



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN. 410.005.02.2017

P/17/030

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego  
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą Komisji  
Zespołu Orzekającego w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia  
9 kwietnia 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<br>Departament Infrastruktury                                                                                                                                                                                                                           |
| Kontrolerzy                         | 1. Łukasz Zgoda, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/57/2017 z dnia 23.06.2017 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-2)<br>2. Agnieszka Sej, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/61/2017 z dnia 21.07.2017 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 3-4) |
| Jednostka kontrolowana              | Transportowy Dozór Techniczny, ul. T. Chałubińskiego 8 00-613 Warszawa                                                                                                                                                                                                          |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Jan Urbanowicz, Dyrektor Transportowego Dozoru Technicznego (od 4.12.2015 r.).<br>Andrzej Kolasa, pełniący obowiązki Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego (od 14.01.2014 r. do 3.12.2015 r.).<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1879-1881)                              |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie NIK<sup>1</sup>, w latach 2015-2017 (I połowa) Dyrektor Transportowego Dozoru Technicznego (dalej TDT) prawidłowo realizował, określony w art. 60 ust. 4 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych,<sup>2</sup> obowiązek wydawania w drodze decyzji administracyjnych świadectw dopuszczenia pojazdu ADR, wymaganych dla wykonywania przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (dalej TN).

Przed wydaniem nowego świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR lub przedłużeniem ważności dotychczasowego świadectwa TDT dokonywał zgodnie z art. 60 ust. 3 ustawy sprawdzenia, czy nadwozie pojazdu do przewozu luzem TN, pojazd MEMU lub cysterny spełniają postanowienia Umowy ADR<sup>3</sup> i sporządzał protokoły z przeprowadzonych badań. Stwierdzono, że w protokołach objętych

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1834, ze zm., zwana dalej również „ustawą”.

<sup>3</sup> Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, sporządzona w Genewie w dniu 30 września 1957 r., ratyfikowana przez Polskę w 1975 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1119).

badaniem NIK wyznaczone przez inspektorów TDT terminy kolejnych badań były zgodne z postanowieniami ADR.

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 44 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym<sup>4</sup>, TDT realizował m.in. zadania wymienione w art. 37 pkt 8 tej ustawy, dotyczące analizowania przyczyn i skutków uszkodzeń urządzeń technicznych (w tym cystern używanych do przewozu drogowego TN) oraz dokonywania stałej oceny stopnia zagrożenia stwarzanego przez te urządzenia. Zadania te były wykonywane z zastosowaniem opracowanej w TDT procedury pn. „Postępowanie w przypadku awarii oraz nieszczęśliwych wypadków przy eksploatacji urządzeń technicznych”, przy pomocy zespołu powołanego w TDT do prowadzenia prac w powyższym zakresie. W związku z realizacją przez TDT uprawnień do okresowych i doraźnych badań technicznych urządzeń technicznych w toku ich eksploatacji, w latach 2015-2017 (I półrocze) Dyrektor TDT, działając na podstawie art. 18 ust. 1 o dozorze technicznym, wydał łącznie 99 decyzji wstrzymujących eksploatację urządzenia technicznego do transportu towarów niebezpiecznych.

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej wydawania w latach 2012 – 2017 (I półrocze), tj. w okresie obowiązywania ustawy, świadectw doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych w zakresie transportu drogowego (dalej: świadectwa doradcy), stwierdzono nieprawidłowości, polegające na:

- 1) niewydaniu przez Dyrektora TDT 1959 decyzji administracyjnych o odmowie wydania lub odmowie przedłużenia świadectwa doradcy dla osób, które złożyły z wynikiem negatywnym egzamin dla doradców, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy. Osobom tym przesyłano jedynie informację o negatywnym wyniku egzaminu. W ocenie NIK, taki sposób zakończenia postępowania w sprawie wydania świadectwa doradcy był niezgodny z zasadą załatwiania spraw przez organ w drodze decyzji, określoną w art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy, świadectwo doradcy jest wydawane przez Dyrektora TDT w drodze decyzji administracyjnej. Zdaniem NIK, zasady postępowania administracyjnego oraz słuszny interes strony wymagają, aby w przypadku niespełnienia przez osobę ubiegającą się o wydanie świadectwa jednego z wymogów ustawowych, jakim jest złożenie z wynikiem pozytywnym egzaminu, Dyrektor TDT kończył postępowanie decyzją w sprawie odmowy wydania lub przedłużenia świadectwa;
- 2) niepodejmowaniu przez TDT, pomimo posiadania informacji o wystąpieniu zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu przewozu towarów niebezpiecznych, wynikających z analiz nieszczęśliwych wypadków oraz niebezpiecznych uszkodzeń technicznych sporządzonych w TDT w latach 2016-2017, działań w celu wyjaśnienia zaistnienia w tych sytuacjach potencjalnego rażącego naruszenia przepisów dotyczących tego przewozu przez doradców do spraw bezpieczeństwa drogowego przewozu towarów niebezpiecznych (dalej doradca). W ocenie NIK, podjęcie przez TDT wskazanych działań wyjaśniających było niezbędne, ponieważ ww. rażące naruszenie przepisów stanowi przesłankę obligatoryjnego cofnięcia świadectwa doradcy na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy oraz podstawę

<sup>4</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1040, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, dalej KPA.

odmowy przedłużenia świadectwa w związku z niespełnieniem wymogu określonego w art. 44 ust. 2 pkt 2 ustawy.

NIK pozytywnie ocenia przeprowadzanie w TDT egzaminów dla doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych oraz udokumentowanie ich przebiegu. W okresie od września 2012 r. do czerwca 2017 r. komisja egzaminacyjna działająca przy Dyrektorze TDT przeprowadziła 138 egzaminów dla doradców. Nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu dokumentacji związanej z przeprowadzaniem egzaminów.

TDT prawidłowo prowadził ewidencje określone przepisami ustawy, tj. ewidencję doradców, ewidencję wydanych świadectw dopuszczenia pojazdu ADR oraz ewidencję podmiotów prowadzących kursy ADR oraz kursy doradców. Programy komputerowe stosowane do prowadzenia ewidencji umożliwiały szybkie wyszukanie potrzebnych informacji.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Wydawanie uprawnień doradcom do spraw bezpieczeństwa drogowego przewozu towarów niebezpiecznych**

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2012 – 2017 (I półrocze) Dyrektor TDT wydał 1210 świadectw doradcy w zakresie transportu drogowego (w tym 582 świadectw wydanych po raz pierwszy, 620 świadectw, którymi przedłużono ważność świadectw dotychczasowych i 8 świadectw, w których rozszerzono uprawnienia).

Badaniem NIK objęto 140 postępowań zakończonych wydaniem świadectwa doradcy, spośród których 60 dotyczyło przedłużenia ważności świadectwa, a 80 - świadectw wydanych po raz pierwszy. Stwierdzono, że 137 świadectw doradcy zostało wydanych:

- zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy, w przypadku przedłużenia ważności świadectwa (dla osób, które: posiadały ważne świadectwo doradcy, nie przystały spełniać wymogu niekaralności w zakresie, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy oraz złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin w okresie 12 miesięcy poprzedzających datę upływu ważności świadectwa doradcy);
- zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy, w przypadku osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień doradcy (dla osób, które: posiadały wyższe wykształcenie, złożyły oświadczenie o niekaralności w zakresie, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy, ukończyły kurs doradcy oraz złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia ukończenia kursu).

Dyrektor TDT nie wydawał decyzji w sprawie odmowy wydania świadectwa lub odmowy przedłużenia ważności dotychczasowego świadectwa osobom, które nie złożyły z wynikiem pozytywnym egzaminu przed komisją egzaminacyjną przy Dyrektorze TDT. Zdającym przesyłano jedynie informację o negatywnym wyniku egzaminu.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 322-327, 604-605, 1587-1589, 1890, 1939-1969, 1984-2146, 2267-2270)

TDT w dniu 22 grudnia 2011 r. oraz w dniu 14 lutego 2012 r. uzyskał od Głównego Inspektora Transportu Drogowego (zwanego dalej GITD) bazę pytań egzaminacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienia doradców, wykaz wydanych świadectw doradców oraz kopię jednej decyzji o cofnięciu uprawnień doradcy. Ponadto TDT uzyskał wykaz osób, dla których wydano świadectwo doradcy RID oraz świadectwo doradcy ADN, odpowiednio od Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego<sup>6</sup> oraz Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej<sup>7</sup>. Organy te nie wydały decyzji o cofnięciu świadectw doradcy. W latach 2012-2017 (I półrocze) Dyrektor TDT weryfikował wystąpienie przesłanek określonych w art. 44 ust. 2 pkt 2 i art. 45 ust. 3 ustawy przy wydawaniu lub przedłużaniu świadectw doradcy w oparciu o dokumenty wydane przez ww. organy oraz informacje otrzymane z GITD.

(dowód: akta kontroli str. 592-595, 1591-1599, 1866-1870, 1873-1878, 2281-2282)

W latach 2012-2017 (I półrocze) Dyrektor TDT wydał jeden wtórnik świadectwa, w dniu 14 kwietnia 2015 r. Wtórnik ten został wydany osobie, która uzyskała uprawnienia doradcy w dniu 20 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 322-325)

W latach 2012-2017 (I półrocze) Dyrektor TDT wszczął 5 postępowań w sprawie cofnięcia świadectw doradcy. Postępowania były wszczęte po otrzymaniu zawiadomień z pięciu Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego (zwane dalej WITD), dotyczących uchybień w realizacji obowiązku sprawozdawczego, o którym mowa w art. 41 ust. 1 i art. 45 ust. 2 ustawy. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Dyrektor TDT umorzył wszystkie postępowania, stwierdzając, że nie doszło do naruszenia obowiązku w powyższym zakresie.

Poza informacjami wymienionymi wyżej, TDT nie otrzymywał innych informacji o naruszeniach przez doradców przepisów dot. drogowego przewozu TN od organów przeprowadzających kontrolę przewozu TN, wymienionych w art. 99 ustawy. TDT nie zwracał się do tych organów z prośbą o przesłanie informacji, czy naruszenia takie miały miejsce, jak również nie zawarł z żadnym z tych podmiotów porozumień o współpracy w zakresie przekazywania ww. informacji.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 18-55, 322-325, 598-600, 607-668, 1589-1590, 1891-1892, 2147-2266, 2503-2507)

Pierwszy egzamin dla doradców, po wejściu w życie (z dniem 1 stycznia 2012 r.) ustawy, został przeprowadzony w dniu 25 września 2012 r., pomimo że zgodnie z art. 133 ust. 2 pkt 1 ustawy przepisy wykonawcze wydane m.in. na podstawie art. 26 ustawy uchylonej<sup>8</sup> zachowały moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie odpowiednio art. 49 ustawy, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

W okresie od 25 września 2012 r. do 13 czerwca 2017 r. komisja egzaminacyjna działająca przy Dyrektorze TDT przeprowadziła 138 egzaminów dla doradców, w tym: 32 w Grudziądzu, 10 w Krakowie, 1 w Gdańsku, 7 we Wrocławiu, 10 w Poznaniu i 78 w Warszawie. Jeden egzamin, przeprowadzony we Wrocławiu w dniu 18 czerwca 2013 r., został unieważniony w zakresie dotyczącym doradców ubiegających się o przedłużenie ważności świadectwa.

<sup>6</sup> Protokół zdawczo-odbiorczy z dnia 24 stycznia 2012 r.

<sup>7</sup> Pismo z dnia 23 stycznia 2012 r.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 września 2005 r. w sprawie uzyskiwania świadectwa przeszkolenia doradcy do spraw bezpieczeństwa w zakresie transportu drogowego towarów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 200, poz. 1654).

W trakcie kontroli NIK badaniem objęto dokumentację dotyczącą 15 egzaminów, na podstawie której stwierdzono, że zarówno przeprowadzenie egzaminów, jak i sposób udokumentowania ich przebiegu, były zgodne z obowiązującymi w dniu egzaminu: rozporządzeniem w sprawie uzyskiwania świadectwa doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych<sup>9</sup>, *Regulaminem przeprowadzania egzaminu dla doradców do spraw przewozu towarów niebezpiecznych*<sup>10</sup> oraz *Procedurą wewnętrzną TDT dotyczącą postępowania przy egzaminowaniu kandydatów na doradców i doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych*<sup>11</sup>.

W ww. aktach prawnych dot. przeprowadzania egzaminu dla doradców nie było regulacji dotyczących sprawowania kontroli nad ilością wydrukowanych zestawów egzaminacyjnych (np. w formie elektronicznej rejestracji tej czynności), ani określających obowiązek sporządzania protokołu zniszczenia zbędnych zestawów egzaminacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 11-12, 170-172, 605-606, 1085, 1970-1983, 2275-2277, 2457-2502, 2517-2521)

W latach 2015-2017 (I półrocze) osoby zdające egzamin dla doradców złożyły do ministra właściwego do spraw transportu, za pośrednictwem Dyrektora TDT, 17 skarg dotyczących przebiegu lub wyniku egzaminu, na podstawie art. 43 ust. 5 ustawy. Dyrektor TDT przekazał wszystkie skargi, wraz ze swoim stanowiskiem, do rozpatrzenia ministrowi właściwemu ds. transportu. Skargi dotyczyły najczęściej zadania praktycznego (kryterium oceny lub wyniku). Minister uznał za zasadne dwie skargi i nakazał w tych przypadkach uznać wyniki egzaminów za pozytywne.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

TDT przygotował katalogi pytań na egzamin dla doradców oraz egzamin dla kierowców kończący kurs ADR i przekazał je do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw transportu. Pytania zostały przekazane do ministra w 2012 r. oraz w związku z aktualizacją Umowy ADR odpowiednio w latach: 2013, 2015 i 2017. Katalogi zostały zatwierdzone przez ministra.

(dowód: akta kontroli str. 592-595, 2273-2275, 2396-2456)

W aktualnej bazie pytań egzaminacyjnych, będącej częścią programu komputerowego „Doradca” znajdowały się m.in. 402 pytania ogólne, 264 pytania specjalistyczne ADR oraz 12 zadań praktycznych ADR, przy czym pytania ogólne i specjalistyczne oznaczone były skalą trudności 1-3. Do pytań ogólnych i specjalistycznych dołączony był klucz odpowiedzi, natomiast do zadania praktycznego jego rozwiązanie, jednakże bez wskazania w jakiej części zadanie można uznać za rozwiązane prawidłowo. Do ww. programu dostęp miały jedynie osoby do tego upoważnione, zgodnie z zakresem zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1086-1103)

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 maja 2012 r. (Dz. U. poz. 691) oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 maja 2015 r. (Dz. U. poz. 718).

<sup>10</sup> Zarządzenie nr 51 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 24 lipca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu przeprowadzania egzaminu dla doradców do spraw przewozu towarów niebezpiecznych (Dz. Urz. MTBIGM z 2012 r., poz. 51).

<sup>11</sup> Zarządzenie nr 33 Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego z dnia 19 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedury dotyczącej postępowania przy egzaminowaniu kandydatów na doradców i doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych, Zarządzenie nr 11/2015 Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia procedury dotyczącej postępowania przy egzaminowaniu kandydatów na doradców i doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych, Zarządzenie nr 3/2017 Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego z dnia 7 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia procedury dotyczącej postępowania przy egzaminowaniu kandydatów na doradców i doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych.

Pytania egzaminacyjne, wykorzystywane podczas egzaminu dla osób ubiegających się o zaświadczenie ADR uprawniające do kierowania pojazdem przewożącym TN, znajdowały się w bazie programu komputerowego „Egzamin ADR”, który służył do generowania zestawów egzaminacyjnych. Pytania generowane były bezpośrednio w urzędach marszałkowskich, właściwych do przeprowadzania tego egzaminu. Program ten był instalowany przez pracowników urzędów marszałkowskich bezpośrednio ze strony internetowej TDT, na jednym, zgłoszonym komputerze, który miał wyłączność komunikowania się z serwerem TDT. Każde logowanie było rejestrowane przez urządzenia sieciowe TDT, natomiast nie rejestrowało się informacji, czy i kiedy generowane są zestawy egzaminacyjne oraz ile wydrukowano kopii tych zestawów. W aktualnej bazie pytań znajdowało się: 200 pytań ogólnych, 11 pytań specjalistycznych dot. cystern przewożących gazy, 94 pytania specjalistyczne dot. cystern ogólnie, 100 pytań specjalistycznych dot. przewozu TN klasy 1 oraz 90 pytań specjalistycznych dot. przewozu TN klasy 7.

(dowód: akta kontroli str. 1086-1103)

W trakcie kontroli Dyrektor TDT poinformował kontrolujących o możliwości wykonywania obowiązków doradcy przez osoby, które uzyskały uprawnienia poza terytorium Polski. Dyrektor TDT wyjaśnił, że nie może bezpośrednio stwierdzić faktu wykonywania obowiązków doradcy przez osoby, które uzyskały uprawnienie poza terytorium Polski z uwagi na fakt, że nie jest upoważniony do kontroli przedsiębiorstw zatrudniających doradców. Niezależnie od powyższego TDT może przypuszczać, że sytuacje wyznaczania doradcy, zgodnie z art. 15 ustawy, legitymującego się świadectwem doradcy wydanym przez inne państwo niż Polska mogą mieć miejsce. Dodał, że TDT nie jest w stanie oszacować skali problemu. Jedynymi właściwymi organami mogącymi dysponować danymi o wykonywaniu obowiązków doradcy przez osoby, które uzyskały uprawnienia poza terytorium RP są organy kontrolujące, tj. GITD, jak również WITD, Urząd Transportu Kolejowego, urzędy żeglugi śródlądowej, czy też Żandarmeria Wojskowa, w zakresie przewozu TN wykonywanych przez siły zbrojne. Ponadto Dyrektor TDT wyjaśnił, że w opinii TDT zagrożenia wynikające z wykonywania obowiązków doradcy przez osoby, które uzyskały uprawnienia poza terytorium RP, mogą dotyczyć bezpośrednio przedsiębiorców zatrudniających takie osoby, jak również w pewnym stopniu wpływać na bezpieczeństwo transportu TN. W 2013 r. TDT przeprowadził analizę listy osób, które uzyskały świadectwo doradcy poza granicami RP, widniejących na stronie internetowej. Wynika z niej, że wiele osób, które podchodziły do egzaminu organizowanego przez TDT nawet kilkakrotnie i nie złożyły go z wynikiem pozytywnym, zdecydowało się uzyskać uprawnienia poza granicami RP i je uzyskało. TDT informował ministra o problemach związanych z doradcami, którzy uzyskują świadectwa poza granicami Polski, w tym przedłożył propozycje zmian ustawy, która polegała m.in. na nałożeniu na doradcę, który uzyskał świadectwo doradcy poza terytorium RP, obowiązku wpisu do ewidencji doradców.

(dowód: akta kontroli str. 1386-1584)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Niewydanie w okresie od 25 września 2012 r. do 13 czerwca 2017 r. 1959 decyzji administracyjnych o odmowie wydania lub przedłużenia świadectwa doradcy dla osób, które złożyły z wynikiem negatywnym egzamin dla doradców, co stanowiło naruszenie art. 104 KPA w związku z art. 44 ust. 1 ustawy. Zdającym przesłano jedynie informację o negatywnym wyniku egzaminu.

Dyrektor TDT w złożonym wyjaśnieniu przedstawił stanowisko, że jako organ państwowej osoby prawnej, może wydawać rozstrzygnięcia o charakterze władczym (jako inny organ państwowy) tylko wówczas, gdy jest on powołany z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej. Stwierdził, że ustawa przyznaje Dyrektorowi TDT kompetencje w przedmiotowej sprawie do wydania decyzji administracyjnej tylko w dwóch przypadkach: wydania świadectwa doradcy oraz cofnięcia świadectwa doradcy (art. 44 oraz 45 ustawy). Nie bez znaczenia pozostaje również brzmienie art. 43 ust. 5 ustawy. Od przebiegu lub wyniku egzaminu ustawodawca nie przewidział zastosowania środków weryfikacji orzeczeń organów I instancji, tj. zażalenie na postanowienie lub odwołanie od decyzji. W ustawie zostało wyraźnie wskazane, iż na przebieg egzaminu bądź jego wyniki służy skarga do właściwego ministra. Zdaniem Dyrektora TDT, wolą ustawodawcy było wprowadzenie unormowania, zgodnie z którym wszelkie zastrzeżenia zdających co do pracy komisji oraz wyniku samego egzaminu będą posiadały formę skargi. Istotne jest, że zainteresowani zwracają się do Dyrektora TDT z wnioskiem o dopuszczenie do egzaminu, a sam Dyrektor odpowiedzialny jest za przeprowadzenie egzaminu tylko pod kątem techniczno - organizacyjnym. Egzamin składany jest przed komisją powołaną przez ministra właściwego ds. transportu. Następnie, zgodnie z § 21 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie uzyskiwania świadectwa doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych, Dyrektor TDT wydaje świadectwo doradcy osobie, która złożyła egzamin z wynikiem pozytywnym, po przekazaniu przez przewodniczącego komisji protokołu przeprowadzonego egzaminu. Dyrektor TDT wskazał, że przekazanie ww. protokołu jest zdarzeniem inicjującym wszczęcie przez ten organ z urzędu postępowania w przedmiocie wydania świadectwa doradcy w przypadku osób, które uzyskały z egzaminu wynik pozytywny. W związku z powyższym, Dyrektor TDT przesyła jedynie informacje o wyniku egzaminu, a nie odmawia wydania uprawnień. Dyrektor TDT dodał ponadto, że wnoszone do TDT wnioski w swej treści jednoznacznie wskazują, że dotyczą one wyłącznie umożliwienia przystąpienia do egzaminu, co zarazem wynika z § 9 ww. rozporządzenia. Egzamin w sensie merytorycznym składany jest przez kandydata na doradcę przed komisją, która działa przy Dyrektorze TDT. Zgodnie z powyższym, czynności wykonywane przez Dyrektora TDT nie mają charakteru postępowania administracyjnego ani jakiegokolwiek postępowania zmierzającego do merytorycznego rozstrzygnięcia określającego uprawnienia czy obowiązki strony.

(dowód: akta kontroli str. 1587-1589, 1931-1938, 2044-2146, 2267-2270)

W ocenie NIK, przedstawione w wyjaśnieniu stanowisko Dyrektora TDT nie ma oparcia w obowiązującym stanie prawnym. Dla wydania przez Dyrektora TDT świadectwa doradcy niezbędne jest spełnienie przez osobę ubiegającą się o uzyskanie świadectwa warunków określonych w art. 42 ust. 1 i 2 ustawy. Złożenie z wynikiem pozytywnym egzaminu jest jednym z tych warunków, określonym w art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy. Jeśli zatem osoba ubiegająca się o wydanie świadectwa doradcy lub o jego przedłużenie złożyła egzamin z wynikiem negatywnym, Dyrektor TDT powinien zakończyć postępowanie wydaniem tej osobie decyzji o odmowie wydania świadectwa doradcy lub odmowie przedłużenia ważności dotychczasowego świadectwa, z uzasadnieniem dotyczącym niespełnienia wymogu ustawowego, jakim jest złożenie egzaminu z wynikiem pozytywnym. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy świadectwo doradcy jest wydawane przez Dyrektora TDT w drodze decyzji administracyjnej. Ogólne zasady postępowania



administracyjnego oraz słuszny interes strony wymagają, aby w sytuacji gdy sprawa załatwiana jest przez organ w drodze decyzji, odmowa jej załatwienia następowała również w tej samej formie.

2. Niepodejmowanie, mimo posiadanych informacji o wystąpieniu zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu przewozu TN, żadnych działań mających na celu wyjaśnienie zaistnienia w tych sytuacjach potencjalnego rażącego naruszenia przepisów dotyczących przewozu towarów niebezpiecznych przez doradców. W sporządzonych przez TDT, w latach 2016-2017, *Analizach nieszczęśliwych wypadków oraz niebezpiecznych uszkodzeń technicznych* stwierdzono 10 przypadków uszkodzeń/awarii urządzeń technicznych służących do przewozu TN, których przyczyny nie były związane z ruchem drogowym, m.in. rozładunek był niezgodny z instrukcją obsługi cysterny, wystąpił błąd w obsłudze, nieuwaga eksploatującego. W ocenie NIK, ustalenie przez TDT, czy w wymienionych sytuacjach wystąpiło rażące naruszenie przez doradców przepisów dotyczących przewozu TN, było niezbędne, ponieważ ww. naruszenie stanowi przesłankę obligatoryjnego cofnięcia świadectwa doradcy na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy oraz podstawę odmowy przedłużenia świadectwa w związku z niespełnieniem wymogu określonego w art. 44 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Dyrektor TDT wyjaśnił, że działając na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 może cofnąć świadectwo doradcy w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli doradca w sposób rażący naruszył przepisy dotyczące przewozu TN. Dodał, że może uzyskać informacje, o rażącym naruszeniu przepisów przez doradcę, od osób kontrolujących przewóz TN, na podstawie art. 100 ust. 4 i 5 ustawy. Następnie podejmuje odpowiednie decyzje, w ramach postępowania administracyjnego, oceniając spełnienie obiektywnych przesłanek, czy w danej sprawie naruszenie obowiązków doradcy stanowiło rażące naruszenie przepisów ustawy. W zakresie prowadzonych postępowań Transportowy Dozór Techniczny nie stwierdził przypadków rażącego naruszenia przepisów dot. przewozu TN, o których mowa w art. 44 ust. 2 pkt 2 i art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy. Dyrektor TDT stwierdził ponadto, że TDT dokonuje również oceny informacji jakie posiada w związku z prowadzeniem innych postępowań, jak np. w ramach badań powypadkowych. Ponadto dodał, że w przypadku stwierdzenia wystąpienia uzasadnionych i obiektywnych okoliczności uprawdopodobniających, że naruszenie przepisów nastąpiło w sposób rażący, Dyrektor TDT wszczyna postępowanie w przedmiocie cofnięcia świadectwa doradcy. Dodał ponadto, że przepisy nie uprawniają TDT do przeprowadzenia działań wyjaśniających w stosunku do doradców zatrudnionych u uczestników przewozów TN, których pracownicy uczestniczyli w zdarzeniu, a zdarzenia te nie miały powiązania przyczyn wynikających z zaniedbania doradcy. W związku z tym TDT nie występował do organów wymienionych w art. 99 ustawy z wnioskiem/prośbą o przeprowadzenie kontroli wykonywania zadań przez doradcę.

(dowód: akta kontroli str. 1600-1742, 1803-1807, 1891-1892)

W ocenie NIK Dyrektor TDT, który jest organem zobowiązanym na podstawie przepisów ustawy do wydania decyzji w sprawie cofnięcia świadectwa doradcy w przypadku wystąpienia ustawowych przyczyn cofnięcia świadectwa, na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy jest zobowiązany do ustalenia i oceny tych przyczyn w sytuacjach uzasadniających prawdopodobieństwo ich wystąpienia. Powołany przepis nakazuje Dyrektorowi TDT cofnięcie świadectwa doradcy m.in. w przypadku stwierdzenia, że doradca rażąco naruszył przepisy dotyczących przewozu TN, przy czym dokonanie oceny, czy dane naruszenie przepisów jest rażące, jest uzależnione od wyniku przeprowadzonego przez Dyrektora TDT

postępowania dowodowego. Dopiero przeprowadzenie takiego postępowania, w tym zbadanie niezbędnej dokumentacji, umożliwi Dyrektorowi TDT podjęcie decyzji w przedmiocie cofnięcia świadectwa. Dyrektor TDT jest również zobowiązany do ustalenia, zgodnie z art. 44 ust. 2 pkt 2 ustawy, czy doradca ubiegający się o przedłużenie posiadanego świadectwa w okresie ostatnich 5 lat nie naruszył rażąco przepisów dotyczących przewozu TN. Przepisy ustawy nie ograniczają przy tym zakresu informacji uzasadniających wszczęcie postępowania w sprawie niewywiązywania się doradcy z obowiązków określonych w przepisach wyłącznie do informacji o stwierdzonych naruszeniach, otrzymanych przez Dyrektora TDT w trybie art. 100 ust. 4 ustawy, czyli od organów przeprowadzających kontrolę na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 1 ustawy (w zakresie przewozu drogowego). Zdaniem NIK, Dyrektor TDT w związku z uzyskaniem informacji o możliwości naruszenia przepisów dotyczących przewozu TN przez doradcę, niezależnie od podstaw otrzymania tych informacji, powinien podjąć działania w celu ich wyjaśnienia, np. zawiadomić organy uprawnione do kontroli i zwrócić się o jej przeprowadzenie.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>12</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Wydawanie lub przedłużanie świadectw dopuszczenia pojazdu ADR

#### Opis stanu faktycznego

Dyrektor TDT, wykonując obowiązek określony w art. 60 ust. 4 ustawy, na podstawie pozytywnych wyników badań, stwierdzonych w zaświadczeniach okręgowych stacji kontroli pojazdów (dalej OSKP) i w protokołach z badań przeprowadzonych przez inspektora TDT, w drodze decyzji administracyjnej wydawał nowe świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR albo przedłużał ważność świadectw dotychczasowych na okres nie dłuższy niż rok.

Łącznie w latach 2015-2017 (I półrocze) Dyrektor TDT wydał 56.837 świadectw dopuszczenia pojazdów ADR.

W trakcie kontroli NIK badaniem objęto 155 świadectw. W 154 przypadkach świadectwa zostały wydane zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy oraz § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR,<sup>13</sup> tj. na podstawie wniosku złożonego przez uczestnika przewozu TN wraz z wymaganymi dokumentami: sporządzonym przez OSKP zaświadczeniem potwierdzającym spełnienie dodatkowych wymagań technicznych dotyczących wyposażenia lub przystosowania pojazdów do przewozu TN, protokołem z przeprowadzonego przez TDT badania urządzenia transportowego do przewozu TN, w przypadkach gdy ADR wymaga przeprowadzenia takiego badania, potwierdzeniem wniesienia opłat za wydanie/przedłużenie ważności świadectwa, kopią dowodu rejestracyjnego pojazdu z aktualnym wpisem terminu następnego badania technicznego oraz kopią dokumentu upoważniającego wnioskodawcę do użytkowania pojazdu w przypadku, gdy o wydanie świadectwa występuje przewoźnik lub użytkownik pojazdu.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 9-10, 13-16, 173-312, 552-590, 1116-1134, 1752-1757, 1759-1783, 1901-1918)

<sup>12</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 695, ze zm.

Zgodnie z art. 60 ust. 3 ustawy TDT dokonuje na zasadach określonych w ustawie sprawdzenia, czy nadwozie pojazdu do przewozu luzem TN, pojazd MEMU lub cysterny spełniają postanowienia ADR oraz sporządza protokół z przeprowadzonego badania.

W trakcie kontroli NIK dokonano sprawdzenia 60 protokołów, na podstawie których wystawione zostały świadectwa ADR. Zakres przeprowadzanych badań zbiorników, w tym cystern do transportu TN wynikał z Instrukcji TDT nr IJ-06-01-01 *Badania zbiorników w tym cystern do transportu towarów niebezpiecznych*. Protokoły dotyczyły badań eksploatacyjnych: okresowych<sup>14</sup>, pośrednich<sup>15</sup>, doraźnych<sup>16</sup>. Terminy kolejnych badań okresowych oraz pośrednich wyznaczone przez inspektorów TDT w protokołach były zgodne z postanowieniami Umowy ADR pkt. 6.8.2.4.2 oraz pkt. 6.8.2.4.3.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 13-16, 56-169, 313-319, 328-394, 511-551, 1135-1384, 1919-1930, 2508-2509)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora TDT, nie było przypadków wydania świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR dla pojazdów cystern drogowych do przewozu TN, które zostały sprowadzone do kraju z zagranicy i które nie spełniały wymagań Umowy ADR. Dyrektor TDT dodał, że dla każdej importowanej cysterny do transportu drogowego TN przed przystąpieniem do badań dozorowych przez inspektora TDT, w pierwszej kolejności w Oddziale Terenowym TDT (dalej zwanym OT TDT) na wniosek użytkownika są wydawane indywidualne warunki przyjęcia pod dozór techniczny danej cysterny. Jest to zgodne z wytycznymi zawartymi na stronie internetowej TDT dotyczącymi informacji o minimalnym zakresie wymaganych dokumentów dla cystern drogowych przeznaczonych do przewozu TN wg Umowy ADR. W związku z tym dokumentacja cysterny importowanej zostaje poddana ocenie pod kątem spełnienia minimalnych wymagań. Po pozytywnej weryfikacji przedłożonej dokumentacji w OT TDT określone są indywidualne warunki przyjęcia pod dozór techniczny cysterny oraz zakres badań jaki musi być przeprowadzony przez inspektora TDT przed dopuszczeniem cysterny do eksploatacji. W przypadku cystern pochodzących z importu występują przypadki, w których cysterny pierwotnie zostały dopuszczone do przewozu TN na podstawie wewnątrzkrajowych przepisów poprzedniego użytkownika zagranicznego. W takich przypadkach znaczna część cystern importowanych nie spełnia wszystkich przepisów Umowy ADR obowiązujących w okresie wytwarzania danego zbiornika cysterny z jednoczesnym uwzględnieniem przepisów przejściowych podanych w dziale 1.6 Umowy ADR. Dyrektor TDT wyjaśnił, że w latach 2015 - 2017 (I półrocze) łącznie do wszystkich OT TDT wpłynęło: w 2015 r. - 332 wnioski o określenie warunków przyjęcia pod dozór techniczny cystern importowych, spośród których około 25% zostało odrzuconych przez OT TDT; w 2016 r. - 317 wniosków o określenie warunków przyjęcia pod dozór techniczny cystern importowych, w tym około 21% zostało odrzuconych przez OT TDT; oraz w 2017 r. (I półrocze) - 72 wnioski o określenie warunków przyjęcia pod dozór techniczny cystern importowych, w tym około 12% zostało odrzuconych przez OT TDT. Wnioski były odrzucane przede wszystkim z powodu braków w przedkładanej dokumentacji, a także niespełniania przez zbiorniki cystern importowanych warunków technicznych określonych w Umowie ADR i przepisach towarzyszących.

(dowód: akta kontroli str. 600, 669-1084)

<sup>14</sup> Badanie wykonywane w czasie eksploatacji zbiornika/cysterny objętego dozorem pełnym, w terminach określonych/nieprzekraczających terminów określonych w ADR.

<sup>15</sup> Badanie wykonywane między badaniami okresowymi zgodnie z przepisami ADR.

<sup>16</sup> Badanie nadzwyczajne – wykonywane w toku eksploatacji zbiornika/cysterny, wynikające z doraźnych potrzeb eksploatacyjnych (po naprawie, po modernizacji, poawaryjne, powypadkowe).

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora TDT, na zamkniętych terenach zakładów, lotnisk występują przypadki użytkowania cystern do transportu TN, które nie spełniają wymagań Umowy ADR. Dotyczy to pojazdów cystern, które są dopuszczone do eksploatacji tylko i wyłącznie na terenie danego zakładu czy lotniska bez możliwości wyjeżdżania na drogi publicznymi. Przepisy Umowy ADR nie mają w tym przypadku zastosowania. Urządzenia, o których mowa wyżej podlegają dozorowi technicznemu na podstawie wymagań § 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi<sup>17</sup> jako „zbiorniki, w tym cysterny, do przewozu materiałów niebezpiecznych, dopuszczone na podstawie przepisów odrębnych”. Ustalenie wymagań jest dokonywane indywidualnie dla każdej cysterny tego typu przed jej faktycznym wytworzeniem lub zarejestrowaniem w TDT. Dla ww. cystern nie są wydawane świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR, natomiast zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym<sup>18</sup> mogą być eksploatowane na podstawie decyzji zezwalającej na jego eksploatację wydanej przez TDT. Dodał, że obecnie w TDT jest zarejestrowanych 38 cystern do przewozu TN, które nie spełniają przepisów Umowy ADR, a są dopuszczone do eksploatacji tylko i wyłącznie na obiektach zamkniętych na podstawie wydanej decyzji dopuszczającej do eksploatacji na terenie zamkniętym.

(dowód: akta kontroli str. 600-601, 669-1084)

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 lit b ustawy o dozorze technicznym, w toku eksploatacji urządzeń technicznych objętych dozorem technicznym pełnym, organ właściwej jednostki dozoru technicznego wykonuje okresowe i doraźne badania techniczne. Dyrektor TDT wyjaśnił, że inspektorzy TDT mogą z urzędu przeprowadzić badanie doraźne poawaryjne lub powypadkowe urządzenia technicznego, które w trakcie eksploatacji uległo awarii lub wypadkowi. W przypadku wcześniejszego podjęcia informacji o zaistniałym wypadku lub awarii z udziałem urządzenia technicznego podlegającego pod dozór techniczny, TDT nie czekając na powiadomienie od eksploatującego (kierowane na podstawie art. 19 ustawy o dozorze technicznym) podejmuje odpowiednie działania.

W latach 2015-2017 (I półrocze) Dyrektor TDT, działając na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o dozorze technicznym, wydał łącznie 99 decyzji wstrzymujących eksploatację urządzenia technicznego do transportu TN. Ponowne dopuszczenie urządzenia technicznego do eksploatacji może nastąpić po uzgodnieniu z TDT dokumentacji naprawy urządzenia technicznego i wykonaniu naprawy w zakładzie uprawnionym przez TDT oraz po pozytywnym wyniku badań doraźnych eksploatacyjnych przeprowadzonych po naprawie urządzenia technicznego. Dyrektor TDT nie wydawał ww. decyzji w odniesieniu do pojazdów EX/II i EX/III przeznaczonych do przewozu towarów wybuchowych, ponieważ nie są one urządzeniami technicznymi podlegającymi pod dozór techniczny<sup>19</sup>.

W celu realizacji obowiązku określonego w art. 37 pkt 8 ustawy o dozorze technicznym, tj. analizowania przyczyn i skutków uszkodzeń urządzeń technicznych oraz dokonywania stałej oceny stopnia zagrożenia stwarzanego przez te urządzenia, TDT opracował procedurę Nr PJ-06-12 – „Postępowanie w przypadku awarii oraz nieszczęśliwych wypadków przy eksploatacji urządzeń technicznych”. W momencie uzyskania informacji o wypadku Dyrektor TDT deleguje do urządzenia komisję w składzie co najmniej dwuosobowym, ustalonym przez specjalistę w porozumieniu z Kierownikiem właściwego OT TDT. Dyrektor TDT wyjaśnił, że

<sup>17</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1468.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1040, ze zm.

<sup>19</sup> Nie zostały wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu (Dz. U. z 2012 r. poz. 1468).

wyznaczanie osób do tych badań odbywa się zgodnie z zasadą, że do komisji nie może być wytypowany inspektor, który wykonywał ostatnie badanie urządzenia technicznego. Z przeprowadzonych czynności komisja sporządza protokół. Ponadto w TDT został powołany zespół ds. analizowania przyczyn i skutków uszkodzeń urządzeń technicznych oraz stałej oceny stopnia zagrożenia stwarzanego przez urządzenia techniczne podlegające dozorowi technicznemu<sup>20</sup>. Prace zespołu dokumentowane są w kwartalnych analizach. Dyrektor TDT wyjaśnił, że analizy dotyczyły wszystkich wypadków i awarii urządzeń technicznych, które zostały zgłoszone do TDT lub na temat których TDT pozyskał wiedzę z innych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 397-398, 416-418, 601-604, 1600-1742, 1807-1863, 1892-1897, 2277-2280)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Wydanie w 2015 r. jednego świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR, mimo że dokumenty załączone do wniosku w tej sprawie nie potwierdzały jednoznacznie spełnienia przez wnioskodawcę wymagań określonych w § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR. Świadectwo ADR zostało wydane na podstawie m.in. dowodu rejestracyjnego, w którym od blisko roku, zgodnie z art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>21</sup>, powinna być dokonana zmiana, zgłoszona przez właściciela pojazdu w związku z zakończeniem obowiązywania umowy leasingu. Umowa leasingu stanowiła, że po okresie upływu jej obowiązywania korzystającemu przysługuje prawo nabycia przedmiotu leasingu. W dokumentacji załączonej do wniosku o wydanie świadectwa nie ma jednak żadnych dokumentów potwierdzających, że przeniesienie prawa własności pojazdu na leasingobiorcę zostało dokonane. Analogiczna sytuacja miała miejsce w 2016 r., kiedy wraz z wnioskiem o wydanie świadectwa ADR, ponownie zaakceptowany został ten sam dowód rejestracyjny, nie zawierający wpisu o dokonanej zmianie właściciela pojazdu na podstawie tej samej umowy leasingu.

Dyrektor TDT wyjaśnił, że wydaje świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR, o których mowa w art. 60 ustawy, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, na etapie którego badany jest interes prawny wnioskodawcy, o którym mowa w art. 28 KPA. Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR wydawanie świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR następuje na wniosek przewoźnika, właściciela lub użytkownika pojazdu. Zgodnie z powyższym stroną postępowania administracyjnego w sprawie wydawania świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR jest przewoźnik, właściciel lub użytkownik pojazdu. W przedmiotowym postępowaniu, o ile w dowodzie rejestracyjnym widniał inny podmiot, to jednak do wniosku zostały dołączone dokumenty, o których mowa w § 3 ust. 3 rozporządzenia, w szczególności umowa leasingu z której treści wynika, iż wnioskodawca po jej zakończeniu stał się właścicielem urządzenia. TDT w przedmiotowym postępowaniu, biorąc pod uwagę wszystkie zebrane w sprawie dowody, prawidłowo ocenił, iż wnioskodawca jest stroną postępowania i może ubiegać się o wydanie świadectwa ADR. Kwestią wtórną w przedmiotowym postępowaniu było spełnienie przez właściciela pojazdu obowiązków jakie wynikają z art. 78 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Wskazać należy wyraźnie, iż przepisy ustawy jak również jej akty wykonawcze nie wymagają, aby wraz z wniesionym wnioskiem do TDT w dowodzie

<sup>20</sup> Zespół powołany Zarządzeniem nr 11/2016 Dyrektora TDT z dnia 24 maja 2016 r.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1260.

rejestracyjnym wskazany był przewoźnik, właściciel lub użytkownik pojazdu. TDT jest natomiast zobowiązany do oceny na bazie całego zebranego materiału dowodowego tego, czy wnioskodawca jest stroną postępowania (art. 28 KPA).

(dowód: akta kontroli str. 178, 224, 1116, 1120-1121, 1759-1774)

W opinii NIK, Dyrektor TDT przyjmując wniosek o wydanie świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR, jako podmiot odpowiedzialny za wydawanie tych świadectw zgodnie z wymogami określonymi w § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR, powinien wezwać wnioskodawcę, w trybie przewidzianym w KPA, do uzupełnienia braku wymogów formalnych, poprzez dostarczenie dokumentów pozwalających na jednoznaczne określenie uprawnień wnioskodawcy. Zgodnie z § 3 ust. 3 pkt. 4 i 5 ww. rozporządzenia, przewoźnik, właściciel lub użytkownik pojazdu jest obowiązany dołączyć do wniosku o wydanie świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR kopię dowodu rejestracyjnego pojazdu z aktualnym wpisem terminu następnego badania technicznego oraz kopię dokumentu upoważniającego wnioskodawcę do użytkowania pojazdu (gdy o wydanie świadectwa występuje przewoźnik lub użytkownik pojazdu). Dyrektor TDT przyjął w dniu 23 lipca 2015 r., wraz z wnioskiem o wydanie świadectwa ADR, załączoną do wniosku umowę leasingu operacyjnego, obowiązującą do dnia 23.08.2014 r., na podstawie której nie mógł jednoznacznie stwierdzić, kto jest właścicielem pojazdu. Umowa leasingu w pkt. 5 ppkt 1 określała: „Strony zgodnie oświadczają, iż po upływie okresu obowiązywania Umowy Leasingu Operacyjnego, o którym mowa w pkt.4, Korzystającemu przysługuje prawo do nabycia Przedmiotu Leasingu”, natomiast brak było jakichkolwiek dowodów potwierdzających, że wnioskodawca z tego prawa skorzystał i nastąpiło przeniesienie prawa własności pojazdu. Tym samym istniało ryzyko, że świadectwo dopuszczenia pojazdu ADR zostało wydane osobie nieuprawnionej.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

### 3. Prowadzenie wymaganych ewidencji związanych z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych

Opis stanu faktycznego

Ewidencja doradców była prowadzona przy pomocy programu komputerowego „Doradca”. Ewidencja zawierała dane określone w art. 48 ust. 1 ustawy oraz informacje dotyczące zdawanych egzaminów wraz z ich z wynikami, ukończonych kursów, wniosków o dopuszczenie do egzaminu. W programie znajdowały się zarówno dane aktualne jak i archiwalne. Program umożliwiał szybkie wyszukanie potrzebnych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 592-595, 1086-1103, 1590-1591, 2522-2525, 2526-2548)

Ewidencja wydanych świadectw dopuszczenia pojazdu ADR była prowadzona przy pomocy programu do wydawania świadectw ADR, zgodnie z architekturą programu Microsoft Access. W ewidencji znajdowały się dane dotyczące każdego wydanego świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR (w tym dane archiwalne m.in.: numer świadectwa; nr prolongaty; nr sprawy; dane identyfikujące pojazd (nr VIN, nr rejestracyjny, opis pojazdu); dane identyfikujące użytkownika (nazwa firmy, adres), data złożenia wniosku, data wystawienia i ważności świadectwa, data dołączenia protokołu badania pojazdu ADR. W ewidencji były ponadto rejestrowane informacje o decyzjach wstrzymujących eksploatację urządzenia technicznego do przewozu TN. Dane zamieszczone w programie były aktualizowane codziennie

o godzinie 23.00. Program umożliwiał szybkie wyszukanie potrzebnych informacji. Dyrektor TDT wyjaśnił, że TDT udziela informacji na temat konkretnego świadectwa ADR na podstawie pisemnego lub co najmniej e-mailowego zapytania z WITD oraz innych służb. Dodał, że TDT nie udziela informacji telefonicznych dotyczących wydanych świadectw ADR. Ponadto stwierdził, że TDT co kwartał wysyła do GITD zestawienia oraz kopie wórników świadectw ADR.

(dowód: akta kontroli str. 1741-1745, 1784-1798, 2271-2273, 2280-2281, 2283-2395)

Ewidencja podmiotów prowadzących kursy ADR oraz kursy doradców jest zamieszczona na stronie internetowej TDT, w podziale na poszczególne województwa. Dane zawarte w ewidencji są zmieniane w oparciu o informacje przekazywane z urzędów marszałkowskich. Dane<sup>22</sup>, poza jednym wyjątkiem, były aktualne. Ewidencja umożliwiała szybkie wyszukanie potrzebnych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 420-425, 427-439, 441-452, 454-456, 458-464, 466-475, 477-483, 485-488, 490-494, 496-499, 501-503, 505-510, 1885-1889)

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## 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 Kontroli<sup>23</sup>, wnosi o:

1. Wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie odmowy wydania świadectwa doradcy dla osób, które złożyły z wynikiem negatywnym egzamin dla doradców.
2. Każdorazowe podejmowanie, w oparciu o posiadane informacje o wystąpieniu zdarzenia zagrażającego bezpieczeństwu przewozu TN, działań mających na celu wyjaśnienie zaistnienia potencjalnego rażącego naruszenia przepisów dotyczących przewozu TN przez doradców.

<sup>22</sup> Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

<sup>23</sup> 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 dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

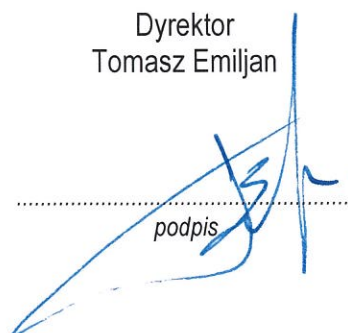
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 13 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury

Dyrektor  
Tomasz Emiljan

  
.....  
podpis

**Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego  
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą Komisji  
Zespołu Orzekającego w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia  
9 kwietnia 2018 r.**