



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
EWA POLKOWSKA

KIN.410.005.01.2017
P/17/030

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą
Nr 3/2018 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 24 stycznia 2018 r.*

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/030 – „Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Anna Kłopotek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/58/2017 z dnia 14.07.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Beata Magrel, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KIN/59/2017 z dnia 14.07.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Jerzy Bazylewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/56/2017 z dnia 23.06.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 50-51) 4. Mariusz Rzyski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/63/2017 z dnia 16.08.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1651-1652)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa. dalej: Ministerstwo lub MliB.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa od 16.11.2015 r. ¹ (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Nadzór ministra właściwego do spraw transportu (dalej: Ministra) w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (dalej: TN) w latach 2015 – 2017 (I półrocze) sprawowany był nierzetelnie². Minister nie realizował obowiązków określonych w art. 97 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (dalej: uoptn lub ustawa)³.

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister nie sprawdzał prawidłowości działań podejmowanych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego (ITD), do czego był zobowiązany przepisami art. 97 ust. 2 pkt 1 uoptn. Minister nie realizował również obowiązku sprawdzania prawidłowości wykonywania przez Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego (dalej: Dyrektor TDT) zadań w zakresie prowadzenia ewidencji doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu TN oraz

¹ Do dnia 16.11.2015 r. funkcję ministra właściwego do spraw transportu pełniła Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju od dnia 22.09.2014 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

³ Dz.U. z 2016 r. poz.1834, ze zm.

wydawania świadectwa doradcy i świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR⁴, określonego art. 97 ust. 2 pkt 2 lit. a i c uoptn. Wykonywane przez Ministra działania, polegające głównie na organizowaniu spotkań konsultacyjnych i przesyłaniu pism wyjaśniających, zdaniem NIK nie mogą być uznane za realizację w pełni obowiązku określonego w art. 97 ust. 2 pkt 4 uoptn, polegającego na sprawdzaniu prawidłowości czynności wykonywanych przez marszałków województw w zakresie wydawania zaświadczeń ADR.

Minister nie realizował obowiązku określonego w art. 97 ust. 3 uoptn. W Ministerstwie gromadzono informacje przekazywane przez wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego w zakresie poważnych wypadków i awarii związanych z przewozem TN; marszałków województw w zakresie liczby wpisanych do rejestru podmiotów prowadzących kursy ADR, liczby przeprowadzonych kontroli tych podmiotów oraz wysokości nałożonych w ich wyniku kar, a także przez służby kontrolne dotyczące wysokości nałożonych kar za naruszenia dotyczące przewozu drogowego TN, liczby przeprowadzonych kontroli i stwierdzonych naruszeń przepisów dotyczących przewozu drogowego TN. Jednakże informacje te nie były wykorzystywane w celu monitorowania zdarzeń z udziałem TN, podejmowanych działań w związku z nimi, monitorowania skali naruszeń przepisów dotyczących przewozu TN oraz procesu szkolenia w tym obszarze.

Zdaniem NIK, podstawową przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości stanowiło niedostosowanie w Ministerstwie ram prawno-organizacyjnych do zadań Ministra w zakresie nadzoru nad przewozem drogowym TN, określonych przepisami uoptn, wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2012 r.⁵ Wszystkie sprawy dotyczące sprawowania przez Ministra nadzoru nad przewozem drogowym TN powierzono jedynie dwóm pracownikom zatrudnionym w Departamencie Transportu Drogowego (dalej DTD).

Podejmowane w Ministerstwie działania z zakresu zarządzania kryzysowego, określone w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁶ uwzględniały zagrożenia wynikające z przewozu drogowego TN. Minister w szczególności powołał Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Zespół Monitorowania Zagrożeń. Ponadto, dokumenty stanowiące podstawę sporządzania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego w części dotyczącej wskazania najważniejszych zagrożeń i skutków ich wystąpienia, obejmowały zagrożenia wynikające z transportu drogowego TN.

Minister nie dokonał jednak aktualizacji „Planu zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej transport”, co stanowi naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

NIK pozytywnie ocenia, w okresie objętym kontrolą, działania Ministra w zakresie nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym na drogach krajowych⁷, dotyczące oceny organizacji ruchu pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ramach nadzoru Minister przeprowadzał kontrole na drogach krajowych oraz kontrole projektów organizacji ruchu, w tym zawierających oznakowanie odnoszące się do ruchu pojazdów przewożących TN.

⁴ ADR - Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzona w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz.U. z 2011 r. poz. 641), wraz ze zmianami obowiązującymi od dnia ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, ogłoszonymi we właściwy sposób.

⁵ Tj. od dnia zmiany organu nadzorującego w zakresie przewozu drogowego TN

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 209.

⁷ Minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nadzór nad przewozem drogowym TN

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2017 (I półrocze) sprawowanie przez Ministra nadzoru nad przewozem drogowym towarów niebezpiecznych, określonego w przepisach art. 97 uoptn, należało w Ministerstwie do zakresu działania Departamentu Transportu Drogowego (dalej: DTD). Zadania Departamentu, związane z tym nadzorem realizowane były przez Wydział Warunków Technicznych Pojazdów i Przewozów Specjalnych – symbol DTD.4. Realizacja zadań tego Wydziału związanych z przewozem drogowym TN należała do zakresu czynności 2 pracowników zatrudnionych na stanowiskach: specjalisty (od 01.12.2016 r. do zakończenia kontroli na zwolnieniu lekarskim), referendarza (od 01.01.2015 r. do zakończenia kontroli na zwolnieniu lekarskim, urlopie macierzyńskim i urlopie rodzicielskim). Od 01.06.2017 r. w DTD.4 zatrudniono pracownika, na stanowisku referendarza w zastępstwie pracownika przebywającego na urlopie rodzicielskim.

(dowód: akta kontroli str. 5-44, 1512-1646)

W dniu 1 stycznia 2012 r. weszły w życie przepisy uoptn, której projekt opracowany był przez Departament Prawny Ministerstwa. Zgodnie z wyjaśnieniami byłego wicedyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie, odpowiedzialnego za opracowanie projektu ustawy „(...)system nadzoru nad przewozem towarów niebezpiecznych miał być skoncentrowany w zakresie kompetencji jednego organu, tj. ministra właściwego ds. transportu. W ramach tego nadzoru minister miał mieć prawo do sprawdzania i oceniania prawidłowości wykonywania czynności kontrolnych i czynności administracyjnych przez określone w ustawie jednostki, a także prawo do wydawania tym jednostkom wiążących wytycznych lub poleceń, zwłaszcza w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. System nadzoru, poza tymi podstawowymi elementami, został uzupełniony w ustawie o element monitorowania skali naruszeń przepisów dotyczących przewozu towarów niebezpiecznych oraz zdarzeń z udziałem tych towarów, a także procesu szkolenia osób wykonujących czynności związane z przewozem towarów niebezpiecznych. Analiza informacji uzyskiwanych od poszczególnych organów miała być podstawą do oceny funkcjonowania obowiązujących regulacji, a w przypadku uznania zasadności zmian prawnych, do podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej.” „(...) Powierzenie Ministrowi zadań w zakresie nadzoru nad przewozem drogowym TN wynikało z kompleksowego charakteru projektowanej ustawy. Przyczyną wprowadzenia przepisów dotyczących nadzoru wykonywanego przez Ministra była również „szczątkowa” regulacja kwestii nadzoru w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych⁸, która wskazywała organy odpowiedzialne za nadzór bez określenia kryteriów i zakresu wykonywania tego nadzoru”.

(dowód: akta kontroli str. 1420, 1424-1425)

W latach 2015-2016 DTD zorganizował spotkania konsultacyjne z przedstawicielami środowiska związanego z przewozem TN (Stowarzyszenia, Zrzeszenia przewoźników TN) oraz instytucji realizujących zadania związane z przewozem i nadzorem nad przewozem TN (w tym Główny Inspektorat Transportu Drogowego (dalej: GITD), TDT, Urząd Transportu Kolejowego, urzędy marszałkowskie).

(dowód: akta kontroli str. 1694-1695)

⁸ Dz. U. nr 199, poz. 1671, ze zm.

W dniu 20 lipca 2016 r. Minister powołał Zespół doradczy do spraw przewozu towarów niebezpiecznych (dalej „Zespół”)⁹. Przedmiotem prac Zespołu były m.in. sprawy: ujednolicenia tłumaczenia Umowy ADR; propozycji zmian projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie prowadzenia kursów dla kierowców przewożących towary niebezpieczne; zmiany katalogu pytań egzaminacyjnych na doradcę do spraw bezpieczeństwa przewozu TN; przemieszczania, przewozu i tranzytu, przemieszczania/przewozu przez siły zbrojne innych państw - materiałów wybuchowych; klasyfikacji i kontroli przewozu odpadów zakaźnych; zapewnienia skutecznej wymiany informacji na temat zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 1467-1511)

Przedstawiciele Kierownictwa MliB oraz DTD uczestniczący w spotkaniach w Ministerstwie Finansów¹⁰ wskazywali potrzebę podjęcia prac legislacyjnych w zakresie konieczności monitorowania pojazdów przewożących niektóre towary niebezpieczne. W związku z powyższym ministerstwo to podjęło działania legislacyjne, których efektem był projekt ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 1702, 2612)

W okresie objętym kontrolą, za pośrednictwem Dyrektora TDT do ministra właściwego do spraw transportu wpłynęło 7 skarg, o których mowa w art. 43 ust. 5 uoptn. Skargi te w 3 przypadkach dotyczyły przebiegu i wyniku egzaminu na doradcę do spraw bezpieczeństwa przewozu TN, a w 4 przypadkach - wyniku tego egzaminu.

W pięciu przypadkach stwierdzono ich bezzasadność, natomiast w dwóch uznano, że skarga jest uzasadniona, a objęty nią egzamin został złożony z wynikiem pozytywnym. Minister rozpatrzył te skargi rzetelnie i zgodnie z przepisami uoptn.

(dowód: akta kontroli str. 971-1257)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie wprowadzono rozwiązań organizacyjnych oraz nie wdrożono procedur, umożliwiających realizację przez Ministra zadań nadzorczych w zakresie określonym w uoptn, pomimo wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. przepisów tej ustawy, zobowiązujących Ministra do sprawowania nadzoru nad przewozem drogowym TN oraz nad jednostkami realizującymi zadania związane z tym przewozem. W konsekwencji Minister nie zapewnił realizacji zadań w zakresie nadzoru nad przewozem drogowym TN, określonych przepisami uoptn.

Zgodnie z art. 97 uoptn nadzór nad przewozem drogowym TN oraz nad jednostkami realizującymi zadania związane z tym przewozem, sprawuje minister właściwy do spraw transportu¹². Celem tego nadzoru jest zapewnienie wykonywania drogowego przewozu TN w najlepszych możliwych warunkach bezpieczeństwa¹³.

W złożonych wyjaśnieniach Minister poinformował, że „(...) przyjęta została praktyka, zgodnie z którą podmioty realizujące nadzór nad przewozem towarów niebezpiecznych informowały Ministra o incydentach związanych z przewozem towarów niebezpiecznych. (...) podmioty realizujące nadzór nad przewozem

⁹ Zarządzenie Nr 31 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw przewozu towarów niebezpiecznych (Dz. Urz. MliB z 2016 r., poz. 54).

¹⁰ Obecnie Ministerstwo Rozwoju i Finansów.

¹¹ Dz. U. poz. 708.

¹² Przed wejściem w życie ustawy uoptn, nadzór nad przewozem drogowym towarów niebezpiecznych sprawował wojewoda - art. 20 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 191, poz. 1671, ze zm.).

¹³ Pkt. 1 preambuły Dyrektywy 2008/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych (Dz.U. UE. L. z 2008 r. poz.260, s.13).

towarów niebezpiecznych mogły informować Ministra o nieprawidłowościach związanych z przewozem towarów niebezpiecznych w trakcie posiedzeń Zespołu doradczego do spraw przewozu towarów niebezpiecznych oraz spotkań z przedstawicielami urzędów marszałkowskich.(...)"

Dodatkowo Minister wyjaśnił, m.in. że „Minister Infrastruktury i Budownictwa sprawuje nadzór nad przewozem drogowym towarów niebezpiecznych poprzez jednostki bezpośrednio mu podległe tj. Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego. Należy podkreślić, że elementem nadzoru nad przewozem towarów niebezpiecznych były również spotkania z podmiotami realizującymi zadania wynikające z ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych (...). W trakcie tych spotkań poruszane były kwestie problematyczne związane z przewozem towarów niebezpiecznych. Podmioty uczestniczące w spotkaniach (urzędy marszałkowskie) m.in. omawiały problemy związane z przewozem towarów niebezpiecznych”.

Zdaniem Dyrektora DTD „(...) wraz z wejściem w życie uoptn w Ministerstwie przyjęto koncepcję „zwierzchniego nadzoru Ministra” nad podmiotami realizującymi zadania z zakresu przewozu towarów niebezpiecznych. Koncepcja ta w praktyce zakładała, że nadzór sprawowany jest przede wszystkim w sytuacjach istotnego zagrożenia realizacji celów jednostki. Ponadto „należy uznać, iż w zasadzie nadzór służył wyłącznie ograniczaniu negatywnych zjawisk, które są spowodowane przez występujące nieprawidłowości. W efekcie nie dokonywano sformalizowanej, periodycznej oceny funkcjonowania jednostek podległych lub nadzorowanych”.

(dowód: akta kontroli str. 1649, 2612-2613, 2618-2619)

Zdaniem NIK, przyjęte w Ministerstwie stanowisko, zgodnie z którym Minister podejmuje działania nadzorcze w zakresie przewozu drogowego TN jedynie w sytuacji wystąpienia negatywnych zjawisk w tym obszarze, nie zapewniało realizacji zadań określonych w art. 97 uoptn.

Podkreślenia wymaga, że Minister jest jedynym organem nadzoru i przepisy określają precyzyjnie zadania, których realizacja powinna zapewnić rzetelne sprawowanie tego nadzoru zgodnie z celem przyjętym w Dyrektywie 2008/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

2. W latach 2015 - 2017 (I połowa) Minister nie sprawdzał prawidłowości działań podejmowanych przez inspektorów ITD w zakresie wywiązywania się przez te służby z realizacji zadań określonych w uoptn.

Zgodnie z art. 97 ust. 2 pkt 1 uoptn, w ramach sprawowanego nadzoru minister właściwy do spraw transportu w szczególności zobowiązany jest do sprawdzania prawidłowości działań podejmowanych przez inspektorów ITD na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 1 uoptn, tj. przeprowadzania kontroli przewozu towarów niebezpiecznych na drogach, parkingach oraz w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika przewozu towarów niebezpiecznych w zakresie przewozu drogowego.

Dyrektor DTD poinformował w wyjaśnieniach, że „w zasadzie nadzór służył wyłącznie ograniczaniu negatywnych zjawisk, które są spowodowane przez występujące nieprawidłowości.”, (...) „podstawą do podjęcia działań były sygnały o nieprawidłowościach w zakresie zadań realizowanych przez podmioty nadzorowane. Do DTD w latach 2015-2017 nie wpłynęły od osób przeprowadzających kontrole, informacje o nieprawidłowościach w zakresie podejmowania przez inspektorów inspekcji transportu drogowego kontroli przewozów towarów niebezpiecznych (art. 99 ust. 1 pkt 1 ustawy PTN). W związku

z brakiem zgłoszeń o nieprawidłowościach w tym zakresie, DTD nie miał podstaw do podjęcia działań w celu realizacji obowiązku wymienionego ww. przepisie”.

(dowód: akta kontroli str. 905, 969, 1466, 1648, 1686, 1690)

3. W okresie objętym kontrolą Minister nie sprawdzał prawidłowości wykonywania przez Dyrektora TDT zadań w zakresie prowadzenia ewidencji doradców oraz wydawania świadectwa doradcy i świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR.

Zgodnie z art. 97 ust. 2 pkt 2 lit. a i c uoptn, w ramach sprawowanego nadzoru, minister właściwy do spraw transportu w szczególności sprawdza prawidłowość wykonywania przez Dyrektora TDT zadań w zakresie prowadzenia ewidencji doradców oraz wydawania świadectwa doradcy i świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR.

Dyrektor DTD wyjaśnił, że „podstawą do podjęcia działań w zakresie nadzoru o którym mowa w art. 97 ust. 2 pkt 2 lit a i c ustawy PTN, były sygnały o nieprawidłowościach w obszarze zadań realizowanych przez Dyrektora TDT. Nie licząc skarg na wyniki egzaminów na doradców DGSA, do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, nie wpływały sygnały o nieprawidłowościach w zakresie realizacji art. 97 ust. 2 pkt 2 lit a i c ustawy PTN. W związku z tym Minister nie podjął działań w zakresie realizacji obowiązku, o którym mowa w ww. przepisie”.

(dowód: akta kontroli str. 1680, 1683, 1686, 1690)

4. Głównym narzędziem realizacji przez Ministra obowiązku nadzoru nad wykonywaniem przez marszałków województw czynności w zakresie wydawania zaświadczeń ADR¹⁴, określonego w art. 97 ust. 2 pkt 4 uoptn, było organizowanie przez DTD spotkań konsultacyjnych z pracownikami urzędów marszałkowskich oraz przysyłanie do marszałków województw pism wyjaśniających stosowanie przepisów prawa.

W latach 2015-2017 (I połowa) DTD zorganizował sześć spotkań konsultacyjnych z przedstawicielami urzędów marszałkowskich i wystosował 7 pism do marszałków województw, które dotyczyły m.in. dopuszczania do egzaminu dla kierowców przewożących TN, wydawania zaświadczeń ADR oraz sporządzania protokołu po zakończeniu egzaminu dla kierowców przewożących TN.

Działania takie, zdaniem naczelnika DTD.4, były podejmowane w celu zapobiegania zaistnieniu nieprawidłowości w zakresie realizacji przedmiotowych zadań.

W ocenie NIK powyższe działania nie mogą być uznane za realizację w pełni obowiązku określonego w art. 97 ust. 2 pkt 4 uoptn.

(dowód: akta kontroli str. 1648-1649, 1687, 1690)

5. W okresie objętym kontrolą Minister nie wykorzystywał informacji przekazywanych przez podmioty ustawowo do tego zobowiązane w celu monitorowania zdarzeń z udziałem TN, podejmowanych działań w związku z tymi zdarzeniami, skali naruszeń przepisów dotyczących przewozu TN oraz procesu szkolenia w zakresie przewozu TN. Ponadto, pomimo posiadania sygnałów z innych źródeł¹⁵ o nieprawidłowościach w obszarze przewozu drogowego TN, pracownicy Ministerstwa nie podejmowali żadnych działań naprawczych.

¹⁴ Marszałkowie województw w zakresie wydawania zaświadczeń ADR zobowiązani są m.in. do: powołania komisji egzaminacyjnych do przeprowadzenia egzaminu kończącego kurs ADR; rozpatrywania skarg co do przebiegu tego egzaminu; wydawania zaświadczeń i wtórników ADR.

¹⁵ Np. Raport z realizacji zadań, określonych w zarządzeniu nr 1054 Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 października 2015 r. w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw transportu towarów niebezpiecznych na terenie województwa mazowieckiego, sprawozdania roczne GITD (z których wynika m.in. dwukrotny wzrost naruszeń postanowień umowy ADR przez uczestników przewozu).

Zgodnie z art. 97 ust. 3 uoptn, w ramach sprawowanego nadzoru minister właściwy do spraw transportu gromadzi informacje przekazywane przez:

- 1) organy, o których mowa w art. 17 ust. 1, w zakresie poważnych wypadków lub awarii związanych z przewozem towarów niebezpiecznych,
 - 2) marszałków województw w zakresie określonym w art. 56 ust. 4,
 - 3) służby kontrolne w zakresie określonym w art. 104 ust. 1 i 2
- w celu, w szczególności, monitorowania zdarzeń z udziałem towarów niebezpiecznych oraz podejmowanych działań w związku z tymi zdarzeniami, monitorowania skali naruszeń przepisów dotyczących przewozu towarów niebezpiecznych, a także monitorowania procesu szkolenia w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych.

DTD.4, w latach 2015-2017 (I półrocze), zgromadził 41 informacji, przekazanych do Ministerstwa na podstawie art. 17 ust. 2 uoptn przez wojewódzkich inspektorów transportu drogowego (WITD) dotyczących poważnych wypadków lub awarii związanych z przewozem drogowym TN. Ponadto w okresie objętym kontrolą DTD.4 zgromadził:

- a) na podstawie art. 97 ust. 3 pkt 2 uoptn informacje, przekazane przez wszystkich marszałków województw, dotyczące: liczby wpisanych do rejestru podmiotów prowadzących kursy w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych, liczby przeprowadzonych kontroli podmiotów prowadzących kursy oraz wysokości kar nałożonych na podmioty prowadzące kursy w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości podczas kontroli;
- b) na podstawie art. 97 ust. 3 pkt 3 uoptn informacje w zakresie określonym w art. 104 ust. 1 i 2 uoptn, obejmujące wysokość nałożonych kar za naruszenia dotyczące przewozu TN oraz liczbę przeprowadzonych kontroli przewozu TN i stwierdzonych naruszeń przepisów dotyczących tego przewozu, przekazane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Komendanta Głównego Straży Pożarnej i Komendanta Głównego Policji.

(dowód: akta kontroli str. 1693, 1701-1702, 1916-2087)

Minister, pomimo dyspozycji określonej w art. 97 ust. 3 uoptn, nie wykorzystywał ww. informacji w celu monitorowania zdarzeń z udziałem TN, działań w związku z nimi, skali naruszeń przepisów dotyczących przewozu TN, a także procesu szkolenia w tym obszarze.

Dyrektor DTD wyjaśnił, że „DTD uznał iż, po zaznajomieniu się z treścią gromadzonych informacji, podjęcie działań nie jest wymagane.” (...) Nadzór DTD sprawowany jest przede wszystkim w sytuacjach istotnego zagrożenia realizacji celów jednostki”.

NIK zauważa, że Ministerstwo nie przedstawiło żadnych dowodów wskazujących na merytoryczną analizę przekazywanych informacji objętych dyspozycją art. 97 ust. 3 uoptn.

(dowód: akta kontroli str. 1649, 1694)

Informacje od marszałków województw przekazywane były do DTD.4 na ogół w terminie określonym w art. 56 ust. 4 uoptn, tj. do 31 marca każdego roku kalendarzowego, jednakże dane zawarte w nich były nieporównywalne¹⁶.

DTD nie rekomendował wydania przez Ministra wytycznych i poleceń dla marszałków województw odnośnie ujednolicenia sposobu przedstawiania danych w powyższym zakresie.

¹⁶ Niektórzy marszałkowie województw przekazali dane o wpisach w danym roku, inni natomiast o wszystkich wpisach figurujących w rejestrze. W niektórych przypadkach dane podawano według stanu na koniec danego roku, w innych natomiast na dzień 31 marca. W niektórych z przekazanych informacji nie uwzględniono wykreślonych z rejestru podmiotów prowadzących kursy w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych.

DTD w ramach wykorzystywania informacji gromadzonych na podstawie art. 97 ust. 3 pkt 2 uoptn, wystosował tylko jedno pismo do marszałków województw (w dniu 22 stycznia 2016 r.), zwracając się z prośbą o przedstawienie szczegółów dotyczących kontroli podmiotów prowadzących kursy w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych, o których mowa w art. 54 uoptn. Po zapoznaniu się z odpowiedziami na przedmiotowe pismo, w DTD stwierdzono brak potrzeby podejmowania dalszych działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 969-970, 1258-1310, 1694, 1702, 1833-1853)

Naczelnik Wydziału DTD.4 wyjaśnił, że DTD.4 gromadził informacje w powyższym zakresie, ale nie podejmował działań ze względu na stan osobowy Wydziału. Rozważano takie działania z chwilą zwiększenia stanu osobowego DTD.4.

(dowód: akta kontroli str. 1694)

W Ministerstwie nie zgromadzono natomiast informacji dotyczących 2015 i 2016 roku, do przekazywania których był zobowiązany Szef Służby Celnej¹⁷.

Naczelnik DTD.4 wyjaśnił, że część informacji nie była przekazywana terminowo, w związku z czym DTD.4. występował do organów kontrolnych (drogą mailową). NIK zwraca uwagę, że w toku kontroli nie przedstawiono pisemnych dowodów potwierdzających te wyjaśnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1693-1694, 1701-1702, 2088-2101)

Na konieczność prowadzenia monitoringu w obszarze przewozu TN, zdaniem NIK wskazują także ustalenia „Raportu Zespołu doradczego do spraw transportu towarów niebezpiecznych na terenie województwa mazowieckiego” (dalej: Raport). Treść tego opracowania została przekazana do Ministerstwa w dniu 12 stycznia 2016 r., lecz w Ministerstwie nie podjęto dalszych działań związanych z wykorzystaniem informacji w nim zawartych.

Wicedyrektor DTD wyjaśniła, że pracownica, do zadań której należała realizacja zadań w zakresie nadzoru nad przewozem TN, w trakcie kontroli NIK przebywała na urlopie macierzyńskim i kierownictwu DTD nie były znane powody niepodjęcia dalszych działań związanych z wykorzystaniem informacji zawartych w przedmiotowym Raporcie.

Według informacji zawartych w Raporcie:

- 1) „Istniejący w Polsce system bezpieczeństwa w transporcie towarów niebezpiecznych nie opiera się na wyznaczaniu i koordynowaniu tras przewozu, lecz na konsekwentnym egzekwowaniu stosowania standardów zawartych w umowie ADR, które tworzone są przy założeniu, że pojazd z towarem niebezpiecznym uczestniczy w normalnym ruchu drogowym - wjeżdża na obszary zabudowane i korzysta z ogólnodostępnych parkingów”.
- 2) „W celu zmniejszenia ryzyka związanego z przejazdem pojazdów przewożących towary niebezpieczne odpowiednie władze lokalne winny przedsięwziąć stosowne działania dotyczące m.in.:
 - zmian organizacji ruchu - poprzez wprowadzanie odpowiedniego oznakowania - mając na celu skierowanie pojazdów przewożących towary niebezpieczne poza obszary o dużej wrażliwości na ewentualne wypadki (osiedla mieszkaniowe, szkoły, ujęcia wody itp.);
 - kontroli stanu oznakowania tras pojazdów przewożących towary niebezpieczne;
 - wyznaczenia parkingów ADR;

¹⁷ Od dnia 17 grudnia 2016 r. obowiązek przekazywania informacji, o których mowa w art. 104 ust. 2 uoptn, ciąży na Szefie Krajowej Administracji Skarbowej.

- opracowania mapy z lokalizacją parkingów dla pojazdów ADR i umieszczenie jej, np. na stronach GDDKiA i GITD”.
- 3) „Od szeregu lat PSP nie dysponuje informacjami na temat rodzaju i ilości takich towarów. Uprzednie brzmienie ustawy obligowało podmioty do zgłaszania przewozu niektórych substancji (szczególnie niebezpiecznych) do stanowisk kierowania PSP. Stan obecny nie zapewnia jakiegokolwiek rzetelnego źródła informacji o rodzajach i ilościach substancji, przewożonych po drogach województwa. Z racji tego wskazana jest rezygnacja z obowiązku umieszczania w katalogu zagrożeń informacji o rodzajach i ilościach przewożonych towarów z uwagi na kompletny brak źródeł takich informacji”.
- 4) „Główne szlaki przewozu towarów niebezpiecznych przechodzą przez tereny wysoce zurbanizowane. Znacznym odbiorcą tych towarów są zakłady przemysłowe. Poważnym zagrożeniem jest przewóz niebezpiecznych związków chemicznych (w tym toksycznych środków przemysłowych) przez miasta. Systematycznie rejestruje się na obszarze Mazowsza przypadki miejscowych zagrożeń chemiczno-ekologicznych, będących wynikiem nieprzestrzegania zasad obowiązujących w transporcie drogowym towarów niebezpiecznych”.

W przedmiotowym Raporcie wskazano również, że „Doktryna bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych uwzględnia zasadę „lepiej zapobiegać niż leczyć”, przez co wymaga podejmowania systematycznych działań, obniżających poziom potencjalnych zagrożeń. Zapobieganie zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobieganie klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom zobowiązuje do wdrażania rozwiązań w tzw. „czasie pokoju”, kiedy nie dochodzi do zdarzeń o poważnych skutkach i nie wprowadza ograniczeń czasowych”.

(dowód: akta kontroli str. 2200-2291)

6. W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie nie zapewniono obsady kadrowej DTD w zakresie umożliwiającym prawidłową realizację zadań przypisanych Ministrowi ustawą uoptn.

Przed wejściem w życie przepisów ustawy, gdy do nadzoru nad przewozem drogowym TN zobowiązani byli wojewodowie, sprawami przewozu TN w Ministerstwie zajmowały się dwie osoby zatrudnione w DTD. Po zmianie stanu prawnego, polegającej na powierzeniu ministrowi właściwemu do spraw transportu nadzoru nad przewozem TN oraz nad jednostkami realizującymi zadania związane z tym przewozem, w Ministerstwie sprawy związane z przewozem drogowym TN realizowane były praktycznie przez jedną osobę¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 6-40, 2594-2595, 2603-2604)

Sekretarz Stanu Tadeusz Jarmuziewicz, odpowiedzialny za nadzór nad drogowym przewozem TN w okresie od 1 stycznia 2012 r. do maja 2013 r. zeznał¹⁹, iż „W początkowym okresie obowiązywania przedmiotowej ustawy najistotniejszym problemem była kwestia wydruku i dystrybucji zaświadczeń ADR dla kierowców według nowych wzorów. Wobec powyższego pełny zakres związany z nadzorowaniem problematyki przewozu drogowego TN nie był w tym czasie do końca wdrażany, prowadzone były dyskusje z Dyrektorem DTD i jego zastępcą na

¹⁸ W okresie 2015-2017 (I półrocze) realizacją tych zadań należała do 2 pracowników zatrudnionych na stanowiskach: specjalisty (od 01.12.2016 r. do zakończenia kontroli na zwolnieniu lekarskim), referendarza (od 01.01.2015 r. do zakończenia kontroli na zwolnieniu lekarskim, urlopie macierzyńskim i urlopie rodzicielskim). Od 01.06.2017 r. zatrudniono osobę, w zastępstwie pracownika przebywającego na urlopie rodzicielskim.

¹⁹ Przesłuchany w trakcie kontroli NIK w charakterze świadka.

temat kształtu organizacyjnego tego Departamentu, w tym systemu nadzoru - nie pamiętam wiążących wniosków na temat personaliów, etatów i zakresów odpowiedzialności”.

Sekretarz Stanu Zbigniew Rynasiewicz, odpowiedzialny za nadzór nad drogowym przewozem TN w okresie od połowy 2013 r. do czerwca 2015 r. zeznał²⁰, że „Informowano mnie o brakach kadrowych w tym obszarze, ale ze względu na ograniczenia budżetu nie zwiększył się stan osobowy, ani nie stworzono nowej struktury, a nadzór prowadzono w oparciu o DTD i jednostki bezpośrednio podległe Ministrowi czyli GITD i TDT. Według mojej opinii, systemowa zmiana w obszarze nadzoru Ministra nad przewozem drogowym, w tym przewozem drogowym TN mogłaby być dokonana dopiero poprzez powołanie urzędu regulacyjnego w obszarze transportu drogowego. Akceptowałem stosowane przez DTD narzędzia nadzoru, ze względu na ograniczenia finansowe. Minister miał do dyspozycji analizy przygotowywane przez Instytut Transportu Samochodowego i Instytut Budowy Dróg i Mostów. W kwestiach związanych ze sprawami strategicznymi i analizami Minister posiłkował się ich wiedzą i analizami. Planowane zmiany w obszarze nadzoru nad przewozem drogowym TN zbiegły się z wieloma zmianami organizacyjnym na szczeblu Rządu, a co za tym idzie Ministerstwa”.

(dowód: akta kontroli str. 2597-2601)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowanie nadzoru przez Ministra nad przewozem drogowym TN.

2. Działania w zakresie zarządzania kryzysowego związane z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. W okresie objętym kontrolą Minister powołał Zespoły, tj.: na podstawie art. 12 ust. 2b i ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym - Zespół Zarządzania Kryzysowego (ZZK),²¹ stanowiący organ opiniotawczo-doradczy w sprawach inicjowania i koordynowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego w działach administracji rządowej właściwych dla Ministra oraz na podstawie art. 12 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy - Zespół Monitorowania Zagrożeń (ZMZ)²². Zespoły te w okresie 01.01.2015 r. –

²⁰ Przesłuchany w trakcie kontroli NIK w charakterze świadka.

²¹ Zespół Zarządzania Kryzysowego funkcjonował na podstawie następujących dokumentów:

1) od 01.01.2015 r. do 11.04.2016 r. na podstawie zarządzenia nr 24 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 czerwca 2014 r.;

2) od 12.04.2016 r. do 15.03.2017 r. na podstawie zarządzenia nr 12 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 12 kwietnia 2016 r.;

3) od 16.06.2017 r. do 30.06.2017 r. na podstawie zarządzenia nr 11 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 16 marca 2017 r.

²² Zespół Monitorowania Zagrożeń (ZMZ) funkcjonował na podstawie następujących dokumentów:

1) od 01.01.2015 r. do 03.03.2016 r. na podstawie zarządzenia nr 25 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 15 maja 2014 r.;

2) od 04.03.2016 r. do 15.03.2017 r. na podstawie zarządzenia nr 7 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 4 marca 2016 r.;

30.06.2017 r. nie odbywały spotkań i posiedzeń, z wyjątkiem posiedzenia ZZK w dniu 22 marca 2016 r., które zostało zorganizowane w związku z zamachem terrorystycznym w Brukseli.

(dowód: akta kontroli str. 106-136, 334-335)

Zgodnie z § 6 ust. 2 zarządzenia w sprawie powołania ZMZ, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) oraz Główny Inspektorat Transportu Drogowego (dalej: GITD) na bieżąco przekazywały ZMZ informacje o zagrożeniach i sytuacjach kryzysowych występujących w drogownictwie oraz transporcie drogowym. ZMZ sporządzał raporty informujące o zaistniałych zdarzeniach wpływających negatywnie na sytuację w transporcie. Raporty przekazywane były do kierownictwa MliB oraz kierowników komórek organizacyjnych MliB i specjalistów z zakresu bezpieczeństwa transportowego.

(dowód: akta kontroli str. 106-136, 213, 301-320, 362, 2553-2557)

Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych są zobowiązani do opracowania planów zarządzania kryzysowego, które stanowią załączniki funkcjonalne do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (art. 12 ust.2 i 2a ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Ministerstwo posiadało „Plan Zarządzania Kryzysowego Działu Administracji Rządowej Transport” z lipca 2010 r.²³.

W Planie zapisano m.in., że niedostateczny rozwój sieci drogowej sprawia, że bardzo często transport towarów niebezpiecznych odbywa się trasami przebiegającymi w pobliżu dużych skupisk ludzkich, w tym niejednokrotnie przez centra miast. Wskazano, że sytuacja taka występowała między innymi w Warszawie, Poznaniu, Wrocławiu, Szczecinie i podkreślono, że w zasadzie problem ten dotyczył większości dużych miast polskich. Zwrócono uwagę, że istotny problem stanowi niewystarczająca liczba parkingów depozytowych dla pojazdów przewożących TN, spełniających warunki określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie parkingów, na które są usuwane pojazdy przewożące towary niebezpieczne. W związku z tym kierowcy przewożący towary niebezpieczne korzystają z ogólnie dostępnych parkingów i miejsc postojowych zlokalizowanych w ciągach dróg krajowych.

Ministerstwo nie dokonywało aktualizacji ww. Planu, mimo że zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym: *„Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata”*.

Zastępca Dyrektora BZK wskazał, że *„przyczyną braku aktualizacji Planu była wielokrotna reorganizacja resortu transportu w okresie od 2010 r. do 2017 r., w tym urzędu ministra, która wymagała aktualizacji wewnętrznych aktów prawnych sankcjonujących funkcjonowanie urzędu oraz dokumentów merytorycznych, tj. Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Zespołu Monitorowania Zagrożeń. Jednocześnie w okresie tym BZK opracowało, z inicjatywy Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, moduły zadaniowe oraz raporty częściowe – stanowiące wkład do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK); dokonano także opiniowania i uzgodnienia planów zarządzania kryzysowego GDDKiA oraz GITD”*.

Ponadto Zastępca Dyrektora BZK poinformował, że Ministerstwo wprawdzie niezwłocznie przystąpi do aktualizacji ww. Planu, ale dopiero po przyjęciu przez Radę Ministrów procedowanego obecnie przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa KPZK. Ministerstwu nie jest znany termin przyjęcia przez Radę Ministrów KPZK oraz etap, na jakim znajduje się jego opracowanie.

3) od 16.03.2017 r. do 30.06.2017 r. na podstawie zarządzenia nr 12 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 16 marca 2017 r.

²³ Podpisany z upoważnienia Ministra przez Sekretarza Stanu Tadeusza Jarmuzewicza.

(dowód: akta kontroli str. 2553-2557)

BZK wykonywało zadania związane z uzgadnianiem planów zarządzania kryzysowego organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra w dziale transport. Zarówno w 2013 r., jak i w 2016 r., powołując się na art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, BZK zobowiązało GITD oraz GDDKiA do aktualizacji Planów zarządzania kryzysowego tych jednostek. W 2014 r. Minister uzgodnił Plany zarządzania kryzysowego GITD oraz GDDKiA.

W dniu 27.04.2016 r. Dyrektor Generalny Ministerstwa, poinformował jednostki nadzorowane, iż zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w MliB prowadzone są prace aktualizacyjne nad planami zarządzania kryzysowego działów administracji rządowej kierowanych przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Wyznaczono tym jednostkom, m.in. GDDKiA i GITD, termin 30 czerwca 2016 r. na przesłanie Planów zarządzania kryzysowego do Ministerstwa. GDDKiA przesłała Plan zarządzania kryzysowego w dniu 30.06.2016 r., GITD w dniu 28.06.2016 r. Przedmiotowe Plany zostały uzgodnione przez Ministerstwo dopiero w dniu 17.10.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 137-149)

W zakresie opracowywania i aktualizacji przez Ministra, na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego w zakresie działów administracji rządowej kierowanych przez Ministra (w odniesieniu do transportu drogowego) ustalono, że Minister pismem z dnia 18 października 2016 r., zobowiązał GDDKiA oraz GITD do przesłania raportów częściowych. GDDKiA w dniu 18 listopada 2016 r. przekazała do Ministerstwa „Raport częściowy o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego GDDKiA”, a GITD w dniu 30 listopada 2016 r. przekazał „Raport częściowy o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego GITD”.

Minister w dniu 8 grudnia 2016 r. przekazał do RCB m.in. „Raport częściowy działu administracji rządowej transport”.

W związku z niespójnością przedstawionej przez Ministerstwo matrycy ryzyka z wartością oceny ryzyka, RCB w dniu 30 stycznia 2017 r., zwróciło się do Ministerstwa z prośbą o ponowną analizę oraz uzupełnienie raportu częściowego o wskazane w piśmie kwestie, w tym: zaproponowało zmianę wartości ryzyka dla zagrożenia przewozu drogowego towarów niebezpiecznych ADR, w tym odpadów mogących spowodować skażenie środowiska naturalnego oraz możliwego zniszczenia infrastruktury drogowej, a także zagrożenia dla zdrowia i życia osób ze średniego na duże w scenariuszach 2 i 4. Minister w dniu 21 lutego 2017 r. przekazał do RCB zaktualizowane Raporty, w tym „Raport częściowy działu administracji rządowej transport”, w którym uwzględniło zmiany zaproponowane przez RCB.

(dowód: akta kontroli str. 297-331)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Minister nie dokonał aktualizacji „Planu zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej transport” z lipca 2010 r. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, plan zarządzania kryzysowego podlega systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działania Ministra w zakresie zarządzania kryzysowego związane z przewozem drogowym TN.

3. Nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁴, Minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych, na zasadach określonych w tych przepisach. Minister właściwy ds. transportu sprawuje nadzór nad Generalnym Dyrektorem DKiA, który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych (art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁵). Do zadań Generalnego Dyrektora DKiA należy m.in. zarządzanie ruchem na drogach krajowych (art. 18 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych, należy do kompetencji ministra właściwego do spraw transportu.

W dniu 24 listopada 2015 r. Minister upoważnił Pana Jerzego Szmita²⁶, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie do prowadzenia wszystkich spraw w jego imieniu w zakresie działu administracji rządowej - transport.

Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 5 Regulaminu wewnętrznego DTD, do zadań Departamentu należało prowadzenie spraw z zakresu zarządzania ruchem na drogach i sprawowania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 5-40, 785-794)

Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁸, organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem dokonuje oceny organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach²⁹, w wyniku dokonanych nowelizacji (rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 września 2008 r.³⁰ oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 lipca 2015 r.³¹), uwzględniają regulacje zawarte w umowie ADR, o których mowa w dziale 8.6 tej umowy.

Dyrektor DTD wyjaśnił, że w związku z powyższym, jeśli dokonywana jest ocena organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r., to rozumie się przez to również ocenę organizacji ruchu w aspektach, o których mowa w dziale 8.6 umowy ADR oraz w zakresie umieszczonych w organizacji ruchu znaków stosowanych w przypadku, gdy istnieje potrzeba skierowania ruchu na drogę alternatywną, po której mogą

²⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.

²⁶ Wcześniej, w dniu 02.06.2015 r., Minister upoważnił Pana Pawła Olszewskiego, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, a w dniu 28.10.2014 r. Pana Zbigniewa Rynasiewicza, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

²⁷ Według regulaminu wewnętrznego DTD z dnia 14 czerwca 2016 r. (§ 9 ust. 2 pkt 5). Wcześniej regulamin wewnętrzny DTD z dnia 14 sierpnia 2014 r. (§ 9 ust. 2 pkt 3).

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

²⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 220 poz. 2181, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 179 poz. 1104.

³¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1314.

poruszać się pojazdy przewożące towary niebezpieczne i możliwe jest takie skierowanie pojazdów przewożących towary niebezpieczne.

(dowód: akta kontroli str. 2292-2297, 2361-2394)

DTD w okresie 01.01.2015 r. – 30.06.2017 r., dokonywał ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W okresie objętym kontrolą Minister przy udziale pracowników GDDKiA przeprowadził 8 kontroli na drogach krajowych, w zakresie zgodności z przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym: w 2015 r. – 4 kontrole, w 2016 r. – 3 kontrole i jedną kontrolę w I półroczu 2017 r. Kontroli Ministra poddane były również fragmenty projektów organizacji ruchu, w których występowały znaki związane z przewozem towarów niebezpiecznych (np. odcinek drogi krajowej S7, kontrolowany przez Ministerstwo w dniach 11-13 kwietnia 2016 r. oraz odcinek drogi krajowej nr 92, kontrolowany w dniach 3-4 listopada 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 795-886, 2396-2397, 2585-2586)

Po przeprowadzanych kontrolach, Minister w związku z ujawnionymi podczas kontroli uchybieniami, skierował pisma do Generalnego Dyrektora DKiA zobowiązujące do niezwłocznego podjęcia działań eliminujących stwierdzone nieprawidłowości w organizacji ruchu. Wyniki kontroli wskazują, że Generalny Dyrektor DKiA nie realizował wniosków pokontrolnych w wyznaczonych przez Ministra terminach. Osiem kontroli przeprowadzonych w okresie od 2015 r. do końca I połowy 2017 r. skutkowało wystosowaniem przez Ministra 19 pisemnych ponownych wezwań do usunięcia stwierdzonych podczas kontroli uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 2485-2552)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia działania Ministra w zakresie nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym na drogach krajowych, dotyczące oceny organizacji ruchu pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³², wnosi o:

1. podjęcie działań organizacyjnych, w tym opracowanie odpowiednich procedur, umożliwiających wdrożenie ustawowego nadzoru Ministra nad przewozem drogowym TN oraz nad jednostkami realizującymi zadania związane z tym przewozem.
2. realizację obowiązku aktualizacji planu zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej transport, określonego w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

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 3 listopada 2017 r.

Tomasz Emiljan
Dyrektor Departamentu Infrastruktury
Najwyższej Izby Kontroli

***Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą
Nr 3/2018 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 24 stycznia 2018 r.***