



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP-4101-003-03/2014
P/14/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/006 – Wykonywanie wybranych zadań przez Inspekcję Transportu Drogowego z uwzględnieniem funkcjonowania Centralnej Ewidencji Naruszeń
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	Tadeusz Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 89923 z dnia 11 czerwca 2014 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Radomiu (dalej <i>WITD</i>), 26-610 Radom, ul. Limanowskiego 29 A ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, Jerzy Kacak (dalej <i>MWITD</i>) (Dowód: akta kontroli str. 11)
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do prowadzenia kontroli ważeńiowych.2. Stan wyposażenia w sprzęt i miejsca niezbędne do przeprowadzania kontroli ważeńiowych.3. Przeprowadzanie kontroli ważeńiowych.4. Patrolowanie dróg lokalnych (gminnych i powiatowych) wykorzystywanych przez przewoźników do omijania miejsc kontroli ważeńiowych.5. Rozmieszczenie miejsc do wykonywania kontroli ważeńiowych.6. Rozmieszczenie wag preselekcyjnych i wykorzystanie pomiarów dokonanych tymi wagami do kontroli ważeńiowych wykonywanych na wagach posiadających legalizację.7. Współpraca z Policją i innymi służbami przy wykonywaniu kontroli ważeńiowych.8. Współpraca z jst i społecznościami lokalnymi w celu ochrony dróg powiatowych i gminnych przed degradacją powodowaną przez przeciążone pojazdy.9. Wykorzystanie Centralnej Ewidencji Naruszeń (dalej <i>CEN</i>) przy przeprowadzaniu kontroli ważeńiowych.10. Nadzór nad działalnością oddziałów Wydziałów Inspekcji.11. Zadania <i>WITD</i> związane z nakładaniem mandatów i kar.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2010 r. do 25 września 2014 r..

¹ Kontrola była prowadzona również w Oddziale Wydziału Inspekcji *WITD* w Warszawie.

II. Ocena kontrolowanej działalności

WITD we współpracy z innymi podmiotami realizowała w okresie objętym kontrolą zadania w zakresie zapewnienia przestrzegania przez przewoźników ograniczeń wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów, przeciwdziałając tym samym procesowi degradacji dróg – zgodnie z przyjętymi przez siebie planami kontroli. Plany te były dostosowane do zasobów kadrowych i stanu wyposażenia WITD, nie zaś do rzeczywistych potrzeb w zakresie kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego i przeciwdziałania degradacji dróg przez przeciążone pojazdy. W związku z tym skuteczność tych kontroli jest poważnie ograniczana, w szczególności z powodu przyjętej przez WITD nieprawidłowej praktyki ich prowadzenia głównie (ponad 90% kontroli) w dni powszednie i bez uwzględnienia pory wieczornej i nocnej. Tym samym zrezygnowano z prewencyjnego i represyjnego oddziaływania na łamiących prawo przewoźników przez ponad dwie trzecie czasu, w którym odbywa się ruch drogowy.

Oprócz potrzeby niezbędnych zmian organizacyjnych w kierunku zapewnienia równomiernej aktywności inspektorów transportu drogowego przez całą dobę oraz w dni wolne od pracy, NIK zwróciła także uwagę na potrzebę wnikliwej analizy przyczyn spadku – w objętym kontrolą okresie - efektywności kontroli ważeńiowych oraz nieproporcjonalnie niskiej ich efektywności w odniesieniu do przewoźników zagranicznych. Niezbędne jest także wyeliminowanie stwierdzonych w kontroli nieprawidłowości polegających na wykazywaniu w sprawozdawczości o działaniach kontrolnych nierzetelnych danych. Na skuteczność - kluczowych z punktu widzenia ograniczania zjawiska degradacji dróg przez przeciążone pojazdy - działań kontrolnych wpływają także niezależne od WITD ograniczenia infrastruktury technicznej (w szczególności awaryjny system wag preselekcyjnych oraz niedostatek miejsc do ważenia pojazdów na drogach gminnych o najmniejszej nośności) oraz ograniczona funkcjonalność wspierającego kontrole systemu CEN.

NIK zwraca uwagę, że eliminacja czynników ograniczających skuteczność realizacji przez WITD działań zapobiegających degradacji dróg nabiera priorytetowego znaczenia wobec znacznej długości sieci drogowej województwa mazowieckiego oraz dostrzeganego przez Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego zjawiska nieprzestrzegania przez dużą liczbę przewoźników ograniczeń wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe do prowadzenia kontroli ważeńiowych

Opis stanu faktycznego

WITD działa w oparciu o Statut nadany przez Wojewodę Mazowieckiego². Od 1 stycznia 2011 r. siedzibą WITD jest Radom (poprzednio Warszawa), w skład którego wchodzi m. in. Wydział Inspekcji, a w jego ramach funkcjonują oddziały Wydziału Inspekcji w: Ciechanowie, Garwolinie, Ostrołęce, Płocku, Pruszkowie³, Siedlcach, Warszawie oraz Oddział Wydziału Inspekcji ds. Kontroli Działalności Gospodarczej z siedzibą w Warszawie.

(Dowód: akta kontroli, str. 95-107,1538-1540)

² Zarządzenia Wojewody Mazowieckiego w sprawie Statutu WITD Nr 285 z 29.06.2010 r., zmienione zarządzeniami: Nr 516 z 14.12.2010 r., Nr 253 z 8.06.2011 r., Nr 453 z 9.11.2012 r.

³ Obecnie nie wykonuje się wyjazdów do czynności kontrolnych z Pruszkowa., jak wyjaśnił I Zastępca MWITD „ze względów kadrowych i logistycznych”. Działalność kontrolna na tym terenie jest realizowana z Oddziału Wydziału Inspekcji w Warszawie.

W okresie objętym kontrolą MWITD ustalił Regulamin Organizacyjny WITD Zarządzeniem Nr 25/2011⁴ oraz dokonał zmian w tym regulaminie Zarządzeniem Nr 29/2013⁵.

Zgodnie z art. 76 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (dalej *utd*)⁶, zatrudnienie pracownika inspekcji na stanowisku inspektora poprzedzone jest praktyką w ramach sześciomiesięcznego kursu specjalistycznego zakończonego egzaminem kwalifikacyjnym. Inspektor podlega co najmniej raz w roku szkoleniu organizowanemu przez GITD w celu podniesienia poziomu wiedzy fachowej (art. 76 ust. 3 *utd*).

Według stanu na 30 czerwca 2014 r. w WITD było zatrudnionych 76 osób, w tym 44 inspektorów ITD (jeden inspektor na urlopie bezpłatnym) oraz siedmiu aplikantów na kursie specjalistycznym.

(Dowód: akta kontroli str. 48-49,60-61,108-176,1472)

W ocenie WITD aktualna liczba inspektorów jest wystarczająca do realizacji zadań nałożonych na WITD na 2014 r. w zakresie kontroli ważeńiowych. Jednak liczba ta jest niewystarczająca w stosunku do rzeczywistych potrzeb z uwagi na zauważalne zjawisko niestosowania się znacznej liczby przedsiębiorców i kierowców do określonych przepisami ograniczeń wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów oraz w stosunku do długości sieci drogowej województwa mazowieckiego (35 023 km).

MWITD zgłaszał potrzeby kadrowe na organizowanych cyklicznie przez GITD naradach, podczas których omawiana była realizacja ramowego planu kontroli. Zdaniem MWITD wszyscy inspektorzy w WITD są przygotowani do przeprowadzania kontroli masy, nacisków i wymiarów pojazdu oraz brali udział w związanych tematycznie szkoleniach w celu podniesienia poziomu wiedzy fachowej.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą: w 2012 r. na corocznym szkoleniu organizowanym przez GITD, szkolenie w zakresie ważenia pojazdów uwzględnione było w ramach tematu *zmiany w ustawie Prawo o ruchu drogowym*, 14.05.2014 r. w WITD odbyło się szkolenie związane z ważeniem pojazdów oraz określaniem ich wymiarów, w którym wzięło udział 42 inspektorów.

(Dowód: akta kontroli str. 48-49,60-61,177-211,1473-1475)

Szczegółowe badanie próby dokumentacji kadrowej 25 inspektorów⁷ wykazało przypadki braku udokumentowania spełnienia wymogu ukończenia kursu specjalistycznego oraz uczestniczenia w szkoleniach specjalistycznych (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Uwagi dotyczące badanej działalności*).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Kontrola wykazała, że MWITD ustalił Regulamin Organizacyjny WITD Zarządzeniem Nr 25/2011 bez zaopiniowania przez GITD, a Zarządzeniem Nr 29/2013 na 21 dni przed otrzymaniem opinii GITD⁸. NIK zwraca uwagę, że

⁴ Zarządzenie MWITD w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego WITD w Radomiu Nr 25/2011 z 21.09.2011 r.

⁵ Zarządzenie MWITD w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego WITD w Radomiu Nr 29/2013 r. z 7.10.2013 r.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

⁷ 12 wykonujących obowiązki w Wydziale Inspekcji w Radomiu oraz 13 w Oddziale Wydziału Inspekcji WITD w Warszawie

⁸ MWITD zwrócił się pismem WITD.WP.8112.2.68.2013-KB z 11.09.2013 r. do Wojewody Mazowieckiego o zatwierdzenie projektu zmiany Regulaminu Organizacyjnego oraz do GITD o zaopiniowanie (GITD otrzymał pismo 18.09.2013 r.). GITD pozytywną opinię przekazał przy piśmie BDG.021.8.2013.0179 z 17.10.2013 r. (MWITD otrzymał pismo 28.10.2013 r.).

zgodnie z § 3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Transportu z 11 czerwca 2007 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego (dalej *Rozporządzenie MT*)⁹ regulamin jest zatwierdzany przez wojewodę po uzyskaniu opinii *GITD*

(Dowód: akta kontroli, str. 13,108-164,1471)

MWITD wyjaśnił, że nie potrafi wskazać przyczyn, dlaczego Regulamin Organizacyjny *WITD* z 2011 r. nie został zaopiniowany przez *GITD*, bowiem nie sprawował wówczas urzędu, natomiast zgodnie z przyjętą w ówczesnym czasie interpretacją art. 52 *utd* i § 3 ust. 1 *Rozporządzenia MT*, uzyskanie opinii w sprawie regulaminu organizacyjnego *WITD* należało do kompetencji Wojewody, który winien przedmiotową opinię uzyskać, przed zatwierdzeniem regulaminu. Konstrukcja powyższych przepisów regulujących kwestię ustalania regulaminu *WITD* nie precyzuje, jaki organ ma uzyskać opinię *GITD*. Obecnie przyjęto, że przed zatwierdzeniem przez Wojewodę regulaminu organizacyjnego inspektoratu, *MWITD* przesyła do wiadomości i opinii ustalony regulamin *GITD*, co znalazło odzwierciedlenie przy ustaleniu i wprowadzeniu w życie regulaminu organizacyjnego aktualnie obowiązującego w *WITD* w Radomiu.

(Dowód: akta kontroli, str. 16)

2. NIK zwraca uwagę, że wobec zidentyfikowanej przez *MWITD* na terenie województwa mazowieckiego znaczącej skali niestosowania się przedsiębiorców i kierowców do określonych przepisami ograniczeń wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów niezbędne jest podjęcie, w porozumieniu z *GITD*, skutecznych działań ograniczających to negatywne zjawisko.

(Dowód: akta kontroli, str. 177-181)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W dokumentacji kadrowej trzech (z 25) inspektorów *WITD* brak było zaświadczeń o ukończeniu sześciomiesięcznego kursu specjalistycznego zakończonego egzaminem kwalifikacyjnym (zgodnie z art. 76 ust. 2 *utd*). Brak było także zaświadczeń o uczestnictwie w corocznych szkoleniach organizowanych przez *GITD* w celu podniesienia poziomu wiedzy fachowej (zgodnie z art. 76 ust. 3 *utd*): za 2010 r. (jedno), za 2011 r. (23), za 2012 r. (cztery), za 2013 r. (dwa).

Zgodnie z § 6 ust. 2, pkt 2e Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika¹⁰ akta osobowe pracownika obejmują dokumenty związane z podnoszeniem przez pracownika kwalifikacji zawodowych.

(Dowód: akta kontroli, str. 165-176,212-218,221-229)

MWITD wyjaśnił, że wszyscy objęci badaniem inspektorzy ukończyli kurs i odbyli szkolenia i nie są mu znane przyczyny braku kopii zaświadczeń w aktach osobowych.

(Dowód: akta kontroli, str. 212-218)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, uwzględniając ustalenia kontroli opisane w niniejszym punkcie i w pkt. 2 i 3 niniejszego wystąpienia, stan kadrowy i przygotowanie organizacyjne *WITD*, jakkolwiek wystarczające do wykonania nałożonej planami liczby kontroli ważeniowych, nie zapewniają ich skuteczności odpowiedniej do bieżących

⁹ Dz. U. z 2007 r., Nr 109, poz. 753.

¹⁰ Dz. U. z 1996 r., Nr 62, poz. 286 ze zm.

i przyszłych zagrożeń nieprzestrzegania przez przewoźników ograniczeń wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów.

2. Stan wyposażenia WITD w sprzęt i miejsca niezbędne do przeprowadzania kontroli ważeńiowych

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. WITD dysponował pięcioma sprawnymi i zalegalizowanymi wagami stacjonarnymi (Ciechanów, Ostrołęka, Józefów, Odrzywołek¹¹ oraz Urząd Celny w Radomiu). Wagi te były przystosowane do dokonywania pomiarów w temperaturach ujemnych.

W 2013 r. WITD dysponował czterema sprawnymi i zalegalizowanymi wagami stacjonarnymi (Ciechanów¹², Ostrołęka, Józefów i Urząd Celny w Radomiu). WITD rozwiązał umowę z podmiotem użyczającym wagę w Odrzywołku m.in. ze względu na zmianę przepisów.

W I połowie 2014 r. WITD dysponował dwiema sprawnymi i zalegalizowanymi wagami stacjonarnymi (Ciechanów, Ostrołęka). Dwie wagi (Józefów¹³ i Urząd Celny w Radomiu¹⁴) były niezalegalizowane.

Według MWITD wagi stacjonarne, z których korzystał WITD ulegały częstym awariom zarówno mechanicznym jak i oprogramowania, a przyczyną takiego stanu rzeczy było m. in. pozostawianie tych urządzeń w miejscu zamontowania bez nadzoru.

W okresie 1.01.2012 r. – 30.06.2014 r. WITD dysponował 18 kompletami wag przenośnych (36 wag), tj.: 10 kompletów typu SAW 10 C (20 wag), 2 komplety typu SAW 10 A (4 wagi)¹⁵, sześć kompletów typu SAW 10C/II (12 wag)¹⁶. Wagi te były przystosowane do dokonywania pomiarów w temperaturach ujemnych. Dwa komplety użyczonych WITD platform ważących typu WL 103 (4 wagi)¹⁷ od chwili przejęcia przez WITD do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie były zalegalizowane i użytkowane. Kierownik Oddziału Wydziału Inspekcji w Warszawie poinformowała, że nieużytkowane wagi „...nie pasują do miejsc ważeńiowych, którymi dysponuje WITD Oddział Warszawa”.

W okresie objętym kontrolą siedem wag SAW 10C/II nie miało ciągłości legalizacji¹⁸ (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Uwagi dotyczące badanej działalności*).

(Dowód: akta kontroli str. 49-50,61-62,75-80,924-925,927,1065-1069,1079-1155,1476-1478,1489-1509)

¹¹ Wagi w ww. lokalizacjach są własnością prywatną, WITD użytkuje je na podstawie umów z przedsiębiorcami.

¹² W okresie od 1.05.2013 r. do 3.06.2013 r. waga była niezalegalizowana.

¹³ Legalizacja wagi w Józefowie wygasła 30.11.2013 r.

¹⁴ Legalizacja wagi w Urzędzie Celnym w Radomiu wygasła 31.12.2013 r..

¹⁵ Wagi przekazane przez GITD, porozumienia w sprawie użyczenia z 7.12.2011 r.

¹⁶ Dwa komplety nieodpłatnie przyjęte z GDDKiA, protokół z 9.12.2009 r., dwa komplety użyczone z Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie, umowa Nr 418/WISt/2010 z 16.03.2011 r., jeden komplet użyczony od Starostwa Powiatowego w Zwoleniu, jeden komplet użyczony od Starostwa Powiatowego w Szydłowcu, umowa Nr PR-3421-15-1/2010.

¹⁷ Platformy użyczone przez Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie na podstawie umowy użyczenia z 8.03.2011 r. zawartej do 31 grudnia 2011 r., przedłużanej kolejnymi umowami Nr 21/ZUWD/2012 z 12.03.2012 r., Nr 1/ZUWD/2013 z 25.01.2013 r. i Nr 3/ZUWD/2014 z 27.01.2014 r. ważna do 31.12.2014 r.

¹⁸ Nr SN 856067: od 1.12.2012 r. do 9.12.2012 r., nr 856069: od 1.12.2012 r. do 9.12.2012 r., nr 856268: od 21.12.2013 r. do 22.01.2014 r., nr 856266: od 21.12.2013 r. do 22.01.2014 r., nr CH 856254: od 29.10.2013 r. do 22.01.2014 r., nr 856247: od 21.12.2013 r. do 22.01.2014 r., nr 856202: od 21.12.2013 r. do 22.01.2014 r.

W okresie objętym kontrolą *WITD* dysponował następującą liczbą miejsc do przeprowadzania kontroli ważeń przygotowanych przez zarządców dróg:

- 20 w 2012 r., z tego 11 na drogach krajowych, siedem na drogach wojewódzkich i dwa na drogach gminnych,
- 18 w 2013 r., z tego dziewięć na drogach krajowych, sześć na drogach wojewódzkich, jedno na drodze powiatowej i dwa na drogach gminnych,
- 20 w I połowie 2014 r. 10 na drogach krajowych, sześć na drogach wojewódzkich, jedno na drogach powiatowych i trzy na drogach gminnych.

(Dowód: akta kontroli str. 46-47,55-59,64-67,73-74,924-926)

Oględziny sześciu punktów kontroli ważeń (trzech wykorzystywanych przez inspektorów Wydziału Inspekcji w Radomiu¹⁹ oraz trzech wykorzystywanych przez inspektorów Oddziału Wydziału Inspekcji w Warszawie²⁰) wykazały, że trzy z nich nie posiadają stałego oświetlenia²¹, a pięć nie było zabezpieczonych przed oddziaływaniem czynników atmosferycznych²².

(Dowód: akta kontroli str. 779,815,816,840,854,858,864,905,906-908,915)

W ocenie *WITD*, liczba posiadanych wag i kompletów wag oraz liczba posiadanych miejsc do przeprowadzania kontroli ważeń jest wystarczająca do skutecznego wykonywania kontroli ważeń w stosunku do obecnej liczby inspektorów i do realizacji Ramowego Planu Kontroli, wskazane jednak byłoby zwiększenie liczby miejsc do ważenia na drogach o dopuszczalnym nacisku osi pojazdu 8 t.

WITD zgłaszała potrzeby w zakresie wyznaczenia i organizacji nowych miejsc do przeprowadzania kontroli ważeń do: Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie, starostw powiatowych w Piasecznie, Pruszkowie, Wołominie, Zwoleniu, urzędów miast w Płocku, Ostrołęce i Radomiu, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Temat dotyczący potrzeby budowy takich miejsc poruszany był w 2012 i 2013 roku na posiedzeniach Konwentu Starostów, na których obecny był Z-ca *MWITD*. Miasto st. Warszawa zrealizowało dwa punkty przeznaczone do ważenia pojazdów, po jednym: powiat pruszkowski, powiat piaseczyński, Urząd Miasta Płocka, Urząd Miasta Ostrołęka. Powiat wołomiński i Urząd Miasta Radomia nie wybudował punktów. Ponadto *WITD* negatywnie opiniowała otrzymane projekty remontowanych lub nowo budowanych dróg, gdy w ramach inwestycji nie były przewidziane punkty kontroli ważeń.

(Dowód: akta kontroli str. 16-44,51-52,75-78,1478-1481)

W okresie objętym kontrolą na drogach krajowych województwa mazowieckiego było rozmieszczonych: w 2012 r. jedna waga preselekcyjna, w okresie od 2013 r. do 11.09.2014 r. pięć wag preselekcyjnych²³. Systemy preselekcyjnego ważenia pojazdów znajdujące się na terenie województwa mazowieckiego nie funkcjonowały w sposób ciągły. Przerwy w ich funkcjonowaniu były zgłaszane przez *WITD* do właścicieli ww. urządzeń. Przez długi okres czasu *WITD* nie mógł uzyskać dostępu do wag, których właścicielem jest Instytut Badawczy Dróg i Mostów (dalej

¹⁹ 07/PK-92/wp w Lipsku na DK 79, 07/PK-58/wp w Widowie na DK 7 i 07/PK-61/wp w Baraku na DK 7.

²⁰ 07/PK-14/wp w Augustówce na DK 2, 07/PK-93/wp w Warszawie, ul. Przyczółkowa na DW 724 i 07/PK-02/wp w Warszawie, ul. Wóycickiego na drodze gminnej.

²¹ 07/PK-92/wp w Lipsku na DK 79, 07/PK-58/wp w Widowie na DK 7 oraz 07/PK-93/wp w Warszawie, ul. Przyczółkowa na DW 724

²² za wyjątkiem wężki w 07/PK-92/wp w Lipsku

²³ Na DK 7 w miejscowości Widów i w Warszawie, ul. Pułkowa, na DK 2 w miejscowościach Stare Groszki i Kałuszyn oraz na DK 62 w Płocku, ul. Wyszogrodzka. Właścicielami wag w Widowie, Starych Groszkach i Kałuszynie jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, wag w Warszawie i Płocku Instytut Badawczy Dróg i Mostów.

IBDiM). Po uzyskaniu dostępu do ww. systemu okazało się, iż waga w Warszawie jest niesprawna. W czerwcu 2014 r. *WITD* również zgłaszał problemy z działaniem systemu w Płocku.

(Dowód: akta kontroli str. 5-6,51-52,63-64,76,78,80,86,1479)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że częste awarie i brak legalizacji urządzeń do ważenia pojazdów a także niedoświetlenie i brak zabezpieczeń przed czynnikami atmosferycznymi miejsc do ważenia ograniczają efektywność wykonywania przez *WITD* zadań kontrolnych w tym zakresie. Efektywności takiej nie sprzyja także fakt, że miejsca do ważenia pojazdów lokalizowane są w większości poza drogami gminnymi o najmniejszej dopuszczalnej nośności. NIK zauważa, że w odniesieniu do urządzeń stacjonarnych (wagi stacjonarne i systemy preselekcyjne) i miejsc do ważenia *WITD* podejmowała działania w celu eliminacji występujących ograniczeń. Działania te były ograniczone z uwagi na fakt, że *WITD* nie jest właścicielem tych urządzeń.

(Dowód: akta kontroli str. 5,46-47,50,62,73-74,76,79,81-83,1064-1069,1477-1479)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dopuszczeniu do czasowych wyłączeń z eksploatacji siedmiu z 40 wag przenośnych - z powodu braku świadectw legalizacji ponownej oraz na zawieraniu umowy użyczenia dwóch kompletów wag pomimo, że w całym okresie użyczenia pozostawały one niezalegalizowane i nie były wykorzystywane.

Według wyjaśnień *MWITD* „*brak ciągłości legalizacji poszczególnych wag wynika z przeprowadzanych w tym czasie przeglądów technicznych, samego procesu legalizacji, małej ilości pracowników administracyjnych, a podanie szczegółowych przyczyn, które miały wpływ na przerwanie ciągłości legalizacji poszczególnych wag nie jest możliwe ze względu na upływ czasu*”.

(Dowód: akta kontroli str. 5,50,62,76,79,81-83,589,594,688,1064-1069,1477-1479)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, wyposażenie *WITD* w sprzęt i miejsca niezbędne do przeprowadzania kontroli ważeniowych nie są wystarczające aby realizacja nałożonych planami zadań była w pełni efektywna, zwłaszcza przy wykorzystaniu systemu preselekcji oraz na drogach o niskich parametrach dopuszczalnej nośności. *WITD* prowadziła, w miarę możliwości, działania dla poprawy wykorzystania miejsc do ważenia i urządzeń stacjonarnych, natomiast nie wykazała należytej staranności wobec ograniczeń korzystania z wag przenośnych wynikających z braku ich legalizacji.

3. Przeprowadzanie kontroli ważeniowych

3.1. Planowanie kontroli ważeniowych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą *GITD* opracował kierunki działania Inspekcji (dalej *Kierunki ITD*) i ramowe plany kontroli o znaczeniu ogólnokrajowym (dalej *RPK*) na 2012 r., na 2013 r. i na 2014 r. W *RPK* na 2012 r, 2013 r. i 2014 r. plan dla województwa mazowieckiego dla kontroli nacisków/wymiarów obejmował 12% kontroli drogowych pojazdów/protokołów.

Opracowane przez *WITD* *Kierunki WITD* na 2012, 2013 i 2014 r. w zakresie kontroli ważeniowych były zgodne z *Kierunkami ITD* i *RPK* i zawierały główne założenia

kontrolne WITD (zgodnie z § 1 pkt 3 Zarządzenia GITD²⁴ z dnia 17 października 2013 r.).

W Kierunkach WITD na 2012 r., 2013 r. i 2014 r. priorytecie IV *Przeciwdziałanie procesowi degradacji dróg oraz eliminacja nieuczciwych praktyk w dziedzinie opłat za przejazd po drogach krajowych*, ujęto:

1. Kontynuowanie działań kontrolnych dotyczących sprawdzania masy, wymiarów i nacisków osi pojazdów ciężarowych uwzględniając ustalony plan kontroli – 12%,
2. Kontrolę przestrzegania przez przewoźników przepisów w zakresie uzyskiwania zezwoleń na przejazd pojazdów ponadnormatywnych oraz przestrzegania warunków w nich określonych,
3. Kontrole z wykorzystaniem infrastruktury drogowej, w tym z udostępnionych wag preselekcyjnych.

Uwzględniając kierunki działania Inspekcji i kierunki działania WITD, MWITD zatwierdzał plany kontroli na okres 2 tygodni opracowywane przez Naczelnika Wydziału Inspekcji, zgodnie z Zarządzeniem GITD z 16 listopada 2011 r. (dalej *Zarządzenie zpk 2011*)²⁵ (§ 3 ust. 1 Załącznika Nr 4), zmienionym Zarządzeniem GITD z 16 października 2014 r. (dalej *Zarządzenie zpk 2014*)²⁶ (§ 6 ust.1).

(dowód: akta kontroli str. 1242-1374)

3.2. Realizacja kontroli ważeńiowych

W okresie objętym kontrolą inspektorzy WITD przeprowadzili 6 716 kontroli ważeńiowych, (w tym 3 409, tj. 50,8% stanowiły kontrole przewoźników zagranicznych), z tego:

- 2 166 kontroli w 2012 r. (tj. 110,2% planu – 1 966 kontroli), z tego 868 kontroli przewoźników krajowych (40,1%) i 1 298 kontroli przewoźników zagranicznych (59,9%),
- 3 025 kontroli w 2013 r. (tj. 130,2% planu – 2 324 kontrole), z tego 1 217 kontroli przewoźników krajowych (40,2%) i 1 808 kontroli przewoźników zagranicznych (59,8%),
- 1 525 w I półroczu 2014 r. (tj. 62,5% planu – 2 440 kontroli), z tego 1 222 kontrole przewoźników krajowych (80,1%) i 303 kontrole przewoźników zagranicznych (19,9%).

Z 6 716 kontroli ważeńiowych:

- 6052 kontrole (tj. 90,1%) przeprowadzono w dni robocze w godzinach 8-16 (2 029, tj. 93,7% w 2012 r., 2 732, tj. 90,3% w 2013 r., 1 291, tj. 84,7% w I półroczu 2014 r.),
- 519 kontroli (tj. 7,7%) przeprowadzono w dni robocze w godzinach 16-24 (120, tj. 5,5% w 2012 r., 246, tj. 8,1% w 2013 r. 153, tj. 10,0% w I półroczu 2014 r.),
- 72 kontrole (tj. 1,1%) przeprowadzono w dni robocze w godzinach 24-8 (16, tj. 0,7% w 2012 r., 10 tj. 0,3% w 2013 r. 46, tj. 3,0% w I półroczu 2014 r.),
- 37 kontroli (tj. 0,6%) przeprowadzono w soboty (w 2012 r. nie przeprowadzono kontroli, 16, tj. 0,5% w 2013 r. 21, tj. 1,4% w I półroczu 2014 r.),

²⁴ Zarządzenie GITD Nr 31/2013 w sprawie zasad i trybu opracowania Kierunków Działania Inspekcji Transportu Drogowego, Ramowego Planu Kontroli inspekcji Transportu Drogowego oraz Kierunków Działania Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego.

²⁵ Zarządzenie GITD Nr 50/2011 w sprawie zasad prowadzenia kontroli przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego.

²⁶ Zarządzenie GITD Nr 16/2014 w sprawie planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego (Dz. U. GITD z dnia 16 czerwca 2014 r., poz. 2).

- 37 kontroli (tj. 0,6%) przeprowadzono w niedziele (jedną, tj. 0,05% w 2012 r., 21, tj. 0,7% w 2013 r. 14, tj. 0,9% w I półroczu 2014 r.),
- w latach objętych kontrolą nie prowadzono kontroli ważeńiowych w pozostałe dni wolne od pracy,

Łączna liczba naruszeń stwierdzonych w wyniku kontroli ważeńiowych w latach objętych kontrolą wynosiła 857, z czego 15, tj. 1,8% stanowiły naruszenia w wyniku kontroli przewoźników zagranicznych, i tak:

- w 2012 r. 728, z czego osiem, tj. 1,1% stanowiły naruszenia w wyniku kontroli przewoźników zagranicznych,
- w 2013 r. 64, z czego pięć, tj. 7,8% stanowiły naruszenia w wyniku kontroli przewoźników zagranicznych,
- w I półroczu 2014 r. 65, z czego dwa, tj. 3,1% stanowiły naruszenia w wyniku kontroli przewoźników zagranicznych.

Łączna kwota kar nałożonych w wyniku kontroli ważeńiowych w latach objętych kontrolą wynosiła 2 314,8 tys. zł²⁷, z tego: 1 681,3 tys. zł²⁸ w 2012 r., 321,5 tys. zł²⁹ w 2013 r., 312,0 tys. zł³⁰ w I półroczu 2014 r.

Według *MWITD* spadek wysokości kar nałożonych w 2013 r. spowodowany był przede wszystkim zmianą przepisów regulujących tematykę kontroli masy, nacisków i wymiarów pojazdów. W dniu 19 października 2012 r. weszła w życie zmiana ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (dalej *prd*)³¹ zgodnie z którą, zmienił się taryfikator kar.

(dowód: akta kontroli str. 54-55,59,70-72,76,79,529-530,536-537,538-542,1181-1183,1484-1486)

Łączna kwota kar nałożonych na przewoźników zagranicznych w wyniku kontroli ważeńiowych w latach objętych kontrolą wynosiła 45,6 tys. zł, co stanowiło 2,0% kar nałożonych w tym okresie, z tego: 8,6 tys. zł w 2012 r. (0,5% kar), 30,0 tys. zł w 2013 r. (9,3% kar), 7,0 tys. zł w I półroczu 2014 r. (2,2% kar).

Łączna liczba odwołań od nałożonych kar w latach objętych kontrolą wynosiła 118, z czego 25, tj. 21,1% uznano za zasadne, z czego: 86 w 2012 r. (21, tj. 24,4% uznano za zasadne), 12 w 2013 r. (cztery, tj. 33,3% uznano za zasadne), 20 w I półroczu 2014 r. (żadnej nie uznano za zasadną).

Przyczynami uznania odwołań za zasadne było m. in. to, że organ I instancji wydając zaskarżoną decyzję nie wziął pod uwagę zmiany przepisów, nie powiadomił strony o terminie przeprowadzenia dowodów, nie zgromadził w aktach sprawy dowodów, które są konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 54-55,70-71,530,533-535,537,1181-1182,1484-1486)

Łączna liczba kontroli ważeńiowych przeprowadzonych w wyniku pomiarów dokonanych przez wagi preselekcyjne w latach objętych kontrolą wynosiła 1 186, z czego: w 2013 r. 597, w I półroczu 2014 r. 589. Tylko w przypadku jednej kontroli przeprowadzonej w I połowie 2014 r. wstępny pomiar z wagi preselekcyjnej wskazujący na przekroczenie dopuszczalnej masy rzeczywistej został potwierdzony i została wydana decyzja o nałożeniu kary pieniężnej. Problem ten został zauważony przez *GITD* w związku z przeprowadzeniem analizy sprawozdania

²⁷ Tj. 15,5% kwoty wszystkich kar i mandatów nałożonych przez WITD - 14 969 750, 00 zł.

²⁸ Tj. 29,3% kwoty wszystkich kar i mandatów nałożonych przez WITD w 2012 r. - 5 730 660,00 zł.

²⁹ Tj. 4,7% kwoty wszystkich kar i mandatów nałożonych przez WITD w 2013 r. - 6 908 480,00 zł.

³⁰ Tj. 13,4% kwoty wszystkich kar i mandatów nałożonych przez WITD w I połowie 2014 r. - 2 330 610,00 zł.

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

(raportu z ważenia) za 2013 r. *GITD* zwrócił się do *MWITD*³² m. in. o podanie powodów znacznego spadku ilości ujawnionych naruszeń w przypadku kontroli przewoźników krajowych, mimo rozpoczęcia użytkowania systemów preselekcyjnych.

W odpowiedziach³³ *MWITD* podniósł niestabilność podawanych wyników z systemu preselekcyjnego, o czym powiadamiano właścicieli wag preselekcyjnych.

Zdaniem *MWITD* urządzenia preselekcyjne prawidłowo działające wspomagają typowanie pojazdów do kontroli ważeń. Inspektor obserwując na monitorze wyniki pomiarów wagi preselekcyjnej (prawidłowo działającej) może skutecznie wyeliminować pojazd przekraczający wymagane normy. Wg *MWITD* dostępność połączenia z wagami preselekcyjnymi jest bardzo zróżnicowana. Braki połączenia, oraz duże opóźnienia w przesyłaniu zdjęć pojazdów są usterkami najczęściej zgłaszanymi do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej *GDDKiA*) oraz do *IBDiM*. Obecnie inspektorzy tracą dużo czasu, aby weryfikować błędnie wytypowane pojazdy, tj. pojazdy, które w wyniku ważenia na węgach posiadających legalizację okazują się pojazdami nie przekraczającymi dopuszczalnych norm. Zdaniem *MWITD* jakość zdjęć wykonanych w dzień przy dobrym oświetleniu i sprawnie działającej kamerze jest wystarczająca. Zdjęcia wykonane w porze nocnej lub w trudnych warunkach atmosferycznych (deszcz, śnieg) są rozmazane i nieczytelne, nie zawsze też widoczne są tablice rejestracyjne pojazdów. W ocenie *WITD* powinny być stosowane takie wagi preselekcyjne, które (mając legalizację) działają automatycznie, a pomiar powinien być wystarczającym dowodem do nałożenia kary, analogicznie jak w urządzeniach do pomiaru prędkości, gdyż tylko w takim przypadku wagi preselekcyjne będą wypełniać założenia dotyczące ochrony dróg przed degradacją.

Badanie prawidłowości funkcjonowania systemu preselekcyjnego³⁴ wykazało, że:

- różnica między masą pojazdu określoną w wyniku ważenia na wadze preselekcyjnej (43 915 kg) i na zalegalizowanym komplecie wag do ważenia (40 000 kg po uwzględnieniu błędów ważenia) wyniosła 3 915 kg (9,8%); natomiast znikoma różnica (1%) wystąpiła przy pomiarach pojazdu o mniejszej masie (19,7 t)³⁵;
- błędnie kwalifikowano dane o pojeździe na obrazie generowanym z wagi preselekcyjnej (np. zakwalifikowano pojazdy osobowe jako pojazd z przyczepą lub pojazd ciężarowy wieloosiowy),
- nastąpiła utrata połączenia z wagą preselekcyjną przez ok. 30 min.
(dowód: akta kontroli str. 52,68,75-80,416-417,584,587,607-674,816-823,831,837-839, 841-847,1242-1381,1179,1482)

Łączna liczba kontroli ważeń przeprowadzonych w wyniku działań patroli mobilnych (doprowadzenie pojazdu samochodowego „namierzonego” w miejscu oddalonym od miejsca ważenia pojazdów) w latach objętych kontrolą wynosiła 913, z czego: w 2012 r. 391, w 2013 r. 375, w I połowie 2014 r. 147.

Łączna liczba naruszeń stwierdzonych w wyniku kontroli ważeń przeprowadzonych na pojazdach doprowadzonych do punktów ważenia z dróg

³² Pisma: BNI-WKM.0313.4.2014.0017 z 5.03.2014 r., BNI-WKM.0313.4.1.2014.0017 z 19.03.2014 r.,

³³ Pismo WITD.WI.8112.1.16.2014-PW z 7.03.2014 r., WITD.WI.8112.1.16-1.2014-PW z 25.03.2014 r.,

³⁴ Oględziny w punkcie kontroli ważeń w Widowie

³⁵ Masa z wagi preselekcyjnej 19,484 t, wynik ważenia na wadze zalegalizowanej 19,7 t.

lokalnych w latach objętych kontrolą wynosiła 126, z czego: w 2012 r. 91, w 2013 r. 29 i w I półroczu 2014 r. sześć.

(dowód: akta kontroli str.52-54,68-70,528-537,1179-1181,1482-1484)

W informacji³⁶ przesłanej do *GITD*, I Zastępca *MWITD* wyjaśnił, że w celu zwiększenia skuteczności w obszarze kontroli nacisków osi i dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów: przeprowadzono szkolenie inspektorów, zwiększono liczbę kontroli pojazdów należących do przewoźników krajowych, zwiększono skuteczność wykrywania naruszeń.

(dowód: akta kontroli str. 1381)

Z ustaleń kontroli wynika, że w I półroczu 2014 r. punkty kontroli ważeniowej, będące w dyspozycji inspektorów Wydziału Inspekcji w Radomiu oraz Oddziału Wydziału Inspekcji w Warszawie były wykorzystywane w bardzo zróżnicowanym stopniu. Liczba kontroli wykonanych w tych punktach kształtowała się od 3 do 422³⁷, a w trzech punktach³⁸ nie przeprowadzono żadnej kontroli.

MWITD wyjaśnił, że kontrole na wszystkich punktach są prowadzone w oparciu o możliwości kadrowe, ocenę występowania niekorzystnych zjawisk w transporcie drogowym, natężenie ruchu pojazdów ciężarowych oraz zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Powodem niewykorzystywania części punktów ważeniowych wg *MWITD* było m. in. małe natężenie ruchu pojazdów ciężarowych³⁹, pożar budynków i pomieszczeń w których bezpośrednim sąsiedztwie znajduje się miejsce do ważenia⁴⁰, przekazanie pomiaru rzędnych terenu ważenia przez Zarząd Dróg Miejskich 18 czerwca 2014 roku⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 538,542,917,921,1076-1078,1533,1536-1537)

W okresie objętym kontrolą *MWITD* przeprowadził konsultacje z jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi służbami polegającą na wzajemnym przekazywaniu sobie informacji o zagrożeniach wynikających z nieprzestrzegania przepisów prawa. W jednostkach samorządu terytorialnego, które zgłosiły problemy dotyczące degradacji dróg odbywały się spotkania, na których ustalono tryb działania (Starostwo Powiatowe w Piasecznie, Starostwo Powiatowe w Pruszkowie, Starostwo Powiatowe w Wołominie, Urząd Miasta Płock, Urząd Miasta st. Warszawy, Urząd Miasta Ostrołęka, Urząd Miasta Radom). Wnioski z ustaleń były wykorzystywane do wyznaczenia miejsc patrolowania. Współpraca z Policją, Strażą Graniczną, Strażą Miejską odbywa się na podstawie zawartych porozumień i uzgodnień, oraz w trybie operacyjnym. *WITD* współpracuje z Policją przy „namierzaniu” pojazdów ciężarowych jeżdżących po drogach, gdzie obowiązuje zakaz poruszania się takich pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 12-16)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Kontrola wykazała, że w latach objętych kontrolą *WITD* w szerokim zakresie prowadził kontrolę ważeniową przewoźników zagranicznych (50,8 % łącznej liczby kontroli), a łączna kwota nałożonych na nich kar stanowiła zaledwie 2,0% łącznej

³⁶ Pismo *WITD*.WI.8112.1.16.2.2014-PW z 9.07.2014 r.,

³⁷ 07/PK-58/wp Widów 315 kontroli, 07/PK-61/wp Barak 47 kontroli, 07/PK-92/wp Lipsko 20, 07/PK-64/wp Zwoleń 5 kontroli, 07/PK-82/wp Kolonia Jedlnia 3 kontrole (Radom); 07/PK-14/wp Augustówka 422 kontrole, 07/PK-93/wp Warszawa, ul. Przyczółkowa 213 kontroli, 07/PK-02/wp Warszawa, ul. Wóycickiego 24 kontrole.

³⁸ 07/PK-85/wp Wilcza Góra ul. Żwirowa, 07/PK-90/wp Moszna Wieś i 07/PK-95/wp Warszawa, ul. Łopuszańska.

³⁹ 07/PK-82/wp Kolonia Jedlnia, 07/PK-85/wp Wilcza Góra ul. Żwirowa, 07/PK-90/wp Moszna Wieś.

⁴⁰ 07/PK-64/wp Zwoleń.

⁴¹ 07/PK-95/wp Warszawa, ul. Łopuszańska.

kwoty kar. Jedno naruszenie stwierdzone w wyniku kontroli przewoźników krajowych przypadało na 3,9 przeprowadzonych kontroli, natomiast w przypadku przewoźników zagranicznych naruszenie przypadało na 227,3 kontroli.

NIK zwraca uwagę, że nieproporcjonalność kar do liczby kontroli może wskazywać na przyjęcie odmiennych i uznaniowych kryteriów kontroli przewoźników zagranicznych. Na problem przeprowadzania kontroli tak dużej ilości przewoźników zagranicznych, przy bardzo niskim wskaźniku ujawnionych naruszeń zwrócił uwagę GITD⁴² po analizie raportu z ważenia za 2013 r. prosząc MWITD o złożenie wyjaśnień i zobowiązał⁴³ do podjęcia działań naprawczych.

(dowód: akta kontroli str.52-54,68-70,528-537,1179-1181,1375-1381,1482-1484)

MWITD wyjaśnił, że „w WITD typowanie pojazdów do kontroli pod względem przynależności narodowej przewoźnika pozostawia się do oceny inspektora kontrolującego, ze wskazaniem kierowania się zupełną obiektywnością, co do ww. kwestii. Podczas dokonywania zatrzymania pojazdu oraz dokonywania kontroli inspektorzy nie kierują się również możliwością, potrzebą czy koniecznością nałożenia kary pieniężnej. Wpływ na zatrzymywanie pojazdów ma również rozkład potoków pojazdów ciężarowych ze względu na kraj rejestracji. W marcu 2014 roku po analizie wyników kontroli omówiono z inspektorami wyniki kontroli ważeniowych z uwzględnieniem ilości kontroli pojazdów zarejestrowanych poza granicami kraju jak i krajowych”.

(dowód: akta kontroli str. 529-532)

2. Ustalono, że średnia skuteczność kontroli ważeniowych (proporcja liczby naruszeń do liczby kontroli) w okresie objętym kontrolą wynosiła 12,8% przy czym była ona zróżnicowana w kolejnych latach: w 2012 r. 33,6%, w 2013 r. 2,1% i w I połowie 2014 r. 4,3%. Skuteczność w przypadku kontroli przeprowadzonych w wyniku działań patroli mobilnych w okresie objętym kontrolą wynosiła 13,8%. Natomiast w poszczególnych latach wyniosła ona odpowiednio 23,3%, 7,7% oraz 4,1%.

NIK zwraca uwagę na duży spadek skuteczności kontroli w 2013 r. i w I połowie 2014 r. w stosunku do roku 2012. Kontrole patroli mobilnych (za wyjątkiem 2013 r.) nie zwiększały wykrywalności naruszeń związanych z wagą pojazdów. Na problem bardzo niskiego wskaźnika ilości stwierdzonych naruszeń (ilości kar) do przeprowadzonych kontroli zwrócił uwagę GITD⁴⁴ po analizie raportu z ważenia za 2013 r. prosząc MWITD o złożenie wyjaśnień i zobowiązał⁴⁵ do podjęcia działań naprawczych.

(dowód: akta kontroli str.52-54,68-70,528-537,1179-1181,1375-1381,1482-1484)

MWITD wyjaśnił⁴⁶, że niski wskaźnik naruszeń spowodowany jest usytuowaniem miejsc do ważenia pojazdów w ciągu dróg o dopuszczalnym maksymalnym nacisku osi 11,5 t. Zdaniem NIK wyjaśnienie to nie tłumaczy spadku skuteczności kontroli w odniesieniu do 2012 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1375-1381)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przyjęciu w WITD praktyki przeprowadzania kontroli w dni powszednie w godzinach od 8 do 16 (90,1% wszystkich kontroli ważeniowych), co nie zapewnia ciągłości działań kontrolnych,

⁴² Patrz przypis 32.

⁴³ Pismo BNI-WKM.0313.4.2.2014.0017 z 9.04.2014 r.

⁴⁴ Patrz przypis 32.

⁴⁵ Patrz przypis 43.

⁴⁶ Patrz przypis 33.

osłabia ich walor prewencyjny i jest nierzetelnym wypełnianiem zadań inspekcji drogowej.

MWITD wyjaśnił, że Inspektorzy ITD są członkami korpusu służby cywilnej i w związku z tym czas pracy, godziny pracy regulowane są w ustawie o służbie cywilnej. Praca wykonywana w porze nocnej oraz niedziele i święta może dotyczyć wyjątkowych przypadków, w związku z czym zapewnienie ciągłości kontroli (nie tylko ważeńiowych), byłoby sprzeczne z obowiązującymi przepisami.

Zdaniem NIK argument, że ITD jest służbą cywilną, nie stanowi wytłumaczenia ww. sytuacji, gdyż regulacje ustawy o służbie cywilnej ograniczające pracę w porze nocnej oraz w dni wolne od pracy dotyczą pracy w godzinach nadliczbowych. *MWITD* z uwagi na specyfikę zadań Inspekcji może ustalić system zmianowy i ustanowić dni wolne jako dni pracy, zgodnie z § 3 pkt 2 i 4 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie czasu pracy pracowników urzędów administracji rządowej⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str.48-72,528-537,583-587,1156-1166,1179-1192,1482-1488)

3.3. Sporządzanie sprawozdań dla *GITD*

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że *MWITD* sporządzał comiesięcznie, zgodnie z Zarządzeniem *GITD*⁴⁸, zestawienia tabelaryczne (sprawozdania), przedstawiające wyniki z działalności *WITD* w zakresie kontroli transportu drogowego, w tym zestawienie tabelaryczne wyników kontroli masy, nacisków osi i wymiarów pojazdów (raport z ważenia pojazdów). Zestawienie to sporządzano na podstawie wyników kontroli drogowych przeprowadzonych przez inspektorów ITD na podstawie *utd* oraz *prd*. Dane ze sprawozdań otrzymanych z wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego, sprawozdań z działalności ITD oraz wyników kontroli za lata ubiegłe, w szczególności dotyczących m. in. kontroli drogowych i kontroli masy, nacisków osi i wymiarów są, zgodnie z § 5 Zarządzenia *GITD*⁴⁹ z dnia 17 października 2013 r., podstawą do prac w zakresie opracowania *Kierunków ITD* oraz *RPK*.

Badaniami objęto sprawozdania (raporty z ważenia pojazdów) za 2012 r, 2013 r. i za I kwartał 2014 r. Kontrola wykazała, że *MWITD* przekazywał do *GITD* sprawozdania dotyczące ważenia pojazdów, zawierających niezgodne ze stanem faktycznym⁵⁰ dane w zakresie łącznej liczby kontroli ważeńiowych, łącznej kwoty kar nałożonych w wyniku kontroli ważeńiowych i kar wyegzekwowanych (szczegóły poniżej w części *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 3-10,48-59,68-72,404-417,528-537,583-587,1179-1183,1193-1241,1482-1488)

Ustalone
nieprawidłowości

W kontrolowanym obszarze stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przekazanie do *GITD* sprawozdań dotyczących ważenia pojazdów zawierających niezgodne ze stanem faktycznym dane w zakresie łącznej liczby kontroli ważeńiowych, łącznej kwoty kar nałożonych w wyniku kontroli ważeńiowych i kar wyegzekwowanych. I tak:

⁴⁷ Dz. U. z 2007, Nr 76, poz. 505 ze zm.

⁴⁸ Zarządzenie Nr 2/2005 z dnia 9 maja 2005 r. w sprawie sprawozdań miesięcznych z działalności kontrolnej sporządzanych przez Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego, zmienione Zarządzeniem Nr 32/2013 z dnia 28 października 2013 r.

⁴⁹ Zarządzenie *GITD* Nr 31/2013 w sprawie zasad i trybu opracowania *Kierunków Działania Inspekcji Transportu Drogowego*, *Ramowego Planu Kontroli inspekcji Transportu Drogowego* oraz *Kierunków Działania Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego*.

⁵⁰ Stan faktyczny ustalono jako wartości przekazane kontrolującemu w trakcie kontroli w wersji ostatecznej po trzeciej weryfikacji.

- łączna liczba kontroli ważeńiowych przeprowadzonych w 2012 r. wg sprawozdania przekazanego do *GITD* wyniosła 2118, natomiast faktycznie było ich 2166,
- łączna liczba kontroli ważeńiowych przeprowadzonych w 2013 r. wg sprawozdania przekazanego do *GITD* wyniosła 2997, natomiast faktycznie było ich 3025,
- łączna kwota kar nałożonych w wyniku kontroli w 2012 r. wg sprawozdania przekazanego do *GITD* wyniosła 1 265 620,00 zł, natomiast faktycznie było to 1 681 300,00 zł,
- łączna kwota kar nałożonych w wyniku kontroli w 2013 r. wg sprawozdania przekazanego do *GITD* wyniosła 313 960,00 zł, natomiast faktycznie było to 321 480,00 zł,
- łączna kwota kar nałożonych w wyniku kontroli w I poł. 2014 r. wg sprawozdania przekazanego do *GITD* wyniosła 296 800,00 zł, natomiast faktycznie było to 312 040,00 zł,
- łączna kwota kar nałożonych na przewoźników zagranicznych w wyniku kontroli ważeńiowych i wyegzekwowanych w 2013 r. wg sprawozdania przekazanego do *GITD* wyniosła 212 660,00 zł, natomiast faktycznie było to 30 000,00 zł.

Nierzetelna sprawozdawczość świadczy o nieskuteczności kontroli zarządczej w *WITD*, której celem, zgodnie z § 4 załącznika nr 1 do Zarządzenia *MWITD*⁵¹ jest zapewnienie w szczególności „wiarygodności sprawozdań”.

NIK zwraca także uwagę, że *GITD* w zaleceniach pokontrolnych położył nacisk na dokonanie przeglądu istniejącego systemu nadzoru nad pracą inspektorów (str. 16 wystąpienia).

Według wyjaśnień I Zastępcy *MWITD* dane w tabelach przekazanych kontrolującemu zostały określone na podstawie wyszukiwania w systemie *ITDsupport*⁵² oraz z sumowania kwot kar wykazanych w decyzjach. Natomiast roczne raporty z kontroli ważenia przekazane do *GITD* w części generowane są z systemu *ITDsupport* (w oparciu o formuły uzgodnione przez *GITD* z właścicielem licencji, a zakres danych pobieranych do ww. raportów nie jest znany *WITD*), w części wpisywane są ręcznie. Po przeprowadzeniu ponownej weryfikacji danych „ustalono, iż nie wszystkie dane wygenerowane w systemie *CEN* zostały pobrane do programu *ITDsupport*. Po wykonaniu pełnej synchronizacji danych z systemu *CEN* wygenerowano ponownie raport dotyczący przeprowadzonych kontroli ważeńiowych.” Ponadto w *WITD* ustalono „iż nieścisłość danych uzgodnionych na podstawie wyszukiwania w programie *ITDsupport* mogą wynikać z faktu, iż wyszukiwarka nie rozdziela kontroli na podstawie których zostały wszczęte postępowania tylko na przewoźników drogowych, od kontroli na podstawie których zostały wszczęte postępowania zarówno na przewoźników jak i na inne podmioty wykonujące czynności związane z przewozem drogowym”.

Dodatkowo I Zastępca *MWITD* wyjaśnił, że „rozbieżność wykazanych danych wynika z błędów popełnionych przez pracowników przygotowujących dane z różnych wydziałów i braku konfrontacji uzyskanych wyliczeń. W celu wyeliminowania podobnych błędów w przyszłości wprowadzimy większy nadzór nad

⁵¹ Zarządzenie Nr 6/2014 z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ustalania zasad kontroli zarządczej, procedury zarządzania ryzykiem oraz polityki zarządzania ryzykiem wewnętrznym w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Radomiu.

⁵² Funkcje programu *ITDsupport* opisano na str. 19-20 wystąpienia.

wprowadzaniem danych do systemów informatycznych wspomagających prace oraz konieczność weryfikowania przekazanych danych pomiędzy wydziałami”.

(dowód: akta kontroli str. 3-10,48-59,68-72,404-417,528-537,583-587,1179-1183,1193-1241,1482-1488)

3.4. Drogi mogące służyć do objazdu punktów ważeńiowych

Opis stanu faktycznego

Oględziny sieci dróg powiązanych z sześcioma punktami kontroli ważeńiowej⁵³ oraz czterema wagami preselekcyjnymi⁵⁴ wykazały, że we wszystkich przypadkach występuje możliwość ich omińnięcia przez pojazd. Ustalono także, że:

- na drogach mogących stanowić objazd punktu kontrolnego lub wagi preselekcyjnej występuje mały ruch samochodów ciężarowych (jedynie na odcinku drogi wojewódzkiej DW 731 od skrzyżowania DK7 w Białobrzegach do Warki, który może być potencjalnym objazdem punktu kontroli⁵⁵ oraz wagi preselekcyjnej w Widowie, zauważono w czasie 20 minut 11 samochodów ciężarowych). Stan nawierzchni dróg był zróżnicowany w większości zadowalający lub dobry, odcinkami zły, lecz trudno znaleźć jego związek z przejazdem przeciążonych samochodów.

- dla dwóch wag preselekcyjnych (w Kłuszynie i Starych Groszkach) istnieje możliwość zjazdu z drogi prowadzącej do punktu kontroli ważeńiowej pomiędzy wagą preselekcyjną a punktem kontroli⁵⁶ i w konsekwencji jego omińnięcia po przejechaniu wagi preselekcyjnej.

Według wyjaśnień I Zastępcy MWITD, do przeciwdziałania próbom objazdu punktów kontroli ważeńiowej wykorzystuje się patrole dynamiczne poruszające się po uzgodnionym obszarze z wykorzystaniem dwóch załóg WITD lub we współpracy z Policją. Działania te są ograniczone ze względu na stan osobowy inspektoratu i konieczność wykonywania innych ustawowych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 782-783,815,853-855,858-860,862,906-909,915-917,919-920)

Kontrola wykazała⁵⁷, że wykorzystanie znajdującego się w Oddziale Wydziału Inspekcji WITD w Ciechanowie motocykla (liczba przejechanych godzin i/lub kilometrów) w latach objętych kontrolą wynosiło 5 238 km (239 godz. 25 min., 37 patroli), w tym w 2012 r. 1738 km (53 godz. 35 min., 9 patroli), w 2013 r. 3100 km (172 godz. 20 min., 26 patroli), w I półroczu 2014 r. 400 km (13 godz. 30 min., 2 patrole). Motocykl nie był wykorzystywany do patrolowania w ramach kontroli ważeńiowych w I kwartale 2012 r., 2013 r., 2014 r. oraz w IV kwartale 2012 r. W IV kwartale 2013 r. przejechał 965 km⁵⁸.

⁵³ Trzy wykorzystywane przez inspektorów Wydziału Inspekcji w Radomiu: 07/PK-92/wp w Lipsku na DK 79, 07/PK-58/wp w Widowie na DK 7 i 07/PK-61/wp w Baraku na DK 7 oraz trzy przez inspektorów Oddziału Wydziału Inspekcji w Warszawie.

⁵⁴ W Widowie na DK 7, Kłuszynie na DK 2, w Starych Groszkach na DK 2 oraz w Warszawie na ul. Pułkowej na DK 7.

⁵⁵ 07/PK-58/wp w Widowie.

⁵⁶ 07/PK-14/wp w Augustówce.

⁵⁷ Badania kontrolne przeprowadzono na podstawie kart kontroli pracy (kart drogowych) oraz sprawozdań WITD z wykorzystania motocykla w służbie, przekazywanych do Dyrektora Biura Nadzoru Inspekcijnego GITD (w 2012 r. sprawozdania przekazywano co 2 tygodnie, w 2013 i 2014 r. co miesiąc) w zakresie czasu wykorzystania, przebiegu pojazdu, zużycia paliwa oraz ilości wyjazdów.

⁵⁸ Plan wykorzystania motocykla był realizowany częściowo. W okresie od 1.01.2013 r. do 30.06.2014 r. zaplanowano wykorzystanie motocykla na patrole w czasie 252 godz., wykonano 207 godz. 30 min., w tym 185 godz. 50 min na patrole związane z kontrolami

Według *MWITD* wybór odcinków dróg do patrolowania przez motocykl odbywa się na podstawie analizy terenu przyległego do punktu kontrolnego, obserwacji własnej, napływających zgłoszeń oraz wyników kontroli w danym punkcie

(dowód: akta kontroli str. 12-16, 917-918,921-922,1156-1162,1163-1166,1184-1192,1482-1488)

Ustalone
nieprawidłowości

W kontrolowanym obszarze stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedostatecznym wykorzystaniu w I połowie 2014 r. znajdującego się w Oddziale Wydziału Inspekcji *WITD* w Ciechanowie motocykla do patrolowania dróg w powiązaniu z kontrolami ważeniowymi (2 patrole). Według *WITD* opracowany plan kontroli drogowych z wykorzystaniem motocykla służbowego był realizowany w takim stopniu, na jaki pozwalała sytuacja kadrowa, warunki atmosferyczne, bieżące priorytetowe zadania stawiane przed inspektorami.

(dowód: akta kontroli str. 55,71,917-918,921-922,1156-1178,1182,1184-1192,1482-1488)

3.5. Kontrole *GITD* i skargi

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą *GITD* przeprowadził w *WITD* w Radomiu dwie kontrole:

- w dniu 14 marca 2012 r. przeprowadzona została kontrola inspekcyjna *GITD* w punkcie kontroli⁵⁹. Skontrolowano wyposażenie inspektorów, umundurowanie, liczbę wydanych pokwitowań z tytułu pobranej gotówki, miejsce jej przechowywania, stan gotówki służbowej na koniec kontroli oraz wykonanie czynności kontrolnych w zakresie dokumentów i wykonywanych czynności, a także zachowanie inspektorów w trakcie kontroli. W protokołach kontroli zawarto stwierdzone nieprawidłowości w zakresie wyposażenia inspektora, zawartości protokołów kontroli drogowej oraz wykonywania czynności.
- w dniach 19-20 marca 2014 r. przeprowadzona została kontrola inspekcyjna *GITD* w dwóch punktach kontroli⁶⁰. W wystąpieniu pokontrolnym stwierdzono, że sposób planowania pracy inspektorów był niezrozumiały z punktu widzenia organizacji pracy: w dniu 19.03.2014 r. inspektorom zaplanowano wykonanie kontroli masy, nacisków na osie oraz wymiarów pojazdów pomimo, że punkt kontrolny nie jest do tego przystosowany, natomiast w dniu 20.03.2014 r. odwrotnie, w punkcie kontrolnym do tego przygotowanym nie zaplanowano takich kontroli.

Kontrolerzy zalecili m. in.:

- przeanalizowanie decyzji o wszczęciu postępowania w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej inspektora za niedopełnienie obowiązku sporządzenia protokołu z kontroli drogowej,
- dokonanie analizy jakościowej planów kontroli, w tym pod względem zakresu kontroli i wyznaczanych punktów kontrolnych, uwzględniając realne możliwości wykonania stawianych zadań z uwagi na infrastrukturę punktów kontrolnych,
- dokonanie przeglądu istniejącego systemu nadzoru nad pracą inspektorów, ze szczególnym uwzględnieniem stosowania się do wskazanego w planie kontroli zakresu kontroli, w tym do zasadności samowolnego rozszerzania tego zakresu, systemu monitorowania czasu pracy inspektorów, dojazdu i powrotu z punktów kontrolnych, czasu poświęconego na przeprowadzenie kontroli drogowych oraz ilości tych kontroli,
- dokonanie przeglądu punktów kontroli pod kątem bezpieczeństwa kontroli,

ważeniowymi. Zgodnie z kartami pojazdu był on w tym czasie wykorzystywany łącznie (m. in. na szkolenia) przez 324 godz. 45 min.

⁵⁹ 07/PK-35 Karniewo na DK 60.

⁶⁰ 07/PK-63 Radom na DK 12 oraz 07/PK-27/wp Kisielew na DK 10.

- zwiększenie aktywności działań dla pozyskania nowych punktów kontrolnych.

Zastępca *MWITD* przekazał do *GITD* informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonaniu zaleceń pokontrolnych⁶¹. Poinformował, m. in., że z inspektorem przeprowadzono rozmowę dyscyplinującą, dokonano analizy istniejącego systemu kontroli nad pracą inspektorów, polecono kierownikom oddziałów dokonania przeglądu punktów kontrolnych pod względem bezpieczeństwa kontroli, o działaniach mających na celu pozyskanie lub poprawienie infrastruktury punktów kontrolnych w latach 2012, 2013 i I kwartale 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1382-1408)

W okresie objętym kontrolą do *WITD* wpłynęły łącznie 623 skargi, w tym 103 tj. 16,5%, od jst, społeczności lokalnych i mieszkańców na przejazdy pojazdów ciężarowych po drogach do tego nieprzystosowanych (lokalnych)⁶²,

Do badania wybrano 20 skarg: po osiem z 2012 r. i 2013 r. oraz cztery z I półrocza 2014 r. Ustalono, że po wpłynięciu skargi, w *WITD* planowano i przeprowadzano działania kontrolne z wykorzystaniem patroli mobilnych na wskazanych odcinkach dróg, celem sprawdzenia stanu faktycznego i weryfikacji zapisów zawartych w skardze. Sześć skarg przekazano także do stosownych komend policji, dwie do zarządów dróg, jedną do Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym celem wykorzystania służbowego.

(dowód: akta kontroli str. 1510-1529)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, *WITD* pomimo że wykonała kontrole w zakresie przestrzegania przez przewoźników ograniczeń wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów w liczbie określonej w nałożonych planach, ich skuteczność została znacznie ograniczona gdyż w ponad 90% były prowadzone z pominięciem pory wieczornej i nocnej oraz dni wolnych od pracy (ponad dwie trzecie czasu w którym odbywa się ruch pojazdów). Efektywność kontroli (liczona liczbą stwierdzonych naruszeń w odniesieniu do liczby kontroli) obniżała się w okresie objętym kontrolą NIK. Była ona w całym tym okresie także znacząco niższa w przypadku kontroli przewoźników zagranicznych. NIK podziela opinię *GITD* o potrzebie pogłębionej analizy tego problemu i podjęcia przez *WITD* stosownych działań naprawczych. NIK zwraca uwagę, że niekorzystny wpływ na skuteczność kontroli wrażeńowych mają także ograniczone możliwości korzystania przez *WITD* infrastruktury technicznej (m.in. awaryjne wagi preselekcyjne i niedobór miejsc do ważenia na drogach gminnych). Stwierdzone nieprawidłowości polegające na wykazywaniu w sprawozdawczości o działaniach kontrolnych nierzetelnych danych świadczą, zdaniem NIK, że kontrola zarządcza w tym obszarze jest niewystarczająca.

⁶¹ Pismo *WITD*.WI.8112.1.6.2014-AB z 29 maja 2014 r.

⁶² Z czego 248 w 2012 r. (36, tj. 14,5% dotyczyło przejazdów pojazdów przeciążonych), 247 w 2013 r. (47, tj. 19,0% dotyczyło przejazdów pojazdów przeciążonych), 128 w I połowie 2014 r. (20, tj. 15,6% dotyczyło przejazdów pojazdów przeciążonych).

4. Wykorzystanie Centralnej Ewidencji Naruszeń przy przeprowadzaniu kontroli ważeńowych

Opis stanu faktycznego

Zasady funkcjonowania *CEN* określa art. 80 *utd.*. Artykuł ten wszedł w życie 1 maja 2002 r. i określał jedynie, iż tworzy się ewidencję, w której gromadzi się dane i informacje o przedsiębiorcach i kierowcach oraz popełnianych przez nich naruszeniach. Kolejne nowelizacje *utd*⁶³ rozszerzały katalog danych ujmowanych w *CEN*. Zgodnie z art. 80 ust. 3b *utd* dostęp do ewidencji posiadają wyłącznie osoby upoważnione, w tym w szczególności pracownicy ITD, w stopniu i zakresie wynikającym z wykonywanych przez te osoby obowiązków służbowych związanych z realizacją ustawowych zadań Inspekcji.

Spośród 20 punktów kontroli ważeńowej na obszarze działania *WITD* jedynie w trzech działaniach *CEN* i współpraca z *CEPiK* umożliwia *WITD* przeprowadzanie kontroli w trybie online⁶⁴, co jest spowodowane ograniczoną dostępnością do Internetu, uniemożliwiającą sprawną pracę w trybie online.

Bezpośrednie badanie wsparcia kontroli pojazdów przez *CEN* przeprowadzone w trzech punktach kontroli, tj.: 07/PK-92/wp w Lipsku (praca *CEN* w trybie online), 07/PK-93/wp w Warszawie, ul. Przyczółkowa (praca *CEN* w trybie online z gorszym dostępem do Internetu), 07/PK-58/wp w Widowie (praca *CEN* w trybie offline bez dostępu do Internetu), wykazało, że:

(dowód: akta kontroli str. 55-59,64-67)

- W punkcie kontroli 07/PK-92/wp nie wystąpiły problemy z działaniem *CEN* online. Inspektor transportu drogowego przeprowadzał kontrolę z wykorzystaniem komunikacji *CEN* z *CEPiK*, co ułatwiało prowadzone czynności w zakresie dostępu do danych kierowcy i pojazdu. Podczas pracy w *CEN* online w protokole kontroli ważeńowej zamieszczane są dane w zakresie: kierowcy, pojazdu samochodowego i przyczepy, uzyskane uprzednio z *CEPiK* lub z bazy *CEN*. Inspektor ma możliwość wyboru poszczególnych elementów bez konieczności ich ponownego wpisywania. Powyższe mechanizmy automatyzujące wspierają pracę Inspektora transportu drogowego i ułatwiają realizację czynności kontrolnych na drodze.
- W punkcie kontroli 07/PK-93/wp, podczas pracy w *CEN* online, w czasie próby wydrukowania mandatu nastąpiło zerwanie połączenia z serwerem. Powyższe problemy wystąpiły po 1 godz. 05 min od rozpoczęcia kontroli, po wygenerowaniu protokołu kontroli, wprowadzeniu do niego danych uzyskanych w wyniku postępowania kontrolnego i wypełnieniu formularza mandatu. Wypełniony formularz mandatu, jak również protokół kontroli nie zostały zapisane w aplikacji *CEN* online i należało je sporządzić ponownie. Nowy protokół i formularz mandatu został sporządzony w aplikacji *CEN* offline.

⁶³ Art. 1 pkt 42 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 149, poz. 1452), nowelizacja *utd*, która weszła w życie 28 września 2003 r. rozszerzyła zakres danych ujmowanych w *CEN* o informacje o przeprowadzonych kontrolach, w trakcie których nie stwierdzono naruszeń; na podstawie art. 73 pkt 9 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13 ze zm.), kolejna nowelizacja, która weszła w życie od 1 marca 2011 r. określiła katalog informacji ujmowanych w *CEN*; ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 159, poz. 945) ustawa weszła w życie 1 sierpnia 2011 r.

⁶⁴ W punkcie 07/PK-92/wp w Lipsku na DK 79 wykorzystywanym przez Wydział Inspekcji w Radomiu oraz w punktach 07/PK-27/wp i 07/PK-32/wp na DK 10 w Kisielewie wykorzystywanych przez Oddział Wydziału Inspekcji w Ciechanowie (na podstawie danych *WITD* przygotowanych na potrzeby kontroli).

Zerwanie połączenia z aplikacją *CEN* online i konieczność wytworzenia od początku protokołu kontroli spowodowało wydłużenie czynności kontrolnych o 40 min. W czasie próby wydrukowania innego mandatu nastąpiło zerwanie połączenia z serwerem *CEN* na ok. 5 min. Po ponownym zalogowaniu wypełniony formularz mandatu, jak również dwa protokoły kontroli zostały zapisane w systemie *CEN* online i można je było wydrukować.

Przeanalizowano zawartość sześciu protokołów kontroli drogowej (dalej *pkd*) i czterech protokołów kontroli ważeniowej (dalej *pkw*) w zakresie kompletności i prawidłowości zawartych w nich zapisów.

W cz. III pkt 3 Kontrola drogowa Załącznika Nr 1 do Zarządzenia *MWITD* z 2 stycznia 2014 r.⁶⁵ zapisano, że protokół powinien zostać wypełniony w sposób prawidłowy, tzn. zawierać wszystkie dane określone w art. 80 *utd*.

Protokoły wydrukowane z *CEN* zawierały dane wymagane art. 80 ust. 2 *utd*, z wyjątkiem danych określonych w ust. 2 pkt 2 lit. e) i f), gdyż danych tych nie można pozyskać w czasie kontroli drogowej. Kontrola wykazała natomiast, że generowane z systemu *CEN* protokoły kontroli ważeniowych wystawiane przez inspektorów *WITD* od dnia 16 czerwca 2014 r. do dnia 29 lipca 2014 r. nie odpowiadały obowiązującemu wzorowi, który jest zawarty w Załączniku nr 10 do *Zarządzenia zpk 2014* (szczegółowy opis w niniejszym punkcie wystąpienia w części *Uwagi dotyczące badanej działalności*).

(dowód: akta kontroli str. 55-59,64-67,230-273,486-527,751-778,780-782,784-799,,817-829,860-863,866-898,917-920)

Zgodnie z § 58 *Zarządzenia zpk 2014* w przypadku realizacji kontroli w systemie teleinformatycznym *CEN* offline inspektor jest zobowiązany po powrocie do jednostki organizacyjnej Inspekcji do natychmiastowego eksportu danych na serwer *CEN*.

MWITD Zarządzeniem z dnia 2 stycznia 2014 r.⁶⁶ określił procedury dotyczące czynności podejmowanych w zakresie prowadzenia dokumentacji pokontrolnej oraz dokumentacji niezbędnej do tworzenia sprawozdawczości przy użyciu aplikacji *CEN* oraz systemu *ITDsupport* przez inspektorów transportu drogowego prowadzących kontrole drogowe oraz kontrole w siedzibie przedsiębiorstw. Zgodnie z pkt 3.1.2 Załącznika Nr 1 do ww. Zarządzenia po sporządzeniu protokołu kontroli należy protokoły z systemu *CEN* offline wyeksportować do systemu *CEN* online, a następnie po kilkunastu minutach dokonać importu sporządzonego protokołu do *ITDsupport*.

Badanie przenoszenia danych z systemu *CEN* offline do systemu *CEN* online oraz z systemu *CEN* online do *ITDsupport* wykazało, że:

- w czasie eksportowania protokołów kontroli z systemu *CEN* offline do systemu *CEN* online niezbędne jest sprawdzenie i weryfikacja danych kierowcy i pojazdu przez inspektora,
- korekty dokonywane przez inspektora nie powodują zmian w treści protokołów opracowanych w systemie *CEN* offline w punkcie kontrolnym, natomiast zmieniają bazę aplikacji *CEN* online dostępną dla osób uprawnionych,
- po akceptacji (synchronizacji) system zawiesił się, więc nie było pewności czy pobrał wszystkie dane z protokołów, po wylogowaniu i ponownym zalogowaniu do aplikacji *CEN* online stwierdzono przeniesienie wszystkich protokołów do bazy aplikacji *CEN* online,

⁶⁵ Zarządzenie Nr 1/2014 w sprawie wprowadzenia procedury obiegu dokumentów w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Radomiu.

⁶⁶ Zarządzenie Nr 1/2014 *MWITD* w sprawie wprowadzenia procedury obiegu dokumentów w *WITD* w Radomiu.

- po zaimportowaniu danych do ITDsupport nie wszystkie dane przeniosły się z protokołu w CEN online do ITDsupport, co wymagało dokonania korekt przez inspektora⁶⁷,
- obecny przy oględzinach inspektor WITD zwrócił uwagę na trudności w pisaniu decyzji administracyjnych bezpośrednio na formularzu wygenerowanym z CEN online. W opinii inspektora WITD system nie zawsze pobiera napisaną decyzję, wtedy pisze się ją ponownie poza systemem CEN w programie MsWord i dodaje jako załącznik do sprawy w CEN online.

MWITD wyjaśnił, że program ITDsupport „...wykorzystywany jest do generowania statystyk i raportów oraz do kontroli pracy inspektorów. Program pobiera z aplikacji CEN jedynie informacje odnośnie wyników kontroli drogowych, ważeńiowych oraz kontroli w siedzibie przedsiębiorstwa. Program ITDsupport jest programem ewidencyjno-informatycznym, wykorzystującym pobierane dane zgodnie ze specyfikacją zamówienia. Wymiana danych pomiędzy programem ITDsupport, a aplikacją CEN odbywa się jednostronnie. Nie ma możliwości wymiany danych z programu ITDsupport do aplikacji CEN. Dane importowane z aplikacji CEN do programu ITDsupport stanowią niewielką część danych zbieranych w aplikacji CEN”.

(Dowód: akta kontroli, str. 230-273,488-519,738-750)

W wyniku oględzin ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych w WITD (szczegółowej analizie poddano próbę 25 inspektorów wykonujących swoje obowiązki w Wydziale Inspekcji w Radomiu - 12 inspektorów oraz w Oddziale Wydziału Inspekcji w Warszawie - 13 inspektorów), ustalono, że:

- ewidencja osób upoważnionych do przetwarzania danych w zbiorze CEN w WITD jest prowadzona przez Administratora Bezpieczeństwa Informacji, co wynika z § 3 Polityki Bezpieczeństwa Informacji w WITD w Radomiu, będącej załącznikiem do Zarządzenia Nr 40/2013 z dnia 9 grudnia 2013 r. MWITD w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Informacji⁶⁸,
- zgodnie z § 14 ust. 1 Polityki Bezpieczeństwa Informacji⁶⁹, pracownicy zatrudnieni w WITD przetwarzają dane osobowe na podstawie imiennego upoważnienia wydanego przez Administratora Danych Osobowych na wniosek przełożonego pracownika,
- w wyniku umowy powierzenia przetwarzania danych zawartej w dniu 16 grudnia 2013 r. między GITD, będącym administratorem danych osobowych przetwarzanych w zbiorze CEN a MWITD, MWITD wydał w dniu 20 stycznia 2014 r. upoważnienia do przetwarzania danych osobowych dla inspektorów wykonujących swoje obowiązki w Wydziale Inspekcji w Radomiu oraz w Oddziale Wydziału Inspekcji w Warszawie,
- upoważnienia zostały wystawione zgodnie ze złożonymi wnioskami na okres zatrudnienia i obejmowały: zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie i udostępnianie danych.
- pracownicy składali oświadczenia o znajomości przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁷⁰ oraz zobowiązanie

⁶⁷ W zakładce 1 Podstawowe dane dotyczące kontroli i przewoźnika, korekty dotyczyły wpisania fragment drogi S, jako uzupełnienie lokalizacji punktu wrażeniowego, wpisania wyników pomiaru wymiarów pojazdu, informacji, że zatrzymanie dokonano na podstawie wyniku pomiaru wagi preselekccyjnej, uzupełnienia informacji, że był to transport drogowy międzynarodowy.

⁶⁸ Zarządzenie Nr 17/2010 w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Informacji, zmienione Zarządzeniem Nr 40/2013.

⁶⁹ Patrz przypis 80.

⁷⁰ Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.

do zachowania w tajemnicy przetwarzanych danych osobowych i sposobów ich zabezpieczenia.

- w dokumentacji Administratora Bezpieczeństwa Informacji w WITD w Radomiu znajdowały się po dwa upoważnienia do przetwarzania danych osobowych dla każdego z inspektorów z Radomia i Warszawy, gdyż drugiego egzemplarza nie przekazano dotychczas do komórki kadrowej w celu włączenia do akt osobowych pracownika,
- w ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych w WITD figurował do 28.07.2014 r. młodszy kontroler transportu drogowego I. G. z Oddziału Wydziału Inspekcji w Warszawie bez adnotacji o ustaniu uprawnień w kolumnie „Data ustania uprawnień” mimo, że została z nim rozwiązana umowa o pracę w dniu 28 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 274-354,355-358,387-403,860-863)

W związku z prowadzoną kontrolą przeprowadzono wśród inspektorów WITD (23 osoby⁷¹) anonimową ankietę dotyczącą opinii na temat CEN.

Badanie ankietowe wykazało, m. in. że:

- wszyscy inspektorzy byli użytkownikami systemu CEN powyżej jednego roku,
- 19 inspektorów uznało stopień znajomości funkcji systemu CEN jako wystarczający (82,6%), trzech niewystarczający - z potrzebą dodatkowego szkolenia (13,0%),
- 13 inspektorów (56,5%) uważa, że system CEN wymaga gruntownych zmian, dziewięciu (56,5%), że wymaga usprawnień, nikt nie odpowiedział, że system CEN spełnia oczekiwania,
- spośród modułów, z których korzystają ankietowani najwyżej oceniono moduł *Formularze* (2,22 pkt na 5 pkt możliwych), zaś najniżej moduły *Administracja systemem* i *Planowanie* (1 pkt na 5 pkt możliwych),
- największych usprawnień wg ankietowanych wymagają obszary CEN: komunikacja z CEPiK (69,6%), szybkość i łatwość wprowadzania danych (60,9%), aktualność danych w systemie (52,2%), wyszukiwanie danych o pojazdach i kierowcach (43,5%), logowanie się do systemu (39,1%), szybkość i łatwość wyszukiwania pozostałych informacji (39,1%), sporządzanie i wydruk protokołu z kontroli drogowej (34,8%), raportowanie (21,7%), inne (13,04% t.j., m. in. brak możliwości korekty decyzji w CEN, generowanie decyzji i synchronizacja z systemem ITDsupport),
- wprowadzenie danych niezbędnych do sporządzenia i wydrukowania protokołu z kontroli zajmuje 5-15 min dla 43,5% ankietowanych, 15-20 min dla 34,8% ankietowanych, a powyżej 20 min dla 17,4%,
- wśród funkcji systemu, które ankietowani wymienili jako ułatwiające tworzenie protokołu z kontroli drogowej najczęściej wymieniano: automatyczną podpowiedź i wypełnienie danych o kierowcy (56,5%) oraz danych podmiotu gospodarczego i wypełnienie przepisów prawnych (po 34,8%),
- wśród problemów, które najbardziej utrudniają tworzenie protokołu z kontroli drogowej wymieniono: zbyt czasochłonne wypełnianie wszystkich pól formularza (82,6%), częste zawieszanie się systemu (65,2%), zbyt wolne pobieranie danych z innych systemów (43,5%)
- 15 inspektorów (65,2%) oceniło, że wykorzystanie narzędzi informatycznych w praktyce (na co dzień) ułatwia życie, szczęściu (29,1%) wskazało, że m. in. częściowo ułatwiają życie, ale też służą do inwigilacji pracownika, jest za dużo

⁷¹ 12 inspektorów Wydziału Inspekcji w Radomiu i 11 inspektorów z Oddziału Wydziału Inspekcji w Warszawie.

systemów informatycznych (*CEN*, *ITDsupport*) do których wpisywane są te same dane (część wpisów jest automatyczna a część ręczna), niepotrzebnie dublują się dane w *ITDsupport* i *CEN*,

(Dowód: akta kontroli, str. 1424-1469,1534-1535)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że sposób przenoszenia danych z *CEN* offline do *CEN* online i z *CEN* online do *ITDsupport* wymaga dodatkowego czasu pracy inspektorów oraz wobec niepełnej implementacji danych jest obciążony ryzykiem popełnienia błędów podczas uzupełniania, weryfikowania i korekty danych.

(dowód: akta kontroli str. 738-750)

2. Kontrola wykazała, że protokoły kontroli ważeńiowych wystawiane przez inspektorów *WITD* w okresie 44 dni były niezgodne z Załącznikiem nr 10 do Zarządzenia *zpk 2014*. W protokołach kontroli nie uwzględniano w podstawie prawnej aktualnego stanu prawnego, a także kolumny „*Pomiar po odjęciu błędu*” przy badaniu wysokości, długości i szerokości pojazdu. *WITD* nie zgłaszał do *GITD* faktu niezgodności protokołu kontroli generowanego z *CEN* z obowiązującym wzorem protokołu.

Uwzględniając wyjaśnienia I Zastępcy *MWITD* że *GITD* wymaga prowadzenia każdej kontroli tylko i wyłącznie w systemie *CEN* a *WITD* korzysta z ww. systemu i nie może samodzielnie wprowadzać żadnych zmian, NIK zwraca jednak uwagę, że nic nie stało na przeszkodzie aby poinformować *GITD* o dostrzeżonej niezgodności protokołu z wzorem. Było to tym bardziej zasadne, że w protokole generowanym z *CEN* brak było możliwości wprowadzenia istotnych dla procesu decyzyjnego danych o masie pojazdu uwzględniających błąd pomiaru.

(dowód: akta kontroli str. 486-527,751-778,860-863,917-920)

Ustalone
nieprawidłowości

W kontrolowanym obszarze stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nie w pełni zgodnym z Polityką Bezpieczeństwa Informacji w *WITD* postępowaniem z upoważnieniami do przetwarzania danych osobowych.

Kontrola wykazała, że do komórki kadrowej nie przekazano upoważnień do przetwarzania danych osobowych dla dwóch inspektorów, w celu włączenia do akt osobowych pracownika co było niezgodne z § 14 ust. 5 Polityki Bezpieczeństwa Informacji w *WITD* w Warszawie⁷², zgodnie z którym upoważnienie do przetwarzania danych osobowych wystawia się w trzech egzemplarzach, z czego jeden otrzymuje pracownik, jeden jest przekazywany do komórki kadrowej w celu włączenia do akt osobowych pracownika, a jedno przechowuje Administrator Bezpieczeństwa Informacji.

Kontrola wykazała ponadto, że w ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych w *WITD* w Radomiu figurowała osoba mimo, że została z nią rozwiązana umowa o pracę.

Według wyjaśnień I Zastępcy *MWITD* „nie przekazanie jednego egzemplarza upoważnień wynikało z niedopatrzenia pracownika spowodowanego przyjęciem nowych obowiązków, co miało wpływ na kolejność wykonywanych zadań. Upoważnienia niezwłocznie zostaną umieszczone w aktach osobowych”.

Ponadto I Zastępca *MWITD* wyjaśnił, że „rozwiązanie umowy o pracę z Inspektorem Transportu Drogowego powoduje zablokowanie dostępu do baz danych i programów informatycznych z dniem zakończenia świadczenia pracy. (...) Rubryka z datą wygaśnięcia upoważnienia została uzupełniona”.

(dowód: akta kontroli str. 274-354,355-358,387-403,860-863)

⁷² Załącznik nr 1 do Zarządzenia *MWITD* z 23 września 2010 r., oraz ust. 5 § 14 Polityki Bezpieczeństwa Informacji w *WITD* w Radomiu, będącego załącznikiem nr 1 do zmienionego Zarządzeniem Nr 40/2013 Zarządzenia Nr 17/2010 z 9 grudnia 2013 r w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Informacji.

W ocenie NIK, kontrolerzy *WITD* prawidłowo wykorzystują dostępne funkcjonalności systemu *CEN* w działalności kontrolnej, przy czym jego funkcje wspierające - głównie z powodu istotnych ograniczeń pracy on line - nie są w pełni wykorzystywane. Ograniczenia funkcjonalności *CEN* powodują dodatkowe uciążliwości w wykonywaniu obowiązków i ryzyka popełnienia błędów w rejestrowaniu danych wynikające z konieczności ich „ręcznego” uzupełniania, weryfikacji i korekt.

5. Nadzór nad oddziałami Wydziałów Inspekcji *WITD*

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że bezpośredni nadzór nad inspektorami pracującymi w poszczególnych oddziałach Wydziału Inspekcji sprawują kierownicy oddziałów. Kierownicy oddziałów Wydziału Inspekcji zgodnie z § 10 ust. 8 Załącznika Nr 1 do *Zarządzenia MWITD*⁷³ podlegają bezpośrednio Naczelnikowi Wydziału Inspekcji, a z zgodnie z § 10 ust. 5 Załącznika do ww. *Zarządzenia* I Zastępca *MWITD* sprawuje nadzór nad Wydziałem Inspekcji.

Kontrola wykazała, że w ramach sprawowanego nadzoru kierownicy, Naczelnik i jego zastępca dokonywali kontroli pracy inspektorów zgodnie z *Zarządzeniem zpk 2011* (zmienionym *Zarządzeniem zpk 2014*). Kontrole te przeprowadzane były na drodze podczas wykonywania czynności służbowych przez inspektorów oraz w siedzibie oddziału w zakresie zgromadzonej dokumentacji pokontrolnej. W okresie od 1.01.2012 r. do 30.06.2014 r. w Wydziale Inspekcji w Radomiu przeprowadzono 78 kontroli pracy inspektorów⁷⁴, a w Oddziale Wydziału Inspekcji w Warszawie przeprowadzono 135 kontroli pracy inspektorów⁷⁵. W protokołach kontroli wpisywano uwagi odnośnie stwierdzonych nieprawidłowości z poleceniem ich usunięcia, ewentualnie zmiany stylu, systemu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 418-485,676-678,680-687,1022,1024,1409-1423)

MWITD wyjaśnił, że w każdym miesiącu Naczelnik WI oraz I Zastępca *MWITD* analizują wykonanie ramowego planu kontroli i w tym zakresie podejmowane są decyzje dotyczące ilości kontroli masy, nacisków, wymiarów pojazdów (analizie takiej podlegają wszystkie regulacje uwzględnione w ramowym planie kontroli). Punkty przystosowane do ważenia pojazdów są w stałej dyspozycji kierowników oddziałów, którzy znając specyfikę terenu, na którym operują oraz potrzeby w zakresie kontroli masy pojazdów planują miejsca, na których przeprowadzane są czynności służbowe przez inspektorów. Podczas spotkań oraz bieżącej komunikacji Naczelnika Wydziału Inspekcji, zastępcy oraz kierowników oddziałów konsultowane są propozycje planów kontroli. Patrole dróg gminnych i powiatowych dokonywane są na podstawie obserwacji i analizy własnej rejonu oraz zgłoszeń napływających do *WITD*. Kontrole masy pojazdów nie zawsze muszą wiązać się z wykonaniem ważenia pojazdu i nacisków osi. W przypadku, gdy odcinek drogi oznakowany jest znakami z grupy B-5 kontrola polega na określeniu dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu identyfikowanej na podstawie zapisu w dowodzie rejestracyjnym.

MWITD wyjaśnił ponadto, że pozyskuje z oddziałów Wydziału Inspekcji informacje odnośnie ich potrzeb kadrowych, szkoleniowych i wyposażenia. Informacje takie są konsultowane z naczelnikami poszczególnych wydziałów *WITD* i w miarę posiadanych środków oraz możliwości są realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 12-15,1242)

⁷³ Patrz przypis 7.

⁷⁴ W 2012 r. 19 kontroli, w 2013 r. 43 kontrole, w I połowie 2014 r. 16 kontroli.

⁷⁵ W 2012 r. 26 kontroli, w 2013 r. 71 kontroli, w I połowie 2014 r. 38 kontroli.

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

Ocena częściowa

W kontrolowanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działania *MWITD* dotyczące nadzoru nad oddziałami Wydziałów Inspekcji *WITD*.

IV. Wnioski

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 Kontroli⁷⁶, wnosi o:

1. Przyjęcie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających równomierne (całodobowe) rozłożenie czasu pracy inspektorów transportu drogowego, poprzez istotne zwiększenie częstotliwości przeprowadzania kontroli ważeń w dni wolne od pracy oraz w dni powszednie w godzinach wieczornych i nocnych.
2. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu zapewnienia rzetelnego wykazywania danych dotyczących kontroli ważeń, ujmowanych w miesięcznych sprawozdaniach przekazywanych do *GITD*.
3. Zapewnienie ciągłości legalizacji wag do ważenia pojazdów.
4. Przeprowadzenie analizy dotychczasowej działalności kontrolnej *WITD* w celu zidentyfikowania i wyeliminowania przyczyn spadku efektywności kontroli przestrzegania przez przewoźników ograniczeń wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów oraz przyczyn nierównomiernego wykorzystania istniejących miejsc kontroli ważeniowej oraz patroli motocyklowych.
5. Przeprowadzenie analizy dotychczasowej działalności kontrolnej *WITD* w celu zidentyfikowania i wyeliminowania przyczyn niskiej efektywności kontroli wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów w odniesieniu do przewoźników zagranicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany poinformować Najwyższą Izbę 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.

⁷⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontrolerzy:

Tadeusz Wrona
Doradca Techniczny

.....
Podpis

.....
Podpis