



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku**

Białystok, dnia 16 lutego 2011 r.

**Pan
Wiesław Antoni Stalewski
Podlaski Wojewódzki Inspektor
Transportu Drogowego**

LBI-4114-01-01/2010
I/10/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku przeprowadziła w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Białymstoku (dalej „WITD”) kontrolę w zakresie realizacji wybranych zadań w latach 2008-2010 (do 30 września).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 31 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Inspektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie organizację i prowadzenie kontroli dopuszczalnej masy, nacisków na osie pojazdów i ich wymiarów (kontrole normatywów pojazdu), natomiast pozytywnie realizację innych zadań kontrolnych związanych z przewozem towarów niebezpiecznych, artykułów szybko psujących się i odpadów.

Podstawą negatywnej oceny był brak zapewnienia ciągłości kontroli normatywów, ukierunkowanie tych kontroli na przewoźników zagranicznych, brak bieżącej aktualizacji wag, określanie masy całkowitej pojazdów za pomocą wag do tego nieprzystosowanych i naliczanie na tej podstawie kar pieniężnych za przekroczenia oraz nieefektywne wykorzystanie motocykli.

1. WITD zrealizował zadania planowe w zakresie kontroli drogowych i kontroli u przedsiębiorców. W latach 2008-2010 realizowano te zadania w oparciu o roczne ramowe plany kontroli Inspekcji Transportu Drogowego („ITD”), sporządzane przez

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Główny Inspektorat Transportu Drogowego („GITD”) i zatwierdzone przez Ministra Infrastruktury. W 2008 roku wykonano 9.120 kontroli drogowych, tj. o 39,9% więcej niż zakładał plan ramowy (6.518) oraz 87 kontroli u przedsiębiorców. W 2009 roku wykonano 15.590 kontroli (plan 10.138), tj. o 53,8% więcej oraz 140 kontroli u przedsiębiorców, a do 30 września 2010 r. 11.371 kontroli drogowych, co stanowiło 108,5% planu tego roku (10.477) oraz 70 kontroli u przedsiębiorców. W okresie tym skoncentrowano się na kontrolach czasu pracy kierowców, które stanowiły - odpowiednio w tych okresach - 96,7% (8.820 z 9.120 kontroli drogowych), 97,1% (15.132 z 15.590) i 98,2% (11.163 z 11.371 kontroli), przy planie 80%, 84% i 86%.

W świetle art. 50 pkt 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym² („uotd”), do zadań Inspekcji należy m.in. kontrola stanu technicznego pojazdów. Z art. 129a w związku z art. 129 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³ wynika, że inspektorzy ITD uprawnieni są m.in. do sprawdzania wymiarów, masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze. W ramowych planach na lata 2008-2009 zakładano, że liczba kontroli normatywów pojazdów nie powinna być mniejsza niż 8% wszystkich kontroli (w 2008 roku przy planie 521 wykonano 800 kontroli normatywów, w 2009 roku przy planie 811 wykonano 1298 kontroli normatywów), a w 2010 roku nie mniej niż 12% (przy rocznym planie 1.257 kontroli, do 30 września 2010 r. wykonano 1.374 kontrole normatywów).

W wyniku przeprowadzonych kontroli Wojewódzki Inspektor wydał następujące ilości decyzji administracyjnych o nałożeniu kar pieniężnych:

- w 2008 roku 2.745 decyzji na łączną kwotę 4.421,4 tys. zł, w tym 458 na 273 tys. zł po kontrolach normatywów pojazdów,
- w 2009 roku 4.456 decyzji na łączną kwotę 6.392,4 tys. zł, w tym 495 na 524 tys. zł dotyczących kontroli normatywów pojazdów,
- w 2010 roku (do 30 września) 3.251 decyzji na łączną kwotę 4.418,0 tys. zł, z tego 360 na 458 tys. zł po kontrolach normatywów pojazdów.

2. Jednym z kierunków działania ITD w latach 2008-2010, ustalanych przez GITD i zatwierdzanych przez Ministra Infrastruktury, była poprawa stanu infrastruktury drogowej. Cel ten realizowany miał być m.in. poprzez: intensyfikację kontroli wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów, współpracę z zarządami dróg w celu projektowania i budowy miejsc parkingowych umożliwiających ważenie pojazdów

² Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.

ciężarowych oraz zbieranie i przekazywanie informacji do zarządów dróg o miejscach niebezpiecznych i niedostatecznie oznakowanych. W okresie objętym kontrolą WITD podejmował współpracę z zarządcami dróg w zakresie przystosowania lub budowy miejsc do ważenia pojazdów. Efektem tej współpracy było zwiększenie z siedmiu do 13 miejsc do ważenia na drogach krajowych (przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad i Miasto Łomżę) i umieszczenie w dokumentacji projektowej kolejnych 14 (dziewięciu na drogach krajowych, trzech na wojewódzkich i dwóch w miastach na prawach powiatu). WITD wystąpił do zarządców o wyznaczenie jeszcze 26 takich miejsc (19 na drogach krajowych, czterech na drogach wojewódzkich i trzech w miastach na prawach powiat) oraz wprowadzenie systemu preselekcji⁴ na drodze krajowej nr 8.

3. W roku 2008 kontrole drogowe i u przedsiębiorców realizowało 28 inspektorów transportu drogowego, w 2009 roku 33, a w 2010 roku 32. Średniodobowy ruch samochodów ciężarowych z przyczepami na drogach krajowych w województwie podlaskim (wg danych z 2005 roku) wynosił od 22 pojazdów na jednym z odcinków drogi nr 66 do 3.640 na jednym z odcinków drogi nr 8⁵. Średniomiesięcznie na inspektora przypadało zaledwie 2,4 kontroli normatywów pojazdów w 2008 roku, 3,3 w 2009 roku i 4,8 kontroli w trzech kwartałach 2010 roku, co było niewspółmierne do natężenia ruchu nawet na drogach krajowych.
4. Kontrole normatywów pojazdów, prowadzone przez WITD w oparciu o art. 40c ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶, koncentrowały się na przewoźnikach zagranicznych - 92,4% (739 z 800) kontroli w 2008 roku, 91,6% (1.189 z 1.298) kontroli w 2009 roku i 94,5% (1.298 z 1.374) kontroli, mimo że zakres naruszeń, a w ślad za tym wymierzone kary, były wielokrotnie (od 16 do 23-krotnie) wyższe dla przewoźników krajowych - średnio: 3,9 tys. zł wobec 0,2 tys. zł w przypadku przewoźników zagranicznych w 2008 roku, 4,9 tys. zł wobec 0,3 tys. zł w 2009 roku i 6,9 tys. zł wobec 0,3 tys. zł w trzech kwartałach 2010 roku.

Efektywność tych kontroli systematycznie zmniejszała się: z 57,2% w 2008 roku (458 z 800 kontroli), do 49,5% (495 z 1.298) w 2009 roku, do 26,2% (360 z 1.374) w trzech kwartałach 2010 roku, co może wynikać z niezapewnienia ich ciągłości

⁴ elektroniczny system pomiaru i identyfikacji wszystkich samochodów przejeżdżających przez drogę, wykrywający pojazdy ponadnormatywne

⁵ na podstawie wyników Generalnego Pomiaru Ruchu z 2005 roku. Średniodobowe natężenie ruchu na poszczególnych odcinkach drogi krajowej nr 66 wahało się od 22 do 439, a drogi krajowej nr 8, od 2.322 do 3.640 samochodów ciężarowych z przyczepami

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.

i ukierunkowania na przewoźników zagranicznych. Zwiększała się wysokość wymierzonych kar - z średnio 0,6 tys. zł w 2008 roku, do 1,06 tys. zł w 2009 roku i do 1,27 tys. zł w trzech kwartałach 2010 roku.

5. WITD nie przeprowadzał kontroli ważenia pojazdów w soboty, niedziele i w święta oraz w dni odpraw i szkoleń (w sumie przez 33 z 92 dni w analizowanym II kwartale 2010 roku), a w pozostałych 59 dniach tego kwartału ważono pojazdy na jednym do pięciu punktów, z 13 do tego przystosowanych, w godzinach od 6⁰⁰ do 22⁰⁰ ale tylko na 45% z tych punktów na zmianie pracującej do godziny 22⁰⁰. W okresie zimowym przeprowadzono 42% kontroli normatywów pojazdów z 2008 roku i 44,1% z 2009 roku, a tylko osiem ze 154 decyzji nakładających kary na przewoźników krajowych zostało wydanych (w latach 2008-do 30 września 2010 r.) w wyniku kontroli przeprowadzonych w porze nocnej. Ważenia w porze nocnej prowadzono wyłącznie akcyjnie. Np. podczas całodobowej akcji ważenia w lutym 2010 roku pojazdów załadowanych drewnem, wydano trzy z ośmiu ww. decyzji.

Brak ciągłości prowadzenia tych kontroli przez WITD, w ocenie NIK mógł być wykorzystywany przez przewoźników podczas transportu ponadnormatywnych ładunków, bez ryzyka zapłaty kar pieniężnych.

6. W latach 2008-2010 (do 30 września) zarządcy dróg zwiększyli⁷ z siedmiu do 13 liczbę miejsc umożliwiających ważenie pojazdów, wyłącznie wagami przenośnymi. Były to jednak miejsca nieoświetlone, zlokalizowane tylko przy drogach krajowych lub w ciągach tych dróg w dwóch z trzech miast na prawach powiatu⁸.
7. W okresie objętym kontrolą zabezpieczanie możliwości zjazdu samochodów na drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne celem ominięcia miejsc ważenia, prowadzono przy wykorzystaniu motocykli (pojazdów oznakowanych) oraz współpracowano z Policją. Dotyczyło to na przykład kontroli pojazdów wywożących z dwóch kopalń kruszywo oraz kontroli samochodów ciężarowych przejeżdżających przez dwa z trzech miast na prawach powiatu. WITD nie współpracował z innymi Inspektoratami w celu wykorzystania do kontroli normatywów pojazdów miejsc znajdujących się na terenie sąsiednich województw.

⁷ zgodnie z obowiązującą od 3 listopada 2007 r. art. 20a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007, Nr 19, poz. 115 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o drogach publicznych”

⁸ na 977 z 8.795 km dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych na terenie województwa podlaskiego (według danych na 31 grudnia 2009 r. z WUS w Białymstoku). Nie było miejsc do ważenia w północnej części województwa podlaskiego, w tym na drodze krajowej nr 8 od Augustowa do przejścia granicznego z Litwą, w miejscowości Budzisko

8. Nieefektywnie wykorzystywano dwa motocykle zakupione w grudniu 2008 roku (za 53,1 tys. zł każdy i normatywie zużyciu paliwa 8,6 l/100 km) i przeznaczone do typowania pojazdów do kontroli, ich zatrzymywania i doprowadzania do punktów kontroli. W 2010 roku motocykle włączono do eksploatacji na okres 25 tygodni (od 12 kwietnia do 4 października 2010 r.), z których przez osiem nie były one użytkowane⁹, przez dziewięć tygodni użytkowane je od jednego do dwóch dni w tygodniu, a tylko przez osiem tygodni od czterech do sześciu dni w tygodniu. Tylko dwóch z 32 inspektorów WITD miało specjalistyczne przeszkolenie do prowadzenia tych pojazdów.
9. WITD w okresie objętym kontrolą posiadał od siedmiu do dziewięciu kompletów wag przenośnych typu LP 600 (dwa komplety) i SAW 10C (siedem kompletów), z których dwie pary wag (SAW 10C/II), otrzymane z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad dopiero w grudniu 2009 roku, umożliwiały ważenie pojazdów w temperaturach do minus 20°C (pozostałe wagi mogły być wykorzystywane w temperaturach do minus 10° C). Te ilości wystarczały do wyposażenia w wagi od jednego do pięciu zespołów kierowanych dziennie na miejsca, w których były warunki do ważenia pojazdów, natomiast nie wystarczały do zapewnienia ważenia we wszystkich 13 dostępnych miejscach. W świetle decyzji GITD z 19 kwietnia 2010 r. wydanej w wyniku rozpatrzenia odwołania przewoźnika od kary, wagi LP 600 (dwa z dziewięciu kompletów wag posiadanych przez WITD na 30 września 2010 r.) nie mogły być stosowane do ustalania masy całkowitej pojazdu. W okresie objętym kontrolą w dziewięciu innych przypadkach kary za przekroczenie masy całkowitej pojazdu - łącznie 10.200 zł - zostały nałożone w wyniku ważenia na wagach LP 600. Dopuszczono, że od 17 dni do 20 miesięcy, część wag nie miała aktualnej legalizacji, szczególnie pięć z 14 wag (dwa i pół z siedmiu kompletów) w lutym-marcu 2009 roku.
10. Analiza wszystkich 154 spraw zakończonych nałożeniem kar pieniężnych za naruszenia przepisów związanych z obciążeniem na oś pojazdów oraz ich masą całkowitą wydanych przewoźnikom krajowym w okresie objętym kontrolą, potwierdziła zgodność stosowanych stawek z określonymi w załączniku, o którym mowa w art. 92 ust. 4 uotd. Wszystkim decyzjom wydanym w tych sprawach nadano rygor natychmiastowej wykonalności oraz umieszczano w nich informację o możliwościach złożenia odwołania. Postępowania administracyjne prowadzono z zachowaniem terminów przewidzianych

⁹ w tym przez cztery z powodu urlopów, przez trzy z powodu złej pogody i przez jeden z powodu szkolenia inspektorów

w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ („Kpa”), a przypadku ich przekroczenia (w trzech ze 154 spraw) poinformowano strony zgodnie z art. 36 Kpa. W 30 z 154 spraw (19,5%) w podstawie prawnej wydania decyzji nie powołano się na art. 13g i art. 40c ustawy o drogach publicznych - stanowiący podstawę do nakładania kar za przejazd pojazdami ponadnormatywnymi bez wymaganego zezwolenia - i art. 104 Kpa, czym naruszono postanowienia art. 107 § 1 Kpa. Dotyczyło to wszystkich decyzji wydanych w 2010 roku na podstawie wzorów wprowadzonych w Inspekcji Transportu Drogowego do elektronicznej Centralnej Ewidencji Naruszeń.

WITD sprawnie i skutecznie prowadził windykację należności z tytułu kar za przekroczenie masy, nacisków na osie i wymiarów pojazdu (należności wymagalne z tych kar zmniejszyły się z 36,0 tys. zł na koniec 2008 r. do 15,9 tys. zł na 30 września 2010 r.). W 51 ze wszystkich 53 spraw, w których ukarani nie uregulowali kar terminowo, upomnienia wystawiono niezwłocznie. Niezwłocznie obejmowano egzekucją administracyjną kary pieniężne nieuregulowane przez dłużników po doręczeniu im upomnień.

W trzech z 62 (4,8%) analizowanych przez NIK spraw, WITD przekazał 6.180 zł kar za przekroczenie masy, nacisków na osie i wymiarów pojazdu niewłaściwym zarządcom dróg (niezgodnie z art. 40a ust. 1 i 2 ustawy o ruchu drogowym). Dotyczyło to dwóch kar na łącznie 4.860 zł przekazanych do Urzędu Miejskiego w Białymstoku i 1.320 zł kary przekazanej do Urzędu Miejskiego w Łomży, zamiast do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

11. WITD realizował inne kontrole na drogach, których minimalna liczba była przez GITD ustalana procentowo od liczby kontroli planowanych ogółem w danym roku.

W roku 2008 WITD przeprowadził 1.017 kontroli przewozu materiałów niebezpiecznych (plan zakładał 652), w 2009 roku 1.593 (1014), a roku 2010 roku (do 30 września) 1.190 kontroli, podczas gdy na rok planowano 1.048 takich kontroli. Kontrolowano również przewóz:

- szybko psujących się artykułów spożywczych: w 2008 roku wykonano 489 kontroli, (planowano 196), w 2009 roku 951 (planowano 304), a w roku 2010 roku (do 30 września) 638 przy planie rocznym 314 kontroli,
- żywych zwierząt: w 2008 roku wykonano 106 kontrole (planowano 65), w 2009 roku 212 (planowano 101), a w 2010 roku (do 30 września) 105 przy planie rocznym 105 kontroli,

¹⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

- odpadów: w 2008 roku. wykonano 109 kontroli (planowano 65), w 2009 roku 213 (planowano 101), a w roku 2010 roku (do 30 września) 148 przy planie rocznym 105 kontroli.

Sprawdzano również realizację postanowień rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 31 lipca 2007 r. w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych rodzajów pojazdów na drogach¹¹. W roku 2008 wykonano 166 takich kontroli, w 2009 roku 216, a w 2010 roku (do 30 września) 212 kontroli. Limity dla tych kontroli nie były przez GITD ustalane.

Analiza łącznie 83 kontroli drogowych (w dwóch analizowanych przez NIK dniach) nie wykazała nieprawidłowości w ich dokumentowaniu, w tym sporządzaniu list kontrolnych dotyczących przewozu materiałów niebezpiecznych i sprawozdań z kontroli drogowych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu zapewnienia ciągłości kontroli masy, nacisków na osie i wymiarów pojazdów oraz ukierunkowania tych kontroli na przewoźników i załadowców o największym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości,
- 2) podjęcie współpracy w zakresie kontroli normatywów pojazdów z Inspektoratami z sąsiednich województw,
- 3) poprawę wykorzystania w kontrolach na drogach motocykli,
- 4) wyeliminowanie przypadków braku legalizacji urządzeń do ważenia nacisków na osie i masy pojazdów,
- 5) wystąpienie do GITD o wprowadzenie do Centralnej Ewidencji Naruszeń poprawnego wzoru decyzji ustalającej kary za przekroczenie masy, nacisków na osie i wymiarów pojazdów,
- 6) przekazywanie kar za przekroczenie masy, nacisków na osie i wymiarów pojazdów, właściwym zarządcom dróg.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Inspektora w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

¹¹ Dz. U. Nr 147, poz. 1040 ze zm.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
Barbara Chilińska