



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO. 410.009.01.2015

P/15/088

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/088 – wykonywanie zadań przez Transportowy Dozór Techniczny
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Marianna Rejnuś-Sałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94597 z dnia 29 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Dariusz Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97860 z dnia 1 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 2563-2564)
Jednostka kontrolowana	Transportowy Dozór Techniczny ¹ , kod pocztowy 00-613 Warszawa, ul. Tytusa Chałubińskiego 8, REGON 017231686
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Kolasa, pełniący obowiązki Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego z dniem 14 stycznia 2014 r. W okresie od 1 lutego 2003 r. był zastępcą dyrektora. W okresie od 1 lipca 2002 r. do 7 stycznia 2014 r. Dyrektorem TDT był Jan Urbanowicz. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Transportowego Dozoru Technicznego w zakresie zapewnienia bezpiecznej eksploatacji urządzeń technicznych oraz realizacji zadań dotyczących drogowego przewozu towarów niebezpiecznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK pozytywnie ocenia organizację kontrolowanej jednostki, stan i strukturę zatrudnienia oraz prowadzenie gospodarki finansowej. Zadania dozoru technicznego nad eksploatowanymi urządzeniami oraz zadania określone dla TDT w przepisach o transporcie towarów niebezpiecznych, zostały przydzielone odpowiednim jednostkom organizacyjnym i komórkom TDT. Pracownicy wykonujący czynności dozoru, posiadali wymagane kwalifikacje - wszyscy posiadali wyższe wykształcenie techniczne i legitymowali się uprawnieniami dozoru technicznego. W ramach podnoszenia kwalifikacji zawodowych, niezbędnych do wykonywania zadań inspekcyjnych, w kontrolowanym okresie wszyscy inspektorzy dokształcali się na organizowanych przez TDT szkoleniach, konferencjach oraz warsztatach. Wyposażenie niezbędne do prowadzenia badań dozorowych spełniało wymagania oraz zapewniało ich wiarygodność. Kontrolowana jednostka była dobrze przygotowana finansowo do realizacji ustawowych zadań. W latach 2012 – 2014

¹ Zwany dalej „TDT”

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

uzyskiwała przychody zapewniające finansowanie kosztów działalności, przy jednoczesnym systematycznym prowadzeniu działań celem zmniejszenia kosztów.

Jednocześnie, kontrola NIK wykazała nieskuteczny nadzór TDT nad podległymi Oddziałami Terenowymi. Stwierdzono bowiem, że Dyrektor TDT nie podjął wystarczających działań w zakresie wykonywania dozoru technicznego określonego w art. 44 ustawy o dozorze technicznym³ nad urządzeniami, dla których upłynął termin ważności decyzji zezwalających na eksploatację, a nie zostały zgłoszone przez użytkownika do badania lub wyrejestrowania. Kontrola wykazała, że w ewidencji eksploatowanych urządzeń znajdowało się ponad 37 tys. takich urządzeń (ok. 14% wszystkich urządzeń ujętych w ewidencji wg stanu na 30 czerwca 2015 r.).

Brak dostatecznego nadzoru nad podległymi Oddziałami w powyższym zakresie skutkował pozostawianiem urządzeń poza dozorem i mógł mieć wpływ na bezpieczeństwo ich pracy. Przeprowadzone w trakcie kontroli Oddziałów TDT badania doraźne kontrolne losowo wybranych przez NIK urządzeń nieposiadających ważnej decyzji wykazały bowiem, że kilka z nich było eksploatowanych, pomimo braku decyzji zezwalającej na jego użytkowanie.

Dyrektor TDT nie podejmował też wystarczających działań wobec podległych Oddziałów Terenowych w zakresie wykorzystania przez nich informacji od instytucji kontrolujących o urządzeniach, które użytkowane są pomimo, iż nie posiadają ważnej decyzji zezwalającej na eksploatację. NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o dozorze technicznym, działania zmierzające do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania urządzeń wykonują jednostki dozoru technicznego. W przypadkach określonych w art. 63 ust. 1 tej ustawy, TDT zobowiązany był do zawiadomienia właściwych organów o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez użytkowników tych urządzeń technicznych.

NIK zwraca uwagę, że wprowadzie przepisy dotyczące działalności TDT nie zobowiązują do sformalizowania zasad współpracy z jednostkami działającymi na rzecz bezpieczeństwa pracy urządzeń technicznych, to dotychczasowy zakres współpracy, mającej na celu eliminowanie z przestrzeni publicznej zagrożeń wynikających z użytkowania tego rodzaju urządzeń, jest niewystarczający. Ustalenia NIK wskazują bowiem m.in., że eksploatujący urządzenia techniczne nie zawsze wywiązują się z obowiązków dotyczących dozoru technicznego, w tym obowiązku niezwłocznego zawiadamiania TDT o każdym niebezpiecznym uszkodzeniu urządzenia lub nieszczęśliwym wypadku związanym z jego eksploatacją.

Nieskuteczny był także nadzór Dyrektora TDT nad działaniami komisji powołanej do spraw śmiertelnego wypadku z 2013 r. Kontrola wykazała, że komisja nie przeprowadziła badania jednego z urządzeń, które – zgodnie z dokumentem powołującym komisję – miało być przedmiotem badania.

Za niewystarczający NIK uznała nadzór Dyrektora TDT nad działalnością komisji sprawdzających kwalifikacje osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne. Komisje te, w okresie objętym kontrolą, stosowały niejednolite kryteria oceniania wyników egzaminów sprawdzających kwalifikacje tych osób. Dyrektor TDT przyznał, że obowiązująca w tym zakresie Procedura umożliwia ocenianie każdej części przeprowadzonych egzaminów przez komisje egzaminacyjne według przyjętych przez siebie każdorazowo kryteriów.

Zdaniem NIK, powyższe świadczy o nierównym traktowaniu zdających oraz stanowi zagrożenie powstawania mechanizmów korupcyjnych podczas prowadzenia tych egzaminów.

³ ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1125 ze zm.), zwana dalej „ustawą o dozorze technicznym”.

W ocenie NIK, wbrew art. 44 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o dozorze technicznym, po przeprowadzonych badaniach urządzeń transportowych do przewozu towarów niebezpiecznych (cysterny wykorzystywane w ruchu drogowym), TDT nie wydawał decyzji zezwalających/niezezwalających na ich eksploatację.

Kontrola wykazała ponadto niezgodności niektórych zapisów obowiązujących procedur z przepisami prawa, niezachowanie terminu złożenia oświadczeń przez wszystkich członków komisji egzaminacyjnych powołanych do przeprowadzenia egzaminu kandydatów na doradców i doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych oraz nienaliczenie w kilku przypadkach kosztów podróży służbowych stanowiących element opłaty za czynności dozorowe.

Uwagi kontroli NIK dotyczyły przeprowadzenia przez jednego inspektora zarówno oceny zgodności, jak i następnie badania technicznego urządzenia, co zdaniem NIK stwarzało sytuację konfliktu interesów. Podjęte później rozwiązania organizacyjne w celu realizacji wniosku NIK dotyczącego wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej na styku obszarów działań prowadzonych przez TDT jako jednostkę notyfikowaną oraz jako jednostkę inspekcyjną, pozwalają na stwierdzenie, że powyższy przypadek miał charakter incydentalny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przygotowanie organizacyjne TDT do realizacji zadań

1.1 Struktura organizacyjna oraz stan i struktura zatrudnienia

Opis stanu
faktycznego

Transportowy Dozór Techniczny jest specjalistyczną jednostką dozoru technicznego, podległą Ministrowi właściwemu do spraw transportu. Szczegółowy zakres działania TDT, jego struktura organizacyjna oraz tryb pracy, określone zostały w statucie⁴ oraz regulaminie organizacyjnym⁵. W skład TDT wchodzi: komórki organizacyjne i wyodrębnione stanowiska wykonujące swoje zadania w Transportowym Dozorze Technicznym z siedzibą w Warszawie, 7 Oddziałów Terenowych TDT⁶ oraz Laboratorium TDT z siedzibą w Krakowie.

Dyrektor TDT – stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego – wykonuje zadania określone w ustawie o dozorze technicznym⁷ i innych aktach prawnych. Nadzór i kierowanie podporządkowanymi stanowiskami pracy do spraw dozoru technicznego oraz wydawanie decyzji administracyjnych z zakresu wykonywanych zadań – zgodnie z ustawą o dozorze – a także w sprawach należących do zakresu działania TDT wynikających z innych obowiązujących aktów prawnych, przydzielono do realizacji zastępcy dyrektora.

Wykonywanie zadań dozoru technicznego i wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach wynikających ze sprawowania dozoru, prowadzenie ewidencji eksploatowanych urządzeń technicznych, wydawanie świadectw dopuszczenia pojazdów do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych (na podstawie

⁴ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 marca 2001 r. w sprawie nadania statutu Transportowemu Dozorowi Technicznemu (Dz. U. z 2015 r. poz. 3)

⁵ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 32/2010 Dyrektora TDT z 20 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego TDT ze zm. wprowadzonymi: aneksem Nr 1/2011 z 16 czerwca 2011 r. i aneksem nr 2/2011 z 6 września 2011 r. Regulamin ten stracił moc z dniem 1 stycznia 2014 r. poprzez wydanie zarządzenia nr 48/2013 Dyrektora TDT z 20 grudnia 2013 w ww. sprawie ze zm. wprowadzoną aneksem nr 1/2014 z dnia 13 czerwca 2014 r. i aneksem nr 2/2015 wprowadzony zarządzeniem nr 9/2015 Dyrektora TDT z 26 maja 2015 r.;

⁶ z siedzibami w: Warszawie (obejmujący swoim zakresem działania województwa mazowieckie, łódzkie i podlaskie), Lublinie (lubelskie i świętokrzyskie), Krakowie (małopolskie i podkarpackie), Katowicach (śląskie i opolskie), Gdańsku (pomorskie, kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie), Wrocławiu (dolnośląskie) oraz Poznaniu (wielkopolskie, zachodniopomorskie i lubuskie)- zwanych dalej „OT TDT” lub Oddziałami TDT”

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1125 ze zm., zwana dalej „ustawą o dozorze”;

odrębnych przepisów), szkolenie pracowników, wykonywanie zadań, o których mowa w art. 37 pkt 8-16 ustawy o dozorze, ustalanie wymagań technicznych dla dozorowanych urządzeń w zakresie projektowania, wytwarzania, napraw, modernizacji i eksploatacji, opracowywanie projektów warunków technicznych dozoru technicznego dozorowanych urządzeń, oraz prowadzenie działań windykacyjnych, należało do zadań przypisanych oddziałom TDT. Nadzór merytoryczny i organizacyjny nad pracownikami wykonującymi pracę w oddziale TDT sprawuje kierownik oddziału.

Wykonywanie zadań w zakresie czynności dozorowych i odbiorczych należało również do Wydziału Techniki. W katalogu zadań przypisanych Wydziałowi Techniki zawarto m.in.: uzgadnianie dokumentacji technicznej w zakresie urządzeń podlegających dozorowi, opracowywanie projektów warunków technicznych, przeprowadzanie procesów uprawniania przedsiębiorstw ubiegających się o uzyskanie uprawnienia TDT w zakresie wytwarzania, naprawy, modernizacji urządzeń podlegających dozorowi, przeprowadzanie inspekcji w zakresie stosowania przepisów dozoru technicznego przez uprawnione zakłady oraz przeprowadzanie kontroli w oddziałach terenowych, nadzór nad przestrzeganiem obowiązujących regulaminów, procedur, instrukcji oraz zarządzeń Dyrektora, związanych z działalnością TDT, rozpatrywanie i opiniowanie odwołań od decyzji wydanych przez Dyrektora TDT, kierowników oddziałów terenowych TDT oraz przygotowywanie projektów decyzji.

Z dniem 15 maja 2015 r. aneksem nr 1/2015 do regulaminu organizacyjnego TDT⁸, w katalogu zadań realizowanych przez Wydział Techniki ujęto zadania dotyczące m.in.: nadzoru nad całokształtem spraw dotyczących świadectw dopuszczenia pojazdów ADR wystawianych w OT TDT oraz prowadzenia spraw związanych z egzaminowaniem doradców ds. bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 7-73, 2083-2098)

Zadania TDT realizowane były przez pracowników w siedzibie TDT⁹, Laboratorium oraz w oddziałach terenowych. W latach 2012 – 2015 (I półrocze), stan zatrudnienia przedstawiał się następująco (stan na koniec okresów):

- w 2012 r. ogółem 333 pracowników, z tego 117 w Centrali, 12 w Laboratorium oraz 204 w oddziałach TDT;
- w 2013 r. ogółem 342 pracowników, z tego 123 w Centrali TDT, 12 w Laboratorium oraz 207 w oddziałach TDT;
- w 2014 r. ogółem 342 pracowników, z tego 116 w Centrali TDT, 11 w Laboratorium oraz 215 w oddziałach TDT;
- I półrocze 2015 r. ogółem 338 pracowników, z tego 114 w Centrali TDT, 11 w Laboratorium oraz 213 w oddziałach TDT.

Ze względu na zakres prowadzonej działalności w TDT wyróżnia się jednostki: inspekcyjną, certyfikującą, notyfikowaną oraz laboratorium. Działalność notyfikowaną oraz certyfikującą wykonywali głównie pracownicy Centrali TDT¹⁰, natomiast działalność inspekcyjną głównie pracownicy oddziałów terenowych¹¹. Liczba pracowników działalności inspekcyjnej wynosiła na koniec 2012 r. – 207

⁸ wprowadzonym zarządzeniem nr 9/2015 Dyrektora TDT z dnia 26 maja 2015 r.

⁹ dalej „Centrala”

¹⁰ działalność notyfikowaną wykonywali tylko pracownicy Centrali TDT, działalność TDT, jako jednostki certyfikującej w latach 2012 – 2013 wykonywali tylko pracownicy Centrali TDT, a w latach 2014-2015 I półrocze w jednostce certyfikującej zatrudnionych było (poza pracownikami Centrali) również po jednym pracowniku w OT TDT w Katowicach i Poznaniu.

¹¹ Stan zatrudnienia inspektorów dokonujących czynności dozoru wynosił na koniec: 2012 r. 169, 2013 r. - 170, 2014 r. 178 i na koniec I półrocza 2015 r. 176 pracowników

(w tym specjalistycznych 188), na koniec 2013 r. – 208 (186), na koniec 2014 r. 211 (189) i na koniec I półrocza 2015 r. – 208 osób (186) i stanowiła odpowiednio 62,2%, 60,1%, 61,7% oraz 61,5% ogólnej liczby osób zatrudnionych w TDT. Udział inspektorów dokonujących czynności dozoru (pracowników specjalistycznych) w ogólnej liczbie zatrudnionych wynosił w kolejnych okresach odpowiednio: 56,5%, 54,4%, 55,3% i 55,0%. W poszczególnych oddziałach terenowych liczba inspektorów wynosiła od 17 do 38. Liczba inspektorów w poszczególnych oddziałach była związana z ilością dozorowanych urządzeń oraz zadań realizowanych przez te oddziały¹².

(dowód: akta kontroli str. 187-193)

Inspektorzy TDT, wykonujący czynności dozoru, posiadali wymagane kwalifikacje. Wszyscy pracownicy specjalistyczni posiadali wyższe wykształcenie techniczne i legitymowali się uprawnieniami dozoru technicznego. W ramach podnoszenia przez pracowników kwalifikacji zawodowych, niezbędnych do wykonywania zadań inspekcyjnych – realizując zadanie ustalone w art. 44 ust. 1 pkt 5 ustawy o dozorze – prowadzone były szkolenia pracowników TDT. W kontrolowanym okresie wszyscy inspektorzy TDT wykonujący czynności dozоровe uczestniczyli w szkoleniach/konferencjach/warsztatach (w ilości od 1 do 19). Przeprowadzone szkolenia obejmowały zagadnienia związane z zadaniami realizowanymi przez TDT. Tematyka tych szkoleń dotyczyła m.in. przewozów towarów niebezpiecznych¹³, funkcjonowania i rozwoju kolei linowych w Polsce¹⁴, bezpieczeństwa eksploatacji dźwignic¹⁵, badań urządzeń do podawania płynnej mieszanki betonowej pod ciśnieniem, zainstalowanych na pojazdach drogowych¹⁶, badań cystern kriogenicznych oraz problemów eksploatacyjnych zbiorników z izolacją próżniową¹⁷. Pracownicy specjalistyczni uzyskiwali również nowe specjalności dozоровe. W latach 2012 – 2015 (I półrocze) dodatkowe uprawnienia uzyskało 136 inspektorów, którzy zdobyli łącznie 221 nowych uprawnień. Kryteriami kierowania pracownika na szkolenia były m.in. – według wyjaśnienia Dyrektora TDT – analiza wykonanych badań inspekcyjnych, struktura zatrudnienia w Oddziale TDT, kwalifikacje i predyspozycje pracownika, obciążenie inspektorów w zakresie badań poszczególnych grup urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 194-287, 2083-2098, 2356-2368)

W kontrolowanym okresie pracownicy TDT wykonujący czynności dozоровe posiadali upoważnienia wydane przez Dyrektora TDT do załatwiania w jego imieniu spraw związanych z działalnością TDT na podstawie ustawy o dozorze technicznym oraz ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych¹⁸. Według aktualnych upoważnień:

- kierownik Wydziału Techniki¹⁹ upoważniony był do załatwiania spraw w imieniu Dyrektora TDT podczas jego nieobecności, związanych z działalnością TDT oraz wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń we wszystkich sprawach załatwianych na podstawie m.in. ustawy o dozorze i ustawy

¹² 17 pracowników w OT TDT w Lublinie w 2013 r. – ilość dozorowanych urządzeń 12.227, ilość wykonanych badań 10.071 (w tym bez badań zbiorników LPG 6.027), 38 pracowników w OT TDT w Gdańsku w 2014 r. – ilość dozorowanych urządzeń 38.795, ilość wykonanych badań 342.644 (w tym bez zbiorników LPG 20.557)

¹³ konferencje przeprowadzane w latach 2012 – 2013 i 2015, w której uczestniczyło łącznie 107 inspektorów

¹⁴ konferencja zorganizowana w 2015 r., w której uczestniczyło 24 inspektorów

¹⁵ 40 inspektorów w 2014 r.;

¹⁶ 24 inspektorów w 2014 r.

¹⁷ 20 inspektorów w 2015 r.

¹⁸ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 227, poz. 1367 ze zm.).

¹⁹ Upoważnienie wydane 12 czerwca 2014 r. zmienione poprzez wydanie upoważnienia w dniu 11 grudnia 2014 r. w zakresie jak poprzednie z dodaniem spraw załatwianych na podstawie ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo ruchu drogowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)

o przewozie towarów niebezpiecznych, ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz aktów wykonawczych do ww. ustaw;

- kierownicy OT TDT²⁰ upoważnieni zostali do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń oraz załatwiania spraw w imieniu Dyrektora TDT związanych z działalnością TDT na terenie działania swoich oddziałów terenowych, na podstawie ustawy o dozorze i ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych oraz aktów wykonawczych do ww. ustaw;
- inspektorzy zastępujący kierowników OT TDT podczas ich nieobecności, upoważnieni byli do czynności wymienionych w upoważnieniu kierowników oraz do wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 14 ust. 1 i art. 18 ust. 1-3 ustawy o dozorze w zakresie zgodnym z posiadanymi uprawnieniami;
- inspektorzy w OT TDT upoważnieni byli do wydawania/cofania decyzji administracyjnych na podstawie art. 14 ust. 1 i art. 18 ust. 1-3 ustawy o dozorze w zakresie zgodnym z posiadanymi uprawnieniami. Wcześniejsze upoważnienie z 2013 r. dotyczyło wydawania tylko pozytywnych decyzji, decyzje negatywne zastrzeżone były do kompetencji kierownika OT TDT;
- w poszczególnych OT wyznaczony inspektor do podpisywania świadectw ADR w przypadku nieobecności Kierownika OT TDT i inspektora zastępującego Kierownika OT TDT upoważniony był do wydawania na terenie oddziału świadectw ADR oraz do wydawania/cofania decyzji administracyjnych na podstawie art. 14 ust. 1 i art. 18 ust. 1 - 3 ustawy o dozorze w zakresie zgodnym z posiadanymi uprawnieniami.

(dowód akta kontroli str. 288-322)

W TDT obowiązywała Procedura nr PJ-07-01 „Wypożyczenie kontrolno – pomiarowe”²¹, której celem było zapewnienie, że wyposażenie stosowane w trakcie inspekcji, będzie spełniało niezbędne wymagania w czasie użytkowania, oraz zapewni uzyskanie dobrej jakości wykonywanych czynności inspekcyjnych. Wyznaczony pracownik w OT TDT sprawował nadzór nad przechowywaniem i konserwacją przyrządów będących w posiadaniu jednostki oraz odpowiadał m.in. za: przyjmowanie i prowadzenie ewidencji przyrządów kontrolno – pomiarowych w OT TDT, przechowywanie kopii świadectw wzorcowania przyrządów i za ocenę przydatności przyrządów oraz ich klasyfikację i kierowanie do likwidacji. Pomiaru kontrolne wykonywane podczas czynności inspekcyjnych mogły być realizowane wyłącznie przyrządami oznakowanymi, posiadającymi aktualną ważność wzorcowania.

(dowód: akta kontroli str. 1432-1445)

Dyrektor TDT poinformował, że ustalenie zakresu (rodzaju) urządzeń pomiarowych umożliwiających rzetelne wykonanie badań i pomiarów wymaganych przed wydaniem decyzji o zezwolenie na eksploatację, przebiega w następujący sposób: inspektor po otrzymaniu wniosku o wykonanie badania zapoznaje się z dokumentacją i zapisami protokołów z badań dotyczących urządzenia. Warunki techniczne dozoru technicznego stanowiące wymagania odniesienia dla danego rodzaju urządzeń oraz zapisy w protokołach i dokumentacji urządzenia pozwalają ustalić szczegółowy zakres czynności do wykonania podczas badania urządzenia. Przyrządy pomiarowe, badawcze dobierane są do pomiarów i badań, które mają być wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 2051-2056)

²⁰ Upoważnienia wydane 17 grudnia 2014 r.

²¹ Obowiązuje od 16 czerwca 2006 r., obecnie wersja 4 wydana 18 listopada 2008 r.

1.2 Prowadzenie ewidencji eksploatowanych urządzeń technicznych

Ewidencja urządzeń technicznych zarejestrowanych w TDT prowadzona była w Oddziałach Terenowych TDT w programie informatycznym „Transdozór”. Aktualizacji dokonywali pracownicy w sytuacji wprowadzenia/rejestracji lub wykreślenia/wyrejestrowania urządzenia technicznego, a także poprzez wprowadzenie danych dotyczących przeprowadzonych przez inspektorów TDT badań technicznych. W TDT nie opracowano odrębnej procedury dotyczącej aktualizacji ewidencji. Według stanu na 30 czerwca 2015 r. w ewidencji ujętych było łącznie 262,2 tys. szt. urządzeń technicznych, w tym 150,6 tys. szt. objętych dozorem pełnym i 111,6 tys. szt. dozorem ograniczonym. Ewidencja zawierała m.in.: nr ewidencyjny nadawany przez TDT, dane dotyczące przedsiębiorcy/użytkownika urządzenia, datę rejestracji, rodzaj przeprowadzonych badań z ich zakresem i datą wykonania oraz termin i zakres następnych badań. Stosowana aplikacja „Transdozór” nie pozwalała pracownikom OT TDT na proste wygenerowanie czy filtrowanie urządzeń w celu uzyskania wykazu urządzeń technicznych bez aktualnych badań technicznych. Na potrzeby niniejszej kontroli informatycy TDT wygenerowali z ewidencji katalog urządzeń, dla których minął termin ważności decyzji zezwalającej na eksploatację. Katalog ten zawierał łącznie 37,2 tys. urządzeń technicznych, co stanowiło 14% wszystkich urządzeń ujętych w ewidencji na dzień 30 czerwca 2015 r. Weryfikacja danych ujętych w wykazie z dokumentacją techniczną znajdującą się w Oddziałach TDT wykazała, że nieznaczna część urządzeń (ok. 5%) ujętych w ewidencji jako nieposiadających ważnych decyzji, faktycznie decyzje te posiadała. W wygenerowanym wykazie były także urządzenia posiadające ważne badania okresowe.

Kierownicy kontrolowanych Oddziałów Terenowych TDT wskazywali, że w badanym okresie o wszelkich problemach wynikających z funkcjonowania programu wielokrotnie informowali Centralę TDT, zwracając uwagę na jego niedoskonałości i potrzebę stworzenia nowego systemu, który byłby dostosowany do potrzeb TDT.

W drugiej połowie 2013 r. w wyniku kontroli przeprowadzonej przez TDT w Oddziałach TDT w zakresie poprawności wypełniania zapisów zawartych w procedurach dotyczących przeprowadzania badań urządzeń transportu bliskiego oraz urządzeń ciśnieniowych, do Kierowników OT TDT²² skierowano zalecenie dotyczące monitorowania w aktualnie dostępny sposób ważności badań technicznych nadzorowanych urządzeń, a w sytuacji stwierdzenia znacznego przekroczenia terminów badań, przeprowadzenia badania doraźnego kontrolnego. Jedynie OT TDT w Lublinie podjął w 2013 r. udokumentowane działania zmierzające do realizacji wniosku pokontrolnego. Dyrektor TDT w trakcie niniejszej kontroli (19 czerwca i 30 lipca 2015 r.) wystosował pisma/e-maile do Kierowników OT TDT z prośbą o podjęcie działań mających na celu informowanie użytkowników urządzeń nieposiadających ważnych badań o konieczności zgłaszania urządzeń do badań. Kontrola przeprowadzona w Oddziałach Terenowych TDT wykazała, że w okresie od czerwca do sierpnia 2015 r. Oddziały Terenowe przekazały do kilkudziesięciu użytkowników pisma informujące o urządzeniach bez ważnych decyzji zezwalających na eksploatację i konieczności zgłoszenia urządzenia do badania, a w przypadku nieeksploatowania urządzenia, zgłoszenia do wyrejestrowania z ewidencji.

Poza wyżej wymienionymi działaniami, nie podejmowano czynności zmierzających do aktualizacji ewidencji urządzeń technicznych.

²² Pismem z 6 listopada 2013 r. do Kierownika OT TDT w Lublinie, 17 grudnia 2013 r. do OT TDT w Poznaniu, 30 stycznia 2014 r. do OT TDT w Gdańsku, 19 lutego 2014 r. do OT TDT we Wrocławiu i w Krakowie

Dyrektor TDT wyjaśnił m.in., że w ewidencji znajduje się około 250 tys. urządzeń technicznych i ze względu na ograniczone możliwości kadrowe nie jest możliwe bieżące monitorowanie przez inspektorów TDT wszystkich urządzeń, które figurują w systemie i nie posiadają już ważnych badań. Inspektorzy TDT podczas badań urządzeń informują użytkowników m.in. o konieczności rejestracji i badań wszystkich urządzeń technicznych. Od 2014 r. podjęto działania zmierzające do opracowania systemu umożliwiającego sprawne i efektywne zarządzanie ewidencją eksploatowanych urządzeń technicznych, w tym m.in. rozwiązania systemowe dotyczące przypominania klientom o zbliżającym się terminie zakończenia ważności decyzji z linkiem do systemu umożliwiającego złożenie wniosku o realizację usługi. Z systemu będzie możliwość generowania przypomnień, upomnień i wydawanie decyzji wstrzymujących eksploatację urządzeń technicznych, które nie zostały poddane w odpowiednim terminie badaniom technicznym.

W lipcu 2015 r. opracowano dokument: „Analiza procesów biznesowych”, który stanowi materiał wyjściowy do podjęcia dalszych działań mających na celu zakup i wdrożenie zintegrowanego systemu informatycznego w kolejnych latach.

(dowód akta kontroli str. 323-333, 504-505, 1145-1146, 1589-1658, 2035-2045, 2061-2069, 2120—2211)

Zgodnie z zapisami rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 20 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji specjalistycznych urządzeń ciśnieniowych²³ podlegające pełnemu dozorowi TDT zbiorniki LPG zamontowane na stałe w pojazdach samochodowych, nie były wprowadzane do ewidencji eksploatowanych urządzeń. Wykonywane przez TDT badania odbiorcze na etapie produkcji zbiorników LPG stanowiły ponad 80% wszystkich wykonywanych przez inspektorów badań (w 2014 r. TDT wykonał łącznie 566,9 tys. badań, w tym 462,7 tys. badań zbiorników LPG, w I półroczu 2015 r. odpowiednio: 335,9 tys. i 287,3 tys.). Badania prowadzono zgodnie z wymaganiami ww. rozporządzenia, w oparciu o Regulamin nr 67 Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych²⁴. Tryb działania inspektorów TDT określała Procedura nr PJ-06-09 „Przeprowadzanie badań urządzeń ciśnieniowych”. Badaniom podlegały partie produkcyjne zgłaszane do badania przez producenta. Badanie serii produkcyjnej obejmowało m.in. próby rozciągania i zginania, kontrolę radiograficzną, badanie makroskopowe, kontrolę spoin - przeprowadzane na 1 zbiorniku z serii²⁵ oraz ciśnieniową próbę hydrauliczną każdego zbiornika z serii produkcyjnej. Ponadto 1 z 500 losowo wybranych zbiorników LPG podlegał badaniom niszczącym. Z wykonanych badań inspektor sporządzał protokół zbiorczy z badania odbiorczego partii zbiorników LPG, który zawierał informacje o wykonanych czynnościach. Do protokołu dołączano protokoły i poświadczenia z badań dodatkowych. Na podstawie protokołu zbiorczego wystawiano protokół z badania dla każdego zbiornika indywidualnie oraz decyzję zezwalającą na eksploatację.

(dowód: akta kontroli str. 334-389, 2120-2134, 2574-2575, 2580-2597, 2661-2673)

²³ Dz. U. z 2014, poz. 1465

²⁴ stanowiącym załącznik do Porozumienia dotyczącego przyjęcia jednolitych wymagań technicznych dla pojazdów kołowych, wyposażenia i części, które mogą być stosowane w tych pojazdach, oraz wzajemnego uznawania homologacji udzielonych na podstawie tych wymagań, sporządzonego w Genewie dnia 20 marca 1958 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 104, poz. 1135 i 1136)

²⁵ Według Regulaminu nr 67 seria zbiorników oznacza nie więcej niż 200 zbiorników tego samego typu wyprodukowanych kolejno na tej samej linii produkcyjnej.

1.3 Podejmowane przez TDT działania dla zapewnienia bezpiecznej obsługi i eksploatacji urządzeń technicznych

W działalności inspekcyjnej TDT stosowane są procedury dotyczące m.in.: trybu i sposobu przeprowadzania i dokumentowania badań (np. PJ-06-02 „Przeprowadzanie badań urządzeń transportu linowego”, PJ-06-03 „Przeprowadzanie badań urządzeń transportu bliskiego”), rodzajów dokumentów z inspekcji (PJ-12-01 „Sprawozdania i dokumenty z inspekcji”), postępowania w przypadku awarii oraz nieszczęśliwych wypadków przy eksploatacji urządzeń technicznych (PJ-06-12), kwalifikowania osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne (PJ-06-10), procesu windykacji należności, zasad i trybu umarzania wierzytelności TDT.

W procedurach określano m.in. opis czynności oraz sposób postępowania przy ich wykonywaniu, kompetencje i odpowiedzialność pracowników realizujących zadania, wzory niezbędnych dokumentów.

W procedurze PJ-12-01 „Sprawozdania i dokumenty z inspekcji” zamieszczono m.in. zapis o dokonaniu przez osoby wyznaczone przez Kierownika Oddziału TDT weryfikacji protokołów/sprawozdań/raportów z oceny, w ciągu dwóch tygodni od daty ich wystawienia. W TDT stosowana jest praktyka sporządzania protokołów z badania technicznego i wydawania decyzji w sprawie zezwolenia na eksploatację urządzeń w dniu wykonania badań.

Dyrektor TDT wyjaśnił, że weryfikacja protokołów z badania odbywa się (przez kompetentnych pracowników, co najmniej starszych inspektorów, którzy posiadają uprawnienia do sprawowania dozoru technicznego w danym zakresie) pod względem formalnym i merytorycznym. W przypadku weryfikacji z wynikiem negatywnym zostałyby podjęte działania korekcyjne, korygujące lub zapobiegawcze polegające przede wszystkim na szkoleniach. W sytuacjach stwierdzenia błędów mających wpływ na wynik badania, po którym wydano decyzję zezwalającą na eksploatację, podjęte byłyby odpowiednie działania w ramach nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji ostatecznych, określonych w ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁶. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono negatywnego wyniku weryfikacji protokołu sporządzonego przez inspektora TDT.

(dowód: akta kontroli str. 423-424, 431-434, 444-447, 459-464, 483-484, 494-495, 503-504, 2356-2442, 2670-2673)

W procedurze PJ-06-10 „Kwalifikowanie osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne” przewidziano możliwość przeprowadzenia egzaminu teoretycznego w formie pisemnej i ustnej lub tylko ustnej. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 lipca 2001 r. w sprawie trybu sprawdzania kwalifikacji wymaganych przy obsłudze i konserwacji urządzeń technicznych, egzamin z wiedzy teoretycznej przeprowadzany jest w formie ustnej.

(dowód: akta kontroli str. 514-563, 2372-2375)

W procedurach dotyczących badań urządzeń: SUT, UTB oraz UTL nie określono szczegółowego zakresu przeprowadzanych badań odbiorczych, okresowych lub doraźnych eksploatacyjnych. W procedurach dotyczących przeprowadzania i dokumentowania m. in. badań urządzeń ciśnieniowych i urządzeń do napełniania i opróżniania zbiorników transportowych, określono obowiązek dokumentowania zakresu przeprowadzonego badania.

²⁶ Dz. U z 2013 r., poz. 267 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 2670-2673)

Zgodnie z Procedurą nr PJ-06-12 „Postępowanie w przypadku awarii oraz nieszczęśliwych wypadków przy eksploatacji urządzeń technicznych”, Dyrektor TDT powołuje komisje ds. wypadku oraz komisje ds. analizy przyczyn wypadku oraz odpowiada za nadzór nad przestrzeganiem postanowień procedury.

Kontrola wybranych w Oddziałach TDT akt postępowania (po 10 z każdego Oddziału) w sprawach awarii urządzeń technicznych i nieszczęśliwych wypadków związanych z ich eksploatacją wykazała, że każdorazowo powoływano komisje ds. awarii/wypadków w celu ustalenia ich przyczyn oraz określenia działań zapobiegawczych. Komisje ustalały zakres dokumentacji wymaganej do przeprowadzenia badań doraźnych powypadkowych lub poawaryjnych oraz zakres tych badań. W każdym przypadku komisje przeprowadziły badanie doraźne urządzenia oraz ustalały jego stan techniczny. Wszystkie czynności dokonane podczas badań zostały opisane w protokołach z badań. Komplet dokumentów dotyczących wypadku lub awarii wysyłało do TDT. Protokoły z badania urządzeń stanowiły podstawę do analizy przyczyn awarii lub wypadku i wprowadzenia wynikających z nich działań zapobiegawczych. Każdorazowo ustalono przyczynę awarii/wypadku, odnotowując powyższy fakt w stosownym protokole. Na podstawie danych dotyczących zdarzeń (nieszczęśliwych wypadków i niebezpiecznych uszkodzeń) zgłoszonych w poszczególnych latach, w TDT sporządzano w lutym każdego roku dokument pt. „Analiza nieszczęśliwych wypadków i niebezpiecznych uszkodzeń urządzeń technicznych dotycząca zdarzeń z poprzedniego roku”. W opracowaniu przedstawiano m.in. dane ilościowe, charakterystykę nieszczęśliwych wypadków/awarii, skutki i przyczyny tych zdarzeń oraz opis zdarzeń związanych z nieszczęśliwymi wypadkami z podziałem na rodzaje urządzeń technicznych objętych dozorem technicznym TDT. Powyższe dane porównywano z danymi za poprzedni rok. W kontrolowanym okresie do TDT wpłynęło łącznie 447 zgłoszeń o awarii/wypadku urządzeń technicznych, w tym: 117 w 2012 r.; 137 w 2013 r., 123 w 2014 r. oraz 70 w I półroczu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 390-408, 415-447, 692-720, 2099-2115, 2238, 2696-2792)

Kontrola przeprowadzona w Oddziałach TDT wykazała, że po przeprowadzeniu badań dozоровych (doraźnych eksploatacyjnych, poawaryjnych, powypadkowych) urządzeń transportowych do przewozu towarów niebezpiecznych (cysterny wykorzystywane w ruchu drogowym), nie zostały wydane decyzje zezwalające na eksploatację (w przypadku pozytywnego wyniku badania) lub niezezwalające na eksploatację (w przypadku negatywnego wyniku badania). Stosowana w TDT Instrukcja dotycząca przeprowadzania badań zbiorników, w tym cystern do transportu towarów niebezpiecznych, jako końcowy dokument badania cysterny przewidywała protokół z badania urządzenia transportowego do przewozu towarów niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 2657-2660, 2670-2673, 2696-2792)

Od marca 2015 r. w TDT obowiązuje Procedura w zakresie sprawdzania dokumentacji urządzeń technicznych²⁷, w której określono m.in. definicje:

- naprawy – oznacza przywrócenie zdolności użytkowej urządzenia technicznego, wymagające zastosowanie technologii naprawy, a nie polegające tylko na wymianie zużytych elementów/podzespołów w tym urządzeniu i zastąpieniu ich elementami/podzespołami nowymi;
- modernizacji – oznacza zmiany wprowadzone w urządzeniu technicznym, wymagające zastosowania technologii lub wprowadzenia zmian

²⁷ Procedura nr PJ-06-13 zatwierdzona 27 lutego 2015 r. przez Dyrektora TDT

konstrukcyjnych, jednakże niezwiększające ryzyka eksploatacji tego urządzenia oraz niemierzającego do jego modyfikacji, w myśl rozporządzeń wdrażających do prawa krajowego dyrektywy UE lub WE.

Wcześniejsza procedura obowiązująca od czerwca 2006 r. (wersja z 27 listopada 2008 r.) nie definiowała ww. pojęć.

Dyrektor TDT w sprawie stosowanych kryteriów kwalifikujących czynności do naprawy lub modernizacji w latach 2012 – 2015 (do 9 marca) wyjaśnił, że dozór techniczny przez naprawę zawsze rozumiał czynności związane z przywróceniem zdolności użytkowej urządzenia, a przez modernizację czynności mające na celu zastosowanie zmian konstrukcyjnych w celu ulepszenia urządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1368-1384, 2099-2115)

1.4 Zakres i skuteczność współpracy z innymi służbami w realizacji dozoru technicznego

W kontrolowanym okresie obowiązywały następujące porozumienia TDT z innymi jednostkami, dotyczące współpracy w zakresie realizacji zadań dozoru technicznego:

- zawarte w dniu 24 października 2008 r. z Wojskowym Dozorem Technicznym, mające na celu poprawę bezpieczeństwa eksploatacji urządzeń technicznych oraz wzmocnienie i usprawnienie współpracy specjalistycznych jednostek dozoru technicznego. W porozumieniu przewidziano m.in. wspólne działania na rzecz ograniczenia zagrożeń stanowiących źródła wypadków i awarii związanych z użytkowaniem urządzeń, wzajemne uznawanie zaświadczeń kwalifikacyjnych uprawniających do obsługi i konserwacji urządzeń technicznych, podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników,
- zawarte w dniu 24 stycznia 2014 r. z Urzędem Dozoru Technicznego i Wojskowym Dozorem Technicznym, celem którego była najefektywniejsza realizacja zadań jednostek dozoru technicznego przy jednoczesnym zapewnieniu najwyższego poziomu bezpieczeństwa eksploatacji urządzeń technicznych. Strony zobowiązały się do wzajemnego uznawania zaświadczeń kwalifikacyjnych wydawanych na podstawie ustawy o dozorcze i wzajemnego uznawania uprawnień wydawanych na podstawie art. 9 ww. ustawy. Strony zadeklarowały również m.in.: wymianę doświadczeń i informacji dotyczących urządzeń, które mogą stwarzać zagrożenie, skutków uszkodzeń tych urządzeń oraz oceny stopnia zagrożenia stwarzanego przez te urządzenia i ograniczenie zagrożeń, stanowiących źródła wypadków i awarii związanych z urządzeniami technicznymi, jak również popularyzowanie zagadnień związanych z bezpieczną pracą urządzeń technicznych,
- przyjęta w dniu 25 kwietnia 2014 r. deklaracja współpracy z Polskim Rejestrem Statków S.A. Strony zadeklarowały wolę wzajemnej współpracy (świadczenia usług) m.in. w zakresie: wzajemnego honorowania uprawnień zakładów przygotowujących do przeglądów/badań kontenerów – cystern będących w eksploatacji, przeglądów okresowych (badań) kontenerów – cystern do przewozów towarów niebezpiecznych, wykonywanie ekspertyz i udzielania konsultacji technicznych w szerszym zakresie zgodnie z kompetencjami oraz innych usług wynikających z doraźnym potrzeb,
- zawarte w dniu 14 września 2005 r. porozumienie z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego. Strony zobowiązały się do prowadzenia i organizowania wspólnych przedsięwzięć mających na celu zapewnienie skutecznej kontroli spełnienia wymagań wprowadzonych do obrotu ciśnieniowych urządzeń transportowych, prawidłowość oznakowania oraz dotyczącej ich dokumentacji. Współdziałanie obejmowało m.in. wspólne kontrole w uzgodnionym wcześniej miejscu, terminie i zakresie.

Ponadto, w kontrolowanym okresie w ramach działań realizowanych przez TDT z innymi służbami na rzecz bezpieczeństwa pracy urządzeń podjęto prace w ramach trójstronnego zespołu ds. zaświadczeń kwalifikacyjnych wydawanych przez organy dozoru technicznego. W trakcie prac nad ustaleniem zasad uznawania przez poszczególne jednostki dozoru technicznego, kwalifikacji zawodowych nabytych i uprawnień potwierdzonych wydanymi zaświadczeniami kwalifikacyjnymi, imiennymi zezwoleniami lub świadectwami kwalifikacyjnymi, realizowanymi przez wspólny zespół roboczy jednostek dozoru technicznego ds. zaświadczeń kwalifikacyjnych, w lutym 2013 r. TDT zgłaszał uwagi odnośnie możliwości wzajemnego uznawania nabytych kwalifikacji zawodowych i uprawnień w świetle zapisów w ustawie o dozorcze technicznym. Pomimo przedstawienia we wrześniu 2013 r. przez UDT propozycji nowelizacji ustawy o dozorcze technicznym, zespół zakończył działalność bez uzgodnienia wspólnego stanowiska i zasad postępowania.

Dyrektor TDT wyjaśniając przyczyny zmiany stanowiska w kwestii prawnej możliwości zawarcia porozumienia o wzajemnym uznawaniu zaświadczeń i uprawnień podał m.in., że obowiązujące przepisy nie zabraniają wzajemnego uznawania zaświadczeń kwalifikacyjnych w zakresie obsługi i konserwacji oraz w zakresie uprawnień do wytwarzania/naprawy/modernizacji urządzeń technicznych, o ile dotyczy to urządzeń tzw. ogólnego przeznaczenia, tzn. urządzeń, które tylko ze względu na miejsce pracy podlegają dozorowi UDT, TDT lub WDT.

(Dowód: akta kontroli str. 613-691, 1024-1025, 2571-2573, 2580-2588)

W kontrolowanym okresie do TDT wpłynęło łącznie 25 informacji z: Państwowej Inspekcji Pracy, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Urzędu Celnego i Komendy Powiatowej Policji o podejrzeniu użytkowania urządzeń technicznych bez ważnych decyzji wydanych przez TDT i wykonania modernizacji urządzenia technicznego podlegającego dozorowi technicznemu bez wymaganych uprawnień i uzgodnienia z TDT. We wszystkich przypadkach TDT udzielał ww. instytucjom odpowiedzi po działaniach zmierzających do wyjaśnienia poszczególnych spraw. Podejmowano działania dotyczące m.in. przeprowadzania u użytkowników urządzeń technicznych badań dozorowych zakończonych wydaniem decyzji zezwalającej lub niezezwalającej na użytkowanie danego urządzenia, kierowania pism do użytkowników informujących ich, iż urządzenia winny być zgłoszone pod dozór techniczny TDT, a eksploatacja jest możliwa po otrzymaniu pozytywnej decyzji TDT. W dwóch sprawach, TDT nie był organem właściwym do wydania decyzji (właściciel wystąpił o przedłużenie świadectwa zdolności żeglugowej do organu państwa członkowskiego innego niż RP i w drugim przypadku – czynności nad zbiornikami magazynowymi sprawuje UTD). W innych przypadkach m.in.:

- skierowano zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z przeprowadzoną modernizacją urządzenia technicznego m.in. bez wcześniejszego uzgodnienia go z TDT oraz o eksploataowaniu cysterny ciśnieniowej (biorącej udział w wypadku) bez ważnej decyzji TDT, a po badaniu doraźnym wydano wynik negatywny;
- urządzenie nie kwalifikowało się do przyjęcia pod dozór techniczny TDT (cysterna wykonana z tworzywa sztucznego) lub nie podlegało dozorowi technicznemu przez TDT;
- podczas badania dozorowego urządzenia techniczne nie były eksploatowane, a właściciele urządzeń wyjaśnili, że nie będą ich użytkować;
- właściciele/użytkownicy urządzeń złożyli wnioski o rejestrację, a po przeprowadzonych badaniach urządzeń z wynikiem pozytywnym, Dyrektor TDT wydał decyzje zezwalające na ich eksploatację;

- po przeprowadzonych badaniach wyciągu narciarskiego wydał decyzję zezwalającą na jego eksploatację.

(dowód: akta kontroli str. pkt. 448-513, 2070-2082)

Dyrektor TDT wyjaśnił, że w ocenie TDT współpraca ze służbami działającymi na rzecz bezpiecznej eksploatacji urządzeń technicznych prowadzona jest w sposób prawidłowy, a informacje przekazywane do TDT są weryfikowane i sprawdzane. Na podstawie przepisów ustawy o dozorze (m.in. art. 37 pkt. 13) do zakresu działań TDT należy współpraca z instytucjami polskimi i zagranicznymi w zakresie działań zmierzających do harmonizacji przepisów dozoru technicznego z wymaganiami UE i przepis ten nie obliuguje, ani nie określa żadnych dodatkowych czynności. Dyrektor wskazał również, że wykonywanie dodatkowych czynności w zakresie współpracy generuje dodatkowe koszty oraz konieczność oddelegowania dodatkowych pracowników TDT dla tych potrzeb, co w obecnej sytuacji jest niemożliwe m.in. ze względu na zaangażowanie pracowników TDT do czynności związanych z budową Terminalu LNG w Świnoujściu.

(dowód: akta kontroli str. 2356-2368)

W kontrolowanym okresie brak było regulacji systemowych dotyczących wymiany informacji pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo lub uczestniczącymi w organizacji przewozu towarów niebezpiecznych. Według danych Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz Inspekcji Transportu Drogowego²⁸ w latach 2012 – 2014:

- w rejestrach Policji odnotowano 58 zdarzeń z udziałem pojazdów przewożących towary niebezpieczne, w wyniku których nastąpiła szkoda w mieniu, ludziach lub środowisku,
- ewidencja Państwowej Straży Pożarnej zawierała 98 takich przypadków, z czego 39 zdarzeń było zgodne z rejestrami Policji,
- przewoźnicy złożyli do Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego 38 raportów powypadkowych, o których mowa w art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych²⁹,
- użytkownicy cystern do przewozu towarów niebezpiecznych, podlegających dozorowi technicznemu, powiadomili TDT o niebezpiecznym uszkodzeniu urządzenia lub nieszczęśliwym wypadku związanym z jego eksploatacją – na podstawie art. 19 ustawy o dozorze technicznym – w 11 przypadkach, o których poinformowano inspekcję transportu drogowego,
- badania nadzwyczajne powypadkowe wykonano przez TDT dla wszystkich urządzeń, dla których zgłoszono udział w zdarzeniu drogowym, w 10 przypadkach (z 11) zakończyły się wynikiem negatywnym,
- TDT nie informowało innych organów o wynikach badań powypadkowych zbiorników (cystern) do przewożenia towarów niebezpiecznych.

(Dowód: akta kontroli str. 2674-2695)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. TDT nie podejmował wystarczających działań w zakresie wykonywania dozoru technicznego określonego w art. 44 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym nad urządzeniami, dla których upłynął termin ważności decyzji

²⁸ Na podstawie informacji przekazanych przez komendantów wojewódzkich Policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz Wojewódzkich Inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego

²⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 227, poz. 1367

zezwalających na eksploatację, a nie zostały zgłoszone przez użytkownika do kolejnego badania lub wyrejestrowania. Kontrola wykazała, że w ewidencji eksploatowanych urządzeń znajdowało się ponad 37 tys. takich urządzeń (ok. 14% wszystkich urządzeń ujętych w ewidencji wg stanu na 30 czerwca 2015 r.). TDT jednak nie monitorował na bieżąco terminu ważności decyzji zezwalających na eksploatację urządzeń technicznych. Nie wyegzekwował także - po kontroli wewnętrznej przeprowadzonej w Oddziałach TDT w 2013 r. - wykonania wniosku pokontrolnego w zakresie monitorowania ważności badań technicznych. NIK zauważa, że do rzetelnego wykonywania zadań dozoru nad zarejestrowanymi urządzeniami, TDT posiada wystarczające instrumenty prawne, tj. możliwość przeprowadzania - z inicjatywy TDT - badań doraźnych kontrolnych przedmiotowych urządzeń. NIK wskazuje ponadto, że wprowadzie wykorzystywany przez Oddziały program do prowadzenia ewidencji urządzeń nie pozwalał na filtrowanie zapisów pod kątem ważności decyzji, to jednak istniały możliwości organizacyjne bieżącego śledzenia aplikacji, gdyż zawierała ona dane dotyczące terminu ważności badań technicznych.

Brak dostatecznego nadzoru nad podległymi Oddziałami w powyższym zakresie skutkowało pozostawianiem urządzeń poza dozorem i mógł mieć wpływ na bezpieczeństwo ich pracy. Przeprowadzone w trakcie kontroli Oddziałów TDT badania doraźne kontrolne losowo wybranych przez NIK urządzeń nieposiadających ważnej decyzji wykazały bowiem, że kilka z nich było eksploatowanych, pomimo braku decyzji zezwalającej na jego użytkowanie.

(dowód akta kontroli str. pkt. 323-389, 2035-2045, 2061-2069, 2120—2211, 2696-2792)

2. Nieskuteczny był nadzór Dyrektora TDT nad działaniami komisji powołanej ds. wypadku z 12 listopada 2013 r. (śmiertelny wypadek wskutek zerwania się liny mechanizmu podnoszenia żurawia o numerze ewid. 54DC-674, podczas zespołowej pracy z drugim żurawiem o numerze ewid. 54DC-695) Komisja nie przeprowadziła badania powypadkowego żurawia o nr ewid. 54DC-695 mimo, iż - zgodnie z dokumentem powołującym komisję ds. wypadku i analizy przyczyn wypadku - przedmiotem badania i analizy miały być oba żurawie. NIK zauważa, że działanie Komisji naruszało przepis § 27 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych UTB, zgodnie z którymi, celem badania doraźnego powypadkowego jest określenie stanu urządzenia technicznego UTB oraz przyczyn nieszczęśliwego wypadku, a badanie to TDT przeprowadza po otrzymaniu zawiadomienia lub informacji dotyczącej nieszczęśliwego wypadku związanego z eksploatacją UTB.

Przewodniczący i członek Komisji wyjaśnili, że na podstawie analizy przyczyn wypadku oraz stanu technicznego badanego żurawia (zerwanie się liny mechanizmu podnoszenia żurawia; przyczyn zerwania się liny Komisji nie udało się ustalić), Komisja stwierdziła, że stan techniczny drugiego żurawia nie miał wpływu na przebieg zdarzenia. Ponadto, że działania wyjaśniające prowadzone były 18 listopada 2013 r. i Komisja nie zastała miejsca wypadku w stanie, w jakim było bezpośrednio po nim.

Dyrektor TDT w wyjaśnieniach przywołał wyjaśnienia złożone przez przewodniczącego komisji oraz dodał, że do składu komisji zostały powołane osoby o właściwych kwalifikacjach i kompetencjach oraz z dużym doświadczeniem w zakresie sprawowania dozoru technicznego nad urządzeniami dźwignicowymi, w tym żurawiami różnych typów.

(dowód: akta kontroli str. 2212-2237, 2356-2368)

3. W procedurze PJ-06-10 „Kwalifikowanie osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne” zawarte były postanowienia niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 lipca 2001 r. w sprawie trybu sprawdzania kwalifikacji wymaganych przy obsłudze i konserwacji urządzeń technicznych. Procedurą przewidziano możliwość przeprowadzenia egzaminu teoretycznego w formie pisemnej i ustnej lub tylko ustnej, podczas gdy ww. rozporządzenie określa, że egzamin z wiedzy teoretycznej przeprowadzany jest w formie ustnej.

Dyrektor TDT wyjaśnił m.in., że forma pisemna egzaminu występuje tylko jako pomocnicza i wyłącznie w przypadku dużej grupy osób przystępujących do egzaminu, liczącej kilkadziesiąt osób. Komisja egzaminacyjna przeprowadzała w formie pisemnej wstępną weryfikację wiedzy egzaminowanych osób, a zasadniczą część egzaminu przeprowadzano w formie ustnej. NIK nie podziela wskazanej argumentacji. Postanowienia rozporządzenia nie dają możliwości stosowania innej niż w nim określonej formy sprawdzania wiedzy teoretycznej.

(dowód: akta kontroli str. 514-563, 2372-2375)

4. W protokołach z badań urządzeń SUT, UTB oraz UTL nie był udokumentowany szczegółowo zakres przeprowadzonych badań odbiorczych, okresowych lub doraźnych eksploatacyjnych. Stosowano wzory protokołów, określone w procedurach dotyczących trybu i sposobu przeprowadzania i dokumentowania badań. W procedurach tych, odmiennie niż w procedurach dotyczących przeprowadzania i dokumentowania m. in. badań urządzeń ciśnieniowych i urządzeń do napełniania i opróżniania zbiorników transportowych, nie został określony obowiązek dokumentowania zakresu przeprowadzonego badania.

Dyrektor TDT wyjaśnił m. in., że ze względu na dużą liczbę różnego rodzaju urządzeń i ich typów oraz wynikającą z tego różnorodność przeprowadzanych czynności nie było możliwe zunifikowanie protokołu z badań. Ponadto wskazał, że w druku protokołu jest miejsce na opisanie wszystkich czynności dozoru technicznego, które wynikają z ustawy o dozorze, z aktów wykonawczych do tej ustawy oraz z Księgi Jakości obowiązującej w TDT.

Zdaniem NIK, protokół z badania – jako dokument potwierdzający wykonanie określonej czynności – powinien zawierać opis wszystkich czynności dozoru technicznego, które wynikają z ustawy o dozorze technicznym oraz aktów wykonawczych do tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 2574-2576, 2580-2597, 2670-2673)

5. Po przeprowadzonych badaniach urządzeń transportowych do przewozu towarów niebezpiecznych (cysterny wykorzystywane w ruchu drogowym), TDT nie wydawał decyzji zezwalających/niezezwalających na ich eksploatację. NIK stoi na stanowisku, że stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o dozorze technicznym, zgodnie z którymi urządzenia techniczne objęte dozorem technicznym, z wyjątkiem urządzeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 ww. ustawy, mogą być eksploatowane tylko na podstawie decyzji zezwalającej na ich eksploatację, wydanej przez organ właściwej jednostki dozoru technicznego. W przypadku zaś nieprzestrzegania przez eksploatującego przepisów o dozorze technicznym lub w razie stwierdzenia zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska, organ właściwej jednostki dozoru technicznego wydaje decyzję o wstrzymaniu eksploatacji urządzenia. W art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o dozorze technicznym określono, że do zakresu działania TDT należy wydawanie decyzji w sprawach wynikających z wykonywania dozoru technicznego nad

urządzeniami technicznymi, o których mowa w pkt 1, tj. m.in. zbiornikami, w tym cysternami wykorzystywanymi w ruchu kolejowym, drogowym i żegludze śródlądowej. W przepisach brak jest wyłączenia z wymogu uzyskania decyzji o eksploatacji w stosunku do określonej kategorii cystern (w tym cystern-pojazdów, co do których w opinii Dyrektora TDT nie ma obowiązku uzyskiwania decyzji zezwalającej na eksploatację, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o dozorze technicznym). W zakresie zbiorników (w tym cystern) do przewozu materiałów niebezpiecznych, wyjątek od wymogu uzyskania decyzji o eksploatacji ustalono dla zbiorników ładunkowych, będących integralną częścią konstrukcji statku żeglugi śródlądowej i objętych nadzorem technicznym instytucji klasyfikacyjnej (§ 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów³⁰) z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie .

Informacje o wynikach badań doraźnych powypadkowych oraz poawaryjnych nie były przekazywane innym inspekcjom, organom, służbom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo ruchu.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor TDT podał m.in., że w przypadku negatywnego wyniku badania cysterny do przewozu materiałów niebezpiecznych, na którą jest wydane świadectwo dopuszczenia pojazdu ADR, ani Umowa ADR, ani przepisy o przewozie towarów niebezpiecznych, nie przewidują możliwości cofnięcia, uchylecia czy też czasowego zawieszenia przez Dyrektora TDT wydanego świadectwa ADR. Dyrektor TDT wskazał, że zasadnym byłoby wprowadzenie zmian do ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, które wprowadzą możliwość podjęcia przez Dyrektora TDT stosownych działań mających na celu czasowe wyeliminowanie z obrotu prawnego ważnego świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR.

Dyrektor TDT podał również, że w przypadku uszkodzeń cystern, skutkujących zabraniem dowodu rejestracyjnego, które eliminuje pojazd z ruchu, pozytywny wynik badania wykonanego przez organ dozoru po terminie skierowania na badania, jest – w myśl przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach³¹ - dokumentem wymaganym do przeprowadzenia badań diagnostycznych i w efekcie możliwości zwrotu dowodu rejestracyjnego.

Zdaniem NIK funkcjonujący system nie zabezpiecza skutecznie przed użytkowaniem urządzeń po wypadkach/awariach do przewozu towarów niebezpiecznych. Biorąc pod uwagę brak obiegu informacji w tym zakresie między służbami, w sytuacji gdy w związku ze zdarzeniem nie zostanie odebrany przewoźnikowi dowód rejestracyjny pojazdu, pozostaje on w posiadaniu dokumentów umożliwiających dalsze wykonywanie przewozów towarów niebezpiecznych.

(Dowód: akta kontroli str.2568-2570, 2580-2597, 2793)

6. TDT po otrzymaniu informacji od instytucji kontrolujących o eksploatacji urządzeń technicznych bez ważnych decyzji, nie podjął działań zmierzających do pozyskania informacji od ww. instytucji o dalszych czynnościach przez nie wykonanych w zgłaszanych sprawach. Nie złożył również zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w związku z naruszeniem normy art. 63 ust. 1 ustawy o dozorze technicznym.

³⁰ Z dnia 7 grudnia 2012 r, w sprawie rodzajów urządzeń podlegających dozorowi technicznemu Dz. U 2012, poz. 1468

³¹ Dz. U. z 2015 r, poz. 776 ze zm.

Kontrola NIK wykazała, że:

- PIP w Opolu (pismo z dnia 23 marca 2012 r.) poinformował o eksploatacji 3 przeciągarek do wagonów bez decyzji TDT przez Przedsiębiorstwo Remontowo- Budowlane- Montażowe „CEMBYD” Sp. z o.o. w Chrzanowie. Spółka dopiero 21 maja 2012 r. wystąpiła o rejestrację tych urządzeń, a po przeprowadzonym badaniu (13 lipca 2012 r.) otrzymała decyzję zezwalającą na ich eksploatację;
- PIP w Opolu pismem z 18 maja 2012 r. poinformował o eksploatacji przeciągarki do wagonów bez decyzji TDT przez przedsiębiorstwo LABTAR Sp. z o.o. z Tarnowa Opolskiego. Po przeprowadzonym badaniu przeciągarki do wagonów (22 czerwca 2012 r.) z wynikiem negatywnym oraz wniosku Spółki o rejestrację tego urządzenia, nie zostało ono zarejestrowane w OT TDT w Katowicach i nie uzyskało decyzji zezwalającej na jego eksploatację;
- Urząd Celny w Siedlcach pismem z 21 czerwca 2013 r. poinformował o podejrzeniu wykorzystywania urządzenia do tankowania cystern drogowych bez decyzji zezwalającej na jej eksploatację. TDT po przeprowadzonym badaniu w dniu 23 września 2013 r. z wynikiem negatywnym wydał decyzję niezezwalającą na jej eksploatację.

Dyrektor TDT wyjaśnił, że nie podejmowano czynności związanych z ukaraniem sprawców, uznając, że czynności te zostaną przeprowadzone przez instytucje, które ujawniły ten fakt. W tej sprawie TDT nie kontaktował się już z PIP i Urzędem Celnym i nie posiadał informacji, czy instytucje te podjęły dalsze działania.

NIK nie podziela przedstawionych argumentów, bowiem – stosownie do art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o dozorze technicznym – działania zmierzające do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania urządzeń wykonują jednostki dozoru technicznego. W przypadkach określonych w art. 63 ust. 1 ustawy o dozorze technicznym TDT zobowiązany był do zawiadomienia właściwych organów o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez użytkowników tych urządzeń technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 448-460, 2070-2082, 2356-2368)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że TDT, kierując się literalnie przepisami prawa, nie podejmował (nie wykazywał własnej inicjatywy i sam nie informował o negatywnych wynikach badań) współpracy z innymi służbami na rzecz wymiany informacji o zdarzeniach drogowych z udziałem pojazdów przewożących towary niebezpieczne.

NIK zauważa także, iż wprawdzie przepisy dotyczące dozoru technicznego nie zobowiązują do sformalizowania zasad współpracy z jednostkami działającymi na rzecz bezpieczeństwa pracy urządzeń technicznych, to dotychczasowy zakres współpracy, mającej na celu eliminowanie z przestrzeni publicznej zagrożeń wynikających z użytkowania tego rodzaju urządzeń, jest niewystarczający. Ustalenia NIK wskazują bowiem m.in., że eksploatujący urządzenia techniczne nie zawsze wywiązują się z obowiązków dotyczących dozoru technicznego, w tym obowiązku niezwłocznego zawiadamiania TDT o każdym niebezpiecznym uszkodzeniu urządzenia lub nieszczęśliwym wypadku związanym z jego eksploatacją.

Utrudnieniem w skuteczności bieżącej współpracy brak jest w TDT nowoczesnego oprogramowania informatycznego. Każdy Oddział TDT wystawia świadectwa ADR indywidualnie na podstawie własnej bazy komputerowej. Bazy danych dot. świadectw ADR, prowadzone przez oddziały, nie mają połączenia pomiędzy sobą, ani z Centralą TDT.

(dowód: akta kontroli str. 2568-2570, 2595-2597, 2696-2793)

Strony Porozumienia zawartego w dniu 14 stycznia 2014 r. zobowiązały się do wzajemnego uznawania zaświadczeń kwalifikacyjnych wydawanych na podstawie ustawy o dozorcze i wzajemnego uznawania uprawnień wydawanych na podstawie art. 9 ww. ustawy. Dyrektor TDT wyjaśnił, że wzajemne uznawanie nie dotyczy specjalistycznych urzędów, nad którymi dozór techniczny wykonuje wyłącznie TDT lub WDT. Zdaniem NIK postanowienia porozumienia z 24 stycznia 2014 r. nie ustalają ograniczeń wskazanych przez Dyrektora TDT w przytoczonych wyjaśnieniach.

(dowód: akta kontroli str. 2586)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność TDT w kontrolowanym obszarze.

2. Kwalifikacje w zakresie bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych oraz wydawanie świadectw dopuszczenia pojazdu do drogowego przewozu niektórych towarów niebezpiecznych

Opis stanu faktycznego

Prawidłowo ustalano katalog pytań i wyznaczano komisje egzaminacyjne na egzaminy dla doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych.

Dyrektor TDT pismem z 2 kwietnia 2012 r. wystąpił do Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej³² o zatwierdzenie katalogu pytań egzaminacyjnych na egzamin dla doradców i kandydatów na doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych³³. Zatwierdzony przez Ministra TBiGM³⁴ katalog pytań egzaminacyjnych, obejmował część ogólną oraz specjalistyczną dotyczącą przewozu drogowego i zawierał 393 pytania ogólne, 290 specjalistycznych ADR i 6 opisowych zadań praktycznych ADR. W kontrolowanym okresie – w związku ze zmianą międzynarodowych przepisów ADR – katalog pytań podlegał dwukrotnie zmianie/aktualizacji. Zmiany zgłoszone przez Dyrektora TDT zostały zatwierdzone przez Ministra w maju 2013 r. i czerwcu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 767-781)

Dyrektor TDT, stosownie do postanowień § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadectwa doradcy DGSA, występował do ministra właściwego do spraw transportu o powołanie komisji egzaminacyjnych. W 2012 r. z wnioskami o powołanie komisji egzaminacyjnych (dotyczyły 13 terminów egzaminów) występował 3 – krotnie. Wnioski z proponowanymi składami komisji egzaminacyjnych wraz z osobami rezerwowymi na lata 2013-2015 składano w listopadzie poprzedniego roku. Zgodnie z pkt. 5 ust. 1 Procedury w sprawie egzaminów dla doradców³⁵, Dyrektor TDT nie później niż do dnia 15 grudnia każdego roku poprzedzającego planowane egzaminy, występuje z wnioskiem do ministra właściwego do spraw transportu o powołanie komisji na kolejny rok kalendarzowy. Minister zatwierdził zaproponowane składy komisji egzaminacyjnych wraz z wyznaczeniem przewodniczącego komisji oraz osób rezerwowych.

(dowód: akta kontroli str. 56-67, 782-810)

³² Zwane dalej „MTBiGM”

³³ Zwanych dalej „doradcami DGSA”

³⁴ Pismo z 24 maja 2012 r. podpisane przez Zastępcę Dyrektora Transportu Drogowego MTBiGM.

³⁵ Obowiązującej od 30 września 2014 r.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 89 egzaminów na doradców DGSA³⁶, do których przystąpiło 2.225 osób³⁷, w tym: 888 doradców przedłużających ważność świadectwa, 1.323 kandydatów na doradców oraz 18 poszerzających uprawnienia o ADR. W 2012 r. pierwszy egzamin przeprowadzono 25 września 2012 r., co wynikało - według wyjaśnienia Dyrektora TDT- z wprowadzenia z dniem 1 lipca 2012 r. rozporządzenia w sprawie świadectwa doradcy DGSA. Analiza wyników egzaminów na doradców DGSA przeprowadzonych w latach 2012 – 2015 (I półrocze) wykazała, że tylko 32,7% (728 osób) osób przystępujących do egzaminów uzyskało ocenę pozytywną, przy czym w 2014 r. wynik pozytywny uzyskało tylko 22,5% osób (154 zdających). Doradcy DGSA uzyskali wynik pozytywny w 47,3% (420 osób), kandydaci na doradców tylko w 21,3% (303), a osoby poszerzające uprawnienia o ADR – 35,7% (5 osób). Dyrektor TDT wszystkim osobom, które uzyskały wynik pozytywny z egzaminu wydał świadectwa doradcy DGSA, tj. 420 doradcom³⁸, 303 kandydatom na doradców³⁹ oraz 5 poszerzającym uprawnienia o ADR⁴⁰.

Niski poziom zdawalności egzaminu, zdaniem Dyrektora TDT, był wynikiem m.in.: nowego systemu egzaminowania, wprowadzonego rozporządzeniem w sprawie świadectwa doradcy DGSA⁴¹ oraz brakiem możliwości korzystania z własnych przepisów w formie papierowej. Dodatkową przyczyną niskiej zdawalności egzaminu w 2014 r. był udział około 60% kandydatów na doradców DGSA, którzy przystępując do egzaminu posiadali tylko przygotowanie teoretyczne zdobyte na kursie bez doświadczenia zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 811-825, 2070-2098)

Zgodnie z § 6 ust. 1 Regulaminu przeprowadzania egzaminu dla doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych⁴², egzaminy przeprowadza się w miejscach wyznaczonych przez Dyrektora TDT, umożliwiających prawidłowe przeprowadzenie egzaminu, a zdającym samodzielną pracę.

Dyrektor TDT wyjaśnił, że przy ustaleniu terminu i miejsc przeprowadzania egzaminów dla doradców DGSA kierowano się następującymi kryteriami: zapewnienie spełnienia ww. wymogów oraz interesem zdających i szybkością postępowania poprzez organizowanie jak największej liczby egzaminów proporcjonalnie do liczby zgłoszeń na egzamin, tak aby zdający mogli wybrać dla siebie dogodny termin i miejsce egzaminu.

Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie świadectwa doradcy DGSA, listę miejsc ośrodków egzaminowania wraz z planowanymi terminami egzaminów, TDT podaje do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej. Analiza dokonana na przykładzie 16 losowo wybranych terminów egzaminów⁴³ (przeprowadzono ogólnie 89 egzaminów), wykazała, że TDT realizował ten obowiązek. Dyrektor TDT wyjaśnił również, że każdorazowo informacja o terminie i miejscu egzaminu przekazywana jest zdającym mailowo albo telefonicznie.

(dowód: akta kontroli str. 826-845, 2061-2069)

³⁶ W tym: 12 w 2012 r.; 31 w 2013 r.; 30 w 2014 i 16 w I półroczu 2015 r.

³⁷ W tym: 315 w 2012 r., z tego 141 doradców, 173 kandydatów i jeden poszerzający o ADR; 887 w 2013 r. – odpowiednio: 399; 482 i 6; 683 w 2014 r., z tego: 238 doradców, 441 kandydatów i 4 poszerzających o ADR oraz 340 w I półroczu 2015 r. z tego: 110 doradców, 227 kandydatów i 3 poszerzających o ADR.

³⁸ W tym: 84 w 2012 r.; 213 w 2013 r.; 74 w 2014 r. i 49 w 2015 r. (I półrocze)

³⁹ W tym: 26 w 2012 r.; 129 w 2013 r.; 80 w 2014 r. i 68 w 2015 r.

⁴⁰ W tym: 2 w 2013 r. i 3 w I półroczu 2015 r.

⁴¹ Poprzednio egzamin składał się z trzech zestawów po 15 pytań w czasie 3,5 godziny oraz ćwiczenia praktyczne – 2 godziny

⁴² Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 51 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 24 lipca 2012 r. (Dz. Urz. M.BiGM.2012.51)

⁴³ 6 w 2012 r.; 5 w 2013 r.; 3 w 2014 i 2 w 2015 r.

Egzaminy na doradców DGSA przeprowadzano w warunkach spełniających wymogi § 2 rozporządzenia w sprawie świadectwa doradcy DGSA. Według wyjaśnień Dyrektora TDT teksty przepisów międzynarodowych i krajowych z zakresu przewozu towarów niebezpiecznych były dostarczane na egzaminy przez pracowników Wydziału Techniki. W kontrolowanym okresie nie wpłynęła żadna skarga dotycząca warunków lokalowych przeprowadzania egzaminów.

Dokumentacja z egzaminów doradców DGSA przechowana jest w sposób zapewniający ochronę dokumentów przed dostępem nieuprawnionych osób oraz utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem, tj. zgodnie z § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie świadectwa doradcy DGSA.

(dowód: akta kontroli str. 846, 2061-2069)

W latach 2012 – 2015 (do 26 maja 2015 r.) wpłynęło 59 skarg⁴⁴ dotyczących przebiegu i/lub wyniku egzaminu, co w stosunku do ogólnej liczby osób przystępujących do egzaminu (2.138) stanowiło około 3%. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone przez Ministerstwo właściwe do spraw transportu⁴⁵. Według dokumentacji przedłożonej w TDT:

- w 6 sprawach co stanowiło 10,2% – TDT nie posiadało wiedzy na temat stanowiska Ministerstwa. Dopiero w trakcie kontroli TDT ustalił, że w jednym przypadku skarżący wycofał skargę, a w 5 pozostałych Minister uznał skargi jako bezzasadne
- 4 sprawy tj. 6,8% – pozostały bez rozpatrzenia, w tym 3 złożone po terminie i jedna wycofana przez skarżącego;
- 22 skargi (37,3%) – uznane zostały za bezzasadne;
- 21 skarg tj. 35,6% – nakazano nieodpłatne powtórzenie egzaminu;
- 6 sprawach, tj. 10,2% - zweryfikowano wynik egzaminu i uznano go jako pozytywny.

(dowód: akta kontroli str. 847, 2099-2115)

NIK pozytywnie oceniła działania efektem których jest wyraźna tendencja spadkowa ilości składanych skarg. Wskaźnik liczby skarg w stosunku do liczby osób przystępujących do egzaminów zmniejszał się z 7,6% w 2012 r. do 1,8% w 2014 r. i 0,4% w 2015 r.

W 2012 r. 24 osoby zdające ww. egzamin złożyły skargi dotyczące przebiegu lub wyniku egzaminu, w tym Ministerstwo w 20 przypadkach nakazało nieodpłatne powtórzenie egzaminu (tj. w 83,3%) i w jednym uznało wynik egzaminu, jako pozytywny (4,2%). Szczegółowa kontrola 6 skarg z nakazem nieodpłatnego powtórzenia egzaminu⁴⁶ (30%) wykazała, że we wszystkich sprawach Ministerstwo stwierdziło, iż w świetle przytoczonych argumentów przez skarżących nie można było uznać tych skarg za uzasadnione, jednakże zasługują one na uwzględnienie, gdyż została naruszona zasada równego traktowania obywateli określona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.: Na egzaminach, które odbywały się od dnia 23 października 2012 r. zmieniono warunki ich przeprowadzania, a więc osoby zdające egzamin w terminach wcześniejszych zdawały go w trudniejszych warunkach.

Zdaniem Dyrektora TDT na liczbę skarg złożonych w 2012 r. wpływ miało m.in. nieprecyzyjnie sformułowane pytania (w pierwszym okresie opierano się na pytaniach dotyczących ADR przekazanych przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego) które w praktyce budziły w niektórych przypadkach wątpliwości oraz nowy system przeprowadzania egzaminów. Zmniejszająca się liczba skarg spowodowana była podjętymi działaniami na rzecz usprawnienia egzaminów na

⁴⁴ W tym: 24 w 2012 r., 22 w 2013 r., 12 w 2014 r. i jedna w 2015 r. (do 26 maja)

⁴⁵ zwane dalej „Ministerstwem”

⁴⁶ Egzaminy zostały przeprowadzone w dniach: 25 września oraz 2; 9 i 16 października 2012 r.

doradcę DGSA. Zmiany te dotyczyły w szczególności: wprowadzenia możliwości korzystania przez zdających od stycznia 2014 r. z wydania umowy ADR zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej oraz z krajowych ustaw i rozporządzeń opublikowanych na stronie internetowej TDT⁴⁷. Na komputerach udostępnianych zdającym dokonano optymalizacji ustawień wyszukiwarki w przypadku plików w formacie PDF w programie Adobe Reader. W związku z wątpliwościami, co do niektórych pytań w katalogu pytań egzaminacyjnych, TDT dokonał w lipcu 2013 i grudniu 2014 r. weryfikacji tych pytań, które zostały zatwierdzone przez Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli str. 811-812, 847-893, 923-926, 1076, 2070-2082)

Szczegółową kontrolą objęto wszystkie skargi złożone w latach 2013 – 2014, które Ministerstwo uznało, jako zasadne, w tym 4 skargi złożone w 2013 r. oraz 2 w 2014 r. W 2015 r. (do 26 maja) została złożona jedna skarga, którą Ministerstwo uznało, jako bezzasadną⁴⁸. Ministerstwo w 5 sprawach załatwionych pozytywnie (83,3%) uznało, że wynik egzaminu został złożony z wynikiem pozytywnym, a w jednej z 2013 r. (16,7%) nakazało nieodpłatne powtórzenie egzaminu, z uwagi na brak możliwości dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (skarżący stwierdził, że nieprawidłowo działający sprzęt komputerowy, był przyczyną braku czasu na przeanalizowanie pytań) uznając, że wszelkie wątpliwości należy rozstrzygnąć na korzyść zdającego. Podstawą do uznania przez Ministerstwo, że egzamin został złożony z wynikiem pozytywnym było:

- w dwóch sprawach - skarżący podczas zapoznania się w Ministerstwie z materiałami wskazali, że w zestawie pytań testowych w części specjalistycznej było nieprawidłowo sformułowane jedno z pytań i odpowiedzi. Ministerstwo uznało, że skarżący wskazali poprawną odpowiedź;
- w dwóch sprawach uznało, że jedna z odpowiedzi na pytanie mogła być myląca dla zdającego, stwierdzając jednocześnie, że wątpliwości należy rozstrzygnąć na korzyść zdającego;
- w jednej sprawie – skarżący wskazał na trzy pytania nieprawidłowo przygotowane. Ministerstwo uznało, że w 2 pytaniach w kluczu odpowiedzi błędnie wskazano prawidłową odpowiedź i uznało, że skarżący prawidłowo je rozwiązał, a tym samym uzyskał wymagane 80% odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str.847, 883-922)

TDT podjął działania mające na celu zapoznanie MTBiGM z problemami zgłaszanymi przez osoby przystępujące do egzaminów na doradców DGSA. Dyrektor TDT pismem z 5 października 2012 r. skierowanym do Zastępcy Dyrektora Departamentu Transportu Drogowego MTBiGM zwrócił się o możliwość uczestniczenia przedstawiciela Ministerstwa – w ramach sprawowanego nadzoru nad Dyrektorem TDT - jako obserwatora na egzaminie dla kandydatów na doradców i doradców DGSA - z podaniem terminów (siedem terminów w okresie od 9 października do 18 grudnia 2012 r.) i miejsc ich przeprowadzenia. Na egzaminie w dniu 16 października 2012 r. wziął udział w charakterze obserwatora przedstawiciel Ministerstwa. Zdający zgłosili przedstawicielowi Ministerstwa m.in. następujące kwestie: konieczności korzystania z aktów prawnych w wersji elektronicznej – domagali się w wersji papierowej lub możliwość wyboru pomiędzy

⁴⁷ Zastosowano na pierwszym egzaminie w 2014 r., który odbył się 4 lutego 2014 r., co było zgodne z sugestią Departamentu Transportu Drogowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju przekazaną pismem z 31 stycznia 2014 r., w którym zasugerowano, aby zdający mógł wybrać formę korzystania z tekstów przepisów w wersji elektronicznej albo papierowej

⁴⁸ Skarżący wniósł o weryfikację treści dwóch pytań zawartych w części specjalistycznej, a tym samym i wyniku egzaminu. Ministerstwo nie stwierdziło żadnych uchybień, których zaistnienie wpłynęłoby na wynik egzaminu.

wersją papierową, a elektroniczną przepisów oraz zbyt krótki czas na rozwiązywanie testów egzaminacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1068-1073, 2083-2098)

Na podstawie 16 terminów egzaminów⁴⁹ ustalono, że członkowie komisji egzaminacyjnych złożyli pisemne oświadczenia o treści zgodnej z postanowieniem § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie świadectwa doradcy DGSA. Z każdego poddanego kontroli terminu egzaminu prawidłowo sporządzono protokoły na formularzach ustalonych załącznikiem nr 1a do zarządzenia nr 51 MTBiGM.

(dowód: akta kontroli str. 848-861, 883-893, 905-911, 927-936, 942-944, 949-951)

Analiza 32 wniosków o dopuszczenie do egzaminu doradców DGSA⁵⁰ wraz z załączonymi dokumentami wykazała, że:

- wnioski o dopuszczenie do egzaminu składane były średnio na 47 dni przed planowanym terminem egzaminu, a okres ten wynosił od 13 dni (w 4 przypadkach) do 239 dni (kandydat na doradcę Ł. Rz. – termin egzaminu 6 listopad 2012 r.). Na okres ten wpływ miały przede wszystkim wnioski składane na egzaminy przeprowadzone w 2012 r.⁵¹ Składane były one średnio w terminie 94 dni przed wyznaczonymi terminami egzaminów, a okres ten wynosił od 18 do 239 dni. Pierwszy egzamin w 2012 r. przeprowadzono w dniu 25 września 2012 r.;
 - wszystkie wnioski zawierały dokumenty wymagane postanowieniem § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadectwa doradcy DGSA, w tym m.in. oświadczenie o niekaralności, zawierające m.in. zapis, iż osoba je składająca nie była skazana za przestępstwo umyślne przeciwko wiarygodności dokumentów, obrotowi gospodarczemu oraz bezpieczeństwu powszechnemu. W oświadczeniu tym zawarta była klauzula „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań”;
 - 31 osób ubiegających się o świadectwo doradcy DGSA oraz doradcy przedłużający ważność świadectwa lub poszerzających zakres posiadanych uprawnień spełniały wymagania ustalone w ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych.
- Dyrektor wyjaśnił, że tak długi czas oczekiwania w 2012 r. od momentu złożenia wniosku do terminu egzaminu spowodowany był wprowadzeniem rozporządzenia w sprawie świadectwa doradcy DGSA dopiero z dniem 1 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 848-954, 2083-2098)

Dyrektor TDT wydał świadectwo doradcy DGSA – K.W., w którym przedłużył ważność świadectwa doradcy DGSA na kolejne 5 lat, tj. do dnia 6 grudnia 2018 r. K.W. posiadał świadectwo doradcy DGSA ważne do 6 grudnia 2013 r. Przystąpił do egzaminu w dniu 13 listopada 2013 r., z którego uzyskał wynik negatywny. Minister po rozpatrzeniu skargi, pismem z 19 lutego 2014 r. umożliwił zdającemu nieodpłatne powtórzenie egzaminu, który K.W. z wynikiem pozytywnym złożył 25 marca 2014 r. Stosownie do postanowień art. 44 ust. 2 pkt. 3 i 4, Dyrektor TDT przedłużył ważność świadectwa doradcy na kolejne 5 lat, wydając nowe świadectwo, jeżeli doradca jest posiadaczem ważnego świadectwa doradcy i w okresie 12 miesięcy poprzedzających ważność świadectwa doradcy złożył z wynikiem pozytywnym egzamin. Zgodnie z art. 44 ust. 3 ww. ustawy, doradca, który nie złożył z wynikiem pozytywnym egzaminu w ww. terminie, może otrzymać świadectwo doradcy po spełnieniu warunków określonych w art. 42 ust. 2 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych.

⁴⁹ 6 w 2012 r.; 5 w 2013r.; 3 w 2014 i 2 w 2015 r.

⁵⁰ W tym: 11 z 2012 r., po 8 z 2013 i 2014 r. oraz 5 z I półrocza 2015 r.

⁵¹ Dotyczyło 11 wnioskodawców

Dyrektor TDT w powyższej sprawie wyjaśnił, że doradca K.W w związku z decyzją Ministra umożliwiającą mu ponowne podejście do egzaminu, przystąpił do egzaminu w dniu 25 marca 2014 r., jako doradca przedłużający swoje uprawnienia na tych samych zasadach, jak we wcześniejszym terminie egzaminu (13 listopada 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 883-887, 894-900, 2083-2098)

Dyrektor TDT wydał 30 świadectw doradcy DGSA, osobom, które złożyły egzamin z wynikiem pozytywnym (2 osoby nie uzyskały wyniku pozytywnego), tj. zgodnie z przepisem § 10 rozporządzenia w sprawie świadectwa doradcy DGSA. Świadectwa te wydawane były średnio w ciągu 3 dni od daty złożenia egzaminu, przy czym 16 (53,3%) z nich, Dyrektor wydał następnego dnia po zdanym egzaminie. Począwszy od 13 stycznia 2015 r. świadectwa doradcy DGSA wydawane były - zgodnie z rekomendacją Ministerstwa – jako załączniki do decyzji administracyjnych zawierające wszystkie wymagane elementy określone w art. 107 §. 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeksu postępowania administracyjnego⁵². Dotyczyło to 5 decyzji z 30 (16,7%) poddanych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 848-852, 883-887, 905-908, 913-914, 927-929, 942-954)

Zastępca Dyrektora Transportu Drogowego z up. Ministra Infrastruktury i Rozwoju pismem z 14 października 2014 r. skierowanym do Dyrektora TDT, stwierdził m.in., że Minister Infrastruktury i Rozwoju rekomenduje wydawanie świadectw doradcy DGSA i świadectw dopuszczenia pojazdu ADR, jako załączniki do decyzji administracyjnych, co pozwoli w przyszłości uniknąć problemów w szczególności z wnoszeniem odwołań po terminie określonym w art. 129 § 2 Kpa, a w konsekwencji przyczyni się do poprawy pewności obrotu prawnego. Świadectwo doradcy DGSA i świadectwo dopuszczenia pojazdu ADR muszą odpowiadać wzorom określonym w przepisach międzynarodowych i krajowych, a więc nie można ingerować w ich treść.

(dowód: akta kontroli str. 955)

W latach 2012 – 2015 wpłynęły do TDT 4 zawiadomienia⁵³ z Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego o niewywiązywaniu się doradców DGSA z obowiązków określonych w ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych w zakresie sporządzania rocznego sprawozdania, w tym 3 dotyczyły nieprzesłania w ustawowo określonym terminie rocznego sprawozdania za rok: 2011; 2012 i 2013 i w jednym przypadku niewykazania przewozu towarów niebezpiecznych dużego ryzyka. Dyrektor TDT we wszystkich przypadkach wszczął postępowania, które zostały zakończone wydaniem decyzji umarzających postępowania. W uzasadnieniu decyzji wskazał m.in., że we wszystkich przypadkach nie nastąpiło rażące naruszenie przepisów ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, gdyż:

- doradca sporządził w wyznaczonym terminie sprawozdanie z działalności przedsiębiorcy;
- doradca sporządził i przedstawił do podpisu roczne sprawozdanie w dniu 16 stycznia 2012 r., a przekazanie sprawozdania w ustawowym terminie leżało po stronie uczestnika przewozu towarów niebezpiecznych;
- doradca nie sporządził rocznego sprawozdania za 2012 r., gdyż funkcje doradcy DGSA w firmie J. pełnił jedynie przez okres 2 tygodni na podstawie ustnej umowy i nie udostępniono mu niezbędnych dokumentów umożliwiających sporządzenie sprawozdania za 2012 r.;

⁵² Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., zwana dalej „Kpa”

⁵³ W tym jedno w 2012 r. złożone przez WITD w Olsztynie, jedno w 2013 r. – złożone przez Świętokrzyski WITD i dwa w 2014 r. złożone przez Łódzki WITD i Kujawsko-Pomorski WITD

- doradca nie sporządził rocznego sprawozdania za 2013 r., gdyż nie został poinformowany przez uczestnika przewozu, że w tym okresie odbywał się transport towarów niebezpiecznych i nie udostępniono mu odpowiednich dokumentów, co potwierdził przedstawiciel firmy. Doradca DGSA po otrzymaniu informacji, że przewóz jednak miał miejsce sporządził 27 listopada 2014 r. sprawdzanie za 2013 r. i przekazał je do podpisu firmie z poleceniem niezwłocznego przesłania do WITD w Bydgoszcz.

(dowód: akta kontroli str. 956-981)

Dyrektor TDT poinformował, że nie zostały opracowane żadne regulacje określające zasady wymiany/przekazywania informacji z Inspekcją Transportu Drogowego w przedmiocie rażącego naruszenia przepisów dotyczących towarów niebezpiecznych (w zakresie nieprzygotowania rocznego sprawozdania z działalności uczestnika przewozu towarów niebezpiecznych). W przypadku stwierdzenia niewywiązywania się doradcy z obowiązków osoby przeprowadzającej kontrole (Inspekcja Transportu Drogowego w zakresie ADR) przesyłają taką informację do Dyrektora TDT, który na podstawie zgromadzonych informacji oraz przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego podejmuje odpowiednie decyzje.

(dowód: akta kontroli str. 2046-2050)

W okresie objętym kontrolą łączne wpływy z tytułu opłat za egzaminy na doradców do spraw bezpieczeństwa przewozów towarów niebezpiecznych wynosiły 798,5 tys. zł, z tego 123,9 tys. zł w 2012 r., 304,7 tys. zł w 2013 r., 244,3 tys. zł w 2014 r. i 125,6 tys. zł w I półroczu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 982-989)

Procedurę gromadzenia i ewidencjonowania świadectw dopuszczenia pojazdu ADR określa „Instrukcja dotycząca trybu wystawiania/przedłużania ważności świadectwa (oraz wystawiania wtórnika świadectwa) dopuszczenia pojazdów do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych oraz wymaganych dokumentów”. (Instrukcja). Z dniem 20 stycznia 2015 r.⁵⁴ wprowadzono zaktualizowaną Instrukcję, w której dopuszczono (pilotażowo) możliwość wystawiania świadectw dopuszczenia pojazdów ADR w Zespole Zamiejscowym w Białymstoku. Instrukcja określa m.in., że świadectwa wystawia się/przedłuża ważność/wystawia się wtórniki, na podstawie pisemnych wniosków przewoźnika z podaniem załączników do tego wniosku z oddzielnym wyszczególnieniem wniosków dla pojazdów należących do Sił Zbrojnych RP. Za proces wystawiania świadectw/wtórników odpowiada kierownik OT TDT. Sprawy dotyczące wystawiania świadectw ADR archiwizuje się w OT TDT w opisanych segregatorach przez okres 5 lat, a po upływie tego terminu są niszczone zgodnie z instrukcją o archiwizacji w sposób gwarantujący zachowanie poufności.

TDT przedłożył kontroli bazę wydanych i ważnych świadectw dopuszczenia pojazdów ADR w podziale na poszczególne OT TDT. W przypadku wystąpień zewnętrznych instytucji o udzielenie informacji dotyczących ważności tych świadectw (uzasadnionych przepisami prawa), informacje takie przekazywane są wnioskującym instytucjom przez OT TDT, gdy takie zapytanie zostało skierowane bezpośrednio do danego Oddziału TDT i dotyczy jego rejonu. Natomiast w przypadku, gdy pytanie kierowane jest bezpośrednio do TDT w Warszawie, to po zebraniu informacji z właściwych OT TDT, Centrala TDT udziela takiej informacji.

⁵⁴ poprzednio obowiązywały Instrukcje wprowadzone od dnia: 15 stycznia 2014 r., 8 października i od 8 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 990- 1023, 2057-2060, 2356-2368)

Instytucje kontrolujące przewozy towarów niebezpiecznych występowały w formie pisemnej do TDT o potwierdzenie uprawnień przewoźników, wynikających ze świadectw dopuszczenia pojazdów ADR. W latach objętych kontrolą do Centrali TDT wpłynęło łącznie 10 pism⁵⁵, w tym 9 z Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego i jedno z Komendy Powiatowej Policji w Łęborku za pośrednictwem Urzędu Dozoru Technicznego. TDT na wszystkie zapytania udzielał odpowiedzi, a w sytuacji posiadania przez przedsiębiorców świadectwa pojazdu ADR do odpowiedzi tych załączano kopie świadectwa ADR. TDT nie ma opracowanej odrębnej procedury dotyczącej trybu przekazywania informacji, o które występują instytucje kontrolujące. Przekazywanie tych informacji – wg Dyrektora TDT- odbywa się w ramach współpracy, zgodnie z art. 99 ust. 2 pkt. 2 ustawy o przewozach towarów niebezpiecznych.

W okresie objętym kontrolą TDT podjął działania w zakresie przekazywania do Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w Warszawie informacji o powtórnie wydanych świadectwach dopuszczenia pojazdów do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych (ADR) i wtórnika świadectw ADR⁵⁶. Informacje wraz z kopiami świadectw ADR zawierały następujące dane: nr rejestracyjny pojazdu oraz numer, datę wystawienia i ważności świadectwa ADR. Dyrektor TDT poinformował, że dane te przekazywano w celu zapewnienia posiadania przez Inspekcję aktualnej informacji dotyczących wydanych wtórników świadectw ADR będących w obrocie.

(dowód: akta kontroli str. 1388-1431)

Dyrektor TDT w sprawie planowanych działań zmierzających do ustalenia rozwiązań systemowych umożliwiających korzystanie z ewidencji wydanych świadectw dopuszczenia pojazdów ADR przez inne instytucje kontrolujące przewozy towarów niebezpiecznych wyjaśnił, że obecnie podjęto działania zmierzające do wprowadzenia w TDT systemu informatycznego, który zoptymalizowałby funkcjonowanie całego TDT we wszystkich obszarach. W ramach prowadzonych prac w zakresie opracowania „konceptu rozwoju potencjału informatycznego TDT” przyjęto w założeniach do systemu utworzenie nowej funkcjonalności polegającej na udostępnianiu organom kontrolnym, w tym instytucjom kontrolującym przewozy towarów niebezpiecznych dostępu do rejestrów i ewidencji prowadzonych przez TDT. W chwili obecnej przyjmuje się rozwiązanie polegające na utworzeniu internetowego profilu zaufanego z dostępem dla PIP, ITD, Policji, które logując się do systemu będą mogły uzyskać dostęp do rejestrów/ ewidencji wydanych decyzji oraz protokołów TDT wraz z ich podglądem w formacie PDF. Przyjmuje się również, że system będzie samodzielnie tworzył okresowe raporty, które automatycznie będą przesyłane do ww. jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 2046-2050, 2057-2059, 2083-2098)

W 2013 r. inspektorzy TDT uczestniczyli w kontrolach drogowych pojazdów ADR prowadzonych wspólnie z inspektorami Inspekcji Transportu Drogowego (ITD). Kontrole te przeprowadzono w ciągu 21 dni, którymi objęto 35 cystern do transportu towarów niebezpiecznych. Podczas tych kontroli w 34 przypadkach nie stwierdzono niezgodności w budowie cystern oraz nieprawidłowości w ich eksploatacji i wydano

⁵⁵ W tym: 6 w 2013 r., 3 w 2014 r. i jedno w 2015 r. W 2012 r. mnie wpłynęło żadne pismo w tej sprawie.

⁵⁶ Informacje dotyczące wydanych wtórników świadectw w latach 2012 – 2013 przekazywano w miesiącach: kwiecień, lipiec i październik. Dane o wydanych wtórnika świadectw w październiku i grudniu 2013 r. przekazano w styczniu 2014 r. Pismem z 8 kwietnia 2014 r. poinformowano o powtórnie wydanych świadectwach ADR przez Oddziały TDT w I kwartale 2014 r., a pismem z dnia 17 października 2014 r. o wydanych od kwietnia do września 2014 r. Po zakończeniu I kwartału 2015 r. poinformowano o wydanych świadectwach w tym kwartale.

pozytywne wyniki badań. Podczas wspólnej kontroli przeprowadzonej 21 listopada 2013 r. przeprowadzonych przy ul. Brzezińskiej w Łodzi, kontroli poddano cysternę do materiałów sypkich niezarejestrowaną w TDT. Inspektor TDT sporządził protokół z badania (TDT-122/1010/13) z adnotacją o niedopuszczeniu jej do eksploatacji. Protokół został przyjęty przez przedstawiciela właściciela cysterny. TDT nie podejmował dalszych działań w tej sprawie.

Dyrektor TDT wyjaśnił, że cysterna została przeznaczona na magazyn zbożowy i nie jest wykorzystywana, jako zbiornik ciśnieniowy. Właściciel urządzenia zobowiązał się do przedłożenia oświadczenia do TDT po 15 sierpnia 2015 r.

Kontrole te przeprowadzano w oparciu o porozumienie zwarte 14 września 2005 r. pomiędzy Dyrektorem TDT a Głównym Inspektorem Transportu Drogowego o współdziałaniu ITD i TDT. W porozumieniu tym strony zobowiązały się do prowadzenia i organizowania wspólnych przedsięwzięć mających na celu zapewnienie skutecznej kontroli spełnienia wymagań wprowadzonych do obrotu ciśnieniowych urządzeń transportowych, prawidłowość ich oznakowania oraz dotyczące ich dokumentacji. Współdziałanie obejmowało m.in. wspólne kontrole w uzgodnionym wcześniej miejscu, terminie i zakresie, przy czym wszystkie wspólne kontrole przeprowadzane były z inicjatywą ITD.

Dyrektor TDT w sprawie wspólnych kontroli przeprowadzonych w pozostałych latach objętych kontrolą wyjaśnił, że nie było wystąpień ze strony ITD o przeprowadzenie wspólnych kontroli. Ponadto, wymienił instytucje, które zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, przeprowadzają kontrole towarów niebezpiecznych i zgodnie z art. 99 ust. 2 ww. ustawy w niezbędnym zakresie współdziałają z TDT.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1067, 2046-2098, 2099-2115, 2120-2134)

Wpływy z tytułu opłat za wydanie lub przedłużenie ważności świadectwa ADR w latach objętych kontrolą wynosiły łącznie 9.756,0 tys. zł, z tego: 2.243,2 tys. zł w 2012 r., 2.807,6 tys. zł w 2013 r., 3.018,8 tys. zł w 2014 r. i 1.686,4 tys. zł w I półroczu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1982-1989)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie we wszystkich przypadkach przestrzegano postanowień § 8 Regulaminu przeprowadzania egzaminu dla doradców. Analiza wybranych do kontroli spraw w zakresie egzaminów na doradców DGSA dotyczących przeprowadzonych 16 terminów egzaminów wykazała, że w 6 przypadkach członkowie komisji egzaminacyjnej nie złożyli, na co najmniej 3 dni przed planowanym terminem egzaminu oświadczenia o bezstronności. Członkowie komisji złożyli oświadczenia w przededniu egzaminów, które odbyły się w dniach: 25 września 2012 r., 2, 16, 23 października 2012 r. oraz 24 czerwca 2014 r. i 21 maja 2013 r. Ponadto przewodniczący komisji egzaminu z dnia 23 października 2012 r. złożył oświadczenie które nie spełniało warunków określonych w przepisach prawa, ponieważ nie było na nim daty.
Dyrektor TDT w powyższej sprawie wyjaśnił, że w TDT dopuszczono możliwość złożenia oryginałów oświadczeń członków komisji egzaminacyjnych w dniu egzaminu po wcześniejszym nadesłaniu ich skanem na skrynkę mailową TDT. Członkowie komisji na egzamin w dniu 21 maja 2013 r. przesłali skanem oświadczenia w wymaganym terminie. Członek komisji egzaminu w terminie 24 czerwca 2014 r. przesłał skanem oświadczenie w dniu 23 czerwca 2014 r. Natomiast w zakresie 4 terminów egzaminów przeprowadzonych w 2012 r. nie ma potwierdzenia przesłania oświadczeń

skanem, bowiem pracownik, który prowadził tą korespondencje nie pracuje w TDT od stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 848-861, 883-893, 905-911, 927-936, 2083-2089)

2. Wbrew postanowieniu § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadectwa doradcy DGSA do egzaminu dopuszczono 4 osoby na egzamin w dniach: 21 maja 2013 r., 13 listopada 2013 r. (2 osoby) i 23 września 2014 r., które złożyły wnioski z jednodniowym opóźnieniem, tj. w terminie 13 dni przed wyznaczonym dniem jego przeprowadzenia, a nie w terminie, co najmniej 14 dni przed wyznaczonym terminem egzaminu.

Dyrektor TDT w powyższej sprawie wyjaśnił, że wynikało to m.in. z wyjątkowej sytuacji związanej z upływającym terminem ważności uprawnień czy zaświadczenia o ukończeniu kursu kandydata na doradcę DGSA oraz ze względów ekonomicznych - pełne wykorzystanie zarezerwowanych wcześniej sal egzaminacyjnych oraz zasadność zachowania terminu zaplanowanego egzaminu – konieczność zebrania grupy powyżej 10 osób.

Doradcy DGSA przystępujący do egzaminu w dniu 13 listopada 2013 r. i 21 maja 2013 r. posiadali uprawnienia ważne odpowiednio do 6 grudnia 2013 r. oraz do 10 czerwca 2013 r. Kandydat na doradcę DGSA M.B przystępujący do egzaminu w dniu 23 września 2014 r. ukończył kurs – 29 września 2013 r. Natomiast doradca rozszerzający uprawnienia przystępujący do egzaminu 21 maja 2013 r. ukończył kurs 29 kwietnia 2013 r., a do egzaminu w tym dniu przystąpiło 18 osób.

NIK zauważa, że działanie takie było wprawdzie racjonalne, jednak w obowiązujących przepisach nie określono katalogu umożliwiającego odstępstwa od ustalonych terminów.

(dowód: akta kontroli str. 815, 883-894, 905-914, 927-937, 940-941, 2089-2098)

3. Stwierdzono przypadek naruszenia art. 42 ust. 2 pkt. 4 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, bowiem Dyrektor TDT wydał świadectwo doradcy DGSA pomimo, że Ł. Rz. nie złożył egzaminu z wynikiem pozytywnym przed komisją egzaminacyjną działającą przy Dyrektorze TDT, najpóźniej w terminie 12 miesięcy od dnia ukończenia kursu doradcy. Kurs ten ukończył w dniu 18 sierpnia 2011 r., a egzamin z wynikiem pozytywnym złożył w dniu 6 listopada 2012 r.

Ówczesny Zastępca Dyrektora TDT A. Kolasa pismem z 14 listopada 2012 r. przedstawił MTBiGM Departamentowi Prawnemu stanowisko w sprawie egzaminowania doradców DGSA, które było niezgodne z postanowieniami art. 44 ust. 2 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych. Kandydaci na doradców, którym po 1 stycznia 2012 r. minął termin 12 miesięcy od dnia ukończenia kursu, przez okres 6 miesięcy od dnia przeprowadzenia przez Dyrektora TDT pierwszego egzaminu – w dniu 25 września 2012 r., tj. do 25 marca 2013 r. będą traktowani, jako spełniający warunek art. 44 ust. 12 pkt 4 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych. Taką samą zasadę przedstawił dla doradców przedłużających ważność świadectwa doradcy, tj. gdy utracili uprawnienia po 1 styczniu 2012 r., to do 25 marca 2013 r. będą traktowani, jako doradcy przedłużający ważność świadectwa doradcy i nie będą zobowiązani do zdawania egzaminu z zakresu opisowego zadania praktycznego oraz do ukończenia kursu, mimo utraty ważności świadectwa, jeżeli spełnią warunki określone w art. 44 ust. 2 pkt. 1 i 2 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych.

Dyrektor TDT w powyższej sprawie wyjaśnił, że zapisy ww. pisma spowodowane były ukazaniem się rozporządzenia o uzyskanie świadectwa doradcy DGSA dopiero po okresie 6 miesięcy od dnia obowiązywania ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych. Pismo to miało charakter informacyjny, a nie było zapytaniem. Brak odpowiedzi ze strony MTBiGM został uznany za aprobatę proponowanego w piśmie rozwiązania.

Ponadto, Dyrektor wyjaśnił, że powyższe stanowisko zostało przyjęte z ww. powodów oraz z uwagi na dużą liczbę zapytań i skarg w sprawie egzaminowania doradców DGSA, aby nie krzywdzić interesów zdających, którzy chcieliby podejść do egzaminu w pierwszym półroczu 2012 r. Z tych też powodów dopuścił do egzaminu i wydał świadectwo doradcy Ł. Rz.

W ocenie NIK, Dyrektor TDT podjął wprawdzie działania na korzyść osób zdających egzaminy na doradcę DGSA, jednak ustawodawca nie określił takich umocowań prawnych dla Dyrektora TDT.

(dowód: akta kontroli str. 927-939, 1074-1075, 2083-2098)

4. Dyrektor TDT w pkt. 6 ust. 2 Procedury w sprawie egzaminów doradców DGSA dopuścił przypadki, że do egzaminu na doradców DGSA mogą być zakwalifikowane osoby, które złożyły wniosek nie później niż 5 dni przed wyznaczoną datą egzaminu, co było niezgodne z postanowieniem § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie świadectwa doradcy DGSA, który stanowi, że wniosek ten powinien być złożony, co najmniej 14 dni przed wyznaczonym dniem jego przeprowadzenia. Rozporządzenie to straciło moc poprzez wydanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 maja 2015 r. ww. zakresie, w którym § 9 ust. 1 stanowi, że warunkiem przystąpienia do egzaminu jest złożenie wniosku do Dyrektora TDT w terminie, co najmniej 7 dni przed wyznaczonym dniem jego przeprowadzenia.

Dyrektor TDT w powyższej sprawie wyjaśnił m.in., że obecnie trwają prace nad wprowadzeniem zmian w powyższej procedurze, w której będzie wskazany m.in. wymagany termin złożenia wniosku zgodny z obecnym rozporządzeniem, tj. 7 dni przed planowanym dniem egzaminu. Procedura zostanie zatwierdzona przed pierwszym egzaminem, który odbędzie się we wrześniu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 56-67, 2099-2115)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

3. Nadzór nad wykonywaniem zadań w zakresie dozoru nad eksploatowanymi urządzeniami technicznymi

Opis stanu faktycznego

Nadzór nad prawidłowością i terminowością wywiązywania się z obowiązków nałożonych na podległe wydziały i OT TDT Dyrektor TDT sprawował m.in. poprzez kontrole i audyty wewnętrzne. Kontrole zaplanowane na lata 2012-2014 zostały zrealizowane. Dotyczyły one w szczególności przestrzegania przez Oddziały Terenowe norm, procedur i zasad ustalonych w instrukcjach, regulaminach i innych wewnętrznych aktach normatywnych, a także zewnętrznych przepisach prawnych. Poza planem kontroli przeprowadzono kontrole w OT TDT Warszawa w zakresie trybu postępowania w związku z wystawianiem i wydaniem świadectw ADR i w OT TDT w Poznaniu w zakresie wypełniania zapisów zawartych w Procedurze PJ-06-10 Kwalifikowanie osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne. W okresie objętym kontrolą audytor wewnętrzny przeprowadził następujące zadania audytowe:

- świadectwa ADR (w 2012 i 2013 r.) – w OT TDT w Krakowie, Poznaniu i Gdańsku. Jako zalecenie wskazano weryfikację dokumentów przez osobę upoważnioną przed wydaniem świadectwa oraz wydawanie świadectw ADR tylko na podstawie oryginałów dokumentów złożonych przez wnioskodawcę;
- dochody z działalności dozorowej i sprawdzanie kwalifikacji w OT TDT w Katowicach (w 2012 r.) i w Krakowie (2014 r.). W Katowicach nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast w Krakowie wydano zalecenie w zakresie dołączania do dokumentacji egzaminacyjnej pisemnej informacji przewodniczącego komisji o wynikach egzaminu oraz kwocie, na jaką należy wystawić rachunek;
- dochody z działalności dozorowej - badanie urządzeń (w 2015 r.) – aktualnie w trakcie przeprowadzania w OT TDT we Wrocławiu i w Poznaniu.

Kierownicy OT TDT przekazywali zalecenia audytora inspektorom zajmującym się kontrolowanymi zadaniami i informowali Dyrektora TDT o wykonaniu zaleceń.

W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli wewnętrznych nieprawidłowości kierownicy OT TDT omawiali stwierdzone nieprawidłowości z inspektorami odpowiedzialnymi za wykonywanie zadań będących przedmiotem kontroli, przeprowadzali szkolenia inspektorów oraz uzupełniali wskazane przez kontrole wewnętrzne braki w dokumentacjach. Po kontrolach przeprowadzonych w 2014 r. Dyrektor TDT sporządził zbiorcze zalecenia pokontrolne i przekazał je do wszystkich OT TDT. W związku z kontrolami dokumentacji dotyczącej rejestracji i badań urządzeń RB, przekazał uwagi/wytyczne do dalszego postępowania, które należy potraktować, jako zbiór „dobrych praktyk” podczas przyjmowania i weryfikowania dokumentacji oraz wykonywania badań technicznych. Jednocześnie zobowiązał Kierowników OT TDT do przeprowadzenia szkolenia podległych inspektorów w terminie 2 tygodni od otrzymania zaleceń oraz przekazania do Centrali TDT informacji o dacie szkolenia i potwierdzenia na piśmie przez wszystkich inspektorów o zapoznaniu się z tymi zaleceniami. Kierownicy OT TDT w okresie od 22 kwietnia do 7 maja 2015 r. polecenie to wykonali.

(dowód: akta kontroli str. 1479-1562, 1482-1588, 1659-1661)

W okresie objętym kontrolą Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w TDT kontrolę „Realizacji inwestycji dotyczących budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu”. Kontrola wykazała, że TDT występował w stosunku do realizowanego przedsięwzięcia w podwójnej roli, co stwarzało sytuację konfliktu interesów. TDT działał zarówno jako jednostka notyfikowana, dokonująca na podstawie umowy cywilnej z Generalnym Realizatorem Inwestycji oceny zgodności urządzeń z wymaganiami technicznymi oraz jako państwowa jednostka inspekcyjna, wykonująca zadania w zakresie ustawowego dozoru technicznego. W ocenie NIK, występowanie TDT w tej podwójnej roli rodziło sytuację konfliktu interesów. W związku z powyższym w wystąpieniu pokontrolnym NIK wnioskowała o wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej na styku obszarów działań prowadzonych przez TDT jako jednostkę notyfikowaną oraz jako jednostkę inspekcyjną.

Dyrektor TDT pismem z 11 lipca 2014 r. w odpowiedzi na uwagi zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informował, iż podjął działania w celu przeprowadzenia analiz procedur pod kątem funkcjonowania mechanizmów umożliwiających rozdzielenie obszarów działania jednostki inspekcyjnej i notyfikowanej, ich kontroli oraz wzmocnienia mechanizmów kontroli na styku obszarów działania prowadzonych przez TDT, jako ww. jednostki.

Dyrektor TDT wyjaśnił, m.in., że w ramach podjętych działań podczas wewnętrznych spotkań organizacyjnych, ustalono z kierownikami OT TDT, że inspektorzy prowadzący badanie urządzeń technicznych zgodnie z wymogami ustawy

z 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności⁵⁷ i dyrektywami UE nie mogą następnie uczestniczyć w badaniach odbiorczych przeprowadzonych zgodnie z wymogami ustawy o dozorze.

Zgodnie z Księgą Jakości (Rozdział V Personel) pracownicy nie mogą wykonywać prac, które mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość. Kierownicy OT TDT zobowiązani są do dokonywania na bieżąco oceny ryzyka zagrożenia bezstronności. Również pracownicy mają obowiązek informowania na bieżąco kierownika o każdym potencjalnym zagrożeniu dla bezstronności wynikającym z ich powiązań⁵⁸.

Według regulaminu organizacyjnego TDT, Wydział Certyfikacji i Oceny Zgodności realizuje zadania z zakresu oceny zgodności w TDT, jako jednostki notyfikowanej. Dyrektor TDT, upoważnił z dniem 14 sierpnia 2014 r. Kierownika tego Wydziału do załatwiania w imieniu Dyrektora TDT spraw przydzielonych – obowiązującym regulaminem organizacyjnym – Wydziałowi Certyfikacji i Oceny Zgodności. W zakresie oceny zgodności wyrobów, usług, procesów i ZKP⁵⁹, obowiązuje w TDT procedura. Według postanowień pkt. 4.1 tej procedury (obowiązującej od 6 maja 2011 r.), Kierownik Wydziału Certyfikacji i Oceny Zgodności jest odpowiedzialny m.in. za powołanie członków zespołów oceniających.

(dowód: akta kontroli str. 8-16, 27-38, 49-52, 74-95)

Zadania w zakresie oceny na zgodność z dyrektywami – wykonywane przez TDT jako jednostkę notyfikowaną – realizowane są z udziałem specjalistów z Wydziału Techniki i powoływanych indywidualnie inspektorów z oddziałów terenowych TDT. Ewidencję wyrobów/urządzeń poddanych ocenie zgodności oraz dokumentację w tym zakresie prowadzi Wydział Certyfikacji i Oceny Zgodności TDT. Zadania w zakresie badań urządzeń u eksploatującego i dopuszczenie ich do eksploatacji, wykonywane są przez inspektorów z OT TDT. W oddziałach gromadzona jest dokumentacja urządzeń i prowadzona ewidencja zarejestrowanych urządzeń. TDT na etapie oceny zgodności nie posiada informacji, czy oceniane urządzenie będzie eksploatowane na terenie Polski i przez jaką instytucję zostanie objęte dozorem technicznym. Gdy urządzenia były oceniane na etapie projektowania i wytwarzania przez TDT, jako jednostkę notyfikowaną, stosowana jest zasada, że czynności związane z przyjęciem pod dozór techniczny tych urządzeń i dopuszczenie do eksploatacji są prowadzone przez inspektorów, którzy nie uczestniczyli w procesie oceny zgodności tych urządzeń.

Weryfikacja rozdziału działalności TDT jako jednostki notyfikowanej i inspekcyjnej dla danego urządzenia technicznego, dokonana na podstawie 12 spraw prowadzonych w OT TDT⁶⁰ wykazała, że Kierownik/Zastępca Wydziału Certyfikacji i Oceny Zgodności każdorazowo - stosownie do obowiązującej procedury – powoływał inspektorów OT TDT do wykonania oceny zgodności urządzeń technicznych, o czym powiadamiał kierownika danego OT TDT. W 11 sprawach ocenę zgodności w ramach działalności notyfikowanej⁶¹ wykonywali inni inspektorzy OT TDT niż badanie z zakresu dozoru technicznego w ramach działalności inspekcyjnej. W jednym przypadku ocenę zgodności i badanie techniczne wykonał

⁵⁷ Dz. U z 2010 r., Nr 138, poz. 935 ze zm.

⁵⁸ Obowiązki ustalone w wersji 13 wydanej 16 czerwca 2015 r.

⁵⁹ Procedura PC – 40 – w okresie objętym kontrolą obowiązywało wydanie nr 4 procedury, od 6 maja 2011 r., zmieniona wydaniem 6 z datą obowiązywania od 6 października 2014 r.

⁶⁰ Ocenę zgodności przeprowadzono dla 11 spraw w okresie 14.01.2012 – 24.03.2014 i jednej w dniu 14.10.2014 r.

⁶¹ Działania jako jednostki notyfikowanej przeprowadzone były w okresie 14 stycznia 2012 r. - 24 marca 2014 r. oraz w dniu 14 października 2014 r.

ten sam inspektor. W dniach 21 – 24 marca 2014 r. inspektor TDT nr 546 wykonał w ramach działalności notyfikowanej badania dźwigu hydraulicznego zainstalowanego w PKP PLK Gdynia Główna, a następnie w dniu 14 maja 2014 r. wykonał badanie techniczne tego urządzenia i wydał decyzję zezwalającą na jego eksploatację. Dopiero kolejne badanie dozоровe tego urządzenia (przeprowadzone zgodnie z wcześniej ustalonym w decyzji terminem badań) wykonał i wydał decyzję zezwalającą na eksploatację inny inspektor TDT.

Według Dyrektora TDT po zmianach organizacyjnych dokonanych w lipcu 2014 r. nie występują przypadki wykonywania przez inspektora działalności notyfikowanej i inspekcyjnej dla danego urządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 96 – 186)

Kierownicy OT TDT po zakończeniu roku, składali do Centrali TDT sprawozdania z działalności oddziałów za poprzedni rok, które zawierały m.in. informacje dotyczące organizacji oddziału i wykonywanych czynności dozоровych. Do sprawozdania załączano zestawienia dotyczące m.in.: liczby urządzeń technicznych podlegających dozоровowi, liczby przyjętych i skreślonych z ewidencji, ilości przeprowadzanych badań technicznych, niebezpiecznych wypadków i niebezpiecznych uszkodzeń urządzeń objętych dozоровem, w tym skutki i przyczyny nieszczęśliwych wypadków w odniesieniu do poszczególnych urządzeń objętych dozоровem; odbiorów technicznych materiałów i wyrobów, liczby osób przeegzaminowanych i liczby wydanych świadectw ADR, z podziałem na nowe świadectwa i przedłużone oraz liczby wydanych duplikatów.

(dowód: akta kontroli str. 1446-1478, 2356-2372)

Dyrektor TDT składał roczne sprawozdania z działalności TDT ministrowi właściwemu do spraw transportu w marcu roku następnego, tj. z zachowaniem terminu (do 30 czerwca roku następnego) określonego w art. 45 ust. 3 ustawy o dozоровie. W sprawozdaniach tych przedstawiał charakterystykę TDT z podaniem zakresu prowadzonej działalności, istotnych zdarzeń wpływających na działalność jednostki, uzyskiwanych przychodów, wielkości i struktury zatrudnionego personelu, przewidywanych kierunków działania oraz sytuacji majątkowej i finansowej jednostki. Sprawozdanie za 2014 r. zawierało szczegółowe podsumowanie działalności TDT w roku obrotowym, w tym m.in. z działalności TDT w zakresie dozоровu technicznego, przeprowadzenia egzaminów na doradców oraz doradców przedłużających uprawnienia w zakresie bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych, działalności inspekcyjnej TDT w zakresie odbiorów technicznych, w zakresie certyfikacji, notyfikacji i laboratorium. We wszystkich sprawozdaniach podano, że uzyskane przychody ze sprzedaży pozwoliły pokryć w całości koszty działalności jednostki, wskaźniki sprzedaży uległy zwiększeniu, co oznacza, że jednostka zwiększyła zdolność generowania zysku w stosunku do lat poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 1336-1367)

Problemy dotyczące realizowanych zadań pracownicy wydziałów oraz OT TDT zgłaszali podczas organizowanych w Centrali TDT spotkań/narad z kierownikami, videokonferencji, za pomocą poczty elektronicznej lub bezpośrednio w trakcie rozmów. TDT nie prowadził ewidencji/rejestru zgłaszanych problemów, które według Dyrektora rozwiązywane są na bieżąco poprzez stałą współpracę Wydziałów/OT TDT z Dyrektorem.

(dowód: akta kontroli str. 2051-2056)

W okresie objętym kontrolą na działania inspektorów TDT wpłynęło 8 skarg, w tym po dwie w 2012 i 2013 r., trzy w 2014 r. i jedna w I półroczu 2015 r. Skargi dotyczyły:

- opóźniania postępowania administracyjnego związanego z wydaniem przez TDT świadectwa ADR i odmowy jego wydania (3 skargi, w tym dwie zasadne);
- odmowy wstępnej weryfikacji załączników do wniosku o wydanie świadectwa ADR (załatwiona pozytywnie);
- procesu wystawiania w OT TDT w Katowicach duplikatu uprawnień – zaświadczenia do obsługi urządzeń technicznych (skarga niezasadna);
- niezgodne z prawem działania Kierownika OT TDT w Krakowie dotyczące zawieszenia zaświadczenia kwalifikacyjnego w zakresie obsługi kolei linowych (załatwiona pozytywnie);
- domniemanego niedopełnienia przez inspektorów OT TDT w Gdańsku staranności przy badaniu dokumentów wymaganych przy dopuszczeniu do eksploatacji urządzenia wybudowanego niezgodnie z prawem budowlanym (skarga niezasadna);
- nienależytej staranności przez inspektorów OT TDT Gdańsk w związku z badaniami cystern oraz błędami w protokołach dotyczących tych badań.

W celu wyjaśnienia zarzutów podnoszonych w skargach przeprowadzono postępowania wyjaśniające lub kontrole wewnętrzne. W uzasadnieniu skarg, które uznano za zasadne wskazano m.in., że:

- wstępna weryfikacja dokumentów mogła być przeprowadzona na podstawie dokumentów elektronicznych. TDT przeprowadził dodatkowe szkolenie inspektorów uczestniczących w przyjmowaniu i przygotowywaniu projektów wniosków o wystawianie świadectw ADR;
- wystąpiły błędy proceduralne związane z wydaniem decyzji zawieszającej zaświadczenie kwalifikacyjne. TDT podjął działania mające na celu zmiany procedur w zakresie zawieszania uprawnień kwalifikacyjnych,
- wystąpiły pomyłki pisarskie inspektora TDT - zorganizowano wideokonferencję dla inspektorów TDT.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1144)

W okresie 2012 – 2015 (I półrocze) wpłynęły 4 odwołania od decyzji wydawanych przez inspektorów TDT, które dotyczyły:

- decyzji z dnia 13 września 2012 r. wydanej przez OT TDT w Warszawie, w której Dyrektor TDT odmówił wydania świadectwa dopuszczenia pojazdu do przewożenia towarów niebezpiecznych w transporcie drogowym. MTBiGM decyzją z 8 lutego 2013 r. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia Dyrektorowi TDT. OT TDT w Warszawie wznowił postępowanie. Strona nie przedstawiła wymaganych dokumentów i nowych dowodów w sprawie. Postępowanie zostało zakończone wydaniem 13 września 2013 r. ponownej decyzji odmawiającej;

(dowód: akta kontroli str. 1147-1180)

- decyzji OT TDT w Olsztynie w sprawie przedłożenia dokumentów związanych ze złożonym przez M.W. wniosku (z dnia 19 lipca 2013 r.) o wydanie duplikatu protokołu badania oraz decyzji dopuszczającej do eksploatacji zbiornika LPG montowanego w samochodzie. Inspektorzy OT TDT w Łodzi przeprowadzili badanie doraźne kontrolne (bezpłatnie) zbiornika LPG zakończone wydaniem 9 września 2013 r. decyzji zezwalającej na eksploatację urządzenia do dnia 31 marca 2023 r.;

(dowód: akta kontroli str. 1181-1191)

- decyzji dopuszczającej zbiornik LPG zamontowany w samochodzie, w której datę następnego badania wyznaczono na dzień 31 sierpnia 2008 r., tj. od miesiąca budowy zbiornika, a nie od daty zamontowania go w samochodzie - w czerwcu 2009 r. Dyrektor TDT przekazał odwołanie do Ministra właściwego do

spraw transportu. Do dnia 20 lipca 2015 r. TDT nie zostało poinformowane o sposobie załatwienia sprawy;

(dowód: akta kontroli str. 1192-1201)

- odwołanie z 16 maja 2014 r. od decyzji OT TDT w Katowicach w sprawie wydania świadectwa ADR, w którym strona wniosła m.in. o zmianę decyzji poprzez wydanie nowego świadectwa ADR, w którym materiały do przewozu będą dopuszczone na podstawie kodu cysterny. Minister Infrastruktury i Rozwoju decyzją z 24 września 2014 r. uchylił w całości decyzję Dyrektora TDT i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Strona wniosła 3 listopada 2014 r. na decyzję Ministra Infrastruktury i Rozwoju skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Dyrektor TDT postanowieniem z 28 listopada 2014 r. zawiesił postępowanie w sprawie wydania świadectwa ADR. Przedsiębiorca złożył 12 marca 2015 r. kolejny wniosek o wydanie świadectwa ADR, na podstawie którego Dyrektor TDT wydał następnego dnia świadectwo ADR.

(akta kontroli str. 1202-1237, 2099-2115)

Działalność TDT związana z dozorem nad eksploatowanymi urządzeniami technicznymi oraz zadaniami realizowanymi w ramach przewozu towarów niebezpiecznych, w okresie objętym kontrolą była przedmiotem dwóch postępowań sądowych. J. K. wniósł 25 września 2009 r. pozew do Sądu Okręgowego w Warszawie I Wydział Cywilny o solidarne zasądzenie od trzech pozwanych, w tym TDT- kwoty 92,5 tys. zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 22 listopada 2006 r. do dnia zapłaty. Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 27 czerwca 2013 r. oddalił powództwo w stosunku do TDT z uwagi na przedawnienie.

(dowód: akta kontroli str. 1308-1335)

Pozwem z 4 marca 2013 r. do Sądu Okręgowego w Warszawie Wydział II Cywilny prowadzący działalność gospodarczą R. S. wniósł o zasądzenie od TDT kwoty 82,0 tys. zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za szkodę majątkową wyrządzoną poprzez bezzasadną i bezprawną odmowę wydania świadectwa dopuszczenia pojazdu do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych⁶². Powód dwukrotnie składał wnioski do TDT o wydanie świadectwa ADR, które ze względu na braki formalne nie zostały rozpatrzone przez TDT. R.S. nie przedstawił potwierdzenia uiszczenia wymaganych opłat. TDT informował powoda o pozostawieniu wniosków bez rozpoznania wobec nieusunięcia braków formalnych. W dniu 23 marca 2012 r. powód złożył kolejny wniosek do TDT o wydanie świadectwa ADR, a 29 marca 2012 r. uzupełnił braki formalne w tym wniosku poprzez przesłanie potwierdzenia wniesienia opłaty. TDT w tym samym dniu wystawił świadectwo ADR. R. S. złożył w dniu 5 kwietnia 2012 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na bezczynność Dyrektora TDT. WSA wyrokiem z 6 września 2012 r. oddalił skargę, gdyż w dacie orzekania sprawa wszczęta z wniosku skarżącego o wydanie świadectwa ADR została rozstrzygnięta przez organ wydaniem stosownego świadectwa.

Sąd Okręgowy w Warszawie II Wydział Cywilny wyrokiem z 5 lutego 2014 r. oddalił powództwo i zasądził od R. S. na rzecz TDT kwotę 3.617 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

W dniu 20 marca 2014 r. powód wniósł apelację do Sądu Apelacyjnego w Warszawie I Wydział Cywilny, który wyrokiem z 13 listopada 2014 r. oddalił apelację i zasądził od powoda na rzecz m.in. TDT kwotę 2.700 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym

(dowód: akta kontroli str. 1238-1307)

⁶² Zwane dalej „świadectwom ADR”

Ustalono
nieprawidłowości

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

Dyrektor TDT od 2013 r. do czasu kontroli NIK nie egzekwował wykonania zaleceń po kontroli przeprowadzonej w 2013 r. w OT TDT w Lublinie, Poznaniu, Gdańsku, Wrocławiu i Krakowie. Do Kierowników Oddziałów⁶³ skierowano wówczas zalecenie monitorowania ważności badań technicznych nadzorowanych urządzeń, a w sytuacji stwierdzenia znacznego przekroczenia terminów badań, za powiadomieniem użytkownika, przeprowadzenie badań doraźnych kontrolnych. Jedynie Kierownik OT TDT w Lublinie podjął jeszcze w 2013 r. działania dla realizacji zalecenia. Kierownicy Oddziałów Terenowych w Poznaniu, Krakowie i Gdańsku dopiero w trakcie kontroli NIK rozpoczęli proces informowania przedsiębiorców o braku ważnych badań technicznych zewidencjonowanych urządzeń. W okresie od czerwca do sierpnia 2015 r. wystosowano pisma do 30 przedsiębiorców. Biorąc pod uwagę, że w ww. Oddziałach w ewidencji zarejestrowanych jest ponad 16 tys. urządzeń bez ważnych badań technicznych, zalecenie wykonano w bardzo niewielkim zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1589- 1656, 2021-2034)

Dyrektor TDT wyjaśnił m.in., że Oddziały podjęły działania w ww. sprawie dopiero po przeprowadzeniu weryfikacji wykazu urządzeń nieposiadających ważnych badań technicznych wygenerowanego z systemu, z dokumentacją techniczną urządzeń. Aktualnie, raportowanie danych dotyczących monitoringu Dyrektor TDT zlecił Wydziałowi Kontroli TDT. Odpowiedzialność w tym zakresie zostanie wprowadzona do regulaminu organizacyjnego TDT. Dyrektor podał ponadto, że w celu realizacji zaleceń pokontrolnych inspektorzy TDT będący na badaniach informowali użytkowników o konieczności rejestracji i badań wszystkich urządzeń technicznych będących w ich posiadaniu i podlegających dozorowi technicznemu.

Ustalenia kontroli NIK przeprowadzone w Oddziałach TDT nie potwierdziły jednak powyższych wyjaśnień Dyrektora TDT. Przeprowadzone przez kontrolerów NIK oględziny czynności dozorowych wykonywanych przez inspektorów wykazały bowiem, że - zwłaszcza podczas pierwszych oględzin (przeprowadzonych na początku kontroli NIK) - inspektorzy wykonywali czynności dozorowe tylko wobec urządzeń zgłoszonych do badań. Dla przykładu: w Oddziale Terenowym TDT w Warszawie u 4 użytkowników (na 5 badanych), u których przeprowadzono oględziny znajdowały się urządzenia, które nie posiadały ważnej decyzji zezwalającej na ich eksploatację, w ilości od jednego do kilkuset urządzeń. Jednakże inspektorzy TDT wykonujący badania nie interesowali się innymi urządzeniami poza zgłoszonymi we wniosku. Podobnie w OT TDT w Katowicach - inspektorzy TDT wykonali czynności dozorowe dotyczące jedynie 36 urządzeń zgłoszonych do badań przez ich użytkowników, nie dokonując sprawdzenia urządzeń bez ważnej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 176-177, 1503-1617, 1831-1882, 1990-1993, 2010-2020, 2356-2368, 2443-2469)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Za nieskuteczny NIK uznała nadzór Dyrektora TDT nad działalnością komisji kwalifikacyjnych sprawdzających kwalifikacje osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne. Kontrola NIK przeprowadzona w OT TDT⁶⁴ wykazała bowiem, iż w latach 2012-2015 (I półrocze) komisje te stosowały niejednolite kryteria oceniania wyników egzaminów sprawdzających kwalifikacje tych osób. Stwierdzono, że kryteria oceny wyniku egzaminu ustalały każdorazowo powołane komisje kwalifikacyjne. Przykładowo: w przypadku jednego z egzaminów teoretycznych, dla pozytywnego zaliczenia

⁶³ Pismem z 6 listopada 2013 r. do Kierownika OT TDT w Lublinie, 17 grudnia 2013 r. do OT TDT w Poznaniu, 30 stycznia 2014 r. do OT TDT w Gdańsku, 19 lutego 2014 r. do OT TDT we Wrocławiu i w Krakowie

⁶⁴ W Gdańsku, Warszawie, Katowicach, Poznaniu

komisje wymagały uzyskania 10 z 15 pkt (67%) lub 11 z 18 pkt (61%) , zaś pozytywny wynik egzaminu praktycznego wymagał poprawnego wykonania czterech z sześciu zadań praktycznych lub wszystkich zadań (z dopuszczeniem tylko niektórych małych nieścisłości). Badanie innych egzaminów teoretycznych⁶⁵ wykazało, że w połowie sprawdzanych egzaminów komisje przyjęły ocenę pozytywną w przypadku prawidłowej odpowiedzi na co najmniej 50% zadanych pytań, a pozostałej połowie badanych egzaminów teoretycznych⁶⁶, ocena pozytywna wymagała udzielenia pozytywnych odpowiedzi na co najmniej 60% zadanych pytań.

Dyrektor TDT w złożonych wyjaśnieniach przyznał, że obowiązująca Procedura PJ-06-10 umożliwia ocenianie każdej części przeprowadzonych egzaminów przez komisje egzaminacyjne według przyjętych przez siebie każdorazowo kryteriów.

Zdaniem NIK powyższe świadczy o nierównym traktowaniu zdających oraz stanowi zagrożenie powstawania mechanizmów korupcyjnych podczas prowadzenia egzaminów sprawdzających kwalifikacji osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne. Z tych przyczyn wskazane byłoby dokonanie modyfikacji wewnętrznych przepisów TDT, zapewniającej jednolite kryteria ustalania wyników egzaminów sprawdzających kwalifikacje wymagane przy obsłudze i konserwacji urządzeń technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 514-563, 2356-2368, 2696-2792)

2. Uwagi NIK dotyczyły przeprowadzenia badania dźwigu hydraulicznego zainstalowanego w PKP PLK Gdynia Główna przez jednego inspektora TDT, który wykonał w marcu 2014 r. ocenę zgodności, a następnie przeprowadził badanie techniczne tego urządzenia (w maju 2014 r.), tj. wykonał zadania TDT zarówno z działalności inspekcyjnej, jak i notyfikowanej. W cenie NIK, działanie takie stwarzało sytuację konfliktu interesów.
NIK przyjmuje wyjaśnienia Dyrektora TDT dotyczące podjęcia działań uniemożliwiających łączenie funkcji inspekcyjnej i notyfikowanej.

(dowód: akta kontroli str. 96-186)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Gospodarka finansowa TDT w kontekście zapewnienia bezpiecznej eksploatacji urządzeń technicznych oraz realizacji zadań dotyczących drogowego przewozu towarów niebezpiecznych

Opis stanu faktycznego

Stosownie do art. 61 ust. 3 ustawy o dozorze Dyrektor TDT przekazywał ministrowi właściwemu do spraw transportu do zatwierdzenia projekty planu finansowego. Ministerstwo po uchwaleniu ustawy budżetowej na dany rok przekazywało plan finansowy TDT ujęty w załączniku Nr 14 do ustawy budżetowej na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 1662-1698)

⁶⁵ Odpowiednio egzaminy na obsługę i konserwację: dźwigów z 22.05.2015 r., żurawi z 27.04.2014 r., wózków jezdniowych podnośnikowych z 27.08.2014 r. i z 18.03.2014 r. oraz podestów ruchomych z 18.06.2013 r.

⁶⁶ Odpowiednio egzaminy na obsługę i konserwację: urządzeń do napelniania i opróżniania zbiorników transportowych do materiałów niebezpiecznych klasy 9 z 2.09.2014 r., urządzeń do napelniania i opróżniania zbiorników transportowych do materiałów niebezpiecznych klasy z 3.03.2014 r., napelniania zbiorników LPG zamontowanych w instalacjach zasilania pojazdów samochodowych z 23.01.2012 r. i z 10.06.2013 r. oraz wyciągów narciarskich z 12.01.2012 r.

Wykonanie przychodów przez TDT w stosunku do planów finansowych we wszystkich latach było wyższe w stosunku do planu (wg ustawy budżetowej i po zmianach), które zrealizowano w 2012 r. w 125%, w 2013 r. – w 111,8% oraz w 2014 r. – w 105,8%. TDT ponosiło natomiast niższe koszty ogólne niż planowano, a ich wykonanie wynosiło: 94,3% w 2012 r. oraz 95% w 2013 i w 2014 r. w stosunku do planowanych. We wszystkich latach uzyskano wyższy wynik netto niż planowano, tj. w 2012 r. uzyskano wynik w wysokości 11.654 tys. zł przy planowanym w kwocie 639 tys. zł, w 2013 r. odpowiednio: 12.277 tys. zł i 5.839 tys. zł oraz w 2014 – 16.026 tys. zł i 11.641 tys. zł.

W I półroczu 2015 r. zrealizowano przychody w 54,3%, koszty ogólne – w 45,9 %, a różnica pomiędzy przychodami i kosztami wynosiła 5.744,5 tys. zł.

W latach 2012 – 2014 oraz w I półroczu 2015 r. uzyskane przychody z prowadzonej działalności (sprzedaży)⁶⁷ pozwoliły pokryć w całości koszty działalności jednostki. Udział kosztów w ww. przychodach w latach 2012 – 2014 ulegał stopniowemu zmniejszeniu od 78,5% w 2012 r. do 75,4% w 2013 r. oraz 70 % w 2014 r. W I półroczu 2015 r. udział kosztów w przychodach ze sprzedaży wynosił 80,9%. Najwyższe przychody uzyskano w 2014 r. – 66.194,0 tys. zł i były one wyższe o ok. 10% od uzyskanych w 2014 r. (60.251,5 tys. zł) i 2012 r. (60.106,4 tys. zł). Największy udział w przychodach miały przychody z tytułu czynności dozoru technicznego, które stanowiły: 86,9% w 2012 r., 89,2% w 2013 r., 88,7% w 2014 r. oraz 81,4% za I półrocze 2015 r. Najniższe koszty poniesiono w 2013 r. (45.440,9 tys. zł), które stanowiły 96,3% poniesionych w 2012 r. (47.163,7 tys. zł) i 98,1% w 2014 r. (46.335,5 tys. zł). Największy udział w kosztach wg rodzaju działalności miały koszty działalności dozorowej i odbiorczej, które stanowiły: 60,7% poniesionych kosztów w 2012 r., 60,1% w 2013 r., 63,2% w 2014 r. i 61,1% w I półroczu 2015 r. Największy udział w kosztach według rodzajów stanowiły wynagrodzenia i wynosiły one: 51,5% kosztów w 2012 r., 54,3% w 2013 r., 53,3% w 2014 r. i 51,1% w I półroczu 2015 r. Zysk netto za 2014 r. wzrósł w stosunku do 2012 r. o 37,5% i o 30,5% w stosunku do 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1699-1737)

TDT prowadził analizę kosztów m.in. wg rodzaju poprzez porównanie kosztów za dany okres z kosztami planowanymi na ten sam okres i kosztami poprzednich okresów. Dane te przedstawiał ministrowi właściwemu ds. transportu w sprawozdaniach z wykonania planu za lata 2012 – 2014. Ponadto, analizował również koszty utrzymania, w szczególności koszty energii elektrycznej i ciepłej, co skutkowało m.in.:

- zmniejszeniem mocy umownej przyłącza gazowego dla budynku OT TDT i Laboratorium w Krakowie. Koszty za paliwo gazowe w 2014 r. stanowiły 64,2% kosztów poniesionych w 2013 r. i 66,3% w 2012 r.;
- zmniejszono (w 2014 r.) moc umowną dla przyłącza energetycznego w OT TDT w Gdańsku (poprzez m.in. zainstalowanie na obiekcie baterii kondensatów). Koszty za I – sze półrocze 2015 r. stanowiły 22% poniesionych kosztów w roku 2014.

Prowadzono działania celem zmniejszenia kosztów szkoleń m.in. poprzez prowadzenie szkoleń wewnętrznych z wykorzystaniem kwalifikacji własnych pracowników TDT. Koszty szkoleń za 2014 r. stanowiły 77,9% kosztów poniesionych w 2012 r. i 94,6% w 2013 r. Podejmowano również działania w kierunku zmniejszenia kosztów usług pocztowych (m.in. poprzez dobór odpowiednich kopert, wysyłanie w jednym piśmie kilku pism do jednego

⁶⁷ Z tytułu czynności m.in.: dozoru technicznego, odbiorów technicznych, z zakresu certyfikacji i oceny zgodności, dotyczących stacji kontroli pojazdów, laboratorium, homologacji (od 2014 r.) i za czynności pozostałe

kontrahenta), co skutkowało zmniejszeniem kosztów w 2014 r. o 9% w stosunku do 2012 r.

TDT rozpoczęło pracę nad zintegrowanym system zarządzania, w tym m.in. elektronicznego obiegu dokumentów w obiegu zewnętrznym i wewnętrznym, co zdaniem Dyrektora TDT umożliwi obniżenie kosztów m.in. usług pocztowych, zużycia materiałów biurowych i eksploatacyjnych. Wśród zaproponowanych sposobów optymalizacji procesów biznesowych (założeniach do opracowywanego systemu informatycznego) wymieniono m.in. wdrożenie w pełni elektronicznego obiegu dokumentów i spraw oraz wyeliminowanie postaci papierowych dokumentów przekazywanych oraz wytwarzanych wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, cyfryzację korespondencji papierowej, poprzez jej zeskanowanie, wykorzystanie podpisów elektronicznych do autoryzacji dokumentów elektronicznych oraz wprowadzenie elektronicznego rejestru wydawanych decyzji administracyjnych i narzędzi umożliwiających merytoryczny i organizacyjny nadzór nad dokumentami.

(dowód: akta kontroli str. 1699-1736, 2083-2098, 2138-2211, 2470-2480)

Prawidłowość naliczania kosztów dojazdu inspektorów TDT do użytkowników urządzeń technicznych sprawdzono na podstawie 35 faktur (po 5 z każdego OT TDT) z grudnia 2014 r. Ustalono, że koszty dojazdu naliczano według cen biletów komunikacji publicznej (PKP lub PKS) lub według liczby przejechanych kilometrów samochodami własnymi inspektorów TDT lub samochodami służbowymi ze stawką 0,8358 zł/km.

Dyrektor TDT wyjaśnił, że kwestie wyboru środka komunikacji i możliwości dojazdu inspektora na badania urządzeń technicznych określone są przez Kierowników OT TDT. Tym niemniej, TDT planuje określenie wewnętrznej procedury w zakresie rozliczania kosztów dojazdu.

(dowód: akta kontroli str. pkt. 1738-1739, 2083-2098)

Na podstawie faktur wystawionych w dniu 15 grudnia 2014 r. we wszystkich OT TDT sprawdzono, czy naliczano koszty podróży służbowych stanowiących element opłaty za czynności wymienione w § ust. 2 rozporządzenia w sprawie opłat⁶⁸. Z 94 faktur objętych badaniem w 79 przypadkach zachodziła ewentualność naliczenia kosztów podróży służbowych, które:

- naliczono w 49 fakturach (62,0%);
- w 22 przypadkach (27,8%) badania przeprowadzono na terenie miejsca zamieszkania inspektora TDT lub w mieście/siedzibie zespołu inspektorów i nie naliczono kosztów;
- w 6 (7,6%) – doliczono na innych fakturach, przy czym dwie dotyczyły tego samego podmiotu i badania zostały przeprowadzone w tym samym dniu⁶⁹, w jednym przypadku badanie zostało przeprowadzone podczas 5 –ciodniowego pobytu w delegacji służbowej na terenie budowanego Terminalu LNG w Świnoujściu i w kolejnym przypadku badanie przeprowadzone było w ramach opłaty rocznej;
- w dwóch przypadkach (2,5%) nie naliczono kosztów podróży przez niedopatrzenie inspektora TDT (po jednej w OT w Gdańsku i we Wrocławiu).

(dowód: akta kontroli str. 1740-1816)

Kontrolą objęto 7 faktur wystawionych w OT TDT w: Warszawie, Lublinie, Katowicach (4 faktury) i Gdańsku w okresie od 6 lutego do 11maja 2015 r. z tytułu

⁶⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 26 listopada 2010 r. w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru (Dz. U. Nr 229, poz. 1502 ze zm.), zmienione z dniem 1 grudnia 2014 r. rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 27 listopada 2014 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego (Dz. U z 2014 r., poz. 1675), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie opłat”

⁶⁹ Wystawiono 3 faktury

m.in. wykonania badań doraźnych kontrolnych łącznie 48 urządzeń technicznych. TDT we wszystkich analizowanych przypadkach naliczał opłaty z tytułu przeprowadzanych badań doraźny kontrolnych.

Dyrektor w powyższej sprawie wyjaśnił, opłata za wykonanie badań jest zasadna i zgodna z przepisami, gdyż badania doraźne kontrolne wykonywane dla urządzeń objętych dozorem technicznym ograniczonym są wyszczególnione w obowiązującym cenniku czynności dozorowych, jako płatne z określoną kwotą.

(dowód: akta kontroli str. 1817- 1830, 2120-2134)

W celu sprawdzenia, czy TDT pobierał opłatę roczną za urządzenia techniczne będące w ewidencji prowadzonej przez TDT, ale nieposiadające ważnych badań technicznych i decyzji zezwalającej na jego eksploatację, kontrolą objęto następujące urządzenia techniczne o nr ewidencyjnym:

- 1ZE- 1447 – po dniu 31 stycznia 2009 r. urządzenie nie posiadało ważnej decyzji zezwalającej na eksploatację;
- 11ZH-9711 – po dniu 30 września 2012 r. urządzenie nie posiadało ważnej decyzji zezwalającej na eksploatację;
- 22Zb-655 – po dniu 4 czerwca 2010 r. urządzenie nie posiadało świadectwa ADR;
- 21ZA-1182- po dniu 31 października 2013 r. urządzenie nie posiadało ważnej decyzji zezwalającej na eksploatację;
- 3DB-307 – po dniu 30 września 2012 r. urządzenie nie posiadało ważnej decyzji zezwalającej na eksploatację.

TDT pobierał opłatę roczną za lata 2012 – 2014 za wszystkie wyżej wymienione urządzenia techniczne.

Dyrektor TDT wyjaśnił m.in., że zgodnie z postanowieniem § 3 ust. 1 pkt. 6 rozporządzenia w sprawie opłat (w wersji obowiązującej do 30 listopada 2014 r.), opłatę roczną pobiera się od eksploatującego urządzenia techniczne znajdujące się w ewidencji jednostek dozoru technicznego za prowadzenie ewidencji urządzeń technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1881-1914, 1994-2009, 2099-2115, 2120-2134)

Dyrektor TDT wprowadził „Procedurę procesu windykacji wierzytelności, zasad i trybu umarzania wierzytelności TDT”⁷⁰, której celem jest podjęcie wszelkich działań zmierzających do odzyskania niezapłaconej należności wraz z należnymi odsetkami, opłatami i kosztami postępowania podejmowanymi po podjęciu decyzji o rozpoczęciu windykacji. Określa ona m.in., że za terminowy spływ należności TDT odpowiedzialni są w zakresie swego działania kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych. Czynności windykacyjne podzielono na trzy etapy, w tym etap pierwszy obejmuje bezpośredni kontakt z dłużnikiem poprzez monitoring telefoniczny i elektroniczny lub osobisty, na tym etapie biorą udział w czynnościach windykacyjnych inspektorzy i kierownicy. W przypadku bezskuteczności ww. metod, Wydział Ekonomiczno – Finansowy wysyła dłużnikom wezwania do zapłaty. W sytuacjach wskazujących na brak ekonomicznego uzasadnienia do ponoszenia kosztów windykacji wezwań do zapłaty nie wysyła się. TDT ma podpisaną umowę Krajowym Rejestrem Długów (KRD), na mocy, której wszyscy dłużnicy TDT wpisywani są do rejestru. Każda wystawiona faktura powinna posiadać pieczęć prewencyjną KRD, która informuje, że w przypadku niezapłacenia w terminie należności, informacja o zadłużeniu zostanie przekazana do KRD. Celem pieczęci

⁷⁰ Wprowadzona zarządzeniem nr 2 z 3 stycznia 2012 r. i następnie zmieniona e poprzez wydanie zarządzenia nr 46 z 25 września 2012 r. i zarządzenia nr 34 z 27 października 2014 r. obowiązująca od 3 listopada 2014 r., zwana dalej „Procedurą w sprawie windykacji”.

jest mobilizowanie kontrahentów do regulowania w terminie zobowiązań oraz informowania ich o konsekwencjach niepłacenia za wykonaną usługę.

(dowód: akta kontroli str. 1950-1981)

W TDT na koniec każdego roku okresu objętego kontrolą występowały należności przeterminowane z tytułu opłat za czynności dozoru technicznego. Należności przeterminowane na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosiły 1.661,4 tys. zł, w 2013 r. – 1.601,6 tys. zł, które na dzień 31 grudnia 2014 r. uległy zmniejszeniu do kwoty 1.280,1 tys. zł. Na koniec I półrocza 2015 r. wynosiły one 1.309,5 tys. zł i dotyczyły 470 kontrahentów, a wartość poszczególnych należności wynosiła od 11 zł do 134,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1915-1949)

Działania windykacyjne podejmowane w latach objętych kontrolą sprawdzono na podstawie 4 należności przeterminowanych o najwyższych wartościach: o łącznej kwocie należności w wysokości 322,9 tys. zł, która stanowiła 24,7% ogólnej kwoty należności przeterminowanych za opłaty z tytułu dozoru technicznego na dzień 30 czerwca 2015 r. Należności przeterminowane dotyczyły następujących dłużników:

- Tabor Szynowy Ople S.A. w upadłości likwidacyjnej – kwota zadłużenia wynosiła; 134,7 tys. zł;
- Energogaz Sp. z o.o. Chełm w upadłości likwidacyjnej – kwota zadłużenia wynosiła 101,9 tys. zł;
- STOKOTA Sp. z o.o. w Elblągu – kwota zadłużenia wynosiła 61.718,49 zł;
- Zakłady Naprawcze Taboru Kolejowego i Miejskiego Sp. z o.o. w Gdańsku z kwotą zadłużenia 23,6 tys. zł.

Działania windykacyjne prowadzone były przez pracowników OT TDT (m.in. poprzez kontakty telefoniczne, wysyłanie pism przypominających o zapłacie) i pracowników Centrali TDT (wysyłanie wezwań do zapłaty, sporządzania not odsetkowych, kontakty telefoniczne i e-maile). W wyniku podjętych działań windykacyjnych, na dzień 31 lipca 2015 r. nie występowały należności przeterminowane od dłużnika STOKOTA i od Zakładów Naprawczych Taboru Kolejowego i Miejskiego Sp. z o.o. w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 2239-2355)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch przypadkach (Gdańsk i Wrocław) nie naliczono kosztów podróży służbowych stanowiących element opłaty za czynności wymienione w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie opłat. Jako przyczynę podano niedopatrzenie inspektora.

W dwóch innych przypadkach koszty podróży zostały naliczone na fakturach wystawionych innym użytkownikom. Badanie doraźno - eksploatacyjne przeprowadzono w dwóch Spółkach. Spółkę Wagon Service Ostróda obciążono kosztami podróży, nie obciążając tymi kosztami firmy GATX Rail Poland. W drugim przypadku inspektor przeprowadził badanie u przedsiębiorcy P.H.U. LECH-KOL Koluszki oraz w PHU ŻAR w Koluszkach, a kosztami podróży obciążył tylko drugiego przedsiębiorcę. NIK zauważa, że brak w TDT szczegółowo ustalonych zasad dotyczących naliczania kosztów podróży służbowych w przypadku badań wykonywanych w tej samej miejscowości, spowodował dowolne ich naliczenie przez inspektora.

Dyrektor w powyższej sprawie wyjaśnił, że zgodnie z przyjętymi zasadami koszty podróży przy wyjazdach do badań urządzeń technicznych należących do więcej niż jednego przedsiębiorcy, a badanych w tej samej miejscowości,

dzielone są w równych częściach na właścicieli tych urządzeń. Dyrektor TDT stwierdził, że zasady tej nie zastosował inspektor przeprowadzający badanie w Koluszkach. Ponadto, podał, że badanie 3 zbiorników LPG w P.H.U. LECH-KOL trwało około 1 godziny, za które pobrana została opłata zgodnie z cennikiem za 2 godziny. Inspektor uznał, że pobrana opłata za badanie zbiorników będzie w pełni rekompensować wszystkie koszty. W odniesieniu do dwóch spółek Dyrektor wyjaśnił, że właścicielem 100% udziałów w Spółce Wagon Service Ostróda jest GATX Rail Poland i nie ma znaczenia, do którego podmiotu zostaną naliczone koszty podróży.

(dowód: akta kontroli str. 1740-1746, 1775-1797, 1807-1816, 2099-2115)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷¹, wnosi o wzmożenie nadzoru nad podległymi jednostkami organizacyjnymi, w szczególności w zakresie:

1. zapewnienia bieżącego monitorowania urządzeń podlegających dozorowi pod kątem ważności decyzji zezwalających na ich eksploatację oraz stosowania posiadanych uprawnień umożliwiających objęcie eksploatowanych urządzeń dozorem przewidzianym obowiązującym prawem,
2. rzetelnego wykonywania doraźnych badań powypadkowych/poawaryjnych, zapewniających określenie stanu technicznego urządzenia oraz pełne wyjaśnianie przyczyn nieszczęśliwego wypadku/awarii,
3. podejmowania działań zmierzających do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania urządzeń wskazanych w informacjach przekazywanych przez inne służby i inspekcje,
4. podejmowania działań przewidzianych prawem w każdej sytuacji naruszenia przepisów o dozorze technicznym oraz przepisów dotyczących przewozu towarów niebezpiecznych,
5. zapewnienia organizacji i przebiegu egzaminów na doradców DGSA zgodnie z wymogami dotyczącymi w szczególności składania przez członków komisji egzaminacyjnych oświadczeń o bezstronności, kwalifikowania na egzamin osób spełniających wymagane kryteria,
6. dostosowania ustaleń zawartych w stosowanych w TDT Procedurach do przepisów obowiązującego prawa.

Ponadto NIK wnosi o:

- dostosowanie trybu dopuszczania do eksploatacji urządzeń transportowych do przewozu towarów niebezpiecznych (cysterny wykorzystywane w ruchu drogowym) do wymogów ustawy o dozorze technicznym,
- szczegółowe określenie jednolitych zasad naliczania kosztów podróży, stanowiących element opłaty za czynności dozоровe.

⁷¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096

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 Delegatury NIK w Łodzi.

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.

Łódź, dnia 9 października 2015 r.

Tekst ujednolicony na podstawie uchwały (znak KPK-KPO.443.228.2015) Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, zgodnie z art. 61b ustawy o NIK.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


Podpis