



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.009.01.2017

P/17/030

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

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 Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Andrzej Os, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/85/2017 z 5 lipca 2017 r.; 2. Ewa Gross, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/98/2017 z 29 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego (dalej: „Marszałek”).

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015-2017 (I półrocze), w Urzędzie prawidłowo realizowano zadania związane z przeprowadzaniem egzaminów kończących kursy ADR² oraz wydawaniem zaświadczeń ADR. Egzaminy prowadzone były zgodnie z uoptn³ i rozporządzeniem w sprawie egzaminów⁴, przez prawidłowo powołane komisje egzaminacyjne. W komisjach zasiadały osoby, które złożyły oświadczenie o spełnianiu wymagań określonych w uoptn. Zaświadczenia ADR wydawano osobom spełniającym wymogi określone w przepisach. Prawidłowo prowadzono postępowania dotyczące przedłużenia ważności zaświadczeń. Rzetelnie prowadzono ewidencję wydanych zaświadczeń i terminowo przekazywano do centralnej ewidencji kierowców (dalej: „CEK”) dane osób, którym wydano zaświadczenia.

Prowadzony przez Marszałka rejestr podmiotów prowadzących kursy obejmował wszystkie dane wymagane przepisami, a dane do niego wprowadzone były zgodne z danymi wynikającymi z wniosków o wpis. Wpisów do rejestru dokonywano w oparciu o wnioski i załączoną do nich dokumentację, odpowiadającą, poza dwoma przypadkami, wymogom określonym w uoptn. Ponadto czterech wpisów dokonano, a zaświadczenia o tych wpisach wydano, po upływie obowiązujących terminów. Z opóźnieniem poinformowano również Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego (dalej: „TDT”) o wpisaniu do rejestru trzech podmiotów i wykreśleniu z niego jednego podmiotu.

Sprawowany przez Marszałka nadzór nad podmiotami prowadzącymi kursy polegał na przeprowadzaniu u nich kontroli, bieżącej weryfikacji terminowości przekazywanych przez te podmioty informacji oraz prawidłowości wydawanych przez

¹ 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 wyjaśnienie.

² Ukończenie kursu ADR i złożenie z wynikiem pozytywnym egzaminu kończącego ten kurs są warunkami uzyskania zaświadczenia ADR – dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdem przewożącym towary niebezpieczne w przewozie drogowym.

³ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1834, ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie egzaminów dla kierowców przewożących towary niebezpieczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 304, ze zm.).

nie zaświadczeń (w wyniku takiej weryfikacji nałożono na ww. podmioty cztery kary pieniężne). Terminowo przekazywano ministrowi właściwemu ds. transportu informacje o liczbie podmiotów wpisanych do rejestru, liczbie przeprowadzonych kontroli oraz wysokości kar nałożonych w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości podczas kontroli, jednak w informacji za 2014 r. podano niezgodną ze stanem faktycznym liczbę podmiotów, a za 2016 r. – kwotę (niezgodną ze stanem faktycznym) kar nałożonych nie w wyniku kontroli, a weryfikacji dokumentacji.

W latach 2015-2017 (I półrocze) w Urzędzie nie sporządzano, w formie pisemnej, odrębnych analiz organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z wyjaśnień Sekretarza Województwa i Dyrektora Departamentu Infrastruktury wynika, że analizy takie przeprowadzano w ramach kontroli dróg i procesu zatwierdzania projektów organizacji ruchu, co – w ocenie NIK – może utrudniać właściwe wywiązywanie się przez Marszałka z obowiązku wynikającego z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem⁵, tj. uwzględniania wniosków wynikających z analiz (w tym dotyczących ewentualnych zagrożeń wynikających z przewozu towarów niebezpiecznych⁶) przy opracowywaniu (lub zlecaniu opracowania) projektów organizacji ruchu. Jednak w opracowanych na potrzeby Pomorskiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: „PRBRD”) raportach bezpieczeństwa ruchu drogowego za lata 2014-2016 nie zidentyfikowano zagrożeń związanych z przewozem takich towarów. W projektach organizacji ruchu nie uwzględniano potrzeb parkingowych związanych z przewozem towarów niebezpiecznych, gdyż w kontrolowanym okresie nie wpłynął do Marszałka żaden wniosek o zmianę organizacji ruchu dotyczący takich potrzeb.

Marszałek, jako przewodniczący PRBRD, zorganizował w kontrolowanym okresie 10 spotkań Rady. Na żadnym z tych spotkań nie poruszano zagadnień związanych z drogowym przewozem towarów niebezpiecznych. Żaden z członków Rady, będący przedstawicielem organów, w których kompetencji były rozwiązania komunikacyjne na drogach w województwie, nie inicjował dyskusji i nie prosił o opinię w tym zakresie. Zagrożeń, związanych z drogowym przewozem towarów niebezpiecznych, nie zidentyfikowano również w opracowanych na potrzeby PRBRD: raportach bezpieczeństwa ruchu drogowego za lata 2014-2016 i Wojewódzkim Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego do roku 2020 „Gambit Pomorski 2020”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Egzaminowanie i wydawanie zaświadczeń ADR.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2015-2017 (I półrocze) powołane przez Marszałka komisje egzaminacyjne przeprowadziły 858 egzaminów kończących kursy ADR (311 w 2015 r., 334 w 2016 r. i 213 w I półroczu 2017 r.). Wszystkie egzaminy zostały przeprowadzone po kursach początkowych ADR.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 409-410)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury wyjaśnił, że podmioty prowadzące kursy ADR nie zgłosiły doskonalących kursów ADR.

(dowód: akta kontroli str. 410)

⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).

⁶ Towar niebezpieczny: materiał lub przedmiot, który nie jest dopuszczony do przewozu drogowego lub jest dopuszczony do takiego przewozu na określonych warunkach.

Do komisji egzaminacyjnych, które w objętym kontrolą okresie przeprowadziły egzaminy kończące kursy początkowe ADR, Marszałek powołał łącznie 36 osób, z tego czterech przedstawicieli Marszałka.

(dowód: akta kontroli str. 100, 206-209)

Zgodnie z art. 21 ust. 3 uoptn w skład komisji egzaminacyjnych mogły wchodzić osoby, które nie były prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów oraz dawały rękojmię rzetelnego wykonywania powierzonych przez Marszałka zadań.

Badanie 32 egzaminów kończących kursy ADR (z tego 10 przeprowadzonych w 2015 r., 17 – w 2016 r. i pięciu – w I półroczu 2017 r.), w których uczestniczyło 36 ww. osób, wykazało, że:

- egzaminy przeprowadzane były w ośrodku szkolenia przez dwuosobową komisję egzaminacyjną, powołaną przez Marszałka, w której skład wchodził przewodniczący komisji – przedstawiciel Marszałka oraz członek komisji – przedstawiciel ośrodka szkolenia prowadzącego kurs;
- podmiot prowadzący kursy ADR zgłaszał Marszałkowi swoich przedstawicieli do komisji, dołączając ich oświadczenia, że: nie byli skazani prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych i przeciwko wiarygodności dokumentów, a także że „dają rękojmię rzetelnego wykonywania powierzonych przez Marszałka zadań”;
- oświadczenia o ww. treści złożyli również pracownicy Urzędu delegowani do komisji egzaminujących po kursach ADR;
- do Urzędu nie wpłynęły żadne informacje, świadczące o niespełnianiu wymagań przez członków komisji egzaminujących po kursach ADR.

(dowód: akta kontroli str. 98-209)

Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury ds. Transportu wyjaśnił, że przyjmowanie ww. oświadczeń było jedyną formą weryfikowania spełniania wymagań określonych w art. 21 ust. 3 uoptn.

(dowód: akta kontroli str. 338-340)

Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury ds. Projektów Infrastrukturalnych wyjaśniła, że uoptn nie stawia innych wymagań wobec członków komisji egzaminacyjnych po kursach ADR. Nie jest wymagana wiedza specjalistyczna lub specjalne kwalifikacje, jak np. w przypadku wykładowców kursów ADR.

(dowód: akta kontroli str. 98-101)

Trzech przedstawicieli Marszałka uczestniczących w egzaminach kończących kursy początkowe ADR posiadało wykształcenie wyższe (prawnicze, ekonomiczne lub administracyjne), a jeden średnie. Jeden z przedstawicieli Marszałka uczestniczył trzykrotnie w Ogólnopolskiej Konferencji Szkoleniowej ADR Bezpieczeństwo Transportu w Teorii i Praktyce, a jeden dwukrotnie w seminarium poświęconym bezpieczeństwu przewozu towarów niebezpiecznych. Żaden z przedstawicieli Marszałka uczestniczących w egzaminach kończących kursy ADR nie posiadał uprawnień doradcy ADR.

(dowód: akta kontroli str. 237-240, 411)

1.2. Badanie losowo wybranych dziewięciu egzaminów kończących kurs ADR (po trzy z każdego roku objętego kontrolą⁷) wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z uoptn i rozporządzeniem w sprawie egzaminów:

⁷ Protokoły nr: 75/2015 z 10 kwietnia 2015 r., 84/2015 z 16 kwietnia 2015 r., 155/2015 z 21 lipca 2015 r., 39/2016 z 15 lutego 2016 r., 72/2016 z 23 marca 2016 r., 92/2016 z 9 kwietnia 2016 r., 32/2017 z 3 lutego 2017 r., 88/2017 z 20 marca 2017 r., 179/2017 z 19 czerwca 2017 r.

- egzaminy przeprowadzono w ośrodku szkolenia, przez powołaną przez Marszałka dwuosobową komisję egzaminacyjną (art. 21 ust. 2 uoptn);
- podmiot prowadzący kurs ADR przekazywał Marszałkowi przed przeprowadzeniem egzaminu: informacje o terminie, czasie i miejscu kursu oraz harmonogramie zajęć (§ 2 ust. 1 ww. rozporządzenia), a także imiona i nazwiska osób uczestniczących w kursie, które przystępują do egzaminu (§ 2 ust. 2 ww. rozporządzenia);
- do egzaminów dopuszczono kierowców, którzy posiadali zaświadczenie o ukończeniu kursu ADR, zostali zgłoszeni do odbycia egzaminu i złożyli wypełniony formularz zgłoszeniowy (§ 3 ust. 1 ww. rozporządzenia);
- egzaminy przeprowadzono niezwłocznie po zakończeniu kursu ADR, w uzgodnionym z Urzędem terminie (§ 4 ww. rozporządzenia), dla nie więcej niż 25 osób (§ 4b ww. rozporządzenia) oraz w formie testu pisemnego (§ 5 ww. rozporządzenia);
- egzaminy uznano za zdane, jeżeli osoba egzaminowana udzieliła poprawnych odpowiedzi na co najmniej 2/3 pytań z każdego zdawanego testu (§ 7 ww. rozporządzenia);
- niezwłocznie po zakończeniu egzaminu sporządzono protokół zawierający wykaz kierowców, którzy uzyskali pozytywny wynik egzaminu (zawierający elementy określone w art. 23 ust. 2 uoptn) i w terminie trzech dni przekazano go Marszałkowi (art. 23 ust. 1 uoptn).

(dowód: akta kontroli str. 100-105, 413-458, 462-463, 649-651)

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Infrastruktury wynika, że:

- tożsamość osób dopuszczanych do egzaminu weryfikowano na podstawie danych zawartych w prawie jazdy;
- zestawy pytań testowych, wybierane z bazy pytań losowo – automatycznie, drukował pracownik Urzędu (posiadający imienne upoważnienie Marszałka do dostępu do katalogu pytań), a następnie je zabezpieczał przez opieczętowywanie ich pieczęcią Urzędu i przechowywanie w metalowej szafie.

(dowód: akta kontroli str. 460, 462-465)

Średnia zdawalność z poszczególnych części egzaminów kończących kurs ADR w latach 2012-2017 (I półrocze) wyniosła:

- z egzaminu z zakresu szkolenia podstawowego – w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych wszystkich klas (odpowiednio): 97,1%, 96,4%, 95,2%, 94,7%, 93,8% i 94,7%;
- z egzaminu z zakresu szkolenia specjalistycznego – w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych w cysternach (odpowiednio): 100%, 99,4%, 98,1%, 99,7%, 97,0% i 97,4%;
- z egzaminu z zakresu szkolenia specjalistycznego – w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych klasy 1 (odpowiednio): 100%, 85,2%, 88,1%, 82,1%, 95,7% i 90,7%;
- z egzaminu z zakresu szkolenia specjalistycznego – w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych klasy 7 (odpowiednio): 100%, 100%, 86,2%, 93,3%, 75,0%, 93,6%.

(dowód: akta kontroli str. 459-463)

Z wyjaśnień dwóch pracowników Urzędu, będących przewodniczącymi komisji egzaminacyjnych, wynika że stopień przygotowania zdających do egzaminu ADR jest dobry, co potwierdza liczba zdanych egzaminów, katalog pytań obejmuje zakres zagadnień zawartych w umowie ADR⁸, dotyczących obowiązków nałożonych

⁸ Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, sporządzona w Genewie 30 września 1957 r.

na kierowcę wykonującego przewóz towarów niebezpiecznych, a liczba pytań jest wystarczająca do rzetelnego zbadania wiedzy egzaminowanych.

(dowód: akta kontroli str. 466-469)

1.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie funkcjonowały pisemne procedury, dotyczące weryfikowania spełniania wymagań określonych w art. 20 ust. 2 uoptn przez osoby ubiegające się o wydanie zaświadczenia ADR⁹.

(dowód: akta kontroli str. 462-463, 470-472)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury wyjaśnił, że wydawanie zaświadczeń ADR, w tym weryfikowanie spełnienia ww. wymagań, odbywało się na podstawie obowiązujących przepisów, a dodatkowo Urząd opracował i przekazał do stosowania ośrodkom szkoleniowym „Kartę informacyjną kierowcy – uczestnika kursu ADR”, wypełnianą przez kierowcę przystępującego do egzaminu.

(dowód: akta kontroli str. 462-463, 470-472)

W latach 2015-2017 (I półrocze) Marszałek wydał 3.446 zaświadczeń ADR (1.272 w 2015 r., 1.296 w 2016 r. i 878 w I półroczu 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Badanie wybranych losowo 35 zaświadczeń ADR (10 wydanych w 2015 r., 10 – w 2016 r. i 15 – w I półroczu 2017 r.) wykazało, że:

- zaświadczenia wydawano na podstawie protokołu, potwierdzającego zdanie egzaminu kończącego kurs ADR oraz dowodu uiszczenia opłat, o których mowa w art. 25 ust. 1 uoptn;
- kierowcy, którym wydano zaświadczenia spełniali wymagania, określone w art. 20 ust. 2 uoptn. Wiek kierowcy weryfikowano na podstawie wskazanych w dokumentacji: dat urodzenia i numerów PESEL. Weryfikacja spełnienia pozostałych wymagań odbywała się na etapie dopuszczenia do egzaminu. Na tym etapie m.in. weryfikowano, czy kierowca:
 - w formularzu zgłoszeniowym oświadczył m.in., że nie stwierdzono wobec niego przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy, o których mowa w – odpowiednio – art. 39a ust. pkt 3 i art. 39a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁰;
 - w karcie informacyjnej kierowcy – uczestnika kursu ADR poinformował o spełnianiu wymagań określonych w przepisach prawa o ruchu drogowym oraz o transporcie drogowym, w stosunku do kierowcy wykonującego transport drogowy.

(dowód: akta kontroli str. 459, 462-463, 470-480)

1.4. W latach 2014-2017 (I półrocze) do Urzędu nie wpłynęły skargi od osób przystępujących do egzaminu kończącego kurs ADR na przebieg tych egzaminów.

(dowód: akta kontroli str. 413-415, 533)

1.5. Marszałek prawidłowo realizował obowiązek przekazywania do CEK informacji, określonych w art. 26 ust. 1 uoptn.

Badanie dokumentacji, dotyczącej 32 egzaminów kończących kursy ADR (z tego 10 przeprowadzonych w 2015 r., 17 – w 2016 r. i pięciu – w I półroczu 2017 r.) wykazało, że dane 129 osób¹¹, którym w wyniku przeprowadzenia tych egzaminów wydano zaświadczenia ADR, Marszałek przekazał do CEK (z wykorzystaniem urządzeń

⁹ Tj. ukończenia 21 lat, spełniania wymagań określonych w przepisach prawa o ruchu drogowym i o transporcie drogowym w stosunku do kierowców wykonujących przewóz drogowy, ukończenia odpowiedniego kursu ADR oraz złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu kończącego kurs ADR początkowy albo doskonalący.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1907, ze zm.

¹¹ Tj. imię i nazwisko, data i miejsce urodzenia, numer PESEL, zakres i numer wydanego zaświadczenia ADR oraz okres jego ważności.

teletransmisji danych we wszystkich objętych badaniem przypadkach) w ciągu 14 dni od wydania tych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 100-201, 481-486)

Prowadzona przez Marszałka ewidencja wydanych zaświadczeń ADR zawierała wymienione wyżej dane wszystkich ww. 129 osób. Ujęte w niej dane, dotyczące zakresu i okresu ważności uprawnień były zgodne z zakresem zdanego przez te osoby egzaminu, a okresy ważności wydawanych zaświadczeń określano zgodnie z art. 23 ust. 4 uoptn.

(dowód: akta kontroli str. 487-492)

1.6. Badanie losowo dobranej próby dokumentacji, dotyczącej 60 wydanych zaświadczeń ADR (po 10 zaświadczeń, wydanych w latach 2012-2016 i w I półroczu 2017 r.) wykazało, że w Urzędzie przechowywane są wszystkie protokoły oraz dokumenty dotyczące egzaminu i wydania zaświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 493-498, 500-503)

Oględziny miejsca przechowywania ww. dokumentacji wykazały, że przechowywana jest w zamkniętych na klucz szafach w pomieszczeniu zabezpieczonym dwoma zamkami, w tym jednym antywłamaniowym, tj. w sposób określony w § 11 rozporządzenia w sprawie egzaminów.

(dowód: akta kontroli str. 499)

1.7. W Urzędzie nie funkcjonowały pisemne procedury dotyczące przechowywania i zabezpieczenia przed rozpowszechnianiem katalogu pytań egzaminacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 413-415)

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Infrastruktury wynika, że zbiorem (katalogiem) pytań egzaminacyjnych administruje TDT, który umożliwia Urzędowi dostęp do bazy pytań. Dostęp, za pomocą kodu dostępu, posiada upoważniony przez Marszałka pracownik Urzędu. Urząd nie ma informacji o łącznej liczbie pytań egzaminacyjnych w katalogu. Ostatnia aktualizacja pytań nastąpiła 6 lipca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 462-463)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Infrastruktury ds. Projektów Infrastrukturalnych wynika, że zestawy pytań egzaminacyjnych na poszczególne części egzaminów wybierane są losowo – automatycznie z bazy pytań, a następnie drukowane przez upoważnionego pracownika Urzędu (zestawy, drukowane w jednym egzemplarzu, służą do wielokrotnego użytku). Zestawy przechowywane są w metalowej szafie, do której dostęp ma wyłącznie upoważniony pracownik Urzędu (zapasowy klucz do szafy posiada Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury ds. Transportu). W dniu egzaminu ww. pracownik wydaje przewodniczącym komisji egzaminacyjnych odpowiednią ilość testów, a także sprawdza ilość testów zwracanych. Kopiowanie testów jest zabronione na każdym etapie postępowania i nie stwierdzono przypadku ich zagubienia lub rozpowszechniania.

(dowód: akta kontroli str. 413-415, 652)

Wyjaśnienia pracowników Urzędu, będących przewodniczącymi komisji egzaminacyjnych, dotyczące minimalnej liczby pytań egzaminacyjnych w poszczególnych częściach, która zapewni rzetelne sprawdzenie wiedzy nabytej przez uczestników kursu i prawidłowe przygotowanie egzaminu opisano w punkcie 1.2. wystąpienia.

1.8. Urząd nie agregował danych, dotyczących liczby przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą postępowań o przedłużenie ważności zaświadczeń ADR.

(dowód: akta kontroli str. 470-471, 533)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Infrastruktury ds. Projektów Infrastrukturalnych wynika, że system informatyczny ADR, udostępniony Urzędowi przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A. w ramach realizacji umowy dotyczącej produkcji blankietów zaświadczeń ADR, nie wprowadził rozróżnienia, czy zaświadczenie ADR jest wydawane po raz pierwszy, czy przedłużane. Za każdym razem zaświadczenie ADR jest wydawane jako nowy dokument. Ustalenie liczby przedłużonych zaświadczeń ADR wymagałoby ręcznego sprawdzenia każdej dokumentacji egzaminacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 533)

Badanie 60 losowo wybranych postępowań (po 20 postępowań przeprowadzonych w każdym roku objętym kontrolą), dotyczących przedłużania ważności zaświadczeń ADR, wykazało, że zaświadczenia wydawano po spełnieniu przez ubiegających się wymagań określonych w art. 24 ust. 2 uotn (wszyscy ubiegający się o przedłużenie ważności zaświadczenia w okresie 12 miesięcy poprzedzających datę upływu jego ważności, ukończyli kurs ADR doskonalący i złożyli z wynikiem pozytywnym egzamin), a przedłużenie ważności zaświadczenia ADR następowało na okres kolejnych 5 lat od dnia upływu terminu ważności dotychczasowego zaświadczenia. We wszystkich przypadkach nadawano nowy numer i nowe zaświadczenie ADR.

(dowód: akta kontroli str. 517-533)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prawidłowo realizowano zadania związane z przeprowadzaniem egzaminów kończących kursy ADR oraz wydawaniem zaświadczeń ADR. Egzaminy prowadzone były zgodnie z uoptn i rozporządzeniem w sprawie egzaminów, przez prawidłowo powołane komisje egzaminacyjne. W komisjach zasiadały osoby, które złożyły oświadczenie o spełnianiu wymagań określonych w uoptn. Zaświadczenia ADR wydawano osobom spełniającym wymogi określone w przepisach. Prawidłowo prowadzono postępowania dotyczące przedłużenia ważności zaświadczeń. Rzetelnie prowadzono ewidencję wydanych zaświadczeń i terminowo przekazywano do CEK dane osób, którym wydano zaświadczenia.

2. Działalność w zakresie prowadzenia kursów ADR i dla doradców.

Opis stanu faktycznego

2.1. Działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia kursów ADR, kursów na eksperta ADN, eksperta ADN do spraw przewozu gazów, eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów oraz kursów dla doradców jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów uosdg¹² (art. 50 ust. 1 uoptn). Podmioty prowadzące ww. działalność podlegają wpisowi do rejestru podmiotów prowadzących kursy (art. 50 ust. 2 uoptn), prowadzonego przez marszałka województwa, właściwego ze względu na siedzibę albo miejsce ich zamieszkania (art. 52 ust. 1 uoptn).

Na koniec grudnia lat 2014-2016 do prowadzonego przez Marszałka rejestru podmiotów prowadzących kursy wpisane było (odpowiednio) 24, 27 i 29 podmiotów, a na koniec czerwca 2017 r. – 31 podmiotów. W latach 2015-2017 (I półrocze) Marszałek wpisał do rejestru dziewięć, a wykreślił dwa podmioty, które zakończyły działalność w zakresie prowadzenia kursów ADR.

(dowód: akta kontroli str. 210-211, 218-23, 229-230, 273, 323)

Badanie wszystkich dziewięciu wpisów do rejestru podmiotów prowadzących kursy, dokonanych w okresie objętym kontrolą wykazało, że:

- wpisów dokonano na wnioski podpisane przez osoby uprawnione do reprezentacji, a treść wniosków odpowiadała wymogom art. 50 ust. 7 uoptn¹³;

¹² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.).

¹³ Zgodnie z art. 50 ust. 7 uoptn wniosek powinien zawierać: imię i nazwisko lub nazwę podmiotu oraz jego adres zamieszkania albo siedzibę i adres; numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile podmiot taki

- do wniosków załączone były dokumenty wymagane art. 50 ust. 8 uoptn¹⁴;
- w siedmiu przypadkach wnioskodawcy, przed dokonaniem wpisu, złożyli wymagane art. 50 ust. 6 uoptn oświadczenie o niekaralności, których treść uwzględniała w pełni zakres takiego oświadczenia, wynikający z art. 50 ust. 5 pkt 2 uoptn¹⁵, a w dwóch przypadkach treść złożonego oświadczenia nie odpowiadała w pełni zakresowi wynikającemu z ww. przepisu.

(dowód: akta kontroli str. 210-211, 218-230, 330-333)

2.2. Badanie wszystkich dziewięciu wpisów do rejestru podmiotów prowadzących kursy, dokonanych w okresie objętym kontrolą, wykazało, że:

- rejestr zawierał wszystkie dane wymagane art. 52 ust. 3 w związku z art. 50 ust. 7 pkt 1-4 uoptn¹⁶;
- dane wprowadzone do rejestru były zgodne z danymi wynikającymi z wniosków o wpis;
- wpisów do rejestru dokonano i zaświadczenia o wpisie wydano w ciągu siedmiu dni od daty wpływu wniosków, za wyjątkiem czterech przypadków, w których wpisu dokonano, a zaświadczenia wydano, po tym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 210, 211, 218-223, 288-290)

W okresie objętym kontrolą nie aktualizowano wpisów w rejestrze.

W wyniku badania 15 protokołów kontroli podmiotów prowadzących kursy nie stwierdzono niezgodności między stwierdzonym stanem faktycznym, a wpisem w rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 216, 217, 288-290)

2.3. Obowiązująca od 2016 r. w Departamencie Infrastruktury procedura, dotycząca wpisu do rejestru podmiotów prowadzących kursy, nie obejmowała sprawdzenia, czy przedsiębiorca prowadził kursy ADR bez wpisu do rejestru lub w okresie poprzednich trzech lat był wykreślony z rejestru na skutek wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem, co zgodnie z art. 72 uosdg stanowi przesłankę negatywną dokonania wpisu.

(dowód: akta kontroli str. 233-240)

Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury ds. Transportu wyjaśnił, że od 2012 r. Marszałek nie wydał decyzji o zakazie prowadzenia kursów, do Urzędu nie wpłynęły informacje o prowadzeniu takiej działalności przez podmiot niezgłoszony do rejestru, a przy dokonywaniu wpisu Urząd nie mógł żądać innych dokumentów niż określone w uoptn.

(dowód: akta kontroli str. 330-333, 338-340)

2.4. W harmonogramach kontroli Departamentu Infrastruktury:

- sporządzonym na lata 2015-2016: zaplanowano przeprowadzenie 20 kontroli podmiotów prowadzących kursy (po 10 w 2015 r. i 2016 r.), spośród 24 takich podmiotów, zarejestrowanych na koniec 2014 r.;
- sporządzonym na 2017 r. zaplanowano przeprowadzenie siedmiu kontroli podmiotów prowadzących kursy (wszystkie w II półroczu 2017 r.).

numer posiada; numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile podmiot taki numer posiada; zakres prowadzonych kursów; datę i podpis wnioskodawcy.

¹⁴ Zgodnie z art. 50 ust. 8 uoptn wraz z wnioskiem przedsiębiorca składa oświadczenie, że dane zawarte we wniosku o wpis do rejestru podmiotów prowadzących kursy są kompletne i zgodne z prawdą oraz, że znane mu są i spełnia warunki wykonywania działalności w zakresie prowadzenia kursów, określone w uoptn.

¹⁵ Zgodnie z art. 50 ust. 5 pkt 2 uoptn podmiotem prowadzącym kursy może być podmiot który nie był prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo karne skarbowe, przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów.

¹⁶ Zgodnie z art. 52 ust. 3 w związku z art. 50 ust. 7 pkt 1-4 uoptn wpisowi do rejestru podmiotów prowadzących kursy podlegają: imię i nazwisko lub nazwa podmiotu oraz jego adres zamieszkania albo siedziba i adres; numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile podmiot taki numer posiada; numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile podmiot taki numer posiada; zakres prowadzonych kursów.

W 2014 r. skontrolowano 12 podmiotów prowadzących kursy. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono kontrole kolejnych 17 podmiotów, z tego: 13 w 2015 r. (10 w ramach kontroli planowych i trzy podmioty nowozarejestrowane w ramach kontroli doraźnych) i cztery w 2016 r. (jeden w ramach kontroli planowej i trzy podmioty nowozarejestrowane w ramach kontroli doraźnych). Po uwzględnieniu kontroli przeprowadzonych w 2014 r. pozostały cztery podmioty nieobjęte kontrolą, przy czym jeden, nieorganizujący kursów od 2013 r., został wykreślony z rejestru w 2016 r., a dwa wpisano do rejestru w 2017 r. Wykonanie kontroli trzech podmiotów, które prowadzą działalność i nie były w latach 2014-2017 (I półrocze) kontrolowane zaplanowano na II półrocze 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 216-217, 310-316, 653-657)

Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury ds. Transportu wyjaśnił, że nieprzeprowadzenie w 2016 r. dziewięciu planowanych kontroli było spowodowane ograniczonymi środkami finansowymi – z tego powodu w pierwszej kolejności wydawano zaświadczenia ADR. Sześć z dziewięciu nieobjętych kontrolą w 2016 r. podmiotów skontrolowano w 2014 r., a trzy w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 338-340)

W latach 2015-2016 skontrolowano wszystkie podmioty zarejestrowane w tym okresie (sześć w ramach kontroli doraźnych i jeden w ramach kontroli planowej).

(dowód: akta kontroli str. 338-340)

Badanie dokumentacji z dobranych losowo 15 kontroli (11 przeprowadzonych w 2015 r. i czterech w 2016 r.) wykazało, że:

- w ich trakcie weryfikowano spełnianie przez podmioty prowadzące kursy obowiązków i wymagań w zakresie określonym w art. 54 ust. 2 uoptn¹⁷;
- protokoły kontroli nie zawierały zapisów o nieprawidłowościach;
- badane kontrole były jedynymi kontrolami, przeprowadzonymi w ww. zakresie u objętych nimi podmiotów w latach 2012-2017 (I półrocze).

(dowód: akta kontroli str. 216-217)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury wyjaśnił, że:

- w związku z wynikającym z art. 79 ust. 1 uosdg obowiązkiem zawiadamiania przedsiębiorcy o kontroli, kontrolowany ma czas na przygotowanie się do kursu ADR lub na odwołanie kursu – należałoby zatem rozważyć, czy kontrola kursów nie powinna odbywać się bez uprzedzenia;
- w kontrolowanym okresie nie analizowano zdawalności na egzaminach, gdyż nie wymagała tego uoptn, a liczba kontroli była uzależniona od środków finansowych przekazywanych Marszałkowi na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

(dowód: akta kontroli str. wyjaśnienia z 231-232, 303-309)

2.5. Prowadzenie rejestru podmiotów prowadzących kursy oraz sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem przez te podmioty kursów należało do zadań Departamentu Infrastruktury.

W Departamencie Infrastruktury nie obowiązywała odrębna procedura, dotycząca przeprowadzania kontroli podmiotów prowadzących kursy.

(dowód: akta kontroli str. 237-240)

Obowiązek przeprowadzania kontroli podmiotów prowadzących kursy był wpisany do zakresu czynności dwóch pracowników Departamentu Infrastruktury. Jeden z ww.

¹⁷ M.in. warunków lokalowych i wyposażenia dydaktycznego gwarantującego przeprowadzenie kursu zgodnie z programem, zapewnienia prowadzenia zajęć przez wykładowców, posiadających odpowiednie wykształcenie i praktykę albo kwalifikacje, możliwości przeprowadzania ćwiczeń praktycznych, prowadzenia kursu w oparciu o ramowy program, wydawania zaświadczeń o ukończeniu kursu i przechowywania dokumentacji dotyczącej prowadzonych kursów ADR.

pracowników corocznie uczestniczył w ogólnopolskiej konferencji szkoleniowej ADR Bezpieczeństwo Transportu w Teorii i Praktyce, organizowanej przez urzędy marszałkowskie. Żaden z ww. pracowników nie posiadał uprawnień doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych. Pracownicy byli umocowani do przeprowadzenia kontroli na podstawie upoważnień Marszałka, zawierających wszystkie elementy, określone w art. 79a ust. 6 uosdg¹⁸.

Niezależnie od przeprowadzanych kontroli:

- terminowość przekazywania przez przedsiębiorcę informacji o terminie, czasie, miejscu kursu ADR i harmonogramie zajęć, a także listy uczestników kursu;
- terminowość wydawania zaświadczeń o ukończeniu kursu, przekazywania danych osób, które ukończyły kurs oraz sprawozdań z informacją o osobach, które ukończyły kursy w roku poprzedzającym;

były sprawdzane przez pracowników Departamentu Infrastruktury na bieżąco w chwili otrzymania pisma od przedsiębiorcy.

Ponadto prawidłowość wydawania zaświadczeń o ukończeniu kursu była weryfikowana przez przewodniczącą komisji egzaminującej po kursie ADR przed dopuszczeniem do egzaminu.

(dowód: akta kontroli str. 218-223, 231-232, 237-258, 303-309)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga, dotycząca organizowania kursów ADR.

(dowód: akta kontroli str. 303-309)

2.6. W okresie objętym kontrolą Marszałek nałożył (na podstawie art. 108 ust. 2 uoptn) na dwa podmioty prowadzące kursy cztery kary pieniężne na łączną kwotę 1,2 tys. zł, w związku z naruszeniem:

- w dwóch przypadkach: obowiązku przedstawienia na 10 dni przed rozpoczęciem kursu informacji o terminie, czasie i miejscu kursu oraz harmonogramu zajęć, wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 1 uoptn;
- w dwóch przypadkach: obowiązku przedstawienia najpóźniej w dniu rozpoczęcia kursu listy uczestników kursu albo informacji o odwołaniu kursu, wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 2 uoptn.

Oba podmioty nie były kontrolowane w okresie objętym kontrolą (kontrolę u ww. podmiotów przeprowadzono w 2014 r.). Kary nałożono w wyniku bieżącej analizy dokumentów przedstawionych przez przedsiębiorców, a nie w wyniku przeprowadzonych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 291-298, 334-335, 653-658)

2.7. W okresie objętym kontrolą Marszałek nie wydał decyzji o zakazie prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia kursów ADR (na podstawie art. 56 ust. 2 i 3 uoptn i art. 71 uosdg), gdyż nie stwierdził rażącego naruszenia przez podmioty prowadzące kursy warunków wykonywania tej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 334-335)

2.8. Badanie terminowości i rzetelności przekazywania przez Marszałka ministrowi właściwemu ds. transportu informacji, o których mowa w art. 56 ust. 4 uoptn¹⁹ za 2014r., 2015 r. i 2016 r. wykazało, że:

- informacje przekazano w terminie;

¹⁸ Tj. wskazanie podstawy prawnej; oznaczenie organu kontroli, datę i miejsce wystawienia, imię i nazwisko pracownika organu kontroli uprawnionego do wykonania kontroli oraz numer jego legitymacji służbowej, oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą, określenie zakresu przedmiotowego kontroli, wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli, podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji, pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy.

¹⁹ O liczbie wpisanych do rejestru podmiotów prowadzących kursy, liczbie przeprowadzonych kontroli takich podmiotów oraz wysokości kar, nałożonych na nie w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości podczas kontroli.

- dane o liczbie przeprowadzonych kontroli (12 w 2014 r., 13 w 2015 r. i cztery w 2016 r.), zawarte w informacjach, były zgodne ze stanem faktycznym;
- dane o liczbie przedsiębiorców, ujętych w rejestrze podmiotów prowadzących kursy, na koniec: 2015 r. (27) i 2016 r. (29) były zgodne ze stanem faktycznym, natomiast na koniec 2014 r. (25) nie odpowiadały stanowi faktycznemu (24 podmioty wpisane do rejestru);
- dane, dotyczące wysokości kar nałożonych w wyniku kontroli w 2014 r. (0,6 tys. zł) odpowiadały stanowi faktycznemu;
- w informacji za 2016 r. podano kwotę kar nałożonych nie w wyniku kontroli, a w wyniku bieżącej weryfikacji dokumentacji. Ponadto wskazana w informacji kwota nałożonych kar (0,9 tys. zł) była niezgodna ze stanem faktycznym (1,2 tys. zł). W trakcie kontroli przekazano do Ministra Infrastruktury i Budownictwa korektę ww. informacji, wskazując w niej kwotę 1,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 263-268, 303-309, 330-333, 412)

2.9. O dokonanych w okresie objętym kontrolą dziewięciu wpisach i dwóch wykreśleniach z rejestru podmiotów prowadzących kursy Marszałek poinformował, zgodnie z art. 52 ust. 4 uoptn, Dyrektora TDT. Jednak o wpisaniu do rejestru dwóch podmiotów poinformowano Dyrektora TDT po upływie trzech miesięcy, a jednego podmiotu – po upływie trzech tygodni od dokonania wpisu. Ponadto o wykreśleniu z rejestru jednego podmiotu powiadomiono Dyrektora TDT po upływie ponad pięciu miesięcy od wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 227, 228)

2.10. W kontrolowanym okresie nie powiadamiano innych organów rejestrujących przedsiębiorców prowadzących kursy ADR o wynikach przeprowadzonych kontroli (art. 54 ust. 6 uoptn), gdyż nie kontrolowano podmiotów niewpisanych do rejestru prowadzonego przez Marszałka.

(dowód: akta kontroli str. 237-240)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) O wpisaniu do rejestru podmiotów prowadzących kursy: dwóch podmiotów poinformowano Dyrektora TDT po upływie trzech miesięcy²⁰, a jednego – po upływie trzech tygodni²¹ od dokonania wpisu. Ponadto o wykreśleniu z rejestru jednego podmiotu powiadomiono Dyrektora TDT po upływie pięciu miesięcy od wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru²². Naruszono w ten sposób art. 52 ust. 4 uoptn, z którego wynika, że ww. informacje należało przekazać niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 227-228)

Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury ds. Transportu wyjaśnił, że informacje przekazano w najszybszym możliwym terminie, który wynikał z okresowych przeciążeń osób realizujących to zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 330-333)

W ocenie NIK przekazanie ww. informacji Dyrektorowi TDT nastąpiło w wyniku wykonania czynności niewymagających szczególnego nakładu pracy. Okresowe spiętrzenie obowiązków nie może uzasadniać realizacji ustawowego obowiązku po upływie tygodni, a nawet miesięcy w sytuacji, gdy powinien on zostać wykonany niezwłocznie, a nałożenie przez ustawodawcę takiego obowiązku jest okolicznością, która powinna zostać uwzględniona w podejmowanych decyzjach

²⁰ Ośrodek Szkolenia Kierowców „A(...)” – wpis 3 lutego 2017 r., informacja z 17 maja 2017 r., Ośrodek Szkolenia Kierowców „P(...)” – wpis 12 września 2016 r., informacja z 14 grudnia 2016 r.

²¹ Ośrodek Szkolenia Kierowców „M(...)” – wpis 21 listopada 2016 r., informacja z 14 grudnia 2017 r.

²² D.Ś(...), B.Ś(...) – wykreślenie 25 stycznia 2016 r., informacja z 12 lipca 2016 r.

dotyczących zarządzania. Ponadto w ocenie NIK przekazanie ww. informacji z opóźnieniem mogło wpłynąć na rzetelność ewidencji podmiotów prowadzących kursy, prowadzonej przez Dyrektora TDT.

- 2) Dwóch (z dziewięciu w kontrolowanym okresie) wpisów do rejestru podmiotów prowadzących kursy²³ dokonano, mimo złożenia przez wnioskodawców oświadczeń o niekaralności, których treść nie uwzględniała pełnego zakresu, który powinno obejmować takie oświadczenie zgodnie z art. 50 ust. 6 w związku z art. 50 ust. 5 pkt 2 uoptn.

Zgodnie z tymi przepisami oświadczenie powinno dotyczyć braku prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo karne skarbowe, przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów. Tymczasem w jednym przypadku wnioskodawca złożył oświadczenie o niekaralności tylko „za przestępstwo popełnione umyślnie (w tym przestępstwo skarbowe)”, a w drugim – że nie był karany za przestępstwo umyślne i że nie był skazany za przestępstwa skarbowe popełnione umyślnie²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 218-226)

Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury ds. Transportu wyjaśnił, że warunkiem wpisania do rejestru jest złożenie wniosku o wpis oraz złożenie oświadczenia wynikającego z art. 50 ust. 8 i 9 uoptn.

(dowód: akta kontroli str. 330-333)

Ww. wyjaśnienie nie może zostać uznane, gdyż zgodnie z art. 50 ust. 5 pkt 2 uoptn podmiotem prowadzącym kursy może być podmiot, który nie był prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo karne skarbowe, przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów. W myśl art. 50 ust. 6 ww. ustawy niekaralność w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 5 pkt 2, powinna być potwierdzona złożeniem oświadczenia o niekaralności, zawierającego ponadto klauzulę o świadomości odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Złożenie oświadczenia, którego treść nie odnosi się do wszystkich przestępstw wymienionych w tym przepisie, uniemożliwia ustalenie, czy dany podmiot rzeczywiście nie był prawomocnie skazany za takie przestępstwa, a tym samym, czy może być podmiotem prowadzącym szkolenie.

Zgodnie z art. 50 ust. 8 uoptn z wnioskiem o wpis wnioskodawca składa oświadczenie, że m.in. znane mu są i spełnia warunki wykonywania działalności w zakresie prowadzenia kursów, określone w uoptn. Warunki te zostały określone w art. 50 ust. 4 tej ustawy. Jest to więc inne oświadczenie, złożone na podstawie innego przepisu i nie dotyczy braku skazania, o którym mowa w jej art. 50 ust. 5 pkt 2. Brak skazania stanowi przesłankę, której niespełnienie uniemożliwia prowadzenie ww. działalności, nawet w przypadku, gdy wnioskodawca spełnia warunki określone w art. 50 ust. 4 ww. ustawy. Spełnienie tej przesłanki powinno być wykazane przez wnioskodawcę, przed dokonaniem przez organ rejestrowy wpisu do rejestru, przez złożenie przez niego – pod rygorem odpowiedzialności karnej – oświadczenia, odpowiadającego pełnemu zakresowi określonemu w art. 50 ust. 5 pkt 2 ww. ustawy. Tym samym wnioskodawcy nie spełnili wszystkich wymagań do dokonania wpisu określonych w uoptn.

²³ Wpisy dokonane w realizacji wniosków: Ośrodka Kształcenia Kursowego – K(...) P(...) z 17 lutego 2015 r. i Doradztwo ADR i BHP – J(...) K(...) z 22 grudnia 2015 r.

²⁴ Wnioskodawca załączył do wniosku informację z Krajowego Rejestru Karnego o niefigurowaniu w tym rejestrze.

- 3) W przekazanej do Ministra Infrastruktury i Rozwoju informacji (o której mowa w art. 56 ust. 4 uoptn) za 2014 r.²⁵ podano niezgodną ze stanem faktycznym liczbę przedsiębiorców, ujętych na koniec roku w rejestrze podmiotów prowadzących kursy (w informacji podano, że było 25 takich podmiotów, podczas gdy faktycznie podmiotów wpisanych do rejestru było 24).

(dowód: akta kontroli str. 263)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury wyjaśnił, że powyższy błąd popełniono na skutek pomyłki.

(dowód: akta kontroli str. 303-309)

- 4) Czterech z dziewięciu dokonanych w kontrolowanym okresie wpisów do rejestru podmiotów prowadzących kursy dokonano, a zaświadczenia o ww. wpisach wydano po upływie siedmiu dni od dnia złożenia wniosku²⁶, czym naruszono – odpowiednio – art. 67 ust. 1 uosdg²⁷ i art. 217 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 216-223)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Infrastruktury ds. Transportu wynika, że przyczyną tej nieprawidłowości były okresowe przeciążenia pracą osób realizujących to zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 330-333)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

W przekazanej do Ministra Infrastruktury i Budownictwa informacji (o której mowa w art. 56 ust. 4 uoptn) za 2016 r. podano kwotę kar nałożonych nie w wyniku kontroli, a w wyniku bieżącej weryfikacji dokumentacji. Ponadto wskazana w informacji kwota nałożonych kar (0,9 tys. zł) była niezgodna ze stanem faktycznym (1,2 tys. zł). W trakcie kontroli przekazano do Ministra Infrastruktury i Budownictwa korektę ww. informacji, wskazując w niej kwotę 1,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 263-268, 303-309, 330-333, 412)

Zgodnie z art. 56 ust. 4 pkt 3 uoptn informacja powinna zawierać dane o wysokości kar nałożonych na podmioty prowadzące kursy w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości podczas kontroli. NIK zauważa, że niewskazanie, iż zostały one nałożone nie w wyniku kontroli, a w wyniku bieżącej weryfikacji dokumentacji, może wprowadzić w błąd adresata informacji co do tych okoliczności.

Ocena częściowa

Prowadzony przez Marszałka rejestr podmiotów prowadzących kursy obejmował wszystkie dane wymagane przepisami, a dane do niego wprowadzone były zgodne z danymi wynikającymi z wniosków o wpis. Wpisów do rejestru dokonywano w oparciu o wnioski i załączoną do nich dokumentację, odpowiadającą, poza dwoma przypadkami, wymogom określonym w uoptn. Ponadto czterech wpisów dokonano, a zaświadczenia o tych wpisach wydano, po upływie obowiązujących terminów. Z opóźnieniem poinformowano również Dyrektora TDT o wpisaniu do rejestru trzech podmiotów i wykreśleniu z niego jednego podmiotu.

Sprawowany przez Marszałka nadzór nad podmiotami prowadzącymi kursy polegał na przeprowadzaniu u nich kontroli i na bieżącej weryfikacji terminowości przekazywanych przez te podmioty informacji i prawidłowości wydawanych przez nie

²⁵ Pismo DIF-TD.8046.79.2015 z 17 marca 2015 r.

²⁶ Wniosek złożony 17 lutego 2015 r. – wpisu dokonano i zaświadczenie wydano 16 marca 2015 r., wniosek złożony 30 lipca 2015 r. – wpisu dokonano i zaświadczenie wydano 11 sierpnia 2015 r.), wniosek złożony 24 sierpnia 2016 r. – wpisu dokonano i zaświadczenie wydano 12 września 2016 r., wniosek złożony 9 listopada 2016 r. – wpisu dokonano i zaświadczenie wydano 21 listopada 2016 r.

²⁷ Zgodnie z tym przepisem organ prowadzący rejestr działalności regulowanej jest obowiązany dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu do tego organu wniosku o wpis wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej, dla której rejestr jest prowadzony.

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257. Zgodnie z art. 217 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni.

zaświadczeń (w wyniku takiej weryfikacji nałożono na ww. podmioty cztery kary pieniężne). Terminowo przekazywano ministrowi właściwemu ds. transportu informacje o liczbie podmiotów wpisanych do rejestru, liczbie przeprowadzonych kontroli oraz wysokości kar nałożonych w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości podczas kontroli, jednak w informacji za 2014 r. podano niezgodną ze stanem faktycznym liczbę podmiotów, a za 2016 r. – kwotę (niezgodną ze stanem faktycznym) kar nałożonych nie w wyniku kontroli, a weryfikacji dokumentacji.

3. Zarządzanie ruchem drogowym.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Fundacja Rozwoju Inżynierii Lądowej opracowała na potrzeby PRBRD raporty bezpieczeństwa ruchu drogowego za 2014 r., 2015 r. i 2016 r., które zawierały ocenę i analizę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w podziale na uczestników ruchu (kierowcy, piesi, pasażerowie), wiek ofiar, sprawcy, przyczyny zdarzeń, pory dnia, tygodnia, miesiąca. Ranking zdarzeń i ich przyczyn opiera się na podziale na powiaty i gminy oraz wskaźniki ciężkości i ryzyka. Zdarzenia podzielono na stan krytyczny, niebezpieczny, zagrożony i względnie bezpieczny. Raporty te nie zidentyfikowały zagrożeń, wynikających z przewozu towarów niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 406-408, 534-648)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że raporty bezpieczeństwa ruchu drogowego stanowią materiał do przygotowania kontroli dróg wojewódzkich, w czasie których przeprowadzono analizy organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego wszystkich uczestników ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 653-658)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury wyjaśnił, że „(...) W latach 2015-2017 (I półrocze) na drogach wojewódzkich przeprowadzono analizy organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu drogowego (w ramach przeprowadzanych kontroli dróg oraz w ramach procesu zatwierdzania projektów dla wszystkich dróg wojewódzkich na terenie Województwa Pomorskiego). W istniejących organizacjach ruchu wprowadzono liczne zmiany, mające wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu. W okresie 2015-2017 (I półrocze) do Marszałka (...), jako organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich, nie wpłynął żaden wniosek dotyczący zmiany organizacji ruchu, związany z przewozem towarów niebezpiecznych.”.

(dowód: akta kontroli str. 341-345)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 252 kontrole dróg wojewódzkich, z tego w 2015 r. – 48, w 2016 r. – 136 i w 2017 (I półrocze) – 68 kontroli, a także dokonano 867 zmian organizacji ruchu, z tego w 2015 r. – 335, w 2016 r. – 356 i w 2017 r. (I półrocze) – 176 zmian.

(dowód: akta kontroli str. 352-354)

Odpowiadając na pytanie czy w wyniku ww. kontroli zmieniono organizację ruchu lub oznakowania mające bezpośrednie znaczenie dla przewozu towarów niebezpiecznych Dyrektor Departamentu Infrastruktury wyjaśnił, że w wyniku przeprowadzonych kontroli dokonano zmian organizacji ruchu, mających wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu dla wszystkich jego użytkowników, w tym dla przewozu towarów niebezpiecznych, nie wskazał jednak konkretnych zmian, mających bezpośrednie znaczenie dla przewozu takich towarów.

(dowód: akta kontroli str. 352-354)

W trakcie kontroli nie okazano dokumentacji, potwierdzającej przeprowadzanie w okresie objętym kontrolą, w formie pisemnej, odrębnych analiz organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 341-345)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że rozporządzenie o zarządzaniu ruchem nie narzuca formy analiz organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 653-658)

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i autostrad nie powierzył Marszałkowi zarządzania ruchem na drogach krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 341-345)

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Infrastruktury wynika, że w latach 2015-2017 (I półrocze) Departament Infrastruktury nie dysponował informacjami na temat dostawców i odbiorców towarów niebezpiecznych, mapami rozmieszczenia takich podmiotów oraz tras przewozu. Dyrektor Departamentu Infrastruktury wyjaśnił, że zgodnie z art. 16 ust. 1 lit. a uoptn uczestnik przewozu towarów niebezpiecznych był obowiązany przysyłać roczne sprawozdania z działalności w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych Wojewódzkiemu Inspektorowi Transportu Drogowego (dalej: „WITD”), w związku z czym to ten organ posiadał informacje dotyczące przewozu towarów niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 352-354)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że sprawozdania przekazane PRBRD przez WITD nie wskazywały na zagrożenia wynikające z przewozu towarów niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 653-658)

3.2. Odpowiadając na pytanie czy zatwierdzane przez Marszałka projekty organizacji ruchu obowiązujące w latach 2015-2017 (I półrocze) uwzględniały wymagania określone w umowie ADR Dyrektor Departamentu Infrastruktury wyjaśnił, że ww. umowa „(...) odnosi się bezpośrednio i zawiera wymagania dotyczące wprowadzania ograniczeń wyłącznie w przejazdach przez tunele. W ciągu dróg wojewódzkich na terenie Województwa Pomorskiego, zarządzanych przez Marszałka Województwa, brak jest tego typu obiektów inżynierskich.”

(dowód: akta kontroli str. 341-345)

3.3. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Infrastruktury wynika, że w objętym kontrolą okresie:

- w projektach organizacji ruchu nie uwzględniono potrzeb parkingowych związanych z przewozem towarów niebezpiecznych – z § 161 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²⁹ wynika, że parkingi przeznaczone dla pojazdów przewożących towary niebezpieczne mogą być usytuowane w zależności od potrzeb, a w latach 2015-2017 (I półrocze) do Marszałka nie wpłynął żaden wniosek o zmianę organizacji ruchu, dotyczący parkingów na potrzeby pojazdów przewożących materiały niebezpieczne;
- do Marszałka nie wpłynął wniosek o udzielenie zgody na dłuższy postój pojazdów, przewożących materiały niebezpieczne w pobliżu miejsc zamieszkałych lub uczęszczanych przez ludzi – uoptn nie nadaje Marszałkowi kompetencji do udzielania takich zgód;
- Marszałek nie podejmował działań w celu uruchomienia na terenie województwa parkingów do awaryjnego odstawiania pojazdów, przewożących towary niebezpieczne, a Departament Infrastruktury, do którego zadań należało zarządzanie ruchem na drogach, nie posiadał danych o ilości i lokalizacji takich parkingów – usuwanie pojazdów z drogi oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych należy do zadań własnych powiatu, a działania inicjujące uruchomienie odpowiedniej liczby parkingów do awaryjnego odstawiania pojazdów

²⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

przewożących towary niebezpieczne powinien podejmować Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, upoważniony do wykonywania kontroli bezpieczeństwa przewozu drogowego towarów niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 341-345)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

W Urzędzie nie sporządzano w latach 2015-2017 (I półrocze), w formie pisemnej, odrębnych analiz organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g oraz § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 341-345)

Z wyjaśnień Sekretarza Województwa i Dyrektora Departamentu Infrastruktury wynika, że analizy takie przeprowadzono w ramach kontroli dróg i procesu zatwierdzania projektów organizacji ruchu, a z wyjaśnień Sekretarza Województwa wynika ponadto, że rozporządzenie o zarządzaniu ruchem nie narzuca formy analiz organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 341-345, 653-658)

NIK zauważa jednak, że ww. rozporządzenie wprowadza rozróżnienie pomiędzy analizami organizacji ruchu, określonymi we wskazanych wyżej przepisach, a kontrolą prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu, określoną w przepisach § 3 ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia. Brak takich odrębnych, udokumentowanych analiz – i w konsekwencji udokumentowanych wniosków z nich wynikających – w ocenie NIK może utrudniać właściwe wywiązywanie się przez Marszałka z obowiązku wynikającego z § 3 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia, tj. uwzględniania wniosków wynikających z analiz (w tym dotyczących ewentualnych zagrożeń wynikających z przewozu towarów niebezpiecznych) przy opracowywaniu (lub zlecaniu opracowania) projektów organizacji ruchu. NIK zauważa ponadto, że brak wniosków innych organów nie może wpływać na realizację przez Marszałka obowiązków wynikających z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Ocena cząstkowa

W latach 2015-2017 (I półrocze) w Urzędzie nie sporządzano, w formie pisemnej, odrębnych analiz organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z wyjaśnień Sekretarza Województwa i Dyrektora Departamentu Infrastruktury wynika, że analizy takie przeprowadzono w ramach kontroli dróg i procesu zatwierdzania projektów organizacji ruchu, co – w ocenie NIK – może utrudniać właściwe wywiązywanie się przez Marszałka z obowiązku wynikającego z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, tj. uwzględniania wniosków wynikających z analiz (w tym dotyczących ewentualnych zagrożeń wynikających z przewozu towarów niebezpiecznych) przy opracowywaniu (lub zlecaniu opracowania) projektów organizacji ruchu. Jednak w opracowanych na potrzeby PRBRD raportach bezpieczeństwa ruchu drogowego za lata 2014-2016 nie zidentyfikowano zagrożeń związanych z przewozem takich towarów. W projektach organizacji ruchu nie uwzględniano potrzeb parkingowych związanych z przewozem towarów niebezpiecznych, gdyż w kontrolowanym okresie nie wpłynął do Marszałka żaden wniosek o zmianę organizacji ruchu, dotyczący takich potrzeb.

4. Działania w ramach Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przewozu drogowego towarów niebezpiecznych.

Opis stanu
faktycznego

Koordynowanie i określanie kierunków działań administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego należało do zadań PRBRD, działającej jako wojewódzki zespół koordynacyjny w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego,

którego przewodniczącym był Marszałek. Do zadań Rady należało m.in. opracowywanie regionalnych programów poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W opracowanym w grudniu 2013 r. na zlecenie PRBRD Wojewódzkim Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego do roku 2020 „Gambit Pomorski 2020” nie zidentyfikowano zagrożeń związanych z przewozem towarów niebezpiecznych.

W okresie objętym kontrolą odbyło się łącznie 10 spotkań PRBRD, na których uczestniczyli przedstawiciele Marszałka. Na żadnym spotkaniu nie poruszono zagadnień związanych z drogowym przewozem towarów niebezpiecznych – powyższe zagadnienie nie było zgłaszane do programów posiedzeń.

(dowód: akta kontroli str. 355-404)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego Urzędu wynika, że:

- żaden z członków PRBRD, będący przedstawicielem organów, w których kompetencjach były rozwiązania komunikacyjne na drogach różnych kategorii w województwie, nie inicjował dyskusji i nie prosił o opinię PRBRD w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych. Zagadnień związanych z przewozem ww. towarów nie podnosił członek PRBRD – Pomorski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, który posiada pełną wiedzę, dotyczącą przewozu towarów niebezpiecznych (uczestnik przewozu towarów niebezpiecznych był zobowiązany przysyłać temu organowi roczne sprawozdania z działalności w ww. zakresie);
- tematy poruszane na posiedzeniach PRBRD wynikały m.in. z analizy otrzymanych raportów i bieżących informacji, dotyczących zarządzania drogami;
- corocznie Fundacja Rozwoju Inżynierii Lądowej na potrzeby PRBRD opracowywała raport bezpieczeństwa ruchu drogowego, który zawierał ocenę i analizę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Raporty te nie zidentyfikowały zagrożeń, wynikających z przewozu towarów niebezpiecznych;
- w latach 2015-2017 (I półrocze) Marszałek nie zasięgał od jednostek administracji drogowej w województwie informacji w celu zapewnienia prawidłowych, zgodnych z umową ADR i przepisami krajowymi, rozwiązań komunikacyjnych oznakowania dróg i organizacji przewozu towarów niebezpiecznych – umowa ADR zawiera wymagania dotyczące ograniczeń wyłącznie w przejazdach przez tunele, a w ciągu dróg wojewódzkich, dla których obowiązki zarządcy wykonuje Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, brak jest tego typu obiektów. W celu zapewnienia zgodnych z przepisami krajowymi rozwiązań komunikacyjnych na drogach wojewódzkich, dotyczących oznakowania dróg i organizacji ruchu drogowego, w tym przewozu towarów niebezpiecznych – prowadzone są m.in. kontrole dróg wojewódzkich. Zapewnienie prawidłowych, zgodnych z umową ADR i przepisami krajowymi, rozwiązań komunikacyjnych na drogach różnych kategorii całego województwa, dotyczących oznakowania dróg i organizacji uchu drogowego, w tym dla przewozu towarów niebezpiecznych leży w kompetencji różnych organów.

(dowód: akta kontroli str. 405-408)

Ocena częściowa

Marszałek, jako przewodniczący PRBRD, zorganizował w kontrolowanym okresie 10 spotkań Rady. Na żadnym z tych spotkań nie poruszano zagadnień związanych z drogowym przewozem towarów niebezpiecznych. Żaden z członków Rady, będący przedstawicielem organów, w których kompetencji były rozwiązania komunikacyjne na drogach w województwie, nie inicjował dyskusji i nie prosił o opinię w tym zakresie. Zagrożeń, związanych z drogowym przewozem towarów niebezpiecznych, nie zidentyfikowano również w opracowanych na potrzeby PRBRD: raportach bezpieczeństwa ruchu drogowego za lata 2014-2016 i Wojewódzkim Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego do roku 2020 „Gambit Pomorski 2020”.

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

- 1) zapewnienie rzetelnego i terminowego przekazywania właściwym organom informacji, o których mowa w art. 52 ust. 4 i art. 56 ust. 4 uoptn, a także terminowe: dokonywanie wpisów do rejestru podmiotów prowadzących kursy i wydawanie zaświadczeń o dokonanych wpisach;
- 2) dokonywanie wpisów do rejestru podmiotów prowadzących kursy jedynie podmiotów, które złożyły oświadczenia o treści obejmującej pełny zakres, wynikający z art. 50 ust. 6 w związku z art. 50 ust. 5 pkt 2 uoptn.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

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.

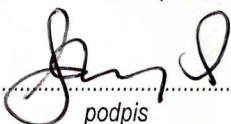
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 27 października 2017 r.

Kontroler

Andrzej Os

specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

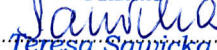
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor



WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

w Gdańsku


.....
Teresa Sawicka
podpis

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

