administracyjnych ustalono, że prowadzone w placówce postępowania w sprawie nałożenia kary administracyjnej opierały się na materiale dowodowym zebranym w trakcie kontroli drogowej. W toku postępowania, strona mogła przedstawić wyjaśnienia lub dodatkową dokumentację mogącą skutkować np. umorzeniem postępowania (w przypadkach określonych w art. 92c ustawy o transporcie drogowym i art. 109 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych). W kontrolowanych aktach nie stwierdzono jednakże takiego materiału (z wyjątkiem sprawy nr ID-27/2018, bez wpływu na rozstrzygnięcie). Natomiast czasochłonna pozostaje kwestia skutecznego doręczania zawiadomienia, w szczególności poza kraje Unii Europejskiej, ale również w sytuacji zmiany adresu podmiotu krajowego czy niepodjęcia przesyłki. Stwierdzić należy, że stosowana w okresie objętym kontrolą 2 miesięczna procedura nie wywarła negatywnego wpływu na podejmowane w sprawach rozstrzygnięcia.

Ze względu na przyjęty termin załatwienia sprawy, w kontrolowanych postępowaniach powiadomienie o zakończeniu postępowania sporządzano z upływem 2 miesięcy od daty doręczenia zawiadomienia. Każdorazowo pouczano stronę o prawie do zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia, w tym wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. W przypadkach podmiotów z państw spoza UE, którzy nie podali adresu do doręczeń w RP powiadomienie pozostawało w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia (w 39 postępowaniach).

Przedstawiona przez jednostkę kontrolowaną argumentacja stosowanej praktyki wyznaczania dwumiesięcznego terminu na załatwienie sprawy, z uwagi na podjęte działania usprawniające, została przyjęta przez zespół kontrolerów i zakwalifikowana w kategoriach uchybień proceduralnych. Wpływ na powyższe miała kwestia stwierdzonych przez zespół rzeczywistych problemów w zakresie skuteczności doręczeń, które dodatkowo uzasadniały trudność przeprowadzenia postępowań w ciągu miesiąca. Stwierdzić również należy, że stosowana w okresie objętym kontrolą procedura nie wywarła negatywnego wpływu na podejmowane w sprawach rozstrzygnięcia. Warto również nadmienić, że przyjęty sposób procedowania spraw w Placówce SG w Dorohusku nie został dotychczas zanegowany przez organy odwoławcze i skargowe.

Potwierdzono, że decyzje w sprawie nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika zostały wydane na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym lub art. 107 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 5 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, zawierając niezbędne elementy określone w art. 107 kpa. W przypadku decyzji o nr: 46/2018, 1/2019, 4/2019, 5/2019, 6/2019, 7/2019, 9/2019, 10/2019, 11/2019, 17/2019 w podstawie wydania decyzji przywołano art. 92a ust. 1 zamiast art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. Decyzje ewidencjonowane były w „Rejestrze wydanych decyzji z zakresu transportu drogowego” wg Rdet. NA-DK-459/15.

Podkreślić należy, że art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym stanowi klauzulę generalną dotyczącą uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych o nałożeniu kary pieniężnej za naruszenia przepisów z zakresu przewozów drogowych przez organy uprawnione do kontroli warunków lub obowiązków przewozu drogowego, natomiast podstawą do nałożenia i wysokości kary pieniężnej jest art. 92a ust. 1 i 7 ustawy o transporcie drogowym, który łącznie z odpowiednią liczbą porządkową załącznika stanowi podstawę prawną naruszenia.

Skontrolowane decyzje zawierały pouczenie, którego treść odnosiła m.in. do kwestii przysługującego odwołania do Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, które

należało wnieść za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w terminie 14 dni od dnia doręczenia oraz skutkach prawomocności decyzji na skutek zrzeczenia się prawa do odwołania. Czynności kontrolne wykazały, że decyzje podpisywali z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego funkcjonariusze upoważnieni w imieniu Komendanta Placówki Straży Granicznej w Dorohusku jako organu administracji. Decyzje, których strona zamieszkała za granicą, w przypadku nieustanowienia pełnomocnika, pozostawiano w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.

W toku czynności kontrolnych, zespół kontrolerów wskazał również na brak weryfikacji sporządzanej dokumentacji w zakresie aktualizowania dzienników ustaw do kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o transporcie drogowym, ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, ustawy o języku polskim, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz braku tożsamości naruszonych punktów w piśmie przewodnim przekazującym decyzję administracyjną. Zwrócono również uwagę na zachowanie terminów instrukcyjnych w postępowaniu, jak też braki w odnotowywaniu dat zwrotu niepodjętych przesyłek (zawiadomienia, powiadomienia, decyzje), gdzie w przypadku wszczęcia postępowania miało to wpływ na terminowość jego przeprowadzenia czy określenie prawomocności wydanych decyzji.

W ramach nadzoru służbowego nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi w PSG w Dorohusku przyjęto praktykę, że akta sprawy po sporządzeniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania przekazywane były do akceptacji kierownikowi zespołu wsparcia specjalistycznego, kierownikowi grupy granicznej i zastępcy komendanta ds. granicznych. Ww. tok postępowania zastosowany był analogicznie przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Do akt dołączana była karta przekazania akt, w której odnotowywano poszczególne etapy sprawowanego nadzoru.

(akta kontroli zał. nr 3 str. 20-32, zał. nr 17 str. 178-291, zał. nr 18 str. 297-428, zał. nr 19 str. 433-524, zał. nr 20 str. 529-578, zał. nr 21 str. 579-590, zał. nr 22 str. 591-606, zał. nr 23 str. 609-623, zał. nr 24 str. 625-638, zał. nr 25 str. 639-655, zał. nr 26 str. 657-668, zał. nr 27 str. 669-688, zał. nr 28 str. 690-706, zał. nr 29 str. 708-719, zał. nr 30 str. 721-735, zał. nr 31 str. 737-752, zał. nr 32 str. 753-766, zał. nr 33 str. 768-779, zał. nr 34 str. 781-794, zał. nr 35 str. 796-812, zał. nr 36 str. 814-828, zał. nr 37 str. 830-843, zał. nr 38 str. 845-858, zał. nr 39 str. 860-876, zał. nr 56 str. 1035-1042, zał. nr 53 str. 987-1022)

Zaznaczenia wymagał fakt braku umocowania w 2018r. nadzoru nad wykonywaniem obowiązków służbowych w zakresie prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych, czy realizacji czynności windykacyjnych przez specjalistę zespołu kontroli ruchu granicznego, jak też przez funkcjonariuszy zespołu wsparcia specjalistycznego. Powyższe skutkowało mało wnikliwym patronatem nad formalną stroną sporządzanej w tym zakresie dokumentacji. W czasie trwania czynności kontrolnych ustanowiono zapisami w zakresach obowiązków kierownika grupy granicznej i kierownika wsparcia specjalistycznego obowiązki nadzoru nad prowadzeniem postępowań administracyjnych realizowanych na podstawie ustaw: o transporcie drogowym, o przewozie towarów niebezpiecznych oraz prowadzeniem czynności administracyjnych w postępowaniach egzekucyjnych w sprawach nałożonych kar.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia, głównie w zakresie przyjmowania w kontrolowanym okresie 2 miesięcznego terminu prowadzenia postępowania administracyjnego oraz nieprzywoływania w pełni treści artykułów związanych z prawami i obowiązkami świadka i strony, badany obszar cząstkowy z uwagi na przyjęte kryteria kontroli oceniono **pozytywnie z uchybieniami**.



### 3. Windykacja (egzekwowanie) należności o charakterze administracyjno-prawnym z tytułu kar za naruszenia przepisów ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym.

Kary pieniężne nakładane w drodze decyzji administracyjnych na podstawie ustawy o transporcie drogowym stanowią dochody budżetu państwa. Obowiązek uiszczenia nałożonej kary pieniężnej powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o nałożeniu tej kary stała się wykonalna. Organem właściwym do poboru tego rodzaju należności budżetowych i podejmowania czynności zmierzających do ich egzekucji w przypadku nieuiszczenia kary w terminie jest organ, który wydał w I instancji decyzję o nałożeniu kary pieniężnej, właściwy ze względu na miejsce przeprowadzonej kontroli.

Przepisy art. 94 ust. 3, 6, 7 ustawy o transporcie drogowym regulują procedurę poboru kaucji na poczet kary pieniężnej w przypadku zagranicznego podmiotu<sup>17</sup>, określając możliwe sposoby uiszczenia należności: gotówką bezpośrednio organowi, który wszczął postępowanie w sprawie o nałożenie kary pieniężnej, za pokwitowaniem na druku ścisłego zarachowania oraz przelewu na wydodrębiony nieoprocentowany rachunek bankowy. Jeżeli decyzja o nałożeniu kary pieniężnej podlega wykonaniu, kaucja jest zatrzymywana i przekazywana w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o nałożeniu kary stała się wykonalna na rachunek dochodów budżetu państwa. Natomiast w przypadku wydania decyzji o umorzeniu postępowania lub w przypadku wydania decyzji o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności decyzji o nałożeniu kary pieniężnej albo orzeczenia sądu administracyjnego o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności takiej decyzji kaucja podlega zwrotowi na rachunek bankowy wskazany przez podmiot, od którego pobrano kaucję, w terminie 7 dni od dnia doręczenia ww. decyzji lub orzeczenia sądu.

Przeprowadzone czynności kontrolne wykazały, że w 39 spośród badanych postępowań pobierana była kaucja na zabezpieczenie przyszłej kary, która po okresie wykonalności/ostateczności decyzji przekazywana była do budżetu państwa.

Należy dodać, że do tych kar jako należności budżetu państwa nie stosuje się przepisów ordynacji podatkowej. Tym samym przedmiotowe kary nie ulegają przedawnieniu ani nie nalicza się od nich odsetek.

Analizując terminy wpłat nałożonych kar pieniężnych powstała wątpliwość co do określenia pojęcia wykonalności i ostateczności decyzji. Według Głównej Księgowej NOSG, powołującej się na opinię prawną Rady Prawnego NOSG z dnia 29.04.2019r., zarówno decyzja I instancji czyli taka od której nie wniesiono odwołania, jak i decyzja II instancji staje się wykonalna po upływie 30 dni od daty jej doręczenia. W przypadku uiszczenia kary na rachunek bankowy wyznaczony został dodatkowy 14 dniowy termin płatności zobowiązania, dlatego datą wykonania decyzji ostatecznej jest 45-ty dzień od daty jej doręczenia.

(akta kontroli zał. nr 50 str. 958-980, zał. nr 51 str. 981, zał. nr 52 str. 982-985)

W brzmieniu przepisu art. 93 ust. 2 z dn. 29.11.2017r. ustawy o transporcie drogowym decyzja ostateczna staje się wykonalna po upływie 30 dni od jej doręczenia, jeżeli strona nie wniosła skargi na decyzję do właściwego sądu administracyjnego. W przypadku wniesienia skargi decyzja staje się wykonalna z chwilą: odrzucenia skargi, cofnięcia skargi, lub wydania przez sąd

<sup>17</sup> w przypadku gdy podczas kontroli stwierdzone zostanie naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego przez zagraniczny podmiot mający siedzibę lub miejsce zamieszkania w państwie, z którym Rzeczpospolita Polska nie jest związana umową lub porozumieniem o współpracy we wzajemnym dochodzeniu należności bądź możliwość egzekucji należności wynika wprost z przepisów międzynarodowych oraz przepisów tego państwa, funkcjonariusz lub pracownik organu przeprowadzającego kontrolę pobiera kaucję w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze pieniężnej, określonej w załączniku nr 3 lub 4 do ustawy



prawomocnego orzeczenia o oddaleniu skargi. W dn. 03.09.2018r. zmieniono brzmienie ww. artykułu (obowiązujący nadal) na: decyzja ostateczna podlega wykonaniu po upływie 30 dni od dnia jej doręczenia, chyba że wstrzymano jej wykonanie. Organ kontroli, który wydał decyzję ostateczną, z urzędu wstrzymuje jej wykonanie, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie, w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Wątpliwości wzbudziły powyższe zasady obliczania terminów wykonalności nałożonych kar administracyjnych w I instancji za naruszenia przepisów ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym. Niemniej, ostateczne rozwiązanie tego zagadnienia, kontynuowane jest w ramach oceny przez merytoryczny wydział i poza zakresem niniejszych czynności kontrolnych.

W opinii Radcy Prawnego Zarządu Granicznego KGSG z dnia 13.09.2019r. za decyzję ostateczną może zostać uznana decyzja wydana przez organ I instancji, od której nie wniesiono w ustawowym terminie odwołania (lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) i po upływie 14 dniowego ww. terminu, licząc od dnia doręczenia decyzji (pozostawienia w aktach ze skutkiem doręczenia), decyzja I organu staje się ostateczna. Natomiast, co do 30 dniowego terminu określonego w art. 93. ust. 2 ustawy o transporcie drogowym, przyjęte w przepisie rozwiązania dotyczą decyzji ostatecznych wydanych przez organy II instancji, i mają charakter przepisu szczególnego w stosunku do regulacji ogólnych wynikających z kpa, ale tylko w zakresie decyzji wydawanych przez organy II instancji. Nie miałoby bowiem żadnego racjonalnego uzasadnienia czekanie 30 dni licząc od dnia doręczenia decyzji I instancji na uzyskanie przez tą decyzję waloru wykonalności, skoro już po upływie 14 dni nie ma możliwości jej zaskarżenia w postaci wniesienia odwołania. Z tego też powodu 7 dniowy termin przekazania kaucji należy liczyć od upływu 14 dniowego terminu. Sprawa podlega dalszej weryfikacji.

(akta kontroli zał. nr 55 str. 1033-1034)

Opierając się na przyjętych w NOSG rozwiązaniach, popartych opinią prawną z dnia 29.04.2019r., dotyczących obliczania wykonalności decyzji oraz przekazywania uiszczonych kar pieniężnych do budżetu państwa ustalono, że w kilku przypadkach przekroczono terminy przesyłania kaucji. Z uwagi na właściwość komórki finansowej w powyższym zakresie, do stwierdzonych nieprawidłowości odniósł się Główny Księgowy Pionu Głównego Księgowego w piśmie z dnia 6.09.2019r. o nr RPW/62383, załączonym akt kontroli. W tym miejscu zaznaczyć należy, że stwierdzone nieprawidłowości nie mieściły się w zakresie podmiotowym niniejszej kontroli, w tym nie wywarły wpływu na ocenę działalności jednostki kontrolowanej w badanym zakresie.

(akta kontroli zał. nr 53 str. 987-1022, zał. 51 str. 981-982)

Ponadto w przypadku nałożenia kary decyzją nr 41/2018 z dn. 27.11.2018r. stwierdzono wpłaty od ukaranego podmiotu w 3 ratach w dniach: 14.01.2019r., 31.01.2019r., 27.03.2019r. Z ustaleń wynika, że strona nie wniosowała o rozłożenie płatności na raty ani organ II instancji nie wydawał takich postanowień/decyzji.

(akta kontroli zał. nr 56 str. 1039-1040, zał. nr 22 str. 591-608)

Nieuiszczone należności powstałe wskutek wydania decyzji ustalających kary administracyjne podlegały windykacji o charakterze administracyjno - prawnym, której zasady regulują przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy kodeks postępowania administracyjnego oraz właściwych w tym zakresie

rozporządzeń wykonawczych. Zasady procedury windykacji należności powstałych w wyniku wydania decyzji administracyjnych o nałożeniu kary administracyjnej w transporcie drogowym (w okresie objętym kontrolą) zostały dookreślone również w treści § 6 wewnętrznej procedury, ustalonej w wytycznych nr 5/W/2012 z dn. 31 sierpnia 2012r.

Komendant placówki, a w jego imieniu upoważnieni funkcjonariusze wydający decyzje administracyjne, przesyłali na bieżąco do Pionu Głównego Księgowego kserokopie/skany wystawionych decyzji, jak też informacje o wniesieniu odwołania, skargi i inne mające wpływ na wykonalność decyzji dokumenty. Niemniej w aktach nie zawierano adnotacji o dacie przesyłania wskazanej dokumentacji.

W kontrolowanych aktach, w trzech przypadkach, stwierdzono wystąpienie do dłużnika z upomnieniami wzywającymi do uregulowania należności:

- 1) do decyzji Nr 46/2018 z dn. 11.12.2018r., doręczonej w dn. 17.12.2019r., upomnienie o nr RPW/15976/2019 sporządzono w dniu 6.03.2019r. i wysłano 8.03.2019r.;
- 2) do decyzji nr 4/2019 z dn. 23.01.2019r., doręczonej w dn. 31.01.2019r., upomnienie o nr RPW/21454/2019 sporządzono w dn. 21.03.2019r., i po powtórny awizowaniu doręczone w dn. 5.04.2019r., wpływ wierzytelności wraz z kosztami upomnienia odnotowano w dn. 9.04.2019r.;
- 3) do decyzji Nr 11/2019 z dn. 4.03.2019r., doręczonej w dn. 13.03.2019r. upomnienie o nr RPW/35730/2019 sporządzono w dniu 20.05.2019r. i wysłano 22.05.2019r.

(akta kontroli zał. nr 28 str. 690-707, zał. nr 32 str. 753-767, zał. nr 39 str. 860-877)

Zastępca Komendanta placówki wskazał, że z dniem 17.01.2019r. decyzja nr 46/2018 stała się wykonalna (po upływie 30 dni od doręczenia), termin płatności upływał z dniem 30.01.2019r. Upomnienie wystawiono w dn. 6.03.2019r. Podkreślił fakt, że wystawione upomnienie okazało się skuteczne i spowodowało opłacenie przez stronę kwotę kary wraz z kosztami upomnienia w dn. 14.03.2019r. (doręczone 12.03.2019r.).

(akta kontroli zał. nr 56 str. 1041-1042)

Z uwagi na wymogi wynikające z § 7 i 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>18</sup>, w ramach przyjętych w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej rozwiązań, tj. § 6 ust. 5 wytycznych nr 5/W/2012 z dn. 31 sierpnia 2012r. – w przypadku nie uregulowania w terminie kary pieniężnej Komendant Placówki lub osoba upoważniona, był zobligowany do wysłania za zwrotnym potwierdzeniem odbioru upomnienia dłużnikowi nie później niż 30 dni po upływie terminu płatności określonego w wydanej decyzji (...).

W związku z tym wysłanie upomnienia do decyzji nr 46/2018 powinno nastąpić najpóźniej w dniu 2.03.2019r., a nie 8.03.2019r.; natomiast do decyzji nr 4/2019 w dniu 18.03.2019r. a nie 21.03.2019r. W odniesieniu do decyzji nr 11/2019, która stała się wykonalna w dniu 12.04.2019r. (po 30 dniach), termin płatności upływał z dniem 26.04.2019r. Upomnienie wysłano 22.05.2019r. Upomnienie nie zostało podjęte przez adresata i po powtórny awizowaniu zwrócone do nadawcy. W związku z powyższym nawiązany został kontakt telefoniczny z przedsiębiorcą, w wyniku którego w dniu 21.06.2019r. odnotowano wpłatę należności wraz z kosztami upomnienia. Jak stanowi art. 6§1b ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>19</sup> „przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec

<sup>18</sup> t.j.: Dz. U. z 2017r., poz. 1483, ze zm., zwanym dalej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015r.

<sup>19</sup> t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 1438, ze zm.

zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku". Powyższe znajduje również odzwierciedlenie w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015r. w § 4 ust. 1 i 2 „Wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, w przypadku gdy zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany dobrowolnie wykona obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej” a „działania informacyjne, o których mowa w ust. 1, są podejmowane w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez: internetowy portal informacyjny, krótka wiadomość tekstowa (sms), e-mail, telefon, faks”. Zaznaczenia wymaga, że działania takie powinny być odnotowywane zgodnie z przepisami w dokumentacji danej sprawy ze wskazaniem daty i ich formy, czego nie uczyniono.

Jednocześnie z dokonanych ustaleń wynika, iż funkcjonariusze z upoważnienia Komendanta PSG wydali i skierowali do dłużników ww. upomnienia: o nr RPW/15976/2016 z dnia 6.03.2019r., o nr RPW/2145/4/19 z dnia 21.03.2019r. oraz o nr RPW/35730/2019 z dnia 20.05.2019r., nie posiadając uprawnienia do działania w imieniu organu, wynikającego z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz przepisów wykonawczych<sup>20</sup>.

Jednakże, jak przekazywali w toku czynności kontrolnych, byli przekonani, że nadane im upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych jest wystarczające i obejmuje swoim zakresem także czynności zmierzające do wyegzekwowania nałożonej kary administracyjnej.

W kwestii przesłania do dłużników trzech ww. upomnień o konieczności opłacenia kar, powołując się na działanie w imieniu organu, Zastępca Komendanta PSG w Dorohusku wyjaśnił, że funkcjonariusze nie posiadali imiennych upoważnień w tym zakresie. W celu wyeliminowania stwierdzonego niedociągnięcia niezwłocznie w trakcie czynności kontrolnych, w dniu 30.08.2019r. zostały im nadane stosowne upoważnienia.

(akta kontroli zał. nr 56 str. 1041, zał. nr 22 str. 591-608)

Stwierdzony brak posiadania przez dwóch funkcjonariuszy Placówki SG w Dorohusku, upoważnień do występowania w imieniu Komendanta Placówki SG w Dorohusku jako organu I instancji z żądaniem wyegzekwowania nałożonej kary pieniężnej w transporcie drogowym zespół kontrolerów zakwalifikował w kategoriach nieprawidłowości, za które odpowiedzialność ponosili: specjalista zespołu kontroli ruchu granicznego Grupy Granicznej<sup>21</sup> oraz specjalista zespołu wsparcia specjalistycznego Grupy Granicznej<sup>22</sup> jako sporządzający i podpisujący upomnienia, natomiast z racji sprawowanego nadzoru służbowego Kierownik zespołu wsparcia specjalistycznego, Kierownik grupy granicznej i Zastępca Komendanta placówki, jak też Komendant Placówki SG w Dorohusku. Z uwagi na fakt skutecznego wyegzekwowania należności we wszystkich trzech przypadkach, brak umocowań nie spowodował negatywnych konsekwencji w działalności podmiotu kontrolowanego w badanym obszarze.

Należy podkreślić dodatkowo, iż zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie w sposób jednoznaczny oznaczono rangę dokumentu jakim jest upomnienie, wskazując że pisemne upomnienie wierzyciela skierowane do zobowiązanego zawiera wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, z czego wynika wprost, że upomnienie stanowi czynność wierzyciela poprzedzającą wszczęcie

<sup>20</sup> w szczególności z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, w którym określono m.in. formy działań informacyjnych oraz przypadki, w których mogą być te działania podejmowane, oraz sposób ich ewidencjonowania, mając na względzie zapewnienie efektywności tych działań; tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności mających zapewnić terminowość i prawidłowość przesyłania zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 ustawy oraz elementy upomnienia (§ 7 i 8).

<sup>21</sup> szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień nr 404/ZO/15 z dnia 31.08.2015r.

<sup>22</sup> szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień, z którym funkcjonariusz zapoznał się w dniu 31.05.2019r.,

postępowania egzekucyjnego.<sup>23</sup> Upomnienie z jednej strony ma więc walor informacyjny i perswazyjny, przypomina bowiem zobowiązanemu o konieczności wykonania nałożonego na niego obowiązku oraz wskazuje na konsekwencje niewykonania obowiązku – wszczęcie egzekucji administracyjnej. Z drugiej zaś doręczenie upomnienia, wywołuje doniosły skutek prawny, ponieważ jest warunkiem dopuszczalności prowadzenia egzekucji.

Badany obszar cząstkowy, z uwagi na przyjęty miernik oraz kryteria kontroli, oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Ustalenia zespołu kontrolnego wynikające z czynności przeprowadzonych w trakcie kontroli przekazywane były kierownictwu Placówki SG w Dorohusku na bieżąco, co przyczyniło się do usunięcia części uchybień w trakcie trwania kontroli.

Podsumowując, obszar dotyczący podstaw prawnych i faktycznych podejmowanych czynności przez funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej w Dorohusku w kontrolowanej tematyce oraz sposób sprawowanego nadzoru z uwagi na stwierdzone odstępstwa od stanu pożądanego, które nie wpłynęły negatywnie na kontrolowaną działalność, zastosowano łącznie ocenę **pozytywną z nieprawidłowościami**.

## II. Wnioski i zalecenia.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnienia działalności kontrolowanej jednostki w obszarze przeprowadzania postępowań administracyjnych oraz egzekwowania kar nakładanych za naruszenia przepisów w transporcie drogowym, jak też poprawy skuteczności nadzoru służbowego w kontrolowanym zakresie polecam:

1. Przestrzegać prawidłowego i kompletnego sporządzania protokołu kontroli, w szczególności postaw prawnych i faktycznych stwierdzonych naruszeń, uwzględniając zmiany legislacyjne aktów prawnych;
2. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego stosować prawidłowe podstawy wszczęcia, terminy prowadzenia oraz pełne brzmienia przysługujących praw i obowiązków strony w postępowaniu administracyjnym z uwzględnieniem zmian legislacyjnych;
3. W decyzjach w sprawie nałożenia kary administracyjnej stosować właściwe podstawy prawne wydawania decyzji i stosowne podstawy nakładania kar finansowych;
4. Wprowadzić pisemną formę odnotowywania w aktach postępowań administracyjnych dat doręczeń, zwrotów potwierdzeń odbioru, zwrotów przesyłek niedoręczonych oraz przysyłania decyzji i innej w niezbędnym zakresie dokumentacji do Pionu Głównego Księgowego;
5. Bezwzględnie przestrzegać terminu przysyłania upomnień w przypadku nie uregulowania kar w przewidzianych terminach oraz pisemnego odnotowywania podejmowanych w tym zakresie działań, w szczególności informacyjnych przed zastosowaniem środków egzekucyjnych;
6. W ramach nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami dokonywać sprawdzenia poprawności i prawidłowości sporządzanej w tym zakresie dokumentacji biorąc pod

<sup>23</sup> por. P. Ostojski, *Instytucja upomnienia w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Sam. Teryt. 2011/2, s. 62.



uwagę wskazane w treści wystąpienia uchybienia i pomyłki oraz czuwać nad aktualizowaniem wprowadzanych zmian w przepisach;

7. W ramach doskonalenia zawodowego przeprowadzić szkolenie z kadrą kontrolerską placówki uwzględniając zalecenia dotyczące poprawności i prawidłowości wypełniania protokołu z kontroli, protokołu przesłuchania świadka i innej sporządzanej przez nich dokumentacji w tym zakresie;
8. W ramach doskonalenia zawodowego przeprowadzić szkolenie z funkcjonariuszami upoważnionymi do przeprowadzania postępowań administracyjnych i egzekwowania nałożonych kar administracyjnych w transporcie drogowym uwzględniając zakres stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

III. Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 49 ustawy o kontroli, pisemną informację o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości należy przedłożyć zarządzającemu kontrolę w terminie do 31.03.2020r. za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli.

IV. Zgodnie z treścią § 48 ustawy o kontroli od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

V. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których egzemplarz nr 1 jest przeznaczony dla kierownika jednostki kontrolowanej.

*Podpis kierownika jednostki kontrolującej:*

KOMENDANT  
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej  
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK  
wz. ZASTĘPCA KOMENDANTA  
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej  
.....  
plk SG Łukasz Cwik

Wykonano w 2 egzemplarzach:  
Egz. nr 1 – Komendant PSG w Dorohusku  
Egz. nr 2 – ad acta  
Wykonał: E.L. tel. 6655270  
Dnia: 31.12.2019r.