



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP – 4101-003-01/2014
P/14/006

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

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> | <ol style="list-style-type: none">1. Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89918 z dnia 10 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)2. Maciej Mierzejewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89917 z dnia 10 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)3. Iwona Pogonowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89924 z dnia 11 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Główny Inspektorat Transportu Drogowego (dalej Inspektorat) 02-676 Warszawa, ul. Postępu 21 |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Tomasz Połec – Główny Inspektor Transportu Drogowego (dalej GITD) (dowód: akta kontroli str. 7) |
| <i>Zakres kontroli</i> | <ol style="list-style-type: none">1. Wdrożenie oraz funkcjonalność i kompletność Centralnej Ewidencji Naruszeń (dalej CEN).2. Działania GITD podejmowane w celu ochrony dróg przed degradacją powodowaną przez przeciążone pojazdy.3. Nadzór nad działalnością Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego (dalej WITD) w zakresie planowania i przeprowadzania kontroli ważeńiowych.4. Zapewnienie WITD odpowiednich warunków kadrowych i sprzętu do prowadzenia kontroli ważeńiowych, w tym do korzystania z CEN. |
| <i>Okres objęty kontrolą</i> | Od 1 stycznia 2010 r. do 8 września 2014 r. |

II. Ocena kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą GITD, w ramach nadzoru nad WITD, podejmował przewidziane ustawą z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹ (dalej utd) działania w zakresie zapewnienia przestrzegania przez przewoźników ograniczeń wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów, przeciwdziałając tym samym procesowi degradacji dróg. W szczególności zapewnił zgodność działań WITD, w tym działań kontrolnych, z ustalonymi na każdy rok *kierunkami działania ITD* oraz *Ramowymi Planami Kontroli ITD*, gdzie jako jeden z celów działań wskazano poprawę stanu infrastruktury drogowej realizowaną m.in. poprzez intensyfikację kontroli ważeńiowych. GITD zapewniał także inspektorom transportu drogowego możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych poprzez organizowanie szkoleń i kursów specjalistycznych.

W ocenie NIK, efektywność powyższych działań jest ograniczona. Wykonanie planowanej liczby kontroli nie przekłada się na ich skuteczność, w szczególności z powodu przyjęcia przez inspekcję transportu drogowego nieprawidłowej praktyki prowadzenia kontroli ważeńiowych głównie w dni powszednie (98,5%) sporadycznie z uwzględnieniem pory wieczornej i nocnej. Tym samym zrezygnowano z prewencyjnego oddziaływania na łamiących prawo przewoźników przez około dwie trzecie czasu, w którym odbywa się ruch drogowy.

Wnikliwej analizie pod kątem zachowania jednakowych standardów kontroli wymagają także wyniki kontroli ważeńiowych przewoźników zagranicznych, które wykazują znacznie niższą w porównaniu do przewoźników krajowych liczbę naruszeń przepisów.

GITD, zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, realizował zadania w zakresie: zarządzania systemem CEN od strony teleinformatycznej, zarządzania dostępem, ciągłością działania i bezpieczeństwem danych CEN, oraz zapewnienia autorskich praw majątkowych dla CEN, jednakże budowany od 2008 r. i uruchomiony w 2010 r. system CEN nadal nie osiągnął wszystkich zakładanych funkcji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wdrożenie oraz funkcjonalność i kompletność CEN (Zarządzanie Centralną Ewidencją Naruszeń)

Opis stanu faktycznego

Zasady funkcjonowania Centralnej Ewidencji Naruszeń określa utd. Zgodnie z art. 80 ust. 3 utd² Główny Inspektor Transportu Drogowego prowadzi w systemie teleinformatycznym Centralną Ewidencję Naruszeń, a także jest administratorem danych i informacji w niej zgromadzonych. Zbudowany system CEN został oparty na architekturze klient-serwer³. System teleinformatyczny CEN z pozycji użytkownika posiada dwa tryby pracy:

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

² Artykuł 80 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 na podstawie 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), która weszła w życie 28 września 2003 r. oraz 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.), która weszła w życie od 1 marca 2011 r. utd, rozszerzyły katalog i zakres danych gromadzonych i przetwarzanych w CEN oraz określiły sposób prowadzenia ewidencji. Ostatnia zmiana ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 159, poz. 945) weszła w życie 1 sierpnia 2011 r. utd i obowiązuje obecnie.

³ Ze względu na sposób pracy użytkowników systemu - praca głównie w terenie, często w obszarze ograniczonej łączności z internetem, aplikację zaprojektowano w architekturze grubego klienta (ang. fat client), co oznacza, że system użytkowany jest bezpośrednio i autonomicznie na stacji dokonującej przetwarzania oraz wymiany danych z użytkownikiem i innymi komputerami w sieci. Dane przechowywane są po stronie serwera. Zastosowane w CEN rozwiązanie posiada jednocześnie cechy aplikacji typu inteligentnego klienta (ang. smart client) i obejmuje korzyści wynikające z cienkiego klienta - auto-update oraz grubego klienta - wysoka wydajność. Aplikacja podzielona jest na część kliencką i serwerową. Aplikacja

- CEN online, w którym występuje bieżąca synchronizacja danych z centralną bazą danych CEN. Wprowadzone zmiany są widoczne dla pozostałych użytkowników CEN pracujących w trybie online.
- CEN offline, w którym synchronizacja danych z centralną bazą danych CEN odbywa się na żądanie użytkownika. Wprowadzone zmiany przez użytkownika offline są dostępne dla pozostałych użytkowników po przeprowadzonej synchronizacji. Aktualizacja danych w bazie lokalnej offline, następuje na żądanie użytkownika, poprzez synchronizację danych.
(dowód: akta kontroli str. 1992-1994, 1996-2001, 2346-2358)

1.1. Budowa, rozwój i utrzymanie systemu teleinformatycznego CEN

Opis stanu faktycznego

Systemem informatyczny wspierający CEN został zbudowany na podstawie umowy 192/2008 z dnia 5 grudnia 2008 roku⁴ i uruchomiony 1 kwietnia 2010 r. W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 8 września 2014 r. GITD zawarł 16 umów na: wdrożenie, rozwój, audyt oraz wsparcie techniczne i administrowanie CEN na kwotę 5.570,58 tys. zł brutto. I tak m.in.:

- 1 lutego 2013 r. zawarto umowę nr 46/2013⁵ na utrzymanie i rozwój systemu CEN w okresie 14 kolejnych miesięcy, na kwotę 1.131,6 tys. zł brutto. Zagadnienia rozwojowe obejmowały cztery obszary: *funkcjonalności* z 17 zagadnieniami projektowymi, *uregulowania* z jednym zagadnieniem projektowym, *architektury* z sześcioma zagadnieniami projektowymi, *utrzymania* z dwoma zagadnieniami projektowymi. W trakcie realizacji umowy we wszystkich etapach wystąpiły opóźnienia. Nie zrealizowano etapu IV umowy w skład, którego wchodziło osiem elementów: moduł raportowania, hurtownia danych, integracja z systemem BOTM, mechanizm uprawnień, konta VBA (mikrorachunki), utrzymanie słowników, wykorzystanie ORM, DevExpress. Z uwagi na ww. nieprawidłowe działania wykonawcy GITD, w dniu 1 kwietnia 2014 r., odstąpił od umowy oraz naliczył kary umowne w łącznej kwocie 596,44 tys. zł. (484,91 tys. zł netto)⁶. Ponieważ, zgodnie z § 10 ust. 4 umowy 46/2013, łączna wartość kar umownych nie może przekroczyć 50% łącznego wynagrodzenia netto, GITD skorygował wysokość kar umownych i obciążył wykonawcę kwotą 460 tys. zł netto.
- 8 września 2014 r. zawarto umowę nr 477/2014⁷ na utrzymanie i rozwój systemu CEN przez okres 36 kolejnych miesięcy na kwotę 2.720 tys. zł brutto, na którą składają się: część stała wynagrodzenia 2.440,32 tys. zł brutto oraz kwota opcjonalna w maksymalnej wysokości 300 tys. zł brutto. Zawarcie umowy było wynikiem podjęcia przez GITD w 2014 roku decyzji kierunkowej o kompleksowym rozwoju i utrzymaniu CEN, w tym o współpracy z jedną firmą informatyczną w dłuższym okresie czasu. W umowie po raz pierwszy od uruchomienia CEN zawarto element opcjonalnego⁸ zlecenia dodatkowych prac, których nie można było wyszczególnić na etapie projektowania zapisów umowy. Zapis ten daje możliwość jednorodnego rozwoju i utrzymania CEN,

kliencka jest instalowana oraz automatycznie aktualizowana podczas każdego startu programu. Aplikacja serwerowa zapewnia jednolity dostęp do funkcji dla użytkowników (Klientów).

⁴ Zawartej z firmą MCSI Ltd Sp. z o.o.

⁵ Zawarta z konsorcjum firm w składzie: ESAProjekt sp. z o. o. z Chorzowa i Comarch Polska S.A. z Krakowa. Umowa obowiązywała w okresie od 1 lutego 2013 r. do 31 marca 2014 r.

⁶ Na powyższą kwotę składają się: kwota 30,36 tys. zł – za opóźnienie I etapu o 33 dni, 75,44 tys. zł - za opóźnienie II etapu o 82 dni, 122,36 tys. zł - za opóźnienie III etapu o 133 dni, 54,28 tys. zł - za opóźnienie IV etapu o 59 dni, 274 tys. zł - za odstąpienie od umowy, 40 tys. zł - za opóźnienia w naprawie błędów krytycznych.

⁷ Z firmą Pentacomp Systemy Informatyczne S.A. z Warszawy.

⁸ Do wykorzystywania w razie potrzeb GITD.

w dłuższym okresie czasu, co pozwala na wprowadzanie zmian i zarządzanie systemem w sposób bardziej efektywny i elastyczny.

(dowód: akta kontroli str. 1721-1957, 1992-1994, 2002-2095)

W okresie objętym kontrolą nastąpiło wiele zmian przepisów prawnych mających znaczący wpływ na rozwój CEN.

Poza zmianami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁹, na modyfikację CEN wpływ miały zmiany:

- ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁰,
- ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹¹,
- ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie materiałów niebezpiecznych¹²,
- ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców¹³,
- rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie usuwania pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej¹⁴,
- rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 lipca 2013 r. w sprawie kontroli przewozu drogowego¹⁵, oraz wprowadzenie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹⁶ (KRI).

Ponadto, podczas kilkuletniej eksploatacji systemu CEN, zmieniał się sposób wykorzystywania go przez pracowników GITD/WITD oraz zwiększała się liczba aktywnych użytkowników, co spowodowało konieczność wprowadzenia zmian technicznych i usprawnień w obszarze funkcjonalnym oraz poprawy bezpieczeństwa systemu.

(dowód: akta kontroli str. 2238-2259)

Na konieczność modyfikacji CEN, wpłynęły także zmiany techniczne otoczenia, które wynikały głównie z potrzeby:

- uruchomienia interfejsów wymiany danych WSDL¹⁷ pomiędzy CEN a CEPIK¹⁸, w związku z podpisaniem w dniu 14 września 2011 r. Porozumieniem¹⁹ pomiędzy MSWiA a GITD,
- zapewnienia warunków współpracy CEN z nowym systemem informatycznym MJK/MEU Kapsch²⁰, co wynikało z Porozumienia z dnia 10 maja 2011 r. podpisanego pomiędzy GDDKiA a GITD.

(dowód: akta kontroli str. 2096-2143)

W okresie objętym kontrolą CEN rozwijana była przez GITD z wykorzystaniem czterech firm informatycznych²¹, osób fizycznych²² oraz własnych pracowników.

⁹ Opisany w wstępie rozdziału III.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.

¹² Dz. U. z 2011 r., Nr 227 poz. 1367 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1155 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2011 r., Nr 143, poz. 846.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1064.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 526.

¹⁷ Język - Web Services Description Language oparty jest na XML i służy do definiowania usług sieciowych.

¹⁸ Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców zarządzana przez MSW.

¹⁹ O współpracy w sprawie przekazywania drogą teletransmisji, przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego do Systemu Informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (SI CEPIK) danych aktualizacyjnych, za pośrednictwem aplikacji do wprowadzania danych oraz o współpracy przy udostępnianiu Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego danych z SI CEPIK, w drodze teletransmisji, za pośrednictwem sieci dedykowanej oraz kanału dla zapytań prostych, tj. aplikacji Obsługi Zapytań Zewnętrznych (OZZ).

²⁰ Porozumienie określiło warunki współpracy CEN z nowym systemem informatycznym MJK/MEU Kapsch zbudowanym przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, jako element Elektronicznego Systemu Poboru Oplat (ESP).

²¹ MCSI Ltd, Asseco Poland S.A., konsorcjum firm w składzie: ESA Projekt Sp. z o.o. i Comarch Polska S.A., Inspiria Systemy Informatyczne Fałowski&Brylak s.j.

²² Na podstawie indywidualnych umów o dzieło i zleceń.

Sposób zarządzania CEN ulegał zmianie. W okresie od zakończenia gwarancji wynikającej z umowy 192/2008 do marca 2011 r., utrzymanie oraz rozwój systemu odbywały się z wykorzystaniem własnych służb informatycznych GITD, wspieranych nieregularnymi umowami zewnętrznymi. W kolejnym okresie od marca 2011 r. do marca 2014 r., dla potrzeby wdrożenia nowych funkcjonalności systemu i dostosowywania go do nowych wymogów prawnych - GITD wybierał partnera zewnętrznego. Wsparcie techniczne w tym okresie, realizowane było na podstawie serwisów gwarancyjnych wynikających z podpisanych umów oraz poprzez własne zasoby informatyczne (w okresach bez gwarancji zewnętrznej).

Jak wyjaśnił Pan Mirosław Maksymiuk - Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego, potrzeba zewnętrznego wsparcia technicznego CEN, wynikała z planowanego rozwoju merytorycznego bądź technicznego - wsparcie zewnętrzne było konieczne jedynie w okresie rozwoju aplikacji: „W przypadku, gdy system był stabilny i jednocześnie nie były planowane nowe funkcjonalności merytoryczne można było realizować utrzymanie systemu za pomocą własnych zasobów kadrowych Urzędu” oraz „Z analizy zgłoszeń serwisowych wynika, że w okresach stabilności system CEN realizowano średnio 2 zgłoszenia techniczne dziennie, a w okresie rozwoju systemu – 6”.

(dowód: akta kontroli str. 1721-1923)

W okresie objętym kontrolą GITD wprowadził kilkadziesiąt istotnych zmian i modyfikacji CEN w obszarach: funkcjonalności, zgodności z prawem, architektury bezpieczeństwa i utrzymania systemu. Wszystkich zmian prawnych, zmian funkcjonalnych, a także zmian otoczenia nie można było przewidzieć na etapie projektowania i wdrażania pierwotnej wersji systemu CEN. Znacząca część tych zmian nie była zależna od GITD.

Istotne zmiany były wprowadzane w ramach rozwoju aplikacji na podstawie odrębnych umów.

Powyższe spowodowało, że rozbudowa CEN była realizowana z opóźnieniem wynikającym z konieczności każdorazowego wyłaniania wykonawcy w ramach zamówienia publicznego. Większość zmian wprowadzanych do czasu podpisania umowy 46/2013 miało charakter usprawnień oraz dostosowywania do wymogów prawa i wymogów otoczenia.

Zdaniem NIK, zarządzanie i rozwój CEN przez różne firmy i osoby w krótkim²³ okresie czasu doprowadził do stanu, w którym CEN przy niektórych funkcjach pracowała tak wolno i nieergonomicznie, że GITD był zmuszony wyłączyć funkcjonalności raportowe, które do dziś nie są dostępne dla użytkowników.

Dopiero umowa 46/2013 porządkowała potrzeby GITD w zakresie rozwoju CEN i wprowadziła 26 większych zagadnień projektowych. W związku z rozwiązaniem umowy 46/2013, użytkownicy CEN nie posiadają możliwości wykorzystywania m.in.: mechanizmu raportowego i hurtowni danych, mechanizmów wspierających utrzymywanie wysokiej jakości danych słownikowych²⁴ oraz wymaganej funkcjonalności w zakresie obsługi mikrorachunków.

(dowód: akta kontroli str. 1724-1923, 1958-1989, 1995, 2096-2097, 2126-2140, 2238-2259)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, wielkość systemu informatycznego CEN, jego ogólnokrajowy zasięg i znaczenie wynikające wprost z utd oraz skomplikowane otoczenie prawno-

²³ GITD w okresie ok. 3 lat zawarł, aż 12 umów związanych z utrzymaniem i rozwojem CEN. Obecnie na taki sam okres GITD zawarł jedną umowę.

²⁴ np. kojarzenia wielu wpisów dotyczących jednego podmiotu.

organizacyjne, w którym funkcjonuje CEN, wymagało wprowadzania istotnych zmian, w całym okresie budowy i eksploatacji, co wymagało zabezpieczenia stałego wsparcia przez zespół deweloperski²⁵. Przyjęty w 2014 r. kierunek zarządzania systemem powinien pozytywnie wpłynąć na jednorodny rozwój systemu informatycznego CEN oraz jego jakość, przy jednoczesnym utrzymaniu kosztów rozwoju i wsparcia technicznego na dotychczasowym poziomie. Taki sposób realizacji umowy daje możliwość jednorodnego rozwoju i utrzymania CEN, w dłuższym okresie czasu, co pozwala na wprowadzanie zmian w sposób bardziej efektywny i elastyczny.

Wartym podkreślenia jest fakt, że pierwszy raz od uruchomienia CEN, GITD zdecydował się na zawarcie umowy długookresowej w zakresie rozwoju i utrzymania, zawierającą element opcjonalnego zlecenia dodatkowych prac, których nie można było wyszczególnić na etapie projektowania zapisów umowy, co jest działaniem efektywnym dla zarządzania CEN i zgodnym z dobrymi praktykami w zakresie zarządzania systemami informatycznymi.

Zdaniem NIK, na stan, w którym obecna wersja²⁶ systemu CEN wymaga od GITD tak istotnych zmian technologicznych lub nawet dokonania gruntownej przebudowy jej logiki, w celu poprawy jej ergonomii, wydajności i uruchomienia niedostępnych funkcjonalności²⁷ istotny wpływ miały:

- niejednorodny sposób rozwoju i utrzymania systemu CEN, w okresie od stycznia 2010 roku do września 2014 roku,
- brak stosowania we wcześniejszych umowach, rozwiązań gwarantujących wprowadzanie dodatkowych nieprzewidzianych modyfikacji systemu (np. w taki sposób jaki zaproponowany został w umowie 477/2014).

W ocenie NIK, powyższe spowodowane jest krótkofalowym i nieefektywnym planowaniem rozwoju systemu CEN oraz wydłużonym procesem podejmowania decyzji w zakresie ustalenia jednorodnego modelu rozwoju i utrzymania CEN.

Nie bez znaczenia na zarządzanie systemem CEN, był fakt upadłości firmy realizującej umowę wdrożeniową 192/2008, jednak zdaniem NIK, decyzja kierunkowa²⁸ w sprawie jednorodnego rozwoju i utrzymania CEN, mogła zostać podjęta już w roku 2010²⁹. Za podjęciem przez GITD ww. decyzji wcześniej niż w 2014 roku przemawiały: wielkość systemu CEN, jego ogólnokrajowy zasięg i znaczenie wynikające wprost z ustawy o transporcie drogowym. Jednorodny sposób rozwoju i utrzymania CEN pozwoliłoby GITD na: przeprowadzenie niezbędnych zmian w sposób bardziej efektywny i elastyczny a także pozwoliłoby uniknąć części z obecnie występujących problemów wydajnościowych i funkcjonalnych.

1.2. Zabezpieczenie autorskich praw majątkowych do CEN oraz zarządzanie kodami źródłowymi

Zawarte w okresie objętym kontrolą, umowy na rozwój systemu CEN zabezpieczały autorskie prawa majątkowe do zmian i modyfikacji systemu. GITD korzystał z posiadanych autorskich praw majątkowych przy realizacji umów zawartych z różnymi wykonawcami CEN. Wykonawcy umów przenieśli autorskie prawa majątkowe na GITD.

(dowód: akta kontroli str. 1742-1923, 1960-1981)

Opis stanu
faktycznego

²⁵ Składający się, z co najmniej: 2 programistów, 1 analityka systemowego, 1 testera.

²⁶ Wersja 2.27.14.95.

²⁷ m.in. w zakresie: raportów, hurtowni danych, usprawnień słownikowych, nowych mechanizmów zarządzania użytkownikami.

²⁸ W zakresie kompleksowego, stałego rozwoju i utrzymania CEN przez: własny zespół deweloperski lub jedną firmę informatyczną, przez dłuższy okres czasu (trzech-czterech lat).

²⁹ pod koniec realizacji umowy 192/2008.

Kody źródłowe systemu CEN, były dostarczane przez wykonawców na nośnikach magnetycznych oraz umieszczane na dedykowanym serwerze. Nośniki magnetyczne, przechowywane są w odpowiednio zabezpieczonym sejfie.

(dowód: akta kontroli str. 1960-1981, 2146-2156)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1.3. Zapewnienie ochrony zgromadzonych danych w CEN (w szczególności przed ich kradzieżą, utratą, modyfikowaniem, nieuprawnionym przetwarzaniem lub usuwaniem)

Opis stanu
faktycznego

W celu zapewnienia ochrony danych GITD opracował i wdrożył kompleksowe Zarządzenie nr 45/2011³⁰ z dnia 4 października 2011 r., w sprawie wprowadzenia zasad przetwarzania danych osobowych, zasad dotyczących kont użytkowników, sprzętu komputerowego i systemu teleinformatycznego, Polityki Bezpieczeństwa i Instrukcji zarządzania systemem informatycznym. Zarządzenie określiło: zasady przetwarzania danych osobowych, zasady eksploatacji sprzętu teleinformatycznego oraz tworzenia i prowadzenia kont użytkowników, zasady zdalnego dostępu do wewnętrznej sieci informatycznej, zasady korzystania z komputerów służbowych, politykę bezpieczeństwa, instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych. Opisane procedury w zakresie używania haseł w systemach informatycznych GITD zostały opracowane, w oparciu o dobre praktyki, zawarte w wymaganiach 11.3.1 normy PN-ISO/IEC 17799: 2007³¹.

(dowód: akta kontroli str. 2157-2229)

W celu ochrony danych zawartych w CEN przed nieuprawnionym dostępem GITD zastosował kilkupoziomowe zabezpieczenia techniczne obejmujące: poziom stacji roboczej i zabezpieczenia lokalnej bazy danych, poziom aplikacji CEN, poziom sieci LAN – transmisji pomiędzy serwerem a komputerem klienta, poziom sieci WAN – transmisji danych przez użytkowników spoza siedziby głównej.

(dowód akta kontroli str. 1992-1994, 2157-2224, 2238-2241)

Sposób autentykacji użytkowników w systemie CEN jest zgodny³² z ww. Zarządzeniem nr 45/2011, oraz dobrymi praktykami określonymi w punkcie 11.2.1 a) normy PN-ISO/IEC 17799:2007.

Automatyczne odnotowywanie dostępu do CEN

W celu odnotowania dostępu do systemu CEN, z poziomu aplikacji i bazy danych, zastosowano logi systemowe, które rejestrują działania administratorów i użytkowników. Zapis logu dokonywany jest, w standardowym katalogu serwera bazy danych, z dostępem jedynie dla administratorów CEN. Na podstawie analizy logów oraz danych zawartych w logice biznesowej bazy danych można ustalić, kiedy nastąpił dostęp użytkownika/administratora do danych systemu CEN oraz jakie operacje na danych wykonywano (odczyt, wprowadzenie, modyfikację, usunięcie).

(dowód: akta kontroli str. 1992-1994, 2230-2237, 2260, 2261)

³⁰ Wraz z Zarządzeniem zmieniającym nr 5/2013 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 11 marca 2013 r.

³¹ Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji. (Przyjęte przez GITD procedury zawierają m.in.: zapisy zobowiązujące użytkowników systemów do utrzymywania hasła w tajemnicy, unikania zapisywania haseł, bezwłocznej zmiany hasła w przypadku podejrzenia, że ktoś mógł wejść w jego posiadanie, określenie odpowiedniej długości hasła, regularnych zmian haseł w określonych odstępach czasowych).

³² System CEN jest zabezpieczony przez mechanizm autentykacji użytkownika za pomocą unikalnego loginu hasła, co pozwala na przypisanie użytkownikowi konkretnych działań z wykorzystaniem aplikacji.

Zabezpieczenie zdalnego dostępu do CEN

GITD w ramach Załącznika nr 3 zarządzenia 45/2011 opracował *Zasady zdalnego dostępu do wewnętrznej sieci informatycznej*³³, na podstawie których zarządza zdalnym dostępem użytkowników.

W celu technicznego zabezpieczenia zdalnego dostępu do CEN, GITD wdrożył mechanizmy szyfrujące transmisję danych pomiędzy użytkownikiem zdalnym a serwerem aplikacji z wykorzystaniem urządzenia UTM (ang. Unified Threat Management)³⁴, wspierającego zarządzanie bezpieczeństwem styku sieci WAN (ang. Wide Area Network)³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 2238-2241, 2262-2263)

W trakcie kontroli urządzenie UTM posiadało aktywną funkcję pozwalającą na bieżące monitorowanie połączeń użytkowników zdalnych z siedzibą główną GITD poprzez tunele VPN³⁶ (ang. Virtual Private Network). Tunele VPN były zabezpieczone indywidualnym loginem i hasłem dla umożliwienia ustalenia oraz jednoznacznego zidentyfikowania działań użytkowników zdalnych. UTM posiadał mechanizm logowania w czasie rzeczywistym, skonfigurowany w taki sposób, że logi na urządzeniu powinny gromadzić się przez okres 12 miesięcy.

W trakcie kontroli ww. mechanizm logowania, pomimo właściwej konfiguracji nie działał prawidłowo - logi nie zapisywały się w pamięci masowej urządzenia. O tym fakcie kontroler powiadomił administratora urządzenia oraz Zastępcę Dyrektora BliŁ. Jak wyjaśnił Pan Kamil Sypnik - administrator urządzenia, powodem usunięcia logów, były błędy w zainstalowanej wersji oprogramowania urządzenia UTM. Dodatkowo, wyjaśnienia potwierdziła firma serwisująca urządzenie UTM w GITD, będąca certyfikowanym przedstawicielem producenta urządzenia w Polsce. Stan prawidłowej pracy urządzenia, przywrócono w dniu 7 sierpnia 2014 r.

Zarządzanie dostępem zdalnych użytkowników CEN, odbywa się zgodnie z wymaganiami Zarządzenia nr 45/2011 oraz art. 80 ust. 3a utd.

(dowód: akta kontroli str. 2262-2267)

Okres przechowywania danych

Dane w CEN, przechowywane są od momentu jego produkcyjnego uruchomienia, czyli od 1 kwietnia 2010 r. W związku z tym, GITD posiada dostęp do gromadzonych w bazie CEN danych, bez konieczności ich dodatkowego odtwarzania.

(dowód: akta kontroli str. 2238-2241, 2260-2261, 2346-2358)

Kopie zapasowe i planowanie pojemności zasobów serwerowych

Obowiązek tworzenia kopii zapasowych danych został określony w Zarządzeniu nr 45/2011 oraz w procedurach eksploatacyjnych. Kopie zapasowe przechowywane są w siedzibie głównej GITD, w pomieszczeniu serwerowni zlokalizowanym, w wydzielonej dla pracowników GITD zabezpieczonej elektrozamkiem strefie. Serwerownia została dodatkowo zabezpieczona poprzez: wzmocnione drzwi, instalację p.poż, monitoring, klimatyzację, zasilanie awaryjne, system kontroli dostępu.

GITD zarządza pojemnością zasobów serwerowych poprzez wykorzystanie środowiska wirtualizacyjnego, co umożliwi dynamiczne planowanie i zarządzanie pojemnością niezbędną dla CEN. Przeznaczone na system CEN zasoby dyskowe powinny zabezpieczyć potrzeby GITD na kolejne 60 miesięcy pracy.

³³ Zasady te określają: zadania oraz regulują sposób postępowania w przypadku wykrycia nieprawidłowości przy wykorzystywaniu zdalnego dostępu do sieci lub dostępu przez osobę nieuprawnioną, warunki formalne, które muszą spełnić osoby posiadających dostęp do sieci informatycznej GITD.

³⁴ Wielofunkcyjne zapory sieciowe zintegrowane w postaci jednego urządzenia, zawierające m.in. funkcję zapory sieciowej – firewall.

³⁵ Rozległa sieć komputerowa – znajdująca się na obszarze wykraczającym poza jedno miasto, łącząca ze sobą urządzenia rozmieszczone na dużych obszarach np. kraju

³⁶ Wirtualna Sieć Prywatna – przez tunele VPN przepuszczany jest ruch w ramach sieci prywatnej do urządzenia użytkownika lub innego urządzenia, za pośrednictwem publicznej sieci np. internet.

W trakcie kontroli uległ zmianie sposób zarządzania kopiami zapasowymi w GITD. W zakresie tworzenia i odtwarzania kopii zapasowych, od 31 lipca 2014 r. funkcjonują nowe procedury eksploatacyjne.

Sposób konfiguracji środowiska wirtualizacyjnego umożliwia odtworzenie systemu po awarii w ciągu ok. jednej godziny³⁷. Dane zawarte w bazie danych CEN online zostały dodatkowo zabezpieczone w postaci kopii migawkowych wykonywanych, co 24 minuty.

(dowód: akta kontroli str. 2146-2224, 2260-2261, 2268-2303)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że procedury eksploatacyjne wynikające z Zarządzenia 45/2011 nie zawierają elementów określających cykliczne czynności związane z zarządzaniem bezpieczeństwem styku sieci komputerowej. Ponadto, Zarządzenie 45/2011 powinno zostać zaktualizowane w zakresie wprowadzonych 31 lipca 2014 r. zmian środowiska archiwizacyjnego.

1.4. Zarządzanie uprawnieniami dostępu do aplikacji CEN

Opis stanu
faktycznego

W systemie CEN, na dzień 9 lipca 2014 roku zarejestrowanych było 876 kont użytkowników, w tym 35 kont z uprawnieniami administracyjnymi. Spośród zarejestrowanych kont, aktywnych było 697 kont użytkowników i 8 kont administratorów. Szczegółowe badanie w zakresie:

- usuwania uprawnień dla 212 pracowników GITD, z którymi stosunek pracy uległ rozwiązaniu w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2014 r.,
- uprawnień dla 15 spośród wszystkich 56 kont pracowników GITD w CEN,
- nadawania uprawnień, które są wstępnie zawieszane i oczekują na wpływ dokumentacji papierowej, dla próby 18 użytkowników Delegatury Śląskiej GITD,
- weryfikacji wniosków o utworzenie/usunięcie/aktualizację uprawnień dla 168 pracowników,

wykazało, że nadawanie i odbieranie uprawnień w aplikacji CEN odbywa się prawidłowo, zgodnie z przyjętymi w Zarządzeniu 45/2011 procedurami.

(dowód: akta kontroli str. 2157-2229, 2230-2237, 2304-2340)

GITD z Wojewódzkimi Inspektorami Transportu Drogowego (WITD) podpisał umowy³⁸ o powierzenie przetwarzania danych osobowych zawartych w CEN. Umowy regulują dostęp pracowników WITD do CEN. W umowach został określony sposób komunikowania się w sprawie nadawania uprawnień, pomiędzy WITD z GITD. Zarządzanie uprawnieniami do aplikacji CEN dla pracowników WITD, odbywa się w oparciu o ww. umowy.

(dowód: akta kontroli str., 2304-2345)

GITD zarządza uprawnieniami dostępu do aplikacji CEN zgodnie z art. 80 ust. 3b utd oraz regulacjami wewnętrznymi³⁹.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

³⁷ W przypadku, gdy nie nastąpi długotrwała awaria zasilania, pożar lub katastrofa.

³⁸ Przykładowa umowa 506/2012.

³⁹ Zarządzeniem 45/2011 i umowami o powierzenie przetwarzania danych osobowych zawartymi z WITD.

1.5. Wspieranie automatycznego generowania sprawozdań przez CEN

Opis stanu faktycznego

W trakcie kontroli ustalono, że system CEN posiada wewnętrzny moduł raportowania, który jest nieaktywny ze względu na problemy wydajnościowe. Na powyższą sprawę zwrócił uwagę także GITD przed podpisaniem umowy 46/2013. W związku z tym, ramach IV (niezrealizowanego) etapu tej umowy przebudowie miał podlegać moduł raportowania oraz hurtownia danych, która zasila ten moduł. Poza funkcjami raportującymi miały powstać też nowe raporty w zakresie sprawozdań i rozliczeń z wykonanych działań kontrolnych oraz postępowań karnych. Zmiany nie zostały zrealizowane a GITD odstąpił od umowy⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1879-1955, 1990-1991, 2238-2259, 2346-2365)

Możliwości raportowe z zakresu danych dostępnych w systemie CEN, zastępczo realizowane są przez zewnętrzne narzędzie informatyczne - platformę raportującą⁴¹, udostępnioną przez Biuro Informatyki i Łączności GITD. Zastosowane rozwiązanie nie obciąża bazy danych systemu CEN, ponieważ wykorzystuje replikę danych dając bieżący dostęp do danych zawartych CEN online. W systemie Bliź dostępnych jest 35 raportów stałych w tym: 15 dla WITD, 17 dla Biura Nadzoru Inspekcyjnego, jeden dla Biura Spraw Wewnętrznych, dwa dla Biura Transportu Międzynarodowego, 10 dla Biura Finansowo – Gospodarczego. Dostęp do platformy raportującej dla użytkowników, następuje na podstawie dodatkowego zapotrzebowania zgłaszanego do Bliź.

(dowód: akta kontroli str. 2230-2265)

Szczegółowe badanie aktualności i powtarzalności danych agregowanych i przetwarzanych w CEN, przeprowadzone na próbie dwóch raportów dotyczących tego samego okresu i tej samej jednostki⁴² wykazało, że uzyskiwane dane są rozbieżne.

Rozbieżności danych w raporcie *Zbiornicze rozliczenie mandatów karnych* były spowodowane wykonaniem w dniu 3 lipca 2014 r.⁴³ jednej operacji eksportu danych z CEN offline do online, przez inspektora WITD w Radomiu.

Rozbieżności danych w raporcie *Windykacja decyzji administracyjnych* dotyczyły: ilości wybranych przez raport wierszy, ilości występujących podmiotów, statusu opłat, sumy kwot decyzji. Ponadto, raport *Windykacja decyzji administracyjnych* zawierał błędnie wprowadzoną kwotę kary nałożonej na jednego przedsiębiorcę 33 krotnie przewyższającą kwotę maksymalnej kary, jaką zgodnie z art. 92a utd inspektor WITD może nałożyć na podmiot.

Z wyjaśnień Zastępcy Głównego Inspektora Transportu Drogowego wynika, że różnice danych w raportach *Windykacja decyzji administracyjnych*, były spowodowane:

- zmianą daty wystawienia decyzji nr 1⁴⁴ do protokołu,
- zmianą kwoty nałożonej decyzją nr 2⁴⁵ w dniu 2014-07-11 z kwoty 2300 zł na 2350 zł,
- wystawieniem czterech decyzji z takim samym numerem rachunku i dokonaniem wpłaty z nimi związanych (wskazując, że „Prawdopodobnie wystawione zostały przez inspektorów WITD w programie Microsoft Word. W systemie Cen ww. decyzje mają prawidłowe numery rachunków.”),

⁴⁰ Przyczyny odstąpienia od umowy opisano na str. 4 wystąpienia pokontrolnego.

⁴¹ W środowisku Microsoft Reporting Services.

⁴² Windykacja decyzji administracyjnych i Zbiornicze rozliczenie mandatów karnych dla jednostki WITD w Radomiu, za miesiąc czerwiec 2014 r.

⁴³ już po wygenerowaniu raportu przez kontrolera NIK. Rozbieżności w raporcie dotyczyły m.in. ilości i wartości nałożonych mandatów karnych oraz ilości nr mandatów do rozliczenia od 2012-08-30 do 2014-06-30.

⁴⁴ WITD.DI.P.VII0283/279/14.

⁴⁵ WITD.WI.3210.1.VII0246.13.2014.

- błędem inspektora WITD (wskazując, że „Podczas kontroli w przedsiębiorstwie, po nałożeniu kar, inspektor powinien wpisać ręcznie kwotę kary do przelewu ograniczając ją do kwoty od 10 tys. zł do 40 tys. zł. Inspektor tego nie zrobił więc została automatycznie przepisana kwota stanowiąca sumę kar nałożonych podczas kontroli. Z analizy tego przypadku wynika, że decyzja została wystawiona prawidłowo (... kwota 15 tys. zł). Błąd ten został już poprawiony w systemie CEN.”

(dowód: akta kontroli str. 2230-2237, 2346-2365)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że system CEN nie wspiera automatycznego generowania raportów i sprawozdań, pomimo że funkcja taka została zakupiona już w pierwszej jego wersji⁴⁶. Zdaniem NIK, prawidłowo opracowany i wdrożony system teleinformatyczny powinien wspierać proces generowania sprawozdań bez dodatkowego angażowania pracowników. Proces ten w jak największym stopniu winien być zautomatyzowany, co oznacza, że wygenerowane z systemu sprawozdanie nie powinno wymagać żadnych zmian i uzupełnień.

Sprawy mechanizm raportowy, powinien być jednym z narzędzi zarządczych dla komórki odpowiedzialnej, za jakość danych w CEN.

Zapewniony przez Blił zastępczy mechanizm raportowania nie rozwiązuje wszystkich potrzeb raportowych GITD/WITD i nie jest powszechnie użytkowany przez pracowników. Osoby zarządzające korzystają z tej formy raportowania incydentalnie, co może mieć negatywny wpływ na aktualizację danych i utrudniać monitorowanie ich jakości w CEN. Brak w CEN sprawnego mechanizmu raportowego może powodować, że pracownicy WITD muszą wykorzystywać dodatkowe narzędzia informatyczne.

Z kontroli przeprowadzonej w wybranych Wojewódzkich Inspektoratach Transportu Drogowego wynika, że WITD do realizacji potrzeb raportowych wymaganych przez GITD wykorzystują zewnętrzne oprogramowanie ITDSupport, co jest działaniem nieefektywnym.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że jedynie kompleksowe rozwiązanie w postaci: wdrożenia procedur merytorycznych, w zakresie zarządzania i aktualizacji danych, wyznaczenie komórki odpowiedzialnej merytorycznie za zarządzanie ryzykiem i zarządzanie danymi, wsparte poprzez narzędzia informatyczne np. sprawnie funkcjonujący mechanizm raportowy, wykorzystanie kostek OLAP spowoduje, że jakość i aktualność danych w CEN będzie ulegała sukcesywnej poprawie. Jak pokazują dobre praktyki w zakresie zarządzania systemami informatycznymi, duże zbiory danych wymagają ciągłej pielęgnacji i wielopoziomowej weryfikacji jakości danych. W związku tym oraz ze względu na fakt, że dane do CEN wprowadzają pracownicy różnych jednostek organizacyjnych (16 WITD i GITD), wartym przeanalizowania i rozważenia przy zarządzaniu CEN, jest weryfikacja obecnie funkcjonujących rozwiązań oraz ich optymalizacja.

1.6. Współpraca CEN z rejestrami publicznymi i innymi systemami teleinformatycznymi

Opis stanu
faktycznego

Współpraca CEN – CEPIK (transakcyjna wymiana danych)

Ustalono, że CEN umożliwia automatyczną weryfikację danych zawartych w CEPIK⁴⁷, bieżące porównywanie dokumentów i danych zebranych w trakcie kontroli, z danymi zawartymi w rejestrze CEPIK oraz wyszukanie i wybór danych

⁴⁶ Na podstawie umowy 192/2008.

⁴⁷ Dane w zakresie: kierowcy, pojazdu i zatrzymanych dokumentów (dowód rejestracyjny i prawo jazdy).

pobranym z CEPiK, porównanie ich z danymi bazy CEN lub uzupełnienie na podstawie danych zawartych w dokumentach. Dane po zweryfikowaniu i zatwierdzeniu przez inspektora ITD zapisywane są w bazie CEN.

System CEN posiada funkcjonalność i mechanizm komunikacji zwrotnej z CEPiK, który odpowiada za przekazanie do rejestru CEPiK danych o dokumentach zatrzymanych w trakcie kontroli prowadzonych przez ITD.

Ustalono, że w trakcie kontroli w GITD mechanizm CEN online odpowiedzialny za komunikację i pobieranie danych z CEPiK działał stabilnie i prawidłowo. Wymiana danych pomiędzy systemami CEN i CEPiK odbywa się bez interakcji z użytkownikiem CEN, w trybie transakcyjnym asynchronicznym – raz dziennie. Oznacza to, że współpraca systemów odbywa się w sposób, w pełni zautomatyzowany.

(dowód: akta kontroli str. 1996-2001, 2143, 2346-2358)

Współpraca CEN – MEU/MJK Kapsch (transakcyjna wymiana danych)

System CEN współpracuje z systemem MEU/MJK Kapsch poprzez usługę SEPO⁴⁸ w oparciu, o uzgodniony między GITD i GDDKiA schemat WSDL. Funkcjonalność ta nie jest wykorzystywana przy kontroli ważeniowej. Funkcja SEPO została zaimplementowana w CEN tak, że dla inspektorów transportu drogowego jest dostępna wyłącznie z komputerów pracujących w ramach wydzielonej sieci (w Mobilnej Jednostce Kontroli „tzw. bezpiecznej sieci LAN”). Wymiana danych obejmuje dane: podmiotów i statusy komunikacyjne zapisów ewidencyjnych ER wraz z podstawą prawną naruszenia.

Wymiana danych między systemami CEN i MEU Kapsch, odbywa się w sposób transakcyjny, co oznacza, że przekazywanie danych odbywa się w sposób w pełni zautomatyzowany bez konieczności pośrednictwa pracownika GITD.

(dowód: akta kontroli str. 2141-2142)

Współpraca CEN – ERRU (brak systemu ERRU)

Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009⁴⁹ każde państwo członkowskie zostało zobligowane do prowadzenia od 1 stycznia 2013 r. elektronicznego rejestru zawierającego dane o podmiotach realizujących przewozy drogowy. Ustalono, że do zakończenia kontroli Krajowy Rejestr Elektroniczny Przedsiębiorców Transportu Drogowego (ERRU) nie został wdrożony. W sprawie prac nad wdrożeniem ERRU Zastępca GITD podał m.in., że aktualnie trwają prace legislacyjne związane z utworzeniem ERRU a planowany termin udostępnienia systemu do eksploatacji to 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym wprowadzającej Krajowy Rejestr Elektroniczny Przedsiębiorców Transportu Drogowego.

Ustalono, że GITD uczestniczył bezpośrednio w pracach nad projektem ww. ustawy od marca 2014 r. i 30 maja 2014 r. przekazał projekt do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR). Za dalsze prace nad projektem odpowiada MIR. GITD przyjął koszt utworzenia ERRU na poziomie 20 mln zł, zaś jego roczne utrzymanie na kwotę 5,88 mln zł. W budżecie GITD na rok 2014 zabezpieczono kwotę 1,8 mln zł na prace integracyjne, których celem będzie implementacja uzgodnionych procedur oraz zasilenie bazy danych rejestru danymi pochodzącymi z systemów utrzymywanych przez GITD.

(dowód: akta kontroli str. 295, 302-303, 413-498)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁴⁸ System Elektronicznego Poboru Opłat.

⁴⁹ Rozporządzenie z 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające dyrektywę Rady 96/26/WE (Dz. U L 300 z 14.11.2009, s. 51 ze zm.).

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na celowość rozważenia przy kolejnych modyfikacjach CEN, umożliwienia automatycznego pobierania aktualnych danych o przedsiębiorcy z rejestru referencyjnego, jakim jest Centrala Ewidencji i Informacja o Działalności Gospodarczej – rejestr publiczny zarządzany przez Ministerstwo Gospodarki. Działanie takie jest zgodne z dyspozycją zawartą w art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne⁵⁰, zgodnie z którą podmiot publiczny prowadzący rejestr publiczny jest obowiązany umożliwić dostarczanie informacji do tego rejestru oraz udostępniania informacji z tego rejestru drogą elektroniczną.

Opis stanu faktycznego

1.7. Analiza ryzyka dla Centralnej Ewidencji Naruszeń

GITD nie opracował analizy ryzyka dla Centralnej Ewidencji Naruszeń przed podpisaniem pierwszej umowy na utworzenie systemu informatycznego CEN. Kompleksowa analiza ryzyka nie powstała także na etapie eksploatacji CEN. GITD zarządzał ryzykiem na poziomie projektów wdrożeniowych i działalności poszczególnych komórek organizacyjnych w ramach systemu kontroli zarządczej.

Jak wyjaśniła Pani Joanna Rutkowska - Dyrektor Gabinetu Głównego Inspektora, *„Zarządzanie ryzykiem w zakresie ST CEN jest realizowane na bieżąco, nie istnieje zbiorczy dokument poświęcony temu zagadnieniu. Ryzyka wewnętrzne są bezzwłocznie eskalowane do przełożonych, z kolei projektowe na bieżąco omawiane z firmą, która realizuje umowę. Dodatkowo, ryzyka związane z systemami informatycznymi są identyfikowane i zarządzane w ramach kontroli zarządczej.”*

Z analizy załączonych do wyjaśnień dokumentów wynika, że GITD, w ramach systemu kontroli zarządczej, dokonał samoceny Systemu Kontroli Zarządczej, za 2013 rok, w obszarze odpowiedzialności Biura Informatyki i Łączności. Zgodnie treścią oświadczenia częściowego o stanie kontroli zarządczej za rok 2013 w Blił. adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza funkcjonowała w stopniu wystarczającym.

Zgodnie z zapisami Zarządzenia nr 7/2014⁵¹ Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 3 marca 2014 r. *w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu*, zadania związane z funkcjonowaniem Centralnej Ewidencji Naruszeń, realizują cztery komórki organizacyjne Inspektoratu⁵².

Przeprowadzona⁵³ analiza treści ww. zarządzenia, nie pozwala jednoznacznie wskazać w GITD, komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za zarządzanie merytoryczne CEN.

(dowód: akta kontroli str. 2366-2382)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

W opinii NIK, brak kompleksowej analizy ryzyka dla CEN mógł przyczynić się do:

- opóźnień w podjęciu decyzji kierunkowej w zakresie jednorodnego zarządzania i rozwoju CEN oraz skutków z tym związanych, co zostało opisane w pkt. 1.1 wystąpienia pokontrolnego,

⁵⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

⁵¹ Opublikowanym w dniu 4 marca 2014 r., Dzienniku Urzędowym Ministra Infrastruktury i Rozwoju poz. 15.

⁵² Biuro Informatyki i Łączności - w zakresie utrzymania wydajnej infrastruktury informatyczno-telekomunikacyjnej, administracji pod względem technicznym oraz analizy i rozwoju systemów Inspektoratu, Biuro Nadzoru Inspekcyjnego - poprzez raportowanie z CEN i współpracę z Blił. w zakresie rozwoju CEN, Biuro Spraw Wewnętrznych - poprzez analizowanie raportów i współpracę z Blił. w zakresie rozwoju CEN, Gabinet Głównego Inspektora - poprzez wykonywanie sprawozdawczości Inspektoratu, na podstawie danych m.in. z CEN.

⁵³ W związku z brakiem kompleksowej analizy ryzyka dla CEN.

- opóźnień w identyfikowaniu i wdrażaniu potrzeb funkcjonalnych, co zostało opisane w pkt. 1.1 wystąpienia pokontrolnego,
- braku możliwości generowania bezpośrednio z CEN raportów i sprawozdań, co zostało opisane w pkt. 1.5 wystąpienia pokontrolnego,
- braku zaawansowanych mechanizmów poprawy jakości danych, co zostało opisane w pkt. 1.5 wystąpienia pokontrolnego.

NIK zwraca uwagę, że opracowana i aktualizowana kompleksowa analiza ryzyka dla CEN pozwoliłaby identyfikować najważniejsze ryzyka i efektywnie nimi zarządzać. Brak takiej analizy ryzyka dla CEN i częściowe zarządzanie ryzykiem na poziomie projektów wdrożeniowych, utrudnia GITD zarządzanie CEN oraz utrzymywanie wysokiej jakości danych gromadzonych w CEN.

Ocena częściowa

W ocenie NIK, GITD realizował zadania w zakresie: zarządzania systemem CEN od strony teleinformatycznej, zarządzania dostępem, ciągłością działania i bezpieczeństwem danych CEN, oraz zapewnienia autorskich praw majątkowych dla CEN, jednak podejmowane działania nie były wystarczająco skuteczne dla osiągnięcia pełnej, zakładanej funkcjonalności tego systemu.

2. Działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego związane z ochroną dróg przed degradacją powodowaną przez przeciążone pojazdy

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 54 ust. 2 pkt 1 utd, GITD opracował kierunki działań Inspekcji Transportu Drogowego na poszczególne lata objęte kontrolą. Określony w tym przepisie obowiązek działania w porozumieniu z organizacjami zrzeszającymi przewoźników o zasięgu ogólnokrajowym został zrealizowany poprzez podanie do publicznej wiadomości projektu (tj. umieszczanie na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego). Jak podał Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Pan Mirosław Maksimiuk, organizacje zrzeszające przewoźników nie wnosiły uwag do ww. projektów.

(dowód: akta kontroli str. 8-14, 295-296, 303, 500, 504-505)

Jednym z celów, jakie były brane pod uwagę przy wyznaczaniu kierunków działań w latach 2012-2014 była poprawa stanu infrastruktury drogowej poprzez m.in. intensyfikację kontroli stosowania się przez przedsiębiorców i kierowców do określonych przepisami ograniczeń wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów, a także kontrolę zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych.

Jako jeden z głównych kierunków działania ITD wskazano *przeciwdziałanie procesowi degradacji dróg*, w ramach którego przewidziano, w zakresie kontroli masy, wymiarów i nacisków na osie pojazdów, podjęcie m.in. następujących działań:

- a) zapewnienie funkcjonowania w możliwie największym stopniu nowobudowanych punktów kontrolnych wyposażonych w preselekcyjne wagi umożliwiające typowanie pojazdów, kontynuowanie współpracy z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) w celu realizacji koncepcji⁵⁴ i budowy systemu automatycznych stacji kontroli masy, nacisków osi i wymiarów pojazdów ciężarowych, a także proponowanie i podejmowanie prac legislacyjnych zmierzających do zautomatyzowania systemu ujawniania i sankcjonowania naruszeń związanych z przekroczeniem masy i nacisków osi pojazdów przy wykorzystaniu istniejących i projektowanych systemów do ważenia pojazdów w ruchu w 2014 r.,

⁵⁴ W 2012 r. – w celu opracowania koncepcji.

- b) kontynuowanie i rozszerzanie działań zarówno na szczeblu lokalnym, jak i ogólnokrajowym zmierzających do budowy, w ramach środków posiadanych przez właściwych zarządców dróg, nowych punktów kontrolnych przystosowanych do realizacji zadań kontrolnych przez organy uprawnione do kontroli transportu drogowego oraz zapewniających miejsce postoju i odpoczynku dla kierowców pojazdów ciężarowych i autobusów,
- c) prowadzenie systematycznych i zintensyfikowanych kontroli mas i nacisków osi pojazdów ciężarowych w wyznaczonych punktach, wyposażonych w wagi stacjonarne lub przystosowanych do pomiarów wagami przenośnymi zgodnie z przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym⁵⁵, w tym wykonywanie przez WITD w ramach centralnie ustalonego planu minimum 12% kontroli drogowych wymiarów, masy i nacisków na osie pojazdów⁵⁶; a także podejmowanie działań kontrolnych zmierzających do ujawniania oraz sankcjonowania rażących naruszeń związanych z przekraczaniem dopuszczalnej masy całkowitej (dalej dmc) przez pojazdy o dmc poniżej 3,5 tony w 2014,
- d) wykonywanie kontroli dynamicznych polegających na zatrzymywaniu pojazdów w ruchu i kierowaniu na miejsce prowadzenia kontroli, co ma zapobiegać omijaniu stałych miejsc kontroli ITD; jak zapisano w kierunkach działań *mając na uwadze niewystarczającą liczbę miejsc przystosowanych do kontroli dużych pojazdów ciężarowych i autobusów, a także zjawisko omijania punktów kontroli z destrukcyjnym wpływem na lokalną infrastrukturę drogową, planowana jest znaczna intensyfikacja działań z wykorzystaniem zakupionych przez WITD motocykli.* (dowód: akta kontroli str. 15-85)

Realizacja powyższych działań przedstawiała się następująco:

ad a) W 2012 r. ITD dysponowała 313 miejscami do przeprowadzania kontroli ważeniowych, w 2013 r. – 346 miejscami, a na dzień 30 czerwca 2014 r. funkcjonowały 363 punkty kontrolne, z tego najwięcej w województwie wielkopolskim (56) a najmniej w województwie świętokrzyskim (6). W województwie podkarpackim liczba miejsc do przeprowadzania kontroli ważeniowych spadła o 7 miejsc (z 20 do 13). Z wyjaśnień Zastępcy Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego⁵⁷ wynika, że do zmniejszenia liczby miejsc do ważenia pojazdów doszło m.in. ze względu na spadek natężenia ruchu na poszczególnych odcinkach dróg wynikający z zakończenia prac przy budowie niektórych odcinków autostrady A4 i drogi ekspresowej S19 oraz z zaprzestania korzystania z niektórych wcześniej użytkowanych miejsc do ważenia z uwagi na ich usytuowanie nie zapewniające norm bezpieczeństwa (np. stanowisko wyznaczone na jezdni lub w obszarze skrzyżowania).

(dowód: akta kontroli str. 268-294, 519-533, 542-566, 1500-1508, 1715-1720)

Na przełomie lat 2009 – 2010 Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad przy współpracy z GITD opracowała koncepcję kompleksowego systemu ważenia pojazdów, który w latach 2010 – 2015 zakładał utworzenie 302 wyposażonych w systemy preselekcyjne miejsc przeznaczonych do kontroli dopuszczalnej masy całkowitej i nacisków osi pojazdów ciężarowych⁵⁸. Jak wynika z ustaleń kontroli oraz wyjaśnień Dyrektor Gabinetu Głównego Inspektora, od samego początku prac nad systemem przedstawiciele Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego brali

⁵⁵ W 2012 r. – ustawy o drogach publicznych.

⁵⁶ W kierunkach działania IDT na 2014 r. znalazł się dodatkowo zapis, iż po spełnieniu wymogu 35% skuteczności kontroli pojazdów naruszających przepisy liczba kontroli w tym zakresie dla każdego WITD może zostać zmniejszona o 15% pierwotnego planu.

⁵⁷ Kontrolerom przekazano pismo Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 23 lipca 2014 r. jako szczegółowego wyjaśnienie przyczyn spadku liczby miejsc do ważenia.

⁵⁸ Kontrolerom przedłożono koncepcję z dnia 26 sierpnia 2009 r., z dnia 20 listopada 2009 r. oraz z 2010 r. (brak daty).

czynny udział w pracach nad jego stworzeniem, poczynając od opracowania założeń funkcjonalności i lokalizacji punktów kontrolnych na wymogach technicznych kończąc.

(dowód: akta kontroli str. 89-98, 105-123, 200-260, 499-518, 1547-1714)

W 2012 r. ITD dysponowała 73 wagami preselekcyjnymi, w 2013 r. – 107 wagami, natomiast na dzień 30 czerwca 2014 r. – 112 wagami, w tym największą liczbą w województwie kujawsko-pomorskim (20) i wielkopolskim (14). W większości województw liczba wag (wg stanu na 30 czerwca 2014 r.) była mniejsza niż 10, w województwie świętokrzyskim nie było żadnej wagi preselekcyjnej. Z wyjaśnień Zastępcy GITD i Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego oraz załączonych do wyjaśnień dokumentów wynika, że pomimo założeń wybudowania przez GDDKiA wagi preselekcyjnej na terenie województwa świętokrzyskiego, inwestycja została przesunięta w czasie, a WITD nie ma wpływu na kolejność i szybkość realizacji inwestycji prowadzonych przez GDDKiA.

W województwie lubelskim liczba wag preselekcyjnych zmniejszyła się w okresie objętym kontrolą z 8 do 7. Jak wyjaśnił Zastępca GITD, powodem było uszkodzenie jednej wagi w wyniku kolizji z pojazdem ciężarowym (całkowicie zniszczona bramownica). Dodał, że głównym problemem w województwie lubelskim w chwili obecnej nie jest ilość a jakość zamontowanych tam urządzeń, która w zasadzie uniemożliwia prowadzenie działań kontrolnych z ich wykorzystaniem. Z załączonych wyjaśnień uzyskanych w WITD Lublin wynika, że Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego nie posiada informacji na temat planowanej naprawy wagi oraz całego systemu, który nie został naprawiony zgodnie z sugestiami zgłaszanymi przez WITD w Lublinie do właściciela wagi.

(dowód: akta kontroli str. 261-267, 519-541, 566, 1500-1543)

W sprawie planu rozmieszczenia wag preselekcyjnych oraz jego realizacji Zastępca GITD podał, że poza opracowaną w latach 2009/2010 koncepcją kompleksowego systemu ważenia pojazdów nie opracowano innego planu, ponieważ ww. koncepcja dotyczyła lat 2010-2015; natomiast z ostatnich informacji uzyskanych z GDDKiA wynika, że *docelowa liczba systemów preselekcyjnych uległa zmianie i będzie ona przedmiotem uzgodnień pomiędzy WITD i oddziałami GDDKiA, a następnie zostanie przedstawiona do GITD celem ostatecznego zatwierdzenia*. W piśmie z 16 listopada 2012 r. skierowanym przez GDDKiA do GITD stwierdzono, iż *ze wstępnej analizy przeprowadzonych uzgodnień wynika, że WITD widzą konieczność zainstalowania docelowo około 200 lokalizacji wag preselekcyjnych zarządzanych przez GDDKiA*.

W trakcie kontroli ustalono, że GITD podejmował działania prowadzące do tego, aby wyniki pomiarów dokonywanych przez wagi preselekcyjne mogły stanowić podstawę do nakładania kar bez konieczności powtarzania pomiarów na wagach posiadających legalizację, m.in. sygnalizował wielokrotnie, że głównym warunkiem ewentualnego wykorzystania instalowanych urządzeń do późniejszego ich użytkowania w ramach systemu automatycznego koniecznym jest zastosowanie komponentów zapewniających poprawność i powtarzalność wykonywanych pomiarów oraz stabilność działania. Jak podał Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego, celem podejmowanych starań było uzyskanie urządzeń o wysokiej klasie dokładności pomiarów oraz uniknięcie sytuacji w których urządzenia te nie będą mogły być wykorzystywane w systemie automatycznym, a nawet jak się później okazało, do celów wstępnej preselekcji (z powodu m.in.: dużych błędów pomiarowych, braku łączności, częstych awarii itp.).

Ustalono, że 9 kwietnia 2013 r. w siedzibie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej odbyło się spotkanie w sprawie stacjonarnego systemu ważenia pojazdów, w którym uczestniczyli przedstawiciele GDDKiA oraz GITD. Na

spotkaniu dyskutowano kwestię wyboru docelowego kształtu stacjonarnego systemu ważenia pojazdów, tj. rozbudowę preselekcyjnego systemu ważenia pojazdów czy budowę i wdrożenie automatycznego systemu ważenia pojazdów. Ministerstwo wstępnie zaakceptowało dążenie do automatycznego systemu ważenia pojazdów, jednakże do momentu podjęcia ostatecznej decyzji przez kierownictwo resortu o wdrożeniu systemu, wstrzymane zostały działania GDDKiA dotyczące budowy miejsc preselekcyjnego ważenia pojazdów. W 2013 r. przekazano do Ministerstwa projekt zmian legislacyjnych pozwalających na sankcjonowanie naruszeń ujawnionych za pomocą preselekcyjnych systemów ważenia pojazdów. Główny Inspektorat Transportu Drogowego brał również udział w pracach nad zmianą Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/53/WE⁵⁹ z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającą dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym, zgłaszając uwagi dotyczące m.in. możliwości stosowania urządzeń instalowanych w infrastrukturze drogowej do sankcjonowania naruszeń ujawnionych za ich pomocą, pod warunkiem ich certyfikacji. Pierwotny tekst projektowanej dyrektywy zakładał możliwość użytkowania systemów automatycznych (preselekcji) jedynie do celów wstępnego wyboru. Dzięki uwagom zgłaszanym m.in. przez GITD na etapie posiedzeń grupy roboczej Rady Unii Europejskiej „Masy i Wymiary” H01 (udział przedstawiciela GITD w posiedzeniu grupy), obecnie projekt dyrektywy dopuszcza możliwość zastosowania przedmiotowych urządzeń w celu automatycznego ujawniania i sankcjonowania naruszeń pod warunkiem ich certyfikacji.

Pismem z 17 kwietnia 2014 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Pan Zbigniew Rynasiewicz (z up. Ministra) poinformował GDDKiA (do wiadomości pismo otrzymał Główny Inspektor Transportu Drogowego), iż z uwagi na trwające prace nad zmianą dyrektywy 96/53/WE, podejmowanie zdecydowanych działań w obszarze systematycznego ważenia pojazdów powinno nastąpić po ostatecznym zakończeniu prac nad zmianą przepisów ww. dyrektywy. Jak podano w ww. piśmie, *w obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwe wprowadzenie systemu ważenia pojazdów, który zapewniałby w pełni automatyczne nakładanie kar w odniesieniu do wszystkich przeciążonych pojazdów (...) w chwili obecnej, z racji uregulowań prawnych, urządzenia wykorzystywane jako wagi preselekcyjne mogą być używane jedynie do wstępnej kontroli parametrów pojazdów poruszających się na drogach, a ponowny pomiar musi odbywać się na legalizowanych urządzeniach. Mając na uwadze powyższe, a także fakt, że nie są znane koszty stworzenia i wdrożenia automatycznego systemu ważenia pojazdów, obecnie przy wyborze czujników wag dynamicznych dla celów preselekcyjnych, GDDKiA powinna kierować się kryterium efektywności ekonomicznej.*

(dowód: akta kontroli str. 295-300)

ad b) Z analizy zestawień przedłożonych przez GITD wynika, że na drogach gminnych i powiatowych istnieją nieliczne miejsca do ważenia lub jest ich brak natomiast wagi preselekcyjne zainstalowane są jedynie na drogach krajowych (z wyjątkiem województwa łódzkiego gdzie wbudowane są również w drogi wojewódzkie i kujawsko-pomorskiego gdzie poza drogami krajowymi i wojewódzkimi jedna waga wbudowana jest w drogę powiatową). Zastępca GITD podał, iż GITD nie jest właściwym organem do prowadzenia działań związanych z budową miejsc do przeprowadzania kontroli ważeniowych i systemów preselekcyjnych. GITD *nie*

⁵⁹ Dz. U. L. 235 z 17 września 1996 r. s. 59 ze zm.

otrzymuje informacji na temat projektowania nowych lub remontów istniejących odcinków dróg. Ostatnie działania mające na celu uwzględnienie miejsc ważenia pojazdów przy okazji projektowania nowych dróg miały miejsce podczas opracowywania przez przedstawicieli GITD i GDDKiA kompleksowej koncepcji ważenia pojazdów, której realizacja rozłożona jest na lata 2010 – 2015. Zadania związane z ww. inwestycjami należą do zarządcy drogi, a ewentualne konsultacje w sprawie ich lokalizacji i docelowego wyglądu (np. oznakowanie, oświetlenie, organizacja ruchu) przeprowadzane są z WITD na szczeblu lokalnym. Zastępca GITD dodał m.in., że: *jednym z głównych niedoborów w ww. zakresie jest brak środków finansowych na realizację tego typu zadań (...) budowa i utrzymanie miejsca ważenia pojazdów (dodatkowo wyposażonego w system preselekcji) w większości przypadków wiąże się ze znacznymi nakładami finansowymi i w rzeczywistości może to być dużą przeszkodą dla jej realizacji. Z drugiej jednak strony, dążenie do sytuacji zrównoważenia ilości miejsc do ważenia pojazdów na wszystkich kategoriach dróg wydaje się być rozwiązaniem co najmniej zbyt pochopnym i w większości przypadków – nieuzasadnionym. (...) do zarządców dróg (...) należy również dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego. Jak wynika z przeprowadzonych dotychczas tego typu badań, ruch pojazdów ciężarowych w zdecydowanej większości odbywa się po drogach krajowych, a więc w pełni uzasadnionym jest fakt usytuowania większości miejsc ważenia przy tej kategorii dróg. Z obserwacji Inspekcji Transportu Drogowego wynika, że problem pojazdów przeciążonych (na drogach innych niż krajowe) występuje głównie w sytuacjach:*

- *dojazdów do zakładów produkcyjnych, kopalń, fabryk itp. (zjazd z drogi krajowej na drogę o niższej kategorii);*
- *omijania odcinków dróg objętych opłatą za przejazd;*
- *omijania punktów kontrolnych drogami alternatywnymi;*
- *dojazdu do placów budowy itp.,*

a więc w pierwszej kolejności należałoby zabezpieczyć możliwość realizacji zadań kontrolnych w ww. przypadkach.

W przypadkach braku miejsca kontrolnego przy ww. kategoriach dróg inspektorzy podejmują działania (m.in. z wykorzystaniem motocykli lub pojazdów służbowych) zmierzające do doprowadzenia pojazdu na odpowiednie miejsce w celu przeprowadzenia pomiarów, jednak ze względu na swój charakter i zasób kadrowy, działania te mogą być prowadzone w sposób ograniczony.

(dowód: akta kontroli str. 1500-1714)

Z ustaleń kontroli wynika, że działania związane z uwzględnianiem (na etapie planowania budowy lub remontów dróg) nowych miejsc ważenia/preselekcji pojazdów zazwyczaj podejmowane są, ze względu na ich lokalny charakter, przez WITD. WITD zgłaszają potrzeby dotyczące bieżącego utrzymania, budowy miejsc ważenia pojazdów (lub preselekcji) bezpośrednio do właściwych zarządców dróg. Ponadto, w ramach współpracy z lokalnymi zarządcami WITD opiniują m.in. propozycje lokalizacji miejsc ważenia pojazdów i instalacji systemów preselekcyjnych (również w kwestiach technicznych). W latach 2012 - 2013 Główny Inspektorat Transportu Drogowego występował do WITD o przekazanie informacji na temat współpracy z zarządcami dróg z zakresie budowy miejsc do ważenia pojazdów oraz ilości wspólnych kontroli. Informacje na temat współpracy z zarządcami dróg⁶⁰ wpływały do GITD.

(dowód: akta kontroli str. 89-412, 499-518, 1497-1499, 1547-1717)

⁶⁰ Kontrolerom przedłożono kopie dokumentów otrzymanych przez GITD od WITD.

ad c) Zgodnie z art. 54 ust. 2 pkt 1 utd, GITD opracował w latach 2012-2014 plany kontroli o znaczeniu ogólnokrajowym – Ramowe Plany Kontroli Inspekcji Transportu Drogowego. Według zapisów ww. planów, zostały one opracowane na podstawie zebranych doświadczeń i wyników kontroli z lat poprzednich, a liczba kontroli uwzględniała liczbę inspektorów w poszczególnych WITD oraz liczbę dni kontroli każdego inspektora (po uwzględnieniu m.in. liczby dni świątecznych, urlopów, liczby dni poświęconych na potrzeby czynności biurowych oraz liczby dni kontroli w przedsiębiorstwie). Ramowe roczne plany kontroli uwzględniały przeprowadzanie przez poszczególne WITD kontroli wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów na poziomie 12% wszystkich kontroli prowadzonych przez WITD⁶¹. Jak podał Zastępca GITD, przy tworzeniu *Ramowego planu kontroli Inspekcji Transportu Drogowego na lata 2010-2012* brane były pod uwagę w szczególności zasoby kadrowe poszczególnych wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego, oraz katalog zadań Inspekcji Transportu Drogowego, który realizują wojewódzkie inspektoraty. (...). Przy ustalaniu ramowego planu kontroli we wskazanym okresie nie były brane pod uwagę lokalne potrzeby kontroli ważeńiowych na terenie danego województwa, jednakże na etapie tworzenia Inspekcji Transportu Drogowego jak również późniejszych etapach rozbudowy struktur Inspekcji (jak np. podwojenie stanu etatowego Inspekcji zgodnie z nowelizacją ustawy o transporcie drogowym wdrażającą przepisy dyrektywy 22/2006/WE) podział etatów pomiędzy poszczególne wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego został uzależniony m. in. od liczby km dróg na terenie poszczególnych województw, liczby mieszkańców czy wielkości transportu drogowego, czy liczby zakładów przemysłowych. Mając na uwadze powyższe, można potwierdzić, że stosowany wskaźnik liczby etatów uwzględniany przy tworzeniu ramowych planów kontrolnych w sposób pośredni uwzględnia również lokalne potrzeby kontrolne na terenie poszczególnych województw.

Ustalenia kontroli wskazują, że przy opracowywaniu kierunków działania oraz ramowego planu kontroli ITD na lata 2012-2014 zwracał się do WITD z prośbą o zgłaszanie propozycji do projektów ww. dokumentów oraz o przekazywanie informacji o planowanym zatrudnieniu na stanowiskach inspektorskich na poszczególne lata. Wszystkie WITD przedstawiały stosowne informacje. Uwagi dotyczyły przede wszystkim liczby kontroli prowadzonych przez inspektorów – wnoszono o odniesienie liczby kontroli do faktycznej liczby inspektorów z uwzględnieniem długotrwałych nieobecności w pracy (urlopy macierzyńskie, urlopy wychowawcze, długotrwałe zwolnienie lekarskie) oraz okresu zatrudnienia w danym roku (np. ustanie stosunku pracy w ciągu roku czy zatrudnienie w IV kwartale danego roku).

(dowód: akta kontroli str. 567-619)

Wykonanie planu kontroli ważeńiowych za 2012 r. wyniosło 103,5% planu (22 649 kontroli zrealizowanych wobec 21 884 planowanych), za 2013 r. – 113,6% (29 026 kontroli zrealizowanych wobec 25 560 planowanych). W I półroczu 2014 r. wykonanie planu kontroli wyniosło 59,3% (14 758 kontroli wobec 24 899 planowanych). Kontrole ważeńiowe dotyczące przewoźników zagranicznych stanowiły 31,6% wszystkich kontroli przeprowadzonych w 2012 r., 31,5% w 2013 r. i 23,9% w I połowie 2014 r.⁶².

⁶¹ W Ramowym Planie Kontroli Inspekcji Transportu Drogowego w roku 2014 dodatkowo znalazł się zapis, iż istnieje możliwość obniżenia o 15% przez każdy WITD odrębnie wykonania planu kontroli przy zachowaniu minimum 35% wskaźnika skuteczności kontroli (tj. zakończenia minimum 35% kontroli pierwotnie planowanych dla WITD ujawnieniem naruszenia przepisów w zakresie przekroczenia wymiarów, masy lub nacisków osi pojazdów).

⁶² W 2012 r. ITD przeprowadziła 7 163, w 2013 r. – 9 132, natomiast w I połowie 2014 r. – 3 526 kontroli ważeńiowych przewoźników zagranicznych.

Łączna liczba kontroli ważeńiowych przeprowadzonych w wyniku pomiarów dokonanych przez wagi preselekcyjne wyniosła 2 540 w 2012 r., 4 005 w 2013 r. i 3 027 w I półroczu 2014 r.⁶³.

Zdecydowana większość kontroli przeprowadzana jest przez ITD w dni robocze – 22 356 kontroli w 2012 r. (98,7%), 28 630 w 2013 r. (98,6%) i 14 465 w I połowie 2014 r. (98%), z tego około 80% stanowią kontrole przeprowadzane w godzinach 8.00-16.00⁶⁴.

O podjęcie działań skutkujących prowadzeniem kontroli ważeńiowych w soboty i niedziele oraz w porze nocnej NIK wniosowała w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 lipca 2011 r.⁶⁵ Ustalono, że realizacja wniosku przedstawiała się następująco.

Zarządzenie nr 16/2014 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 16 czerwca 2014 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez Inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego⁶⁶ w §6 ust. 5 przewiduje, iż planowanie pracy inspektorów powinno zapewnić równomierne wykorzystanie zespołów kontrolnych od poniedziałku do piątku, a gdy wymagają tego potrzeby realizacji zadań kontrolnych, także w porze nocnej oraz w soboty, niedziele i święta.

W 2012 r. ITD przeprowadziła w godzinach nocnych (24.00 – 8.00) 1 093 kontrole, w 2013 r. – 1 413 kontroli, natomiast w I półroczu 2014 r. – 855 kontroli. Jeżeli chodzi o liczbę kontroli w dni wolne od pracy – w 2012 r. przeprowadzono ich 293, w 2013 r. – 396, natomiast w I połowie 2014 r. – 293. Jak wskazał Zastępca GITD istnieje duże prawdopodobieństwo uzyskania w 2014 r. wyników zbliżonych do roku 2013 pomimo zmniejszającej się liczby inspektorów. Decydujący wpływ na ostateczną liczbę kontroli w porze nocnej oraz weekendy ma niewystarczająca liczba miejsc do zapewnienia bezpiecznych warunków kontroli oraz czas pracy inspektorów uregulowany w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁶⁷. Rozwiązanie kwestii problemów związanych ze statusem służbowym inspektorów ITD wymagać będzie wprowadzenia kompleksowej, nowej regulacji dotyczącej organizacji i zasad działania ITD. Wielość koniecznych zmian jest tak znaczna, że ich wprowadzenia w postaci odrębnego aktu prawnego – ustawy – wymusza także wprowadzenia szeregu zmian w innych obowiązujących aktach prawnych. Procedowany w latach 2011/2013 projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw oraz opracowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji projekt założeń projektu ustawy o tworzeniu wojewódzkich usług centrów wspólnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, pozostawały w sprzeczności z ww. projektem w zakresie, w jakim dotyczy WITD. Nie ma jeszcze uzgodnionych ostatecznych wersji projektów, występujące w nich sprzeczności nie zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 655-656, 856, 1047, 1267-1269)

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą zarządzeniami GITD w sprawie sprawozdań miesięcznych z działalności kontrolnej sporządzanych przez

⁶³ Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego poinformował, iż ITD nie ma obowiązku zbierania statystyki w powyższym zakresie, niemniej jednak WITD gromadzą informacje o tych kontrolach od 2013 roku. W protokole z kontroli ważeńiowych w ST CEN zostało dodane pole dotyczące kontroli wykonanych przy pomocy wag preselekcyjnych. Za 2012 r. brakuje informacji w tym zakresie z Dolnośląskiego WITD, Mazowieckiego WITD, Podlaskiego WITD oraz Zachodniopomorskiego WITD.

⁶⁴ W 2012 r. kontrole przeprowadzane w godzinach 8.00 – 16.00 stanowiły 80,6% kontroli przeprowadzanych w dni robocze (18 028 kontroli), w 2013 r. – 78,4% (22 434 kontrole), w I połowie 2014 r. – 78,0% (11 286 kontroli).

⁶⁵ LLU-4114-04-01/2011 Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie skontrolowała w 2011 r. realizację przez GITD wybranych zadań związanych z ochroną dróg publicznych przed niszczeniem przez pojazdy ciężarowe przekraczające dopuszczalne naciski na oś i masę całkowitą. Przedmiotowa kontrola dotyczyła lat 2008 – 2010

⁶⁶ Poprzedzone Zarządzeniem 50/2011 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z 16 listopada 2011 r. w sprawie zasad prowadzeni kontroli przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego.

⁶⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.

Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego⁶⁸, WITD sporządzają m.in. miesięczne sprawozdania (zestawienia tabelaryczne) wyników kontroli masy, nacisków osi i wymiarów pojazdów.

Jak podał Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego, pracownicy Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD na bieżąco monitorują realizację wykonania ramowych planów kontroli przez poszczególne WITD.

W trakcie kontroli ustalono, że po każdym kwartale (narastająco) sporządzane było zbiorcze zestawienie z realizacji planów kontroli przewidzianych na dany rok, w tym kontroli ważeńiowych na podstawie danych przekazanych przez WITD. W przypadku niewykonania planów kontroli przez poszczególne WITD wysyłane są pisma o podanie przyczyn niewykonania założonych wskaźników kontrolnych oraz o podjęcie wzmożonych kontroli w przyszłym okresie. Cyklicznie (zazwyczaj raz na kwartał) odbywają się spotkania przedstawicieli Biura Nadzoru Inspekcyjnego z Naczelnikami i/lub Dyrektorami Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego, na których omawiane są także kwestie stopnia zaawansowania wykonania Ramowego Planu Kontroli oraz ewentualne przyczyny niskiego stopnia realizacji planu kontroli. Zastępca Głównego Inspektora TD dodał, iż niezrealizowanie jakiegoś zagadnienia kontrolnego zgodnie z planem, nie oznacza, że nie będzie ono zrealizowane w kolejnym kwartale; szczególnie ta prawidłowość może mieć zastosowanie w przypadku kontroli wrażeńiowych, gdyż podlegają one zmianom związanym z warunkami pogodowymi panującymi w Polsce w okresie jesienno-zimowym i nie da ich się ani zaplanować, ani wykonać w równym, systematycznym podziale przez cały rok. W przypadkach mroźnych miesięcy uniemożliwiających dokonywanie kontroli wrażeńiowych, siły personalne wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego kierowane są w stronę innych zadań kontrolnych, np. kontroli czasu pracy kierowców w siedzibach przedsiębiorstw.

(dowód: akta kontroli str. 100-102, 295-302, 529, 620-651, 1414-1499, 1715-1720) NIK wniosowała w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 lipca 2011 r. o objęcie analizą skuteczności prowadzenia kontroli ważeńiowych (w tym przewoźników zagranicznych) przez poszczególne WITD. Ustalono, że realizacja wniosku przedstawiała się następująco.

Zarządzeniem nr 43/2012 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GITD utworzony został Wydział ds. Kontroli Masy i Nacisków (działający w ramach Biura Nadzoru Inspekcyjnego), który ma za zadanie prowadzenie bieżącego monitoringu i sporządzanie analiz wykorzystania znajdujących się w dyspozycji inspekcji urzędzeń preselekcyjnych ze zdalnym dostępem do danych, do kontroli pojazdów w zakresie masy i nacisków osi oraz przygotowywanie analiz dotyczących okresów oraz pory doby zwiększonej liczby przejazdów przeładowanych pojazdów po drogach w miejscach lokalizacji urzędzeń preselekcyjnych ze zdalnym dostępem do danych. Analizy przygotowywane przez BNI zawierają informacje dotyczące liczby kontroli, liczby decyzji o nałożeniu kary oraz procent realizacji planu. Z uwagi na zależność kontroli ważeńiowych od warunków atmosferycznych wykonanie planu kontroli ważeńiowych ocenia się w perspektywie rocznej, ich największa intensywność przypada w II i III kwartale.

(dowód: akta kontroli str. 656-658, 659-744, 853-855, 1350-1380)

Łączna liczba naruszeń stwierdzonych w wyniku kontroli ważeńiowych wyniosła 6 579 w 2012 r. (tj. w przypadku 29% przeprowadzonych kontroli), 4 280 w 2013 r.

⁶⁸ Zarządzenie nr 32/2013 z dnia 28 października 2013 r. oraz poprzednio obowiązujące zarządzenie nr 2/2005 z dnia 9 maja 2015 r.

(tj. w przypadku 14,7% przeprowadzonych kontroli) i 5 324 w I półroczu 2014 r. (tj. w przypadku 36,1% przeprowadzonych kontroli), w tym w wyniku kontroli ważeńiowych przewoźników zagranicznych odpowiednio 790 (11%), 690 (7,6%) oraz 377 (10,7%).

Łączna kwota kar nałożonych w wyniku kontroli ważeńiowych⁶⁹ wyniosła 12 385 231 zł w 2012 r.⁷⁰, 13 447 800 zł w 2013 r.⁷¹ i 11 342 800 zł w I połowie 2014 r.⁷² (w tym kary nałożone na przewoźników zagranicznych wyniosły odpowiednio 446 760 zł, 1 882 400 zł oraz 1 117 230 zł).

Łączna kwota kar wyegzekwowanych⁷³ wyniosła 8 840 267 zł w 2012 r., 10 714 257,33 zł w 2013 r. i 4 650 705,46 zł w I półroczu 2014 r. (w tym od przewoźników zagranicznych odpowiednio 435 030 zł, 1 738 170 zł i 1 068 380 zł).

(dowód: akta kontroli str. 86-88, 529-533, 1715-1720)

ad d) NIK wnioskowała w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 lipca 2011 r. o podjęcie w ramach pełnionego nadzoru, działań poprawiających efektywność wykorzystania przez WITD motocykli Kawasaki GTR 1400. Ustalono, że wniosek został zrealizowany. Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego użytkują łącznie 32 motocykle⁷⁴. W 2012 r. motocykle przejechały 184 821 km w sezonie od kwietnia do października, w 2013 r. w analogicznym sezonie – 161 094 km, natomiast w pierwszej połowie 2014 r. – 111 219 km. Z ustaleń kontroli wynika, iż Główny Inspektorat Transportu Drogowego zobowiązał WITD do przesyłania okresowych raportów z wykorzystania posiadanych motocykli w realizacji działań kontrolnych. Przedmiotowe raporty zawierają informacje nt. liczby przejechanych kilometrów, liczby dni działań kontrolnych prowadzonych z wykorzystaniem każdego z motocykli, opis działań w których zostały one wykorzystane. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Gabinetu Głównego Inspektora Pani Joanny Rutkowskiej wynika, iż inspektorzy wykorzystujący podczas kontroli motocykle prowadzili głównie działania mające na celu zapobieganie omijania przez pojazdy ciężarowe wyznaczonych punktów kontrolnych, zatrzymywanie i kierowanie pojazdów do punktów pomiaru masy i nacisków osi pojazdów oraz podejmowanie interwencji po zgłoszeniach obywateli o przejazdach pojazdów ciężarowych po drogach gminnych i powiatowych z ograniczeniami dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu. Dodatkowo wskazała, iż nadzór Głównego Inspektora realizowany jest przez prowadzenie korespondencji, dyskusję na naradach z WITD, doszkalanie jazdy na motocyklach. Występujące przestoje w korzystaniu z motocykli powodowane są awaryjnością sprzętu, urlopami, chorobami, warunkami atmosferycznymi.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dwie kontrole wewnętrzne problemowe (WITD Łódź i Kielce) oceniające efektywność i wykorzystanie motocykli służbowych do kontroli drogowych. Wnioski przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych dotyczyły konieczności zwiększenia częstotliwości kontroli drogowych z użyciem posiadanych motocykli służbowych, poddawania motocykli corocznym badaniom technicznym, dodatkowo w WITD w Kielcach zalecono sporządzenie procedury regulującej pełnienie czynności kontrolnych przez inspektorów motocyklistów.

(dowód: akta kontroli str. 852, 857-869, 918-919, 922-926, 1272, 1283-1338, 1409-1413)

⁶⁹ Łączna kwota kar nałożonych w wyniku kontroli ważeńiowych dotyczy kar nałożonych w wyniku kontroli w zakresie masy pojazdów (przekroczenie dopuszczalnej masy całkowitej lub ładowności), a także wymiarów oraz nacisków osi pojazdów przeprowadzanych przez ITD.

⁷⁰ Co stanowiło 41,5% wszystkich kar i mandatów nałożonych przez ITD w 2012 r. (29 850 530 zł).

⁷¹ Co stanowiło 17,3% wszystkich kar i mandatów nałożonych przez ITD w 2012 r. (77 600 770 zł).

⁷² Co stanowiło 30,3% wszystkich kar i mandatów nałożonych przez ITD w 2012 r. (37 406 875 zł).

⁷³ Informacje odnośnie łącznej kwoty kar wyegzekwowanych nie zawierają pełnych danych, ponieważ przed 19 października 2012 r. należności z decyzji administracyjnych nie wpływały bezpośrednio na rachunki poszczególnych WITD, lecz na rachunki zarządców dróg. Jak podał Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego, WITD starały się monitorować sytuację, jednak nie zawsze otrzymywały informacje zwrotne.

⁷⁴ Mazowiecki oraz Opolski WITD użytkują po jednym motocyklu, Warmińsko-Mazurski WITD – cztery motocykle, pozostałe WITD – po dwa motocykle.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przyjęciu praktyki przeprowadzania kontroli w dni powszednie (98% wszystkich kontroli ważeńiowych w badanym okresie), w tym ok. 80 % stanowią kontrole przeprowadzona w godzinach od 8 do 16. Taki sposób prowadzenia działań kontrolnych (pomimo niewielkiego wzrostu w kolejnych latach objętych kontrolą, liczby kontroli przeprowadzanych po godzinie 16, w tym w porze nocnej oraz w dni wolne od pracy) nie zapewnia ciągłości prewencyjnego ich oddziaływania, gdyż zrezygnowano z oddziaływania na łamiących prawo przewoźników przez około dwie trzecie czasu, w którym odbywa się ruch drogowy. Zdaniem NIK argument, że inspektorzy transportu drogowego posiadają status pracowników korpusu służby cywilnej, ograniczający okresy zatrudnienia inspektora, nie stanowi wytłumaczenia ww. sytuacji. Ustawa o służbie cywilnej ogranicza, co prawda, możliwość zatrudnienia członka korpusu służby cywilnej w porze nocnej oraz w dni wolne od pracy, ale ograniczenie to dotyczy wyłącznie pracy w godzinach nadliczbowych. Natomiast zgodnie z § 3 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie czasu pracy pracowników urzędów administracji rządowej⁷⁵ (wydanego na podstawie art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej^{76j}) ze względu na szczególny charakter pracy wykonywanej na stanowisku pracy rozkład czasu pracy pracownika zatrudnionego na tym stanowisku pracy może przewidywać pracę zmianową, przypadającą między godziną 6 jednego dnia a godziną 6 następnego dnia. Ponadto zgodnie z § 3 ust. 4 ww. rozporządzenia ze względu na szczególny charakter pracy wykonywanej na stanowisku pracy, w rozkładzie czasu pracy pracowników zatrudnionych na tym stanowisku pracy dzień tygodnia niebędący dniem pracy w urzędzie może być ustalony dniem pracy, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami urzędu. Tym samym wniosek NIK z 2011 r. o podjęcie działań skutkujących prowadzeniem kontroli ważeńiowych w soboty i niedziele oraz w porze nocnej nie został zrealizowany.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na fakt, iż działania GITD w celu realizacji obowiązku nałożonego przez przepis art. 54 ust. 2 pkt 1 udt, tj. opracowania kierunków działania ITD w porozumieniu z organizacjami zrzeszającymi przewoźników o zasięgu ogólnokrajowym ograniczają się jedynie do podania na stronach internetowych GITD projektu kierunków działania inspekcji. Zdaniem NIK może to stwarzać sytuacje, w których nie wszystkie organizacje zrzeszające przewoźników będą miały możliwość zapoznania się z projektem dokumentu (z powodu braku wiedzy na temat sposobu jego rozpowszechniania) i zgłoszenia uwag istotnych z ich punktu widzenia.

2. NIK zwraca uwagę na niski odsetek naruszeń stwierdzonych w wyniku kontroli ważeńiowych przewoźników zagranicznych, który w badanym okresie wyniósł 9,4% w sytuacji gdy wskaźnik ten dla kontroli przewoźników krajowych wynosi 30,7%. W ocenie NIK może to wskazywać na przyjęcie odmiennych i uznaniowych kryteriów kontroli przewoźników zagranicznych. Tym samym NIK uznaje, że sformułowany w 2011 r. wniosek o objęcie analizą skuteczności prowadzenia kontroli ważeńiowych (w tym przewoźników zagranicznych) pozostaje nadal aktualny.

3. Kontrola wykazała, że GITD zdiagnozował zagrożenia uszkodzenia nawierzchni wynikające z ruchu pojazdów przeciążonych na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich wskazując m.in. na drogi dojazdowe do zakładów produkcyjnych, drogi omijające odcinki dróg objętych opłatą za przejazd lub wyposażonych

⁷⁵ Dz. U. z 2007, Nr 76, poz. 505 ze zm.

⁷⁶ Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm. Zgodnie z art. 207 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, przepisy wykonawcze wydane na podstawie m.in. art. 67 ust. 3 uchylonej ustawy o służbie cywilnej z dnia 24 sierpnia 2006 r. zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych.

w punkty kontrolne oraz dojazdy do placów budowy. NIK zwraca uwagę, że - wobec ograniczającego możliwości pomiaru masy pojazdu braku na takich drogach miejsc do ważenia pojazdów - celowe jest wspieranie WITD, które podejmują działania u zarządców tych dróg w celu pozyskania nowych miejsc do ważenia.

4. Ustalenia kontroli wskazują, że funkcjonujący system wag preselekcyjnych nie spełnia zakładanych oczekiwań dotyczących eliminacji z ruchu pojazdów przeciążonych⁷⁷. Pomiar dokonywane na wagach preselekcyjnych obciążone są bardzo dużym błędem, wyniki tych pomiarów nie znajdują najczęściej potwierdzenia po zważeniu wskazanego pojazdu na wagach posiadających legalizację, co nie wpływa na skuteczność wykrywania naruszeń związanych z poruszaniem się po drogach przeciążonych pojazdów. W tej sytuacji NIK zwraca uwagę na celowość współpracy GITD z GDDKiA (oraz wsparcia takiej współpracy prowadzonej przez WITD) w celu zbudowania systemu automatycznego ważenia pojazdów, który skutecznie wspierałby pracę kontrolerów WITD. Współpraca taka jest potrzebna w szczególności w zakresie wyeliminowania błędów, które dyskwalifikują system niezależnie od tego, czy ma on spełniać funkcje preselekcyjne, czy też posłużyć ostatecznemu ustaleniu masy pojazdu.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, podejmowane przez GITD działania związane z ochroną dróg przed degradacją powodowaną przez przeciążone pojazdy wymagają intensyfikacji, głównie w kierunku przyjęcia rozwiązań organizacyjnych zapewniających ciągłość kontroli ważeńiowych, wspierania WITD w zakresie pozyskiwania nowych miejsc do ważenia na drogach powiatowych i gminnych oraz współpracy z GDDKiA w zakresie budowy systemu automatycznego ważenia pojazdów. NIK zwraca także uwagę na potrzebę wnikliwej analizy przyczyn niskiej efektywności kontroli ważeńiowych w odniesieniu do przewoźników zagranicznych.

3. Nadzór nad działalnością Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego w zakresie przeprowadzania kontroli ważeńiowych

Opis stanu faktycznego

Kierunki działań Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego

Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 54 ust. 3 utd Główny Inspektor Transportu Drogowego, w okresie objętym kontrolą, raz w roku zatwierdzał kierunki działań opracowywanych przez Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego. Wskaźnikiem merytorycznym dla kierunków działań WITD były zatwierdzone przez ministra właściwego ds. transportu kierunki działań Inspekcji Transportu Drogowego oraz Ramowy Plan Kontroli ITD. Każdorazowo kierunki działań przedstawiane przez Wojewódzkich Inspektorów były pod tym kątem szczegółowo weryfikowane przez GITD. Jak wyjaśnił Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego Wojewódzcy Inspektorzy projektując kierunki działania brali także pod uwagę konieczność zapewnienia wykonania w imieniu Wojewody określonych w przepisach zadań i kompetencji Inspekcji na obszarze swojego województwa.

(dowód: akta kontroli str.749-751,919-921, 1407-1408)

W okresie objętym kontrolą przekazywane do GITD kierunki działań WITD były weryfikowane i przedstawiane do zatwierdzenia Głównemu Inspektorowi przez Biuro Nadzoru Inspekcyjnego GITD. Uwagi, zarówno natury technicznej jak i merytorycznej były konsultowane z poszczególnymi WITD w trybie roboczym

⁷⁷ Wstępne ustalenia kontroli w Wojewódzkich Inspektoratach Transportu Drogowego w Radomiu, Lublinie, Białymstoku i Gorzowie Wielkopolskim. O wynikach kontroli przeprowadzonej w WITD, GITD zostanie powiadomiony odrębnie w trybie art. 62a ustawy o NIK (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

(głównie rozmowy telefoniczne). Jak wyjaśnił Zastępca GITD wprowadzane zmiany miały na uwadze przede wszystkim zgodność opracowanych przez WITD kierunków działań z ogólnymi Kierunkami Działania Inspekcji Transportu Drogowego zatwierdzanymi przez ministra właściwego ds. transportu.

(dowód: akta kontroli str. 751, 927-932)

Kontrole przeprowadzane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego w Wojewódzkich Inspektoratach

Zakres i zasady przeprowadzania kontroli w Wojewódzkich Inspektoratach Transportu Drogowego określone zostały w Zarządzeniach Głównego Inspektora Transportu Drogowego⁷⁸: nr 26/2010, nr 45/2021 oraz nr 9/2014

Kontrole mogą odbywać się w formie kontroli wewnętrznych⁷⁹, których celem jest sprawdzenie działalności wojewódzkiego inspektora oraz inspekcyjnych⁸⁰, których celem jest sprawdzenie sposobu wykonywania zadań przez inspektorów oraz działalność wojewódzkiego inspektora w zakresie nadzoru nad wykonaniem tych zadań (§3 Zarządzenia nr 9/2014).

Jak wyjaśnił Zastępca GITD Pan Mirosław Maksimiuk plany kontroli wewnętrznych i inspekcyjnych w okresie objętym kontrolą nie uwzględniały podziału na rodzaj wykonywanego transportu drogowego, stąd kontrole dotyczące prawidłowości pomiarów masy i nacisków osi były jednym z elementów składowych prowadzonych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 751, 1384-1385)

W latach 2012 - 2014 relacja pomiędzy kontrolami planowanymi a faktycznie zrealizowanymi kształtowała się następująco:

- w 2012 r. przewidziano do realizacji 40 kontroli inspekcyjnych i 10 kontroli wewnętrznych (dziewięć wewnętrznych problemowych, jedna wewnętrzna sprawdzająca), oraz kontrole wewnętrzne doraźne, których liczby nie określono. Zrealizowano 18 kontroli inspekcyjnych, podczas których skontrolowano cztery protokoły z ważenia (WITD Lublin, Opole, Poznań) i nie stwierdzono nieprawidłowości w działaniach inspektorów ITD, 12 kontroli wewnętrznych, w tym dwie poza planem kontroli, jedną wewnętrzną doraźną w WITD Białystok i jedną wewnętrzną problemową w WITD Bydgoszcz. Jak wynika ze Sprawozdania z działalności kontrolnej Wydziału ds. Kontroli Inspekcyjnej w Biurze Nadzoru Inspekcyjnego za 2012 r. planu kontroli nie udało się zrealizować z uwagi na zbyt małą obsadę kadrową, oraz dodatkowe obowiązki pracowników Wydziału ds. Kontroli Inspekcyjnej⁸¹.
- w 2013 r. zaplanowano do wykonania 46 kontroli inspekcyjnych i 11 kontroli wewnętrznych. Faktycznie zrealizowano 12 kontroli, cztery inspekcyjne, pięć

⁷⁸ nr 26/2010 z dnia 21 października 2010r. w sprawie kontroli wojewódzkich inspektorów transportu drogowego (uchylone), nr 45/2021 z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia i dokumentowania kontroli wykonywanych przez pracowników Biura Spraw Wewnętrznych w jednostkach organizacyjnych Inspekcji Transportu Drogowego (uchylone), nr 9/2014 z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia i dokumentowania kontroli wykonywanych przez pracowników Biura Spraw Wewnętrznych.

⁷⁹ Kontrola wewnętrzna może być prowadzona jako: problemowa – obejmująca wybrane zagadnienia z działalności jednostki kontrolowanej, sprawdzająca – obejmująca sprawdzenie wykonania zaleceń pokontrolnych wynikających z poprzednich kontroli, doraźna – uzasadniona charakterem sprawy lub pilnością, w razie potrzeby sprawdzenia informacji zawartych w skargach i wnioskach.

⁸⁰ Kontrola inspekcyjna może mieć formę: formalnej – polegającej na analizie dokumentów pobranych i sporządzonych podczas kontroli drogowej lub przedsiębiorstwa przez objętego czynnościami kontrolnymi pracownika jednostki kontrolowanej, uczestniczącej – bezpośrednio uczestnictwo kontrolera w czynnościach kontrolnych wykonywanych przez objętego czynnościami kontrolnymi pracownika jednostki kontrolowanej (pjk), obserwacyjnej – prowadzenie przez kontrolera obserwacji wykonywania czynności kontrolnych przez objętego czynnościami kontrolnymi pjk, rekontroli – przeprowadzenie ponownych działań kontrolnych na drodze w odniesieniu do pojazdu skontrolowanego przez objętego czynnościami kontrolnymi pjk.

⁸¹ W 2012 r. pracownicy Wydziału ds. Kontroli Inspekcyjnej m.in. pomagali Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) przy wprowadzaniu oświadczeń, od kwietnia do października 2012 r. brali udział, jako koordynatorzy, w działaniach szkoleniowo – kontrolnych na przejściu granicznym w m. Budzisko, pomagali w rozpatrywaniu i przygotowywaniu projektów odpowiedzi na skargi i wnioski w ramach działalności merytorycznej Biura we współpracy z Gabinetem Głównego Inspektora.

wewnętrznych problemowych, trzy wewnętrzne doraźne. W ramach kontroli wewnętrznych sprawdzono 26 protokołów z kontroli drogowych, w tym dwa z ważenia (WITD Poznań) i nie stwierdzono nieprawidłowości w działaniach inspektorów. Jak wyjaśniła Pani Joanna Rutkowska Dyrektor Gabinetu Głównego Inspektora niewykonanie planu kontroli spowodowane było założeniem przyjętym podczas tworzenia planu kontroli, iż realizacją powyższych planów zajmować się będzie co najmniej pięciu kontrolerów Biura Spraw Wewnętrznych posiadających uprawnienia inspektora transportu drogowego. Ze względu na ograniczenia budżetowe kontrole przeprowadzało dwóch, maksymalnie trzech kontrolerów.

- W 2014 r. zaplanowano 20 kontroli inspekcyjnych i dziewięć kontroli wewnętrznych. Do 1 lipca 2014 r. w WITD faktycznie zrealizowano 10 kontroli, (dziewięć kontroli inspekcyjnych, jedną wewnętrzną doraźną). W WITD w Radomiu i Rzeszowie kontroli został poddany między innymi sposób wykonywania przez inspektora kontroli ważenia pojazdu oraz pomiarów pojazdu. Dodatkowo w WITD w Radomiu, podczas kontroli inspekcyjnej obserwacyjnej poddano ocenie sposób wystawienia trzech protokołów z ważenia. Nie stwierdzono nieprawidłowości w ww. zakresie. W zatwierdzonych planach kontroli (wewnętrznych i inspekcyjnych) na 2014r. wskazano na możliwość zmiany kolejności przeprowadzania kontroli oraz uzależniono ich realizację od zwiększenia liczby zatrudnionych w Biurze Spraw Wewnętrznych kontrolerów.

(dowód: akta kontroli str. 752, 819-831, 917-918, 933-998, 1052-1268, 1270-1273, 1386)

Podczas kontroli wewnętrznych sprawdzano m.in. realizację skarg i wniosków wpływających do WITD, poprawność prowadzenia postępowań administracyjnych, nadzór WITD nad wykonywaniem czynności służbowych przez inspektorów ITD, sposób prowadzenia odpraw do służby, stosowanie się do wytycznych Głównego Inspektora⁸², treść regulacji wewnętrznych dotyczących sposobu wykonywania pracy przez kierowców. Kontrole inspekcyjne dotyczyły wyposażenia inspektorów i pojazdów służbowych, sposobu przeprowadzania przez nich czynności kontrolnych na drodze, poprawności analizy kontrolowanych dokumentów. Wynikające z wniosków pokontrolnych zastrzeżenia GITD dotyczyły niezgodnego z obowiązującymi przepisami sposobu realizacji skarg i wniosków (np. zbyt długi czas rozpatrywania sprawy), braku nadzoru nad pracą inspektorów, niestosowania się do wytycznych GITD, niewłaściwego umundurowania, braków w wyposażeniu, niesprawnych urządzeń używanych do kontroli, błędnej analizy pobranych podczas kontroli dokumentów. Wykonanie zaleceń pokontrolnych monitorowane jest zgodnie z treścią Zarządzenia nr 9/2014⁸³. Na kierownika jednostki kontrolowanej nałożony został obowiązek przedłożenia GITD informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Termin ten został określony dla kontroli wewnętrznych na 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego, dla kontroli inspekcyjnych 14 dni.

Jak wyjaśnił Zastępca Głównego Inspektora Pan Mirosław Maksimiuk, w przypadku pojawienia się wątpliwości co do sposobu realizacji zaleceń pokontrolnych Dyrektor BSW może zwrócić się o dodatkowe wyjaśnienia do WITD, a w przypadku gdyby te wyjaśnienia były niesatysfakcjonujące przeprowadzić dodatkową kontrolę.

(dowód: akta kontroli str.753-755, 1384-1385, 1399-1406)

⁸² Np. wytyczne nr 1 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dn. 6.04.2012 r. w sprawie wykładni pojęć „ładunku sypkiego” i „drewna”, użytych na gruncie normy prawnej wyrażonej w przepisie art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z dn. 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

⁸³ W okresie objętym kontrolą ten obszar regulowały opisane na str. 11 wystąpienia Zarządzenia Głównego Inspektora Transportu Drogowego 26/2010, 45/2012.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, na znaczące niewykonanie planów kontroli w wojewódzkich inspektoratach. Zdaniem NIK, liczba i zakres kontroli w WITD została zaplanowana przez GITD po dokonaniu analizy potrzeb w tym zakresie, zgodnie z faktycznymi potrzebami, a zatem celowym było, aby kontrole te zostały przeprowadzone niezależnie od ograniczeń budżetowych, na które wskazano w ww. wyjaśnieniach.

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie NIK, GITD podejmował działania nadzorcze nad wojewódzkimi inspektoratami transportu drogowego, niemniej biorąc pod uwagę ustalenia kontroli opisane w niniejszym wystąpieniu, nadzór ten powinien zostać wzmocniony w odniesieniu do efektywności i ciągłości kontroli ważeńiowych przeprowadzanych przez WITD.

4. Zapewnienie WITD odpowiednich warunków kadrowych i sprzętu do prowadzenia kontroli ważeńiowych, w tym korzystania z CEN

Opis stanu faktycznego

Zadania inspekcji transportu drogowego wykonuje stosownie do art. 51 ust. 1 utd obok Głównego Inspektora Transportu Drogowego także Wojewoda działający za pośrednictwem Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego. Finansowanie działania WITD następuje z budżetu województwa i to do Wojewody wojewódzcy inspektorzy zgłaszają swoje zapotrzebowania na sprzęt i wyposażenie. Jak wynika z ustaleń kontroli w ramach realizacji swoich obowiązków GITD co roku wnioskuje do urzędów wojewódzkich o przesłanie materiałów planistycznych dotyczących projektów rocznych planów rzeczowo-finansowych w części dotyczącej WITD. Dodatkowo, WITD przesyłają Głównemu Inspektorowi sprawozdania miesięczne, kwartalne i roczne w zakresie wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28), stanu środków na rachunkach bankowych (Rb-23), zatrudnienia i wynagrodzeń (Rb-70). Wnioski z analiz ww. sprawozdań omawiane są na cokwartalnych spotkaniach GITD z Wojewódzkimi Inspektorami Transportu Drogowego. W przypadku braków lub niezrealizowanych potrzeb Główny Inspektor wspiera wojewódzkie inspektoraty w staraniach o uzyskanie od wojewodów dodatkowych środków poprzez kierowanie do nich stosownych pism⁸⁴.

Wojewódzcy Inspektorzy Transportu Drogowego sprawują nadzór nad gospodarowaniem i ewidencją mienia, a także odpowiadają za zlecenie usług i dokonywanie zakupów dla WITD. Ponadto wnioskowali do właściwych wojewodów o przekazanie środków finansowych na wskazane cele⁸⁵.

(dowód: akta kontroli str. 755-758, 759- 786, 832-851, 1048-1049)

W toku kontroli ustalono, iż potrzeby zgłaszane przez WITD, związane z realizacją zadań mających na celu kontrolę pojazdów pod kątem mas, nacisków osi oraz wymiarów dotyczą głównie zagadnień związanych z utrzymaniem bądź budową miejsc kontroli pojazdów oraz funkcjonowania systemów preselekcyjnych.

⁸⁴ Np. pismo z dn. 21.09.2012 r. do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z prośbą o osobistą interwencję u Ministra AiC w sprawie cięć budżetowych dokonanych przez Wojewodę Małopolskiego w planie finansowym na 2013 r., pismo do Dyrektorów Generalnych Urzędów Wojewódzkich z 17.08.2013 r. z prośbą o niezwłoczne przekazywanie materiałów planistycznych do zapoznania i zaopiniowania.

⁸⁵ Np. pismem z dn. 13.05.2013 r. WITD z Poznania zwrócił się do Wojewody Wielkopolskiego z prośbą o zakup m.in. 30 laptopów z oprogramowaniem, 13 urządzeń wielofunkcyjnych do pojazdów z modulem WIFI i niskim poborem mocy, 3 kompletów akumulatorów żelowych do samochodów inspekcyjnych, wzmocnienia tylnego zawieszenia w 4 pojazdach inspekcyjnych, środków przymusu bezpośredniego (10 sztuk kajdanek z kaburą, 45 sztuk gazu pieprzowego z kaburą).

Gromadzone w ten sposób informacje wykorzystywane są przy planowaniu lokalizacji nowych i modernizacji istniejących miejsc ważenia i przekazywane do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Wojewódzkie Inspektoraty, z uwagi na lokalny charakter problemu, potrzeby dotyczące bieżącego utrzymania lub budowy miejsc do ważenia zgłaszają bezpośrednio do właściwych zarządców dróg. Jak wyjaśnił Zastępca GITD celem realizacji potrzeb zgłaszanych przez WITD a dotyczących przeprowadzenia napraw, legalizacji urządzeń i wyposażenia wchodzącego w skład stacji ważenia pojazdów są podejmowane działania mające na celu jak najszybsze umożliwienie ponownego wykorzystania przedmiotowych urządzeń.

(dowód: akta kontroli str.757-758, 786-787, 836-847, 1343-1345, 1347-1349)

Jak wyjaśnił Zastępca Głównego Inspektora Pan Mirosław Maksimiuk w zakresie dotyczącym zapewnienia warunków sprzętowych dla obsługi ST CEN GITD odpowiada za zapewnienie odpowiednich warunków technicznych w zakresie utrzymania infrastruktury serwerowej i sieciowej.

(dowód: akta kontroli str. 1381-1383)

NIK wniosowała do GITD w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 lipca 2011 r. o podjęcie działań w celu wyposażenia WITD w wagi umożliwiające prawidłowy pomiar nacisku osi wielokrotnych i masy całkowitej pojazdów. Wniosek został zrealizowany.

Jak wynika z ustaleń kontroli oraz wyjaśnień Zastępcy GITD, GITD podejmuje działania mające na celu zwiększenie liczby posiadanych urządzeń technicznych do ważenia pojazdów. W 2012 r. mając na względzie potrzeby przedstawiane przez WITD i działając z nimi w porozumieniu, zawniosowano do GDDKiA o zakup 55 kompletów wag przenośnych wraz z wyposażeniem oraz oprogramowaniem. W listopadzie 2012 r. GDDKiA poinformowała o przeniesieniu zakupu na rok 2013 i wyznaczyła do jego realizacji swój oddział w Bydgoszczy. Do Oddziału w Bydgoszczy GITD przekazywał informacje m.in. na temat szczegółowego zapotrzebowania poszczególnych WITD. Z uwagi na brak zgody Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przetarg nie został zrealizowany. W momencie uwolnienia środków finansowych GDDKiA podjęmie działania zmierzające do realizacji ww. zakupu jeszcze w 2014 r. Dodatkowo, jak wyjaśniła Pani Joanna Rutkowska Dyrektor Biura Głównego Inspektora Biuro Finansowo-Gospodarcze, GITD wzmocniło nadzór nad terminowym uzyskiwaniem świadectw legalizacji wag będących własnością GITD. W celu przywrócenia funkcjonalności wag stacjonarnych i zapewnienia WITD dokonywania prawidłowych pomiarów, GITD wydatkowało w 2013 r. kwotę 416 326,65 zł⁸⁶, na 2014 r. zaplanowało naprawę wag w Byczynie i Kaszewach o wartości 233 700 zł. Dotychczasowe koszty napraw wag przenośnych przez GITD wyniosły 7 257 zł.

(dowód: akta kontroli str. 652-655, 788-818, 997-1044, 1344-1345)

Zapewnienie odpowiednich warunków kadrowych WITD

Zarządzeniem nr 19/2009 z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku przedstawiania informacji o stanie zatrudnienia w Inspekcji Transportu Drogowego Główny Inspektor zobowiązał Wojewódzkich Inspektorów do comiesięcznego przedstawiania informacji dotyczących stanu kadrowego w WITD. GITD analizując powyższe dane monitoruje stan zatrudnienia zwłaszcza na stanowiskach inspektorskich, co umożliwia jednocześnie usprawnienie procesu szkolenia i doskonalenia zawodowego w ITD. Jak wyjaśnił Zastępca GITD Pan Mirosław Maksimiuk stan kadrowy w WITD wykazuje naturalną fluktuację,

⁸⁶ Legalizacja i naprawa wag przenośnych, legalizacja wagi w Woli Dębińskiej i w Byczynie, legalizacja i naprawa wagi w Kaszewach.

niskie pensje, brak motywacji finansowej oraz konkurencyjne warunki pracy w innych służbach przyczyniają się do obserwowanych w ostatnim czasie odejść z pracy. Główny Inspektor każdorazowo przy ustawowym zwiększaniu kompetencji GITD zgłasza, w formie uwag do projektu przy Ocenie Skutków Regulacji⁸⁷, bądź sporządzając OSR uwzględnia potrzebę zwiększenia stanu etatowego. Zdaniem Zastępcy GITD wdrożenie tylko Elektronicznego Poboru Opłat w Polsce powinno skutkować zwiększeniem stanu etatowego Inspekcji o ponad 500 dedykowanych do tego zadania inspektorów, również w tym zakresie pożądany stan nie został osiągnięty. Dodatkowo wskazał, iż GITD nie może ingerować bezpośrednio w stan zatrudnienia w WITD, odpowiedni w tym zakresie jest właściwy terytorialnie wojewoda.

(dowód: akta kontroli str.1339-1343 , 1384-1385)

Organizacja specjalistycznych kursów i szkoleń dla inspektorów

Z ustaleń kontroli wynika, iż GITD realizuje kursy specjalistyczne⁸⁸ i szkolenia inspektorów zgodnie z art. 54 ust. 2 pkt 3 utd. Tematyka szkoleń specjalistycznych określona została w Rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie programów kursów specjalistycznych oraz kursów uzupełniających i przeprowadzania egzaminów kwalifikacyjnych, wydanym na podstawie art. 76 ust. 4 pkt 1 utd⁸⁹.

W okresie objętym kontrolą tematyka i zakres szkoleń dla inspektorów ustalana była na podstawie analizy potrzeb szkoleniowych, której dokonywano w oparciu o potrzeby zgłaszane przez inspektorów i jednostki, w których są zatrudnieni. GITD zwracał się z pisemnie do wszystkich WITD z prośbą o przekazanie informacji dotyczących liczby pracowników kierowanych na kurs specjalistyczny dla służby kontroli transportu drogowego, potrzeb szkoleniowych w zakresie doskonalenia zawodowego inspektorów transportu drogowego, potrzeb w zakresie szkoleń językowych dla inspektorów. Terminy szkoleń podyktowane były możliwościami organizacyjnymi jakimi dysponuje GITD oraz ustaleniami z wojewódzkimi inspektoratami transportu drogowego, które przyporządkowują inspektorów do poszczególnych grup. GITD zapewniają możliwość uczestnictwa w zajęciach szkoleniowych wszystkim inspektorom. Jak wyjaśniła Dyrektor Gabinetu GITD Pani Joanna Rutkowska w przypadku braku możliwości uczestniczenia w szkoleniu w wyznaczonym pierwotnie terminie uzgadniana jest inna data. Uzasadnieniem dla absencji w zajęciach doszkalających w danym roku są przyczyny losowe np. choroba, urlop macierzyński, wychowawczy albo rozwiązanie stosunku pracy przed wyznaczonym terminem szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 103, 872 - 875, 877-916, 1388-1393, 1394-1398)

Jak podała Dyrektor Gabinetu GITD, szkolenia z zakresu szeroko rozumianego ważenia (klasyfikacja naruszeń, postępowanie administracyjne, odpowiedzialność, kwalifikowanie pojazdów do danej kategorii zezwoleń) odbywają się w ramach podstawowego bloku szkolenia inspekcyjnego. W ramach programu kursu specjalistycznego przeprowadzanego w 2014 r. zagadnienia te znalazły się w bloku

⁸⁷ Ocena skutków regulacji stanowi odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego, która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych aktu normatywnego (§28 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dn. 29.10.2013 r., Regulamin Pracy Rady Ministrów M.P.poz. 979)

⁸⁸ Celem ramowych kursów specjalistycznych dla służb transportu drogowego jest przygotowanie pracownika Inspekcji Transportu Drogowego (praktycznie i teoretycznie) do właściwego wypełniania zadań inspektora Inspekcji Transportu Drogowego. Zajęcia teoretyczne mają na celu przekazanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do wypełniania zadań inspektora Inspekcji Transportu Drogowego. Podczas praktyki pracownicy Inspekcji Transportu Drogowego, którzy uczestniczą w kursie specjalistycznym, biorą udział w czynnościach inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego wykonywanych w celu realizacji zadań określonych w utd. Kurs specjalistyczny kończy się egzaminem kwalifikacyjnym, którego pozytywny wynik umożliwia podjęcie zatrudnienia w ITD.

⁸⁹ Dz. U. 2012, poz. 901.

12 teorii „pojazdy nienormatywne⁹⁰”. Podczas części zawodowej aplikanci odbywają szkolenie w miejscu pracy obejmujące demonstracje i ćwiczenia z zakresu kontroli pojazdów nienormatywnych (dopuszczalne wymiary, masy i naciski osi pojazdów). Poza przeprowadzaniem kursów specjalistycznych dla kandydatów na inspektorów realizacja potrzeb szkoleń ważeńiowych zgłaszanych przez WITD realizowana jest z perspektywy centrali. Szkolenia mają być adresowane do wszystkich inspektoratów stąd pierwszeństwo mają te potrzeby szkoleniowe, które zgłaszane są powszechnie bądź zostaną zidentyfikowane jako priorytetowe dla całej organizacji. Zastępca GITD dodał ponadto, że potrzeby w zakresie szeroko rozumianego ważenia pojazdów, poza szkoleniami specjalistycznymi dla kandydatów na inspektorów, dotyczące w szczególności, klasyfikacji naruszeń, postępowania administracyjnego, odpowiedzialności, kwalifikowania pojazdów do danej kategorii zezwoleń zostały w pełni uwzględnione i zrealizowane w ramach szkolenia „pojazdy nienormatywne”.

(dowód: akta kontroli str. 873-875, 1506, 1544)

W okresie objętym kontrolą GITD w pełni zrealizował plany szkoleniowe, z tego:

1. w 2012 r. zaplanowano i zrealizowano następujące szkolenia:
 - dla 20 grup szkoleniowych (520 inspektorów), w zakresie zmian w ustawie o transporcie drogowym, ustawie prawo o ruchu drogowym, ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych, rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1071/09, 1072/09⁹¹, 1073/09⁹² i dokumentów w transporcie międzynarodowym wydawane przez GITD⁹³,
 - doskonalenia techniki jazdy dla 40 inspektorów ITD pełniących służbę na motocyklach,
 - sześć edycji kursów specjalistycznych⁹⁴, w których łącznie wzięło udział 299 uczestników.
2. w 2013 r. zaplanowano i zorganizowano szkolenia:
 - dla 29 grup inspektorów transportu drogowego(690 osób), dotyczące aspektów prawnych i psychologicznych przeciwdziałania korupcji, w zależności od rodzaju pełnionej służby prawo wykroczeń i postępowania w sprawach o wykroczenia⁹⁵ lub zmiany przepisów ADR⁹⁶ 2013⁹⁷,
 - doskonalenie techniki jazdy motocyklem służbowym dla 35 inspektorów (zajęcia teoretyczne, praktyczne, pierwsza pomoc przedmedyczna z elementami ratownictwa medycznego),
 - doskonalenie technik jazdy samochodem służbowym dla 89 inspektorów (teoria i praktyka kierowania samochodem, pierwsza pomoc przedmedyczna z elementami ratownictwa drogowego),

⁹⁰ W ramach bloku omawia się następującą problematykę: wyjaśnienie pojęć pojazd nienormatywny oraz ładunek niepodzielny, warunki uczestnictwa w ruchu drogowym pojazdów nienormatywnych, rodzaje zezwoleń na pojazdy nienormatywne, kontrola pojazdów nienormatywnych, dopuszczalne wymiary, masy i naciski osi pojazdów, prawidłowe oznakowanie pojazdów długich i ciężkich, warunki uczestnictwa w ruchu drogowym pojazdów nienormatywnych, pilotowanie pojazdów nienormatywnych, kontrola wymiarów, mas nacisków na osie pojazdów.

⁹¹ Rozporządzenie z 21 października 2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz. U. L 300 z 14.11.2009, s. 72, ze zm.).

⁹² Rozporządzenie z 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (Dz. U. L 300 z 14.11.2009, s. 88, ze zm.).

⁹³ Wydawane na podstawie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 sierpnia 2011r. w sprawie certyfikatów potwierdzających spełnienie przez pojazd odpowiednich wymogów bezpieczeństwa lub warunków dopuszczenia do ruchu (Dz. U. 2011 Nr 188, poz. 1121), uchylone Rozporządzeniem z dnia 18 grudnia 2013 r. (Dz. U. 2013, poz. 1679) dodatkowo zezwolenia przewozowe, licencje wspólnotowe, świadectwa kierowcy.

⁹⁴ Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 76 ust. 3 utd uszczegółowionym w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r.

⁹⁵ Służba kontroli opłat drogowych i służba nadzoru nad ruchem drogowym.

⁹⁶ Umowa ADR - europejska umowa dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych (ADR) sporządzona w Genewie 30 września 1957 r. została opracowana i wydana przez Europejski Komitet Transportu Wewnętrznego.

⁹⁷ Służba kontroli transportu drogowego.

- prowadzenie przesłuchań dla naczelników wydziałów inspekcji z WITD, (udział wzięło 17 osób),
 - komunikacja w kontroli dla naczelników Wydziałów Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym oraz Wydziałów ds. Elektronicznego Poboru Opłat w delegaturach terenowych GITD (przeszkolono 22 osoby),
 - szkolenie trenerskie dla pracowników ITD pełniących role wykładowcy w szkoleniach inspektorów i aplikantów (przeszkolono 16 osób),
 - trzy edycje kursów specjalistycznych, w których udział wzięło łącznie 80 uczestników,
3. w 2014 r. zaplanowano następujące szkolenia:
- dla 23 grup inspektorów transportu drogowego, dotyczące komunikacji w kontroli, fałszerstwa dokumentów⁹⁸, „pojazdów nienormatywnych”, prowadzenia przesłuchań, posługiwania się środkami przymusu bezpośredniego, przewozu towarów niebezpiecznych⁹⁹, do dnia zakończenia kontroli przeszkolono 19 grup (549 inspektorów),
 - kontrola stanu technicznego pojazdów (przeszkolono 109 osób),
 - obliczanie rzeczywistej masy drewna przewożonego środkami transportu drogowego (przeszkolono 16 osób),
 - szkolenie z doskonalenia technik jazdy motocyklem służbowym i pierwszej pomocy przedmedycznej (przeszkolono 37 osób),
 - szkolenie z doskonalenia technik jazdy samochodem służbowym i pierwszej pomocy przedmedycznej (przeszkolono 96 osób),
 - metodyka prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach służby kontroli opłat drogowych (przeszkolono 121 osób),
 - XIV edycja kursu specjalistycznego zaplanowana dla 47 osób.
- (dowód: akta kontroli str. 870-871, 1274-1282, 1394-1398)

Jak wyjaśnił Pan Mirosław Maksimiuk Zastępca GITD poza szkoleniami w ramach corocznego doszkalania, WITD organizują również we własnym zakresie szkolenia inspektorów ITD. Główny Inspektorat zbiera informacje na temat zrealizowanych szkoleń, które najczęściej dotyczą bieżących zmian przepisów, orzecznictwa sądów, procedur kontroli i realizacji planów kontroli. Ponadto, organizowane są szkolenia specyficzne dla danego WITD, mające na celu uwzględnienie indywidualnych potrzeb danego inspektoratu stanowiąc uzupełnienie lub pogłębienie tematów realizowanych przez GITD w ramach centralnego doszkalania (obsługa konkretnych programów komputerowych, szkolenie z użycia broni palnej).

W okresie objętym kontrolą GITD nie organizował szkoleń językowych dla inspektorów ITD. W drugiej połowie 2014 r. planowane jest przeprowadzenie szkolenia z zakresu języka specjalistycznego „Język angielski w kontroli” w formie e-learningu, słownictwo specjalistyczne w innych językach zostanie uwzględnione w planach na kolejne lata.

(dowód: akta kontroli str.1274-1282, 1386-1387,1506-1507)

W 2013 r. przeprowadzono szkolenie dla liderów (wybranych przedstawicieli) z WITD z zakresu nowej funkcji CEN. Liderzy zostali zobowiązani do przekazania zdobytej wiedzy w swoich WITD. W trakcie szkolenia zaprezentowano użytkownikom końcowym funkcjonalności, które zostaną wdrożone w ramach II etapu rozwoju ST CEN. Jak podała w wyjaśnieniach Dyrektor Gabinetu Głównego Inspektora Pani Joanna Rutkowska wszyscy przedstawiciele WITD przeprowadzili szkolenia w swoich macierzystych jednostkach.

⁹⁸ Dla służby kontroli opłat drogowych i służby nadzoru nad ruchem drogowym.

⁹⁹ Dla służby kontroli transportu drogowego.

Dodatkowo w prowadzonym przez GITD obecnie postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego rozwoju systemu CEN¹⁰⁰ jedno z zagadnień do realizacji jest bezpośrednio związane z organizacją szkoleń. Wykonawca będzie miał obowiązek przeprowadzania regularnych szkoleń z zakresu obowiązywania ST CEN dla wszystkich użytkowników. W treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia zawarto wymóg zapewnienia w trakcie trwania umowy sześciu cykli szkoleń dla użytkowników (w ramach jednego cyklu max. 510 osób) ST CEN. Szkolenia mają mieć system warsztatów/szkoleń stanowiskowych w grupach nie większych niż 30 osób. Wykonawca ma zapewnić min. jednego trenera szkoleniowego na 15 osób.

(dowód: akta kontroli str. 745-748, 921, 1045-1046, 1048)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, GITD rzetelnie wywiązał się z obowiązku organizacji kursów specjalistycznych i szkoleń dla inspektorów. Podejmował także działania monitorujące stan zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych ITD oraz działania dla zwiększenia stanu osobowego stosownie do zmieniających się zadań.

IV. Uwagi i 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 Kontroli wnosi o:

1. Opracowanie i aktualizowanie kompleksowej analizy ryzyka dla Centralnej Ewidencji Naruszeń.
2. Opracowanie i wdrożenie procedur merytorycznych, w zakresie zarządzania i aktualizacji danych w CEN.
3. Wyznaczenie komórki organizacyjnej odpowiedzialnej merytorycznie za zarządzanie ryzykiem oraz danymi przetwarzanymi w CEN.
4. Rozważenie możliwości uruchomienia współpracy CEN z rejestrem CEIDG w zakresie automatycznego pobierania aktualnych danych o przedsiębiorcy.
5. Dokonanie aktualizacji Zarządzenia nr 45/2011 i procedur z nim związanych.
6. Rozważenie możliwości konsultowania kierunków działania Inspekcji Transportu Drogowego z organizacjami zrzeszającymi przewoźników o zasięgu ogólnokrajowym w sposób inny niż tylko zamieszczanie projektu na stronie internetowej GITD.
7. Pełną realizację planów kontroli przeprowadzanych przez GITD w wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego.
8. Zintensyfikowanie działań podejmowanych w celu wspierania wojewódzkich inspektorów transportu drogowego w pozyskiwaniu nowych miejsc do kontroli ważeńiowych na drogach gminnych i powiatowych.
9. Podjęcie, w ramach pełnionego nadzoru, działań skutkujących zwiększeniem liczby kontroli ważeńiowych prowadzonych przez WITD w godzinach od 16 do 22 oraz nocą, a także w dni wolne od pracy.

¹⁰⁰ Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr BDG.ZPB.230.13.2014.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia listopada 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis