

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W LUBLINIE

LLU –4114-04/2011

Nr ewid. 154/2011/I10006-I11002-I110003-I11004-I11005/LLU

Informacja
o wynikach kontroli
ochrony dróg przed niszczeniem
przez przeciążone pojazdy

Lublin marzec 2012 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Ochrona dróg przed niszczeniem przez przeciążone pojazdy

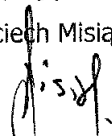
Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie

Adam Pęziół



Akceptuję:

Wojciech Misiąg



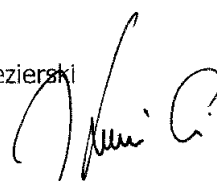
Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes



Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 5 marca 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrów 57
02-056 Warszawa
tel. (22) 444-50-00
www.nik.gov.pl



Szanowni Państwo

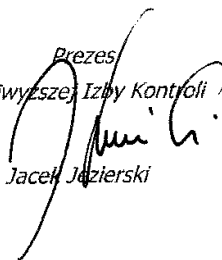
Skutki ruchu pojazdów o masie i naciskach osi przekraczających wartości określone w przepisach o ruchu drogowym ilustruje fakt, że przejazd jednego samochodu ciężarowego o nacisku 20 ton/os znaczy dla nawierzchni jezdni tyle, co przejazd prawie 2,5 miliona samochodów osobowych. Uszkodzenia nawierzchni i konstrukcji drogi powstałe po takim przejeździe pogarszają też stan bezpieczeństwa ruchu drogowego (koleiny, zapadnięcia i deformacje jezdni). W roku 2008 zaledwie 28,6% dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych miało nawierzchnię w stanie dobrym i zadowalającym, a pozostałe 71,4% wymagało napraw i modernizacji. W niezadowalającym lub złym stanie technicznym było również 46,4% nawierzchni dróg krajowych.

Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat przeprowadza kontrole różnych aspektów bezpieczeństwa na drogach, a w ramach tych kontroli diagnozuje zagrożenia i przedstawia wnioski w sprawie ich usunięcia. Działania kontrolne prowadzone przez NIK w tym zakresie w ciągu ostatnich 10 lat oraz realizację wniosków pokontrolnych przedstawiono w informacji „Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce” opublikowanej w lutym 2011 r.

Budując nowe autostrady i drogi szybkiego ruchu oraz modernizując drogi krajowe nie można zapominać o ochronie dróg publicznych innych kategorii: wojewódzkich, powiatowych i gminnych, które muszą sprostać rosnącemu natężeniu ruchu pojazdów ciężarowych. Stan techniczny tych dróg pogarszają m.in. przeciążone pojazdy.

Postępującą degradację dróg publicznych może powstrzymać prawidłowa realizacja zadań związanych z ochroną dróg publicznych przez ich zarządców oraz przez Inspekcję Transportu Drogowego.

Należy dołożyć wszelkich starań, by ochrona dróg publicznych stała się działaniem priorytetowym, zapewniającym racjonalne wykorzystanie nakładów przeznaczanych na infrastrukturę drogową oraz poprawiającym bezpieczeństwo ruchu drogowego. Służyć temu powinny rezultaty kontroli zawarte w informacji, a także dalsze wysiłki organizacyjne władz publicznych, podejmowane w celu zwiększenia efektywności ochrony dróg.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jezierski

Warszawa, dnia 5 marca 2012 r.

Spis treści

1. Założenia kontroli	6
1.1. Temat kontroli	6
1.2. Cel i zakres kontroli	7
2. Podsumowanie wyników kontroli	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Uwagi i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	15
3.1. Organizacja i prowadzenie przez WITD kontroli ważeńiowych.....	15
3.2. Efektywność kontroli ważeńiowych, struktura kontrolowanych przewoźników i nadzór GITD nad WITD	19
3.3. Realizacja przez Głównego Inspektora zadań związanych z kontrolami ważeńiowymi..	22
3.4. Wiarygodność pomiarów masy całkowitej pojazdów za pomocą wag przenośnych do pomiarów statycznych	24
3.5. Zakupy sprzętu wykorzystywanego przez WITD podczas kontroli ważeńiowych	26
3.6. Realizacja przez zarządców dróg obowiązków związanych z planowaniem, budową i utrzymaniem miejsc do ważenia pojazdów	28
3.7. Wykonywanie przez Ministra Infrastruktury nadzoru nad kontrolami ważeńiowymi prowadzonymi przez ITD i koordynacja działań związanych z ochroną dróg	33
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	35
5. Załączniki.....	37
Załącznik nr 1	37
Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	37
Załącznik nr 2	44
Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek NIK, które przeprowadziły kontrole, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK	44
Załącznik nr 3	45
Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	45

Wykaz podstawowych skrótów i pojęć

ETC	– <i>System Elektronicznego Poboru Opłat</i>
GDDKiA	– <i>Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad</i>
Generalny Dyrektor	– <i>Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad</i>
GITD	– <i>Główny Inspektorat Transportu Drogowego</i>
Główny Inspektor	– <i>Główny Inspektor Transportu Drogowego</i>
GUM	– <i>Główny Urząd Miar</i>
ITD	– <i>Inspekcja Transportu Drogowego</i>
KFD	– <i>Krajowy Fundusz Drogowy</i>
Kontrole ważeńiowe	– <i>kontrole nacisku osi, masy całkowitej lub wymiarów pojazdów</i>
kswp	– <i>kompleksowy system ważenia pojazdów na drogach krajowych</i>
Pord	– <i>ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym</i>
Pzp	– <i>ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych</i>
uodp	– <i>ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych</i>
uotd	– <i>ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym</i>
WITD	– <i>Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego</i>
Wojewódzki Inspektor	– <i>Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego</i>
ZDW	– <i>Zarząd Dróg Wojewódzkich</i>

1. Założenia kontroli

1.1. Temat kontroli

Ochrona dróg przed niszczeniem przez przeciążone pojazdy.

Kontrole ochrony dróg publicznych przed niszczeniem przez przeciążone pojazdy przeprowadzono w:

- Wojewódzkich Inspektoratach Transportu Drogowego w Białymstoku, Lublinie i Olsztynie (kontrole nr I/10/001, I/10/006 i I/10/004)
- Zarządach Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, Lublinie i Olsztynie (kontrole nr I/11/003, I/11/002 i I/11/001),
- Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie (kontrola nr I/11/003),
- Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (kontrola nr I/11/004),
- Ministerstwie Infrastruktury (kontrola nr I/11/005).

Kontrole podjęte zostały z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Do negatywnych zjawisk występujących w transporcie drogowym zaliczyć należy m.in. świadome przeciążanie pojazdów.

Z danych Instytutu Badawczego Dróg i Mostów¹ wynika, że co trzeci pojazd ciężarowy poruszający się po naszych drogach jest przeciążony. Pojazdy przekraczające dopuszczalne naciski na oś i masę całkowitą są głównym czynnikiem pogarszającym stan dróg i mostów. Sprzyjają temu również: rosnące natężenie ruchu drogowego, zwiększone limity dopuszczalnych nacisków na oś oraz przestarzałe technologie wykonania dróg. Okres użytkowania większości polskich dróg (zaprojektowane i wykonane w latach 70-tych) zbliża się do końca, a działania remontowe jakim je poddawano polegały głównie na pokrywaniu zniszczonej nawierzchni kolejnymi warstwami asfaltu.

Ochrona drogi to działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego jej zniszczenia, obniżenia klasy, ograniczenia funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu.

ITD powołana została do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego i niezarobkowego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi. W przypadku stwierdzenia, że pojazd przekracza dopuszczalną masę całkowitą, naciski osi, wymiary lub jego przejazd odbywa się bez zezwolenia wymaganego przepisami o ruchu drogowym, inspektor ITD ma

¹ dane opublikowano w maju 2011 r. na portalu www.edroga.pl.

prawo wymierzania i pobierania kary pieniężnej.

Czynności kontrolne polegające na ważeniu pojazdów za pomocą wag przenośnych inspektorzy ITD prowadzą w miejscach do tego celu wyznaczonych, których budowa, przebudowa, remont i utrzymanie należy do obowiązków zarządcy drogi.

1.2. Cel i zakres kontroli

Celami kontroli były:

- ocena realizacji przez Inspekcję Transportu Drogowego („ITD”) zadań, związanych z kontrolami nacisku osi, masy całkowitej lub wymiarów pojazdów („kontrola ważeń”) określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym² („uotd”) i ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³ („Pord”) ;
- ocena sprawowania nadzoru nad ITD w tym zakresie przez Ministra Infrastruktury;
- ocena realizacji przez zarządców dróg krajowych i wojewódzkich zadań związanych z budową i utrzymaniem miejsc do ważenia pojazdów, określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ („uodp”).

Ocena dotyczyła w szczególności

- 1) zapewnienia przez Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego („WITD”) właściwej organizacji i

prowadzenia kontroli ważeń, stosowania urządzeń zapewniających wiarygodne wyniki pomiarów obciążeń oraz wykorzystania sprzętu zakupionego w celu wsparcia tych kontroli;

- 2) struktury kontrolowanych przewoźników oraz liczby prowadzonych kontroli ważeń i kwot kar pieniężnych nakładanych przez poszczególne WITD;
- 3) prawidłowości realizacji przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego („Główny Inspektor”) zadań związanych z ochroną dróg oraz nadzoru nad Wojewódzkimi Inspektorami Transportu Drogowego („Wojewódzki Inspektor”) w zakresie planowania i realizacji kontroli ważeń, wyposażenia w sprzęt niezbędny do ważenia pojazdów oraz jego wykorzystania;
- 4) wiarygodności pomiarów dokonywanych za pomocą urządzeń stosowanych do określania masy całkowitej pojazdów oraz nacisków na oś oraz rzetelności orzekania przez Głównego Inspektora w sprawie odwołań od decyzji Wojewódzkich Inspektorów o nałożeniu kar pieniężnych za przekroczenie dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów;
- 5) przestrzegania przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad („GDDKiA”) i Główny Inspektorat Transportu Drogowego („GITD”)

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

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

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ („Pzp”) przy zakupach sprzętu, wykorzystywanego podczas kontroli ważeniowych;

- 6) realizacji przez GDDKiA i Zarządy Dróg Wojewódzkich („ZDW”) zadań związanych z planowaniem, budową i utrzymaniem miejsc do ważenia pojazdów;
- 7) nadzoru Ministra Infrastruktury nad ochroną dróg krajowych przed niszczeniem, realizacją kontroli ważeniowych przez ITD;
- 8) skuteczności działań koordynacyjnych Ministra Infrastruktury związanych z przemieszczeniem wag stacjonarnych z terenu były drogowych przejść granicznych na drogi krajowe.

Kontrole w Ministerstwie Infrastruktury, GITD, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz w trzech WITD przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. Kontrole w trzech ZDW przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 tej ustawy z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

W przypadku WITD kontrolą objęto okres od początku 2008 r. do 30 września 2010 r., a w pozostałych jednostkach lata 2008 – 2010.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82), zwana dalej *ustawą o NIK*.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie organizację i prowadzenie przez WITD kontroli ważeńiowych z uwagi na brak ich ciągłości i ograniczoną wiarygodność pomiarów. Natomiast pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości⁷, realizację przez GITD, GDDKiA i ZDW zadań związanych z ochroną dróg przed niszczeniem przez przeciążone pojazdy oraz nadzór Ministra Infrastruktury nad Inspekcją Transportu Drogowego i GDDKiA.

W wyniku przeprowadzonych kontroli ustalono m.in., że:

- organizacja kontroli ważeńiowych prowadzonych przez WITD nie zapewniała skuteczności ochrony dróg, a stosowane wagi przenośne nie zapewniały wiarygodności pomiarów za ich pomocą dokonywanych,
- zakupów wag przenośnych i motocykli wspomagających kontrole ważeńiowe (przeprowadzone w latach 2008-2009 przez GDDKiA i przy udziale Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego) dokonano z naruszeniem Pzp,
- kontrole ważeńiowe prowadzono głównie na drogach krajowych ponieważ zarządcy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych jedynie w znikomym zakresie przygotowali miejsca do ważenia pojazdów, w których ITD może prowadzić czynności kontrolne,
- Główny Inspektor prawidłowo wykonywał nadzór nad Wojewódzkimi Inspektorami nie zachował jednak jednolitej linii orzeczniczej przy rozpatrywaniu odwołań od decyzji o naliczeniu kar pieniężnych za przekroczenie dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów,
- Minister Infrastruktury nie zapewnił w pełni skutecznego nadzoru nad Generalnym Dyrektorem i Głównym Inspektorem, realizującymi postępowania przetargowe na dostawy sprzętu wykorzystywanego m.in. podczas kontroli ważeńiowych,
- od roku 2006 minister właściwy do spraw transportu nie zapewnił przeniesienia na drogi krajowe wag stacjonarnych znajdujących się na terenie zlikwidowanych drogowych przejść granicznych, a aktualny stan techniczny tych urządzeń uniemożliwia wykorzystywanie ich przez ITD do ważenia pojazdów.

⁷ Podczas kontroli stosowano czterostopniową skalę ocen: *pozytywna, pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień, pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.*

Oceny cząstkowe

1. Żaden ze skontrolowanych WITD⁸ nie zapewnił ciągłości prowadzenia kontroli ważeńiowych, nie realizowano ich w sposób systemowy i powtarzalny w okresie jesienno-zimowym, w soboty i święta oraz w porze nocnej. Współpracę przy budowie nowych miejsc do ważenia pojazdów WITD podejmowały głównie z zarządcą dróg krajowych, w nielicznych jedynie przypadkach z zarządcami dróg wojewódzkich. Nie podejmowano jej natomiast z zarządcami dróg powiatowych i gminnych. *[str. 15-19]*

2. WITD w Białymstoku i Lublinie określały masę całkowitą pojazdów za pomocą wag do tego nieprzystosowanych i naliczały na podstawie tych pomiarów kary pieniężne za przekroczenie dopuszczalnych obciążeń. Ujawniono również przypadki dokonywania pomiarów wagami nieposiadającymi aktualnej legalizacji. Jedynie w ograniczonym zakresie wykorzystywano również motocykle, zakupione przez WITD do patrolowania dróg lokalnych, którymi przewoźnicy omijają miejsca służące do kontroli pojazdów. *[str. 15-19]*

3. Pozytywnie ocenić należy stałe zwiększanie przez skontrolowane WITD w latach 2008-2010 liczby prowadzonych kontroli ważeńiowych. Pomimo sporadycznego jedynie przekraczania dopuszczalnych obciążeń przez

przewoźników zagranicznych stale wzrastał ich udział w ogólnej liczbie kontroli ważeńiowych. Mogło to ograniczać możliwości kontroli przewoźników krajowych, głównie naruszających obowiązujące w tym zakresie przepisy. Prowadząc kontrole ważeńiowe nie brano pod uwagę, że pojazdy przekraczające granice Polski podlegają ważeniu przez służby celne na terenie drogowych przejść granicznych. Skala i efektywności kontroli granicznych prowadzonych w tym zakresie przez służby celne nie była znana kontrolowanym WITD. *[str. 19-22]*

4. Nie w pełni skuteczny był nadzór Głównego Inspektora nad Wojewódzkimi Inspektorami, którzy jedynie okresowo prowadzili kontrole ważeńiowe (od kwietnia do października), wykorzystywali do tych kontroli wagi nieposiadające aktualnej legalizacji oraz dokonywali pomiarów masy całkowitej pojazdów za pomocą urządzeń do tego nieprzystosowanych. W ramach pełnionego nadzoru nie prowadzono również analizy uwarunkowań i skutków ukierunkowania przez wybrane WITD kontroli ważeńiowych na przewoźników zagranicznych. *[str. 19-22]*

5. Główny Inspektor ustalając roczne plany pracy ITD stale zwiększał liczbę kontroli ważeńiowych. Prawdłowo realizowano również obowiązki związane ze wstępnym szkoleniem inspektorów ITD oraz ich doskonaleniem zawodowym związanym z prowadzeniem kontroli na drogach. Pozytywnie oceniono również działania Głównego Inspektora w zakresie pozyskania z Krajowego Funduszu

⁸ W wystąpieniach pokontrolnych ocenę negatywną organizacji i prowadzenia kontroli ważeńiowych otrzymały dwa WITD, a jeden ocenę pozytywną, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Drogowego („KFD”) środków na zakup wag przenośnych, związane z uruchomieniem stacji do ważenia pojazdów przejętych od wojewodów i zabezpieczeniem możliwości realizacji zadań planowych WITD w II półroczu 2011 r. po oddelegowaniu części inspektorów ITD do obsługi systemu elektronicznego poboru opłat („ETC”). Główny Inspektor aktywnie uczestniczył również w przygotowaniu przez GDDKiA kompleksowego systemu ważenia pojazdów na drogach krajowych („kswp”).

[str. 22-23]

6. Z wydanego w marcu 2010 r., na wniosek GITD, stanowiska Głównego Urzędu Miar („GUM”) wynikało, że stosowane przez WITD wagi LP 600 nie powinny być używane do wyznaczania masy całkowitej pojazdów. W postępowaniach odwoławczych od decyzji Wojewódzkich Inspektorów nakładających kary za przekroczenie dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów rozpatrywanych w roku 2010 Główny Inspektor nie zachował jednolitej linii orzeczniczej. Od 19 kwietnia 2010 r. przez okres miesiąca uwzględniał stanowisko GUM, a następnie wrócił do wcześniejszego podejścia, które dopuszczało możliwość stosowania tych urządzeń do takich pomiarów. Przez ponad rok nie udało się Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego uzyskać od GUM stanowiska odnośnie możliwości stosowania do pomiaru masy całkowitej pojazdów wag SAW 10C (drugi typ wag przenośnych o konstrukcji podobnej do LP 600, którymi dysponują

WITD). Odpowiedź GUM z marca 2011 r. potwierdziła stanowisko dotyczące zakresu stosowania wag LP 600. Nieprzystosowanie wag LP 600 i SAW 10C (jedyne urządzenia przenośne jakimi dysponują WITD) do określania masy całkowitej pojazdów ogranicza praktycznie możliwość realizacji ustawowego zadania ITD jakim jest kontrola dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów ciężarowych.

[str. 24-25]

7. W 2008 r., z naruszeniem przepisów Prawa zamówień publicznych GITD przeprowadził z upoważnienia Wojewódzkich Inspektorów 14 postępowań o zamówienie publiczne na dostawę motocykli, a Oddział GDDKiA w Warszawie postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę 30 kompletów wag przenośnych na potrzeby WITD.

[str. 26-27]

8. GDDKiA zbudowała i utrzymywała miejsca do ważenia pojazdów na drogach krajowych, uwzględniała również te potrzeby podczas budowy autostrad i dróg ekspresowych. W roku 2010 podjęto działania zmierzające do realizacji krajowego systemu ważenia pojazdów na drogach krajowych („kswp”) - modernizacja istniejących oraz budowa nowych miejsc do ważenia, zadania planowane na ten rok nie zostały jednak w pełni wykonane. W trakcie przebudowy odcinków dróg krajowych prowadzonych przez GDDKiA w latach 2008-2009 nie budowano nowych miejsc do ważenia pojazdów, pomimo że mogło to przyspieszyć realizację kswp oraz w pełni

wykorzystać możliwości procesu inwestycyjnego.

W latach 2008-2010 skontrolowane zarządy dróg wojewódzkich („ZDW”) zbudowały zaledwie jedno nowe miejsce do ważenia pojazdów. Tylko jeden ze skontrolowanych ZDW prowadził samodzielnie kontrole ważeńiowe, bez ustawowego upoważnienia wydawał jednak decyzje o naliczeniu kar za przekroczenie dopuszczalnych obciążeń.

Na drogach zarządzanych przez samorząd woj. podlaskiego nie zapewniono żadnego miejsca do ważenia pojazdów, w woj. warmińsko-mazurskim przygotowano jedynie dwa takie miejsca, a żadne z sześciu zlokalizowanych w woj. lubelskim nie było przystosowane do ważenia wagami statycznymi, którymi dysponował miejscowy WITD. Warunków do prowadzenia przez WITD kontroli ważeńiowych nie zapewniono pomimo

wzrostu natężenia ruchu samochodów ciężarowych i złego stanu technicznego tych dróg. [str. 28-32]

9. Ministerstwo Infrastruktury wyznaczało w latach 2008-2010 kierunki działania ITD dotyczące m.in. ochrony infrastruktury drogowej i prowadzenia kontroli ważeńiowych oraz monitorowało wzrost ich liczby. Właściwie koordynowało też działania GDDKiA i GITD w zakresie przygotowania i wdrożenia do realizacji kswp. Nie zapewniło jednak wykonania wniosków Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej z lipca 2006 r. dotyczących przeniesienia wag znajdujących się na terenie zlikwidowanych drogowych przejść granicznych z Niemcami, Czechami i Słowacją, poza zasięg terytorialny tych przejść, w celu dalszego ich wykorzystywania przez ITD. [str. 33-34]

2.2. Uwagi i wnioski

Powstrzymanie postępującej degradacji dróg publicznych w znaczącym stopniu uzależnione jest od skuteczności działań związanych z ochroną dróg, prowadzonych przez ITD i zarządców dróg publicznych.

Zarządcy dróg zobowiązani są do budowania i utrzymywania miejsc wykorzystywanych przez inspektorów ITD podczas kontroli drogowych do ważenia pojazdów. Rosnące w latach 2008-2010 kwoty kar naliczanych przez WITD z tytułu przekroczenia dopuszczalnych obciążeń

pojazdów wskazują na powszechny charakter naruszania przez przewoźników normatywów obowiązujących w tym zakresie, co skutkuje postępującym niszczeniem infrastruktury drogowej.

Brak ciągłości prowadzenia przez WITD kontroli ważeńiowych mógł być wykorzystywany przez przewoźników do transportu ładunków przekraczających dopuszczalne obciążenia bez ryzyka zapłaty kar pieniężnych. Podstawą prowadzenia tych kontroli powinna być wiarygodność urządzeń stosowanych do

pomiarów nacisków na oś i masy całkowitej, wykluczająca możliwość podważania wyników. Wydający decyzje o nałożeniu kar pieniężnych za przekroczenie dopuszczalnej masy całkowitej obowiązany jest do zapewnienia dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i powinien prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Zakupy ciężkich motocykli i wag przenośnych na potrzeby WITD, nie były dokonane z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z poniesionych nakładów, a postępowania o udzielenie tych zamówień publicznych prowadzono z naruszeniem przepisów Pzp. Zakupione wagi przenośne nie były przystosowane do pomiaru masy całkowitej pojazdów, a ciężkie motocykle nie zapewniają całorocznego zabezpieczenia dróg lokalnych, wykorzystywanych przez przewoźników do omijania miejsc do ważenia pojazdów.

Od 2004 roku nie przeniesiono z terenu byłych drogowych przejść granicznych (z Niemcami, Czechami i Słowacją) na drogi krajowe 17 wag stacjonarnych, umożliwiających prowadzenie całodobowej kontroli nacisków na oś i masy całkowitej pojazdów. Wagi te, niewykorzystywane od lat, nie nadają się już obecnie do eksploatacji.

Kontrole ważeńiowe prowadzone były przez WITD głównie na drogach krajowych z uwagi na ograniczoną liczbę

miejsz do ważenia pojazdów na drogach wojewódzkich i ich brak na innych drogach publicznych (powiatowych i gminnych). Z uwagi na ograniczone nakłady ponoszone szczególnie na utrzymanie dróg powiatowych i gminnych, ich stan techniczny stale się pogarsza, stąd też wymagają one szczególnej ochrony przed niszczeniem przez przeciążone pojazdy. Dopiero w ostatnich dwóch latach zarządcy dróg wojewódzkich zaczęli planować budowę nowych miejsc do ważenia pojazdów. Wdrożenie tych przedsięwzięć wymaga jednak czasu i przeznaczenia na ten cel znacznych środków finansowych.

ZDW w Olsztynie, jako jedyny spośród trzech skontrolowanych, prowadził wspólnie z Policją kontrole masy i nacisków na oś pojazdów. Decyzje o naliczeniu kar za przekroczenie dopuszczalnych obciążeń wydawał i kary te pobierał jednak nielegalnie, bez ustawowego upoważnienia.

Minister właściwy do spraw transportu powinien podjąć działania w celu zapewnienia systematycznego i powtarzalnego prowadzenia przez ITD kontroli pojazdów oraz zwiększyć nadzór nad zakupami sprzętu służącego ochronie dróg przed niszczeniem i jego wykorzystaniem.

Główny Inspektor powinien przestrzegać wynikających z Pzp przesłanek stosowania trybów udzielania zamówień publicznych oraz podjąć działania:

- 1) w celu wyposażenia WITD w wagi umożliwiające prawidłowy pomiar masy całkowitej i nacisku osi wielokrotnych pojazdów,
- 2) których skutkiem będzie prowadzenie przez WITD kontroli ważeńiowych w soboty, niedziele, dni świąteczne, w porze nocnej oraz w okresie jesienno-zimowym,
- 3) w celu optymalizacji wykorzystania przez WITD posiadanych motocykli.
- 2) podjąć współpracę z zarządcami dróg powiatowych i gminnych w celu budowy miejsc do ważenia pojazdów na drogach powiatowych i gminnych,
- 3) zwiększyć efektywność wykorzystania motocykli podczas kontroli drogowych,
- 4) prowadzić kontrole ważeńiowe wyłącznie za pomocą urządzeń posiadających ważną legalizację,

Generalny Dyrektor powinien realizować zgodnie z harmonogramem zadania określone w kswp oraz zapewnić rzetelny nadzór nad postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych, zlecanymi do przeprowadzenia jednostkom organizacyjnym GDDKiA.

Dyrektorzy ZDW powinni:

- 1) uzgodnić z właściwymi WITD planowane do budowy miejsca do ważenia pojazdów i utrzymywać istniejące w należytym stanie technicznym,
- 2) zwiększyć liczbę kontroli ważeńiowych prowadzonych samodzielnie, przy udziale organów upoważnionych do wydawania decyzji o nałożeniu kar pieniężnych.

Wojewódzcy Inspektorzy powinni:

- 1) zapewnić ciągłość prowadzenia kontroli ważeńiowych poprzez wykonywanie ich w okresie jesienno-zimowym, w dni świąteczne i w porze nocnej oraz współdziałać podczas ich realizacji z innymi WITD,

- 5) koncentrować kontrole ważeńiowe na przewoźnikach, wśród których istnieje największe ryzyko wystąpienia nieprawidłowości i którzy najbardziej niszczą drogi,
- 6) zapewnić dokonywanie pomiarów masy całkowitej pojazdów wyłącznie za pomocą urządzeń umożliwiających uzyskiwanie wiarygodnych wyników.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

Z art. 40c uodp wynika, że w przypadku stwierdzenia, że pojazd przekracza dopuszczalną masę całkowitą, naciski osi, wymiary lub przejazd pojazdu odbywa się bez zezwolenia wymaganego przepisami o ruchu drogowym, inspektor ITD ma prawo wymierzenia i pobrania kary pieniężnej, ustalonej zgodnie z art. 13g ust. 2 w załączniku nr 2 do uodp. Do zarządcy drogi (art. 20a uodp) należy m.in. budowa, przebudowa, remont i utrzymanie miejsc wykonywania kontroli

ruchu i transportu drogowego, przeznaczonych w szczególności do ważenia pojazdów. Główny Inspektor jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw transportu (art. 53 uotd), który zgodnie z art. 17 ust. 1 uodp sprawuje również nadzór nad Generalnym Dyrektorem. Szczegółowy opis stanu prawnego przedstawiono w załączniku nr 1 do informacji.

3.1. Organizacja i prowadzenie przez WITD kontroli ważeńiowych

Ustalenia

1. Trzy skontrolowane WITD (w Białymstoku, Lublinie i Olsztynie) zwiększyły liczbę przeprowadzonych kontroli ważeńiowych z 2.094 w roku 2008 do 4.283 w roku 2010 r. (wzrost o 2.199 kontroli, tj. o 105%).

W latach 2008-2010 skontrolowane WITD wykonywały więcej kontroli ważeńiowych, niż określano dla nich corocznie w ramowych rocznych planach kontroli ITD, zatwierdzanych przez Ministra Infrastruktury. Największy wzrost w tym zakresie odnotowano w WITD w Białymstoku, gdzie w roku 2008 zadania planowe przekroczone o 54%, a w roku 2010 o 31%.

2. W żadnym ze skontrolowanych WITD, w latach 2008-2010, nie zapewniono ciągłości prowadzenia kontroli ważeńiowych, co mogło być wykorzystywane przez przewoźników podczas transportu ponadnormatywnych ładunków, bez ryzyka zapłaty kar pieniężnych.

WITD w Olsztynie nie prowadził kontroli ważeńiowych w I i IV kwartale 2008 r. oraz w I kwartale roku 2009. WITD w Lublinie kontroli tych nie prowadził w I kwartale roku 2008, w I kwartale roku 2009 przeprowadził tylko jedną taką kontrolę, a w roku 2010 - 14. W całym okresie objętym kontrolą Inspektorat ten przeprowadził tylko jedną kontrolę ważeńiową w sobotę. Nie prowadził ich natomiast w niedziele oraz w godzinach nocnych (20⁰⁰ – 6⁰⁰). WITD

w Białymstoku czynności tych nie prowadził przez 33 dni z 92 objętych analizą (II kwartał roku 2010), nie wykonywał ich również w porze nocnej.

3. W dwóch skontrolowanych WITD (w Białymstoku i Lublinie) nie zapewniono ważności legalizacji posiadanych wag przenośnych do ważenia pojazdów, a w jednym ujawniono przypadki stosowania podczas kontroli urządzeń nieposiadających ważnej legalizacji.

WITD w Lublinie dysponował w okresie objętym kontrolą dziewięcioma kompletami wag nieautomatycznych do pomiarów statycznych nacisków kół i osi pojazdu-typ LP 600 (dwa) i SAW 10C (siedem) oraz jednym zestawem VLM, przeznaczonym do pomiarów dynamicznych. Jedynie cztery z nich posiadały w całym okresie objętym kontrolą ważne świadectwa legalizacji. Stwierdzono sześć przypadków wykorzystywania podczas kontroli wag, które nie posiadały aktualnej legalizacji. Pomiary dokonywane za pomocą tych urządzeń nie były jednak podstawą do naliczania kar pieniężnych przewoźnikom. Z posiadanych w latach 2008-2010 przez WITD w Białymstoku dziewięciu kompletów wag pojedyncze urządzenia nie posiadały ważnej legalizacji nawet przez 20 miesięcy.

4. W dwóch skontrolowanych WITD (w Białymstoku i Lublinie) nieautomatyczne elektroniczne wagi przenośne wykorzystywano do pomiarów dopuszczalnej masy

całkowitej pojazdów i wydawano na tej podstawie decyzje o naliczeniu kar, pomimo że z instrukcji użytkowania tych urządzeń nie wynikało, aby mogły one być do tego celu stosowane.

W instrukcjach użytkowania wag LP 600 i SAW 10C podano, że urządzenia te przeznaczone są do statycznego pomiaru nacisków kół i osi pojazdów, brak było natomiast informacji, że można za ich pomocą określać masę całkowitą pojazdów. WITD w Lublinie, po dokonaniu pomiarów za pomocą tych wag, wydał w roku 2008 pięć decyzji o naliczeniu kar pieniężnych z tytułu przekroczenia dopuszczalnej masy całkowitej na łączną kwotę 3.000 zł, w roku 2009 - 15 decyzji na kwotę 13.600 zł, a w roku 2010 pięć decyzji na kwotę 3.840 zł.

Na podstawie pomiarów dokonanych za pomocą wag LP 600 w okresie objętym kontrolą WITD w Białymstoku wydał dziewięć decyzji o naliczeniu kar za przekroczenie masy całkowitej pojazdu na łączną kwotę 10.200 zł.

5. Miejsca do ważenia pojazdów wykorzystywane przez skontrolowane WITD znajdowały się głównie na drogach krajowych, jedynie sporadycznie na wojewódzkich, a na powiatowych i gminnych ich nie wyznaczono.

W woj. podlaskim wyznaczono 13 miejsc do ważenia pojazdów na drogach krajowych, nie przygotowano ich natomiast na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych. W województwie

warmińsko-mazurskim wyznaczono łącznie pięć miejsc na drogach krajowych i dwa na wojewódzkich (nie były one jednak wykorzystywane przez WITD do kontroli). W woj. lubelskim poza drogami krajowymi (dziewięć miejsc) wyznaczono również dwa miejsca do ważenia na drogach wojewódzkich, ale WITD w Lublinie wykorzystywał tylko jedno z nich. Miejsca te wyznaczono głównie na istniejących parkingach, które nie były w pełni przystosowane do pełnienia tej funkcji, stąd też nie było możliwości dokonywania pomiarów w porze nocnej oraz w trakcie opadów atmosferycznych. Poszczególne WITD, wykorzystując dostępne miejsca do ważenia pojazdów, nie koordynowały działań kontrolnych z jednostkami ITD funkcjonującymi na terenie sąsiednich województw i prowadzącymi czynności kontrolne w ciągach tych samych dróg krajowych.

6. Skontrolowane WITD jedynie w ograniczonym zakresie wykorzystywały motocykle, zakupione w roku 2008 głównie do patrolowania dróg lokalnych, którymi omijane są miejsca ważenia pojazdów. Koszty ich zakupu były zbliżone do cen samochodów osobowych o podobnej pojemności silnika.

Zakupu tych pojazdów dokonano z zamiarem wykorzystywania ich przy kontrolach drogowych (m.in. ważeniowych), w celu zwiększenia ich skuteczności (patrolowanie dróg, którymi omijane są miejsca ważenia). Z wyjaśnień uzyskanych w GITD, który prowadził

postępowania przetargowe wynika, że podstawową przesłanką do podjęcia decyzji o zakupie motocykli było wprowadzenie do służby nowego rodzaju pojazdu, charakteryzującego się większą mobilnością, szybkością przemieszczania się oraz niższymi kosztami zakupu i eksploatacji. Kontrole w WITD wykazały, że miejsca ważenia pojazdów zlokalizowane na drogach krajowych omijane są głównie drogami lokalnymi, których stan nawierzchni ogranicza możliwość osiągania większych szybkości. Koszt zakupu tych pojazdów (53 tys. zł za szt.) przewyższał cenę oferowanych na rynku samochodów osobowych o zbliżonej pojemności silnika, których zużycie paliwa jest mniejsze niż zakupionych motocykli (ok. 9 l/100 km). Samochody mogą ponadto być wykorzystywane przez cały rok, podczas gdy motocykle jedynie w okresie od wiosny do jesieni. Zakupione motocykle wykorzystywane były przez WITD w roku 2010 (od kwietnia do października) średnio jedynie przez 33 dni (od 7 do 72 dni), przejeżdżając w tym czasie statystycznie po ok. 4.900 km (ok. 150 km dziennie). Wskazuje to na ograniczoną, jak do tej pory, ich przydatność do realizacji kontroli drogowych. WITD w Olsztynie z powodzeniem wykorzystuje natomiast zakupione w 2010 r. motocykle o połowę lżejsze i zużywające jedynie 4 l paliwa na 100 km.

W ocenie NIK wydatek (1.593.967,20 zł) na zakup motocykli Kawasaki GTR 1400 (największych i najszybszych motocykli klasy turystycznej, o masie prawie 300 kg,

których silnik generuje moc 155KM, a mogą poruszać się z maksymalną prędkością 275 km/h) został poniesiony z naruszeniem wyrażonej w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁹ zasady celowości, oszczędności i optymalizacji (najlepsze efekty z danych nakładów).

7. Skontrolowane WITD nie realizowały części zadań, określonych przez GITD i zatwierdzonych przez Ministra Infrastruktury, a związanych z poprawą stanu infrastruktury drogowej.

Poprawa stanu infrastruktury drogowej realizowana miała być m.in. poprzez współpracę z zarządcami dróg w celu projektowania i budowy miejsc ważenia pojazdów ciężarowych oraz zbieranie i przekazywanie do tych zarządów informacji o miejscach niebezpiecznych i niedostatecznie oznakowanych. Skontrolowane WITD współpracowały w tym zakresie głównie z zarządcą dróg krajowych (oddziały GDDKiA) i sporadycznie jedynie z zarządcami dróg wojewódzkich. W okresie objętym kontrolą, na terenie działania skontrolowanych WITD przekazano do użytku zaledwie jedno nowe miejsce do ważenia pojazdów na drogach wojewódzkich. Nie podejmowano natomiast działań w zakresie ochrony dróg powiatowych i gminnych, znajdujących się

w najgorszym stanie technicznym, których długość, jak w przypadku woj. lubelskiego przekraczała nawet 80% ogółu dróg publicznych na terenie tego województwa. Skontrolowane WITD nie zbierały również (i nie przekazywały do zarządców dróg) informacji na temat miejsc niebezpiecznych i niedostatecznie oznakowanych. Współpraca w tym zakresie mogła przynieść poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Skutki i zagrożenia

Nieprowadzenie przez WITD kontroli ważeniowych w porze nocnej, w soboty, niedziele i święta mogło sprzyjać przewożeniu w tym czasie ładunków przekraczających dopuszczalne obciążenia co bezpośrednio wpływa na stan techniczny dróg. Posługiwanie się wagami bez ważnej legalizacji stwarza ryzyko zaskarżania przez przewoźników decyzji o ustaleniu kar pieniężnych nawet w przypadku faktycznego przekroczenia limitów obciążeń. Wykorzystywanie do kontroli masy całkowitej pojazdów wag przenośnych do pomiarów statycznych skutkowało zaskarżaniem decyzji o ustaleniu kar pieniężnych i podważało wiarygodność działań organu publicznego. Brak współpracy WITD z zarządcami dróg powiatowych i gminnych skutkowało wyłączeniem tych dróg z kontroli ważeniowych, co ograniczało możliwość ich ochrony. Brak współdziałania z sąsiednimi WITD nie pozwalał na objęcie kontrolami możliwie największej liczby dróg publicznych. Wykorzystywanie motocykli jedynie w ograniczonym zakresie nie sprzyjało skutecznemu patrolowaniu dróg lokalnych, po których przewoźnicy omijają miejsca do ważenia pojazdów. Ograniczona współpraca WITD z zarządcami dróg nie przynosiła efektów

⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – obecnie art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

w postaci budowy nowych miejsc do ważenia pojazdów, co wykluczało możliwość prowadzenia kontroli ważeńiowych na tych drogach.

Wnioski NIK

Wnioski NIK skierowane do Wojewódzkich Inspektorów dotyczyły:

- zapewnienia ciągłości kontroli ważeńiowych,
- podjęcia współpracy z WITD w sąsiednich województwach,
- zapewnienia ciągłości legalizacji wag wykorzystywanych podczas kontroli ważeńiowych,
- podjęcia współpracy z zarządcami dróg powiatowych i gminnych w celu budowy nowych miejsc do ważenia pojazdów,
- zapewnienia, przy udziale zarządców dróg, dostosowania istniejących miejsc do ważenia pojazdów do prowadzenia pomiarów przez cały rok oraz w porze nocnej,
- dokonywania pomiaru masy całkowitej pojazdów jedynie za pomocą urządzeń do tego przystosowanych.

Skierowane do Głównego Inspektora i Ministra Infrastruktury dotyczyły:

- podjęcia działań w celu zapewnienia możliwości i warunków prowadzenia

kontroli również w porze nocnej oraz w soboty, niedziele i święta.

Wnioski NIK skierowane do Głównego Inspektora i Wojewódzkich Inspektorów dotyczyły podjęcia działań poprawiających efektywność wykorzystania przez WITD motocykli Kawasaki GTR 1400.

Realizacja wniosków

Wnioski skierowane do Wojewódzkich Inspektorów zrealizowano lub są w trakcie realizacji. Główny Inspektor ma wystąpić do Wojewódzkich Inspektorów o wskazanie miejsc w których prowadzone będą kontrole ważeńiowe w porze nocnej i w dniach wolnych od pracy. Minister właściwy do spraw transportu poinformował, że podejmie działania w celu wprowadzenia możliwości systematycznego wykonywania przez inspektorów ITD kontroli drogowych w porze nocnej oraz w soboty, niedziele i święta, co zdaniem Ministra wymaga jednak systemowych zmian legislacyjnych – inspektorzy ITD są członkami korpusu służby cywilnej. Główny Inspektor zobowiązał Wojewódzkich Inspektorów do przesyłania cotygodniowych raportów o wykorzystaniu motocykli do zadań kontrolnych, co umożliwi monitorowanie stosowania ich m.in. podczas kontroli ważeńiowych.

3.2. Efektywność kontroli ważeńiowych, struktura kontrolowanych przewoźników i nadzór GITD nad WITD

Ustalenia

1. W dwóch WITD (w Lublinie i Białymstoku) kontrole ważeńiowe skoncentrowano głównie na

przewoźnikach zagranicznych, pomimo że najwięcej wykroczeń w zakresie przekraczania

dopuszczalnych obciążeń powodują przewoźnicy krajowi.

W roku 2008 WITD w Białymstoku przeprowadził 800 kontroli ważeńiowych, z tego 739 (92,4%) dotyczyło przewoźników zagranicznych, którym wydano 414 decyzji o przekroczeniu dopuszczalnych normatywów na łączną kwotę 99,7 tys. zł (średnia kara 240 zł). Pozostałe kontrole (61) objęły przewoźników krajowych, a w ich efekcie wydano 44 decyzje na łączną kwotę 173,3 tys. zł (średnia kara 3.939 zł). Podobnie WITD w Lublinie przeprowadził w 2008 roku 779 kontroli ważeńiowych, z tego 672 (86,3%) dotyczyło przewoźników zagranicznych, którym wydano 42 decyzje na łączną kwotę 33,5 tys. zł (średnia kara 798 zł), podczas gdy wydając w tym czasie 56 decyzji dla przewoźników krajowych naliczono kary w kwocie 175,5 tys. zł (średnia kara 3.134 zł). Tendencja ta utrzymywała się również w roku 2010. Udział przewoźników zagranicznych w kontrolach ważeńiowych realizowanych przez WITD w Białymstoku wzrósł do 94,5%, a naliczone im kary stanowiły zaledwie 22% kwoty naliczonych kar ogółem. WITD w Lublinie skontrolował w tym roku 1.140 przewoźników zagranicznych (81,5%), którym wydał jedynie 3 decyzje na łączną kwotę 4,5 tys. zł (1,5% kar naliczonych podczas kontroli ważeńiowych w roku 2010). Kary pieniężne ustalano w oparciu o art. 13g ust. 2 uodop i taryfikator określony w załączniku nr 2 do tej ustawy. Ściągalność kar pieniężnych nałożonych przez ITD na

przewoźników w latach 2008-2010 za przekroczenie dopuszczalnych obciążeń wyniosła 86,1% (dane GITD uzyskane podczas kontroli NIK z 13 WITD).

2. Pomimo przeszło dwukrotnego wzrostu liczby kontroli ważeńiowych, zmalała liczba decyzji o naliczeniu kar pieniężnych wydanych przez trzy skontrolowane WITD, w roku 2008 wydano ich 629, a w roku 2010 – 607.

Łączna kwota kar ustalonych w tych decyzjach wzrosła z 672.400 zł w roku 2008 do 1.126.240 zł w roku 2010. Największy wzrost kar, o 77% odnotowano w WITD w Białymstoku. Wzrostowi kar towarzyszyło zmniejszenie ogólnej liczby wydanych decyzji. Największy spadek w tym zakresie odnotowano w WITD w Lublinie, gdzie liczba wydanych decyzji zmalała w tym okresie z 98 do 52 (o 47%).

3. Niska była skuteczność kontroli ważeńiowych prowadzonych przez WITD w Lublinie na drogach dojazdowych do przejść granicznych.

W latach 2008-2010 na terenie woj. lubelskiego WITD wydał 281 decyzji o naliczeniu kar pieniężnych z tytułu przekroczenia dopuszczalnych obciążeń na łączną kwotę 1.280 tys. zł, podczas gdy na drogowych przejściach granicznych (kierunek „wyjazd z Polski”) w Koroszczynie, Dorohusku i Hrebennem służba celna wydała w tym czasie ogółem 11.162 takich decyzji na łączną kwotę 7.781,1 tys. zł. Przed opuszczeniem terenu Polski pojazdy te

poruszały się drogami woj. lubelskiego na których kontrolę dopuszczalnych obciążeń prowadzą inspektorzy WITD w Lublinie.

4. W ramach pełnionego nadzoru Główny Inspektor nie prowadził analizy skuteczności kontroli ważeńiowych realizowanych przez poszczególnych Wojewódzkich Inspektorów pomimo, że w latach 2008-2010 występowały znaczące różnice w tym zakresie. Wyjątkowo niska była skuteczność kontroli ważeńiowych przewoźników zagranicznych.

Szczególnie niską skutecznością wykazał się WITD w Łodzi, który w roku 2008 przeprowadził 1.317 kontroli ważeńiowych, a tylko 11 (0,8%) z nich zakończyło się wydaniem decyzji o nałożeniu kar. W roku 2009 na 1.748 takich kontroli wydał 51 decyzji (2,9%). Wysoka natomiast skuteczność kontroli ważeńiowych występowała w WITD w Bydgoszczy, który w roku 2008 przeprowadził 420 takich kontroli i wydał 247 decyzji (58,8%), a w roku 2010 w wyniku 879 kontroli wydał ich aż 634 (72,1%).

W okresie objętym kontrolą udział kontroli ważeńiowych, jakim poddawano przewoźników zagranicznych, w ogólnej liczbie kontroli przeprowadzonych przez ITD wyniósł 44,1%, podczas gdy naliczone im kary pieniężne stanowiły tylko 4,0% kar za przekroczenie dopuszczalnych nacisków na oś i masy całkowitej. Pomimo tak niskiej efektywności udział tych

kontroli w WITD w Lublinie przekraczał 80%, a w WITD w Białymstoku 90%.

5. Główny Inspektor nie wyegzekwował też od Wojewódzkich Inspektorów realizacji części zadań, określonych w kierunkach działania ITD zatwierdzanych przez Ministra Infrastruktury, a związanych z poprawą stanu infrastruktury drogowej.

WITD jedynie w ograniczonym zakresie podjęły współpracę z zarządcami dróg wojewódzkich w zakresie projektowania i budowy miejsc ważenia pojazdów. Współpracy takiej nie nawiązano natomiast z zarządcami dróg powiatowych i gminnych. WITD nie przekazywały również do zarządów dróg informacji o miejscach niebezpiecznych i niedostatecznie oznakowanych.

Skutki i zagrożenia

Wzrost wysokości jednostkowej kary pieniężnej ustalonej w decyzjach, bez zmiany taryfikatora w okresie objętym kontrolą, wskazuje na ujawnianie coraz większych przeciążeń, co pogarsza i tak niezadowalający stan techniczny dróg publicznych. Brak koordynacji kontroli ważeńiowych z prowadzonymi przez służbę celną obniża efektywność działań w tym zakresie. Możliwości oceny efektywności działań ITD ogranicza również brak pełnych danych na temat ściągłości kar pieniężnych naliczonych przez poszczególne WITD. Wyniki analizy skuteczności kontroli ważeńiowych realizowanych przez poszczególne WITD

mogły poprawić efektywność planowania i realizacji tych kontroli.

Wnioski NIK

Wnioski NIK kierowane do Wojewódzkich Inspektorów dotyczyły ukierunkowania kontroli ważeńiowych na przewoźników najczęściej przekraczających dopuszczalne obciążenia, a wniosek kierowany do Głównego Inspektora dotyczył objęcia

analizą skuteczności prowadzenia kontroli ważeńiowych (w tym przewoźników zagranicznych) przez poszczególne WITD.

Realizacja wniosków

Wojewódzcy Inspektorzy oraz Główny Inspektor podjęli realizację tych wniosków.

3.3. Realizacja przez Głównego Inspektora zadań związanych z kontrolami ważeńiowymi

Ustalenia

1. Główny Inspektor rzetelnie wyznaczał kierunki działania oraz ustalał coroczne ramowe plany kontroli ITD.

W latach 2008-2010 sukcesywnie zwiększano liczbę planowanych do realizacji przez ITD kontroli ważeńiowych, w efekcie których ujawniano coraz większą liczbę przypadków przekraczania dopuszczalnych obciążeń. W roku 2008 ITD wykonała 13.742 kontroli ważeńiowych i wydała 3.151 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych na łączną kwotę 10.628.385 zł, podczas gdy w roku 2010 zrealizowała ich już 21.902 i wydała 4.762 decyzji na łączną kwotę 16.516.380 zł.

2. Główny Inspektor terminowo przejął od wojewodów sześć stacji ważenia pojazdów, zlokalizowanych na drogach krajowych, zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010

r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym¹⁰.

Do kwietnia 2011 r. nie udało się jednak pięciu z nich uruchomić (wymagają remontów, napraw i legalizacji wag). Stacje ważenia pojazdów wyposażone w urządzenia preselekcji umożliwiającą prowadzenie ciągłej kontroli, a potencjalne wpływy z kar mogą znacznie przewyższyć wydatki poniesione na ich uruchomienie i eksploatację (np. wykorzystując stację w miejscowości Siedlec w ciągu zaledwie dwóch tygodni 2008 r. WITD w Poznaniu naliczył kary na łączną kwotę 70.100 zł).

3. Główny Inspektor aktywnie uczestniczył w pracach nad wdrożeniem przez GDDKiA krajowego systemu ważenia pojazdów na drogach krajowych.

Główny Inspektor w porozumieniu z Wojewódzkimi Inspektorami opiniował i uzgodnił lokalizację nowych miejsc do

¹⁰ Dz. U. Nr 164, poz. 1107.

ważenia pojazdów na drogach krajowych oraz wyposażenie istniejących, wykorzystywanych przez WITD, w systemy preselekcji.

Skutki i zagrożenia

Nieuruchomienie pięciu stacji do ważenia pojazdów przejętych w roku 2010 przez Głównego Inspektora ogranicza możliwość wykorzystania infrastruktury zbudowanej za środki budżetu państwa oraz pozbawia drogi krajowe istotnych narzędzi służących ochronie ich stanu technicznego.

Wnioski NIK

Wniosek NIK skierowany do Głównego Inspektora dotyczył podjęcia działań w celu wyposażenia WITD w wagi umożliwiające prawidłowy pomiar nacisku osi wielokrotnych i masy całkowitej pojazdów, a skierowany do Ministra Infrastruktury dotyczył zapewnienia środków niezbędnych do uruchomienia przejętych w 2010 r. stacji ważenia pojazdów.

Realizacja wniosków

W ramach realizacji wniosków Główny Inspektor podjął działania skutkujące włączeniem stacji ważenia pojazdów do kswp, co już skutkowało uruchomieniem jednej z nieczynnych stacji.

Minister właściwy do spraw transportu zapewnił sfinansowanie kosztów konserwacji, napraw i bieżącego utrzymania tych urządzeń w roku 2011 z budżetu GDDKiA. W roku 2012 środki na te cele będą zagwarantowane w budżecie GITD.

3.4. Wiarygodność pomiarów masy całkowitej pojazdów za pomocą wag przenośnych do pomiarów statycznych

Ustalenia

1. Główny Inspektor, będący zgodnie z art. 51 ust. 6 ustawy o transporcie drogowym organem wyższego stopnia (odwoławczym) w stosunku do decyzji wydawanych przez wojewódzkich inspektorów, utrzymywał w mocy wydane przez nich decyzje o nałożeniu kar pieniężnych za przekroczenie masy całkowitej pojazdów, pomimo że wydawano je w oparciu o pomiary dokonane za pomocą urządzeń do tego nieprzystosowanych.

Dotyczyło to wag typu LP 600, o których GUM wypowiedział się, że nie powinny one być stosowane do wyznaczania masy całkowitej pojazdów.

Stanowisko GUM dotyczące wag LP 600 Główny Inspektor uzyskał w marcu 2010 r. i na jego podstawie od 19.04.2010 r. do 19.05.2010 r., uchylił 12 decyzji Wojewódzkich Inspektorów o nałożeniu kar pieniężnych na łączną kwotę 12.360 zł z tytułu przekroczenia dopuszczalnej masy całkowitej. Od 20.05.2010 r. decyzje w analogicznych sprawach utrzymywane były jednak w mocy, co tłumaczono obawą o kwestionowanie przez przewoźników także pomiarów nacisków osi wielokrotnych (podwójne i potrójne na jednym zawieszeniu), co w konsekwencji

wykluczyłoby możliwość realizacji przez ITD ustawowego obowiązku ważenia pojazdów.

2. Z instrukcji użytkowania i świadectwa homologacji wag SAW 10C (drugi typ wag przenośnych wykorzystywanych przez WITD) wynika, że również te wagi nie zapewniają możliwości prowadzenia prawidłowych pomiarów masy całkowitej pojazdów.

GITD już w marcu 2010 r. wystąpił do GUM z zapytaniem o możliwość wykorzystywania wag tego typu do pomiarów masy całkowitej pojazdów, jednak nie uzyskał odpowiedzi. Z wyjaśnień GUM, pozyskanych w kwietniu 2011 r. na podstawie art. 29 ustawy o NIK wynika, że wagi SAW 10C nie powinny być stosowane do wyznaczania masy całkowitej pojazdu, a wynik takiego ważenia (poprzez sumowanie nacisków na osie) może być traktowany wyłącznie jako orientacyjny, wymagający sprawdzenia na innych urządzeniach. Ze świadectwa homologacji typu WE, dopuszczającego wagi SAW 10C na rynek europejski wynika, że urządzenia te przeznaczone są wyłącznie do pomiaru nacisku kół i pojedynczych osi. W świadectwie nie podano, że za pomocą tych urządzeń można wyznaczać masę całkowitą pojazdów, które obecnie w większości

przypadków posiadają cztery lub więcej osi. Tym samym rzetelność pomiarów dokonywanych przy użyciu wag SAW 10C może być kwestionowana.

Skutki i zagrożenia

Brak jednolitej linii orzeczniczej Głównego Inspektora w sprawie wiarygodności pomiarów masy całkowitej pojazdów dokonywanych za pomocą wag przenośnych oraz nieprzestrzeganie ograniczeń wynikających z instrukcji obsługi tych urządzeń, świadectw homologacyjnych oraz stanowisk GUM powodują, że kwestionowana może być przez przewoźników legalność i rzetelność tych pomiarów.

Wnioski NIK

Wniosek NIK kierowany do Głównego Inspektora dotyczył podjęcia przez działań w celu wyposażenia WITD w wagi umożliwiające prawidłowy pomiar nacisku osi wielokrotnych i masy całkowitej pojazdów.

Realizacja wniosków

Główny Inspektor uzależnił realizację wniosku pokontrolnego od pozyskania kolejnych środków na zakup urządzeń do ważenia. Zapewnił również, że przy nowych zakupach wag dla WITD brane będzie pod uwagę stanowisko GUM dotyczące ograniczeń w zakresie stosowania urządzeń do pomiarów masy całkowitej pojazdów.

3.5. Zakupy sprzętu wykorzystywanego przez WITD podczas kontroli ważeńiowych

Ustalenia

1. W roku 2008 r. GITD przygotował i przeprowadził 16 postępowań na dostawę fabrycznie nowych motocykli ze specjalistycznym wyposażeniem, z których 14 (o wartości przekraczającej 14.000 euro) przeprowadzono z naruszeniem art. 10 ust. 2 Pzp.

Wszystkie postępowania przeprowadzono na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Wojewódzkich Inspektorów na podstawie art. 15 ust. 2 Pzp. W wyniku przeprowadzonych postępowań w trybie zapytania o cenę zakupiono 30 ciężkich motocykli Kawasaki GTR 1400 (po jednym na potrzeby Inspektoratów w Warszawie i Opolu, a po dwa dla 14 pozostałych), za łączną kwotę 1.593.967,20 zł (wartość zakupu objętego obowiązkiem stosowania Pzp – 1.487.702,72 zł). Zastosowanie w 14 postępowaniach trybu zapytania o cenę było niezgodne z art. 70 Pzp, gdyż nie wystąpiły okoliczności uzasadniające jego zastosowanie. Zakup nie był bowiem dostawą produktów powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych. O powszechnej dostępności świadczyć może np. wielość podmiotów występujących na rynku i zajmujących się dostawą określonych typowych produktów lub świadczeniem typowych prostych usług, które spełniają określone wymogi (normy techniczne). Normy te

(wymagania) muszą mieć jednak charakter standardowy, typowy, a nie specyficzny, wymagający indywidualnego podejścia. Kwestionowany przez NIK tryb udzielenia zamówienia dotyczył dostawy motocykli ze specjalistycznym wyposażeniem. GITD planował pierwotnie udzielenie zamówienia na dostawę motocykli w trybie przetargu nieograniczonego, w październiku 2008 r. dokonano jednak zmiany i przeprowadzono 16 odrębnych postępowań w trybie zapytania o cenę. Zmianę uzasadniano koniecznością terminowego zakończenia postępowań, które GITD prowadził na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Wojewódzkich Inspektorów, zapewniających również finansowanie tych zakupów z własnych środków.

2. GDDKiA nie zapewniła właściwego nadzoru nad realizacją powierzonego w roku 2009 Oddziałowi GDDKiA w Warszawie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę 30 kompletów wag przenośnych SAW 10 C/II na potrzeby WITD.

Prowadząc to postępowanie Oddział GDDKiA w Warszawie naruszył przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 82 ust. 3 Pzp, treść wybranej oferty nie była bowiem zgodna z opisem przedmiotu zamówienia, zawartym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). Każda waga miała zapewniać możliwość

pomiaru masy całkowitej pojazdu, a wybrana oferta nie spełniała tego wymogu. Ze świadectwa homologacji, wydanego 12.06.2008 r. przez Federalny Instytut Fizyczno-Techniczny w Berlinie (Niemcy) wynikało bowiem, że waga nieautomatyczna SAW 10C/II służy do pomiaru nacisków kół i osi (w układzie dwóch połączonych wag). Nie podano jednak, że może ona służyć do pomiarów masy całkowitej pojazdów. Wobec niespełnienia warunków SIWZ, zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 Pzp, oferta ta powinna zostać odrzucona. Wartość zakupionych wag wynosiła 1.445.700zł.

Skutki i zagrożenia

Przeprowadzenie przez GITD 14 postępowań o zamówienie publiczne na dostawę motocykli w trybie zapytania o cenę było nielegalne i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹.

Nieodrzućenie wybranej oferty, pomimo niespełnienia warunków określonych w SIWZ w przeprowadzonym przez Oddział GDDKiA w Warszawie postępowaniu na dostawę 30 kompletów wag przenośnych było nielegalne i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wnioski NIK

Wniosek NIK kierowany do Generalnego Inspektora dotyczył przestrzegania wynikających z przepisów Pzp przesłanek stosowania trybów udzielania zamówienia publicznego, a kierowany do Generalnego Dyrektora dotyczył rzetelnego nadzoru nad postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych, zlecanymi do przeprowadzenia innym jednostkom organizacyjnym GDDKiA.

Wniosek NIK kierowany do Ministra Infrastruktury dotyczył prowadzenia rzetelnego nadzoru nad zakupami sprzętu służącego ochronie dróg przed niszczeniem oraz nad jego wykorzystaniem.

Realizacja wniosków

Główny Inspektor wprowadził zarządzeniem nr 40/2011 z dnia 9 września 2011 r. regulamin udzielania zamówień publicznych. Zobowiązuje on m.in. do przestrzegania zasad i trybów udzielania zamówień publicznych, określonych w Pzp.

Minister właściwy do spraw transportu poinformował, że zobowiązał dodatkowo GDDKiA do zachowania szczególnej staranności w prowadzonych postępowaniach przetargowych (w tym związanych z zakupem sprzętu).

Generalny Dyrektor skierował dnia 29.09.2011 r. do oddziałów GDDKiA zalecenia dotyczące m.in. sposobu dokonania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu, zgodności z opisem przedmiotu zamówienia oraz wymogów Pzp w tym zakresie.

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

3.6. Realizacja przez zarządców dróg obowiązków związanych z planowaniem, budową i utrzymaniem miejsc do ważenia pojazdów

Ustalenia

1. GDDKiA w badanym okresie zbudowała i utrzymywała 150 miejsc do ważenia pojazdów na drogach krajowych, zapewniła je również w miejscach obsługi podróżnych (MOP) na budowanych autostradach i drogach ekspresowych.

W październiku 2009 r. GDDKiA opracowała i przekazała do swoich oddziałów „Wytyczne projektowania i etapowania budowy MOP”, obowiązujące na autostradach i drogach ekspresowych, w których określono wymogi dotyczące budowy parkingów dla pojazdów ciężarowych, miejsc ważenia oraz stanowisk dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne. W wyniku realizacji w latach 2008-2010 *Programu budowy dróg krajowych*, podczas budowy 803,65 km autostrad oraz 206,20 km dróg ekspresowych wykonano 49 MOP.

2. Realizując w latach 2008–2010 zadania, polegające na przebudowie dróg krajowych o łącznej długości 1.075,6 km dróg, nie prowadzono w ramach tych prac budowy parkingów i miejsc do ważenia pojazdów.

Pomimo że potrzeby w zakresie ważenia pojazdów na drogach krajowych określono na 302 miejsca, a w roku 2010

funkcjonowało ich jedynie 150, prowadząc przebudowę istniejących dróg nie podejmowano równocześnie budowy nowych miejsc (co mogło ograniczyć koszty ich realizacji). Wzrost natężenia ruchu pojazdów ciężarowych odnotowany w latach 2005-2010 (wzrost o 29%) i niezadowalający lub zły stan techniczny nawierzchni aż 40,4% tych dróg o długości 7.166,6 km (wg danych z 2009 r.) uzasadniały podejmowanie budowy nowych miejsc do ważenia w ramach robót inwestycyjnych prowadzonych na drogach krajowych. Stwarzało to możliwość pełnego wykorzystanie skoncentrowanych w tych miejscach sił i środków.

3. W roku 2010 GDDKiA rozpoczęła realizację kswp, który przewiduje przygotowanie w latach 2010–2015 na drogach krajowych 302 miejsca do ważenia pojazdów (szacunkowa wartość zadania - 445,5 mln zł).

System przewiduje wykorzystanie części istniejących miejsc do ważenia pojazdów, po ich modernizacji. Docelowo każde z miejsc ma posiadać stanowisko do statycznego ważenia pojazdów (za pomocą wag przenośnych) oraz preselekcyjny punkt pomiarowy, wyposażony m.in. w urządzenia służące do kontroli nacisków na oś i masy całkowitej pojazdów (czujniki kwarcowe lub

tensometryczne). W roku 2010 podjęto budowę tylko dwóch miejsc preselekcyjnych (wydatkowano na ten cel 1,98 mln zł), pomimo że harmonogram realizacji kswp przewidywał wykonanie trzech miejsc.

4. Skontrolowane trzy ZDW sporządzając w latach 2008-2010 projekty finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich oraz drogowych obiektów inżynierskich uwzględniały w nich budowę parkingów i miejsc do ważenia pojazdów

ZDW w Lublinie zaplanował realizację trzech takich inwestycji, z czego do końca 2010 r. wykonano tylko jedną w miejscowości Głębokie. Prace przy budowie miejsca do ważenia na drodze nr 835 w miejscowości Wola Turobińska trwały, a budowa trzeciego miejsca w miejscowości Kamień nie została jeszcze rozpoczęta. Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku zaplanował i opracował dokumentację projektową budowy sześciu miejsc do ważenia pojazdów. Trzy z nich są przewidziane do realizacji w 2012 r. (na wykonanie dwóch zawarto już umowy), a pozostałe umieszczono na liście rezerwowej, z terminem realizacji – w zależności od pozyskania środków finansowych – do końca 2014 r. Jedynie trzy z tych miejsc wyposażone mają być w stałe oświetlenie. ZDW w Olsztynie planował w latach 2011-2013 budowę 14 nowych miejsc do ważenia pojazdów,

natomiast w okresie objętym kontrolą jedynie przebudowywał i remontował dwa istniejące. Możliwości budowy miejsc do ważenia pojazdów na drogach wojewódzkich wyznaczały ustalone corocznie przez samorządy województwa plany wydatków inwestycyjnych.

5. Dwa ze skontrolowanych ZDW (w Lublinie i Olsztynie) przygotowały miejsca do ważenia pojazdów w administrowanej sieci dróg, natomiast ZDW Białymstoku miejsc takich nie wykonał.

ZDW w Białymstoku, zarządzający drogami wojewódzkimi woj. podlaskiego nie przygotował miejsc do ważenia pojazdów ograniczając tym samym możliwość ochrony dróg przed niszczeniem przez pojazdy przekraczające dopuszczalne obciążenia. ZDW w Lublinie wyznaczył sześć miejsc do ważenia pojazdów (pięć z nich wykonano przed okresem objętym kontrolą), z których WITD w Lublinie wykorzystywał w latach 2008-2010 tylko jedno, zlokalizowane w miejscowości Głębokie (zbudowane w 2008 r.). Żadne z tych miejsc nie było przystosowane do prowadzenia pomiarów za pomocą wag statycznych (brakowało wnęk w nawierzchni na te urządzenia). WITD w Lublinie od roku 2010 dysponuje jedynie wagami do pomiarów statycznych (z uwagi na stopień zużycia zaprzestano użytkowania jedynej wagę przenośnej do pomiarów dynamicznych).

Pomiarów nacisków na oś i masy całkowitej dokonywał w latach 2008-2010 jedynie ZDW w Olsztynie wykorzystując

dwa miejsca przygotowane do ważenia pojazdów na zarządzanej sieci dróg wojewódzkich.

6. Dwa ze skontrolowanych ZDW (w Lublinie i Białymstoku) w latach 2008-2010 realizowały ogółem 70 zadań, polegających na przebudowie lub rozbudowie dróg wojewódzkich, w trakcie których wykonano tylko jedno nowe miejsce do ważenia pojazdów.

ZDW w Lublinie wydatkował w latach 2008-2009 na realizację 63 zadań polegających na przebudowie lub rozbudowie dróg ogółem 202,6 mln zł, w ramach których zbudował tylko jedno miejsce do ważenia pojazdów (zlokalizowane w miejscowości Głębokie). PZDW w Białymstoku przebudowując w tym czasie siedem odcinków dróg nie wykonał żadnego takiego miejsca. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹² („rozporządzenie MTiGM z dnia 2 marca 1999 r.”) droga powinna w zależności od potrzeb być wyposażona w parkingi z punktami kontroli samochodów ciężarowych, a (poza autostradami i drogami ekspresowymi) gdy nie ma warunków do wykonania parkingów, w zatoki postojowe usytuowane w obrębie korony drogi. Budowa, przebudowa, remont

i utrzymanie parkingów dla postoju pojazdów wykonujących przewozy drogowe i miejsc wykonywania kontroli ruchu i transportu drogowego, przeznaczonych do ważenia pojazdów, zgodnie z art. 20a uodp jest obowiązkiem zarządcy drogi. Brak budowy nowych miejsc do ważenia na drogach wojewódzkich wynikał z ograniczonych możliwości finansowych samorządów oraz braku współpracy w tym zakresie z WITD.

7. Na niezadowolający stan techniczny dróg administrowanych przez skontrolowane zarządy dróg wojewódzkich bezpośredni wpływ miał odnotowany w latach 2005-2010 znaczący wzrost natężenie ruchu drogowego (na poszczególnych odcinkach nawet o 1/3).

W roku 2011 stan techniczny nawierzchni aż 41% dróg wojewódzkich woj. lubelskiego, zarządzający nimi ZDW w Lublinie, określał jako zły. W stanie niezadowolającym było ich 27%, a w stanie dobrym zaledwie 32%. W roku 2010 w woj. podlaskim, w stanie bardzo dobrym i dobrym było jedynie 25% dróg wojewódzkich, a w stanie złym lub bardzo złym aż 35,1%. Ponad połowa dróg wojewódzkich zarządzanych przez ZDW w Olsztynie była w złym lub niezadowolającym stanie technicznym. Na stan techniczny dróg bezpośredni wpływ miał wzrost natężenia ruchu samochodów ciężarowych odnotowany w latach 2005-2010 na drogach wojewódzkich. W woj. lubelskim

¹² Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

natężenie to wzrosło na poszczególnych drogach wojewódzkich nawet o 38%, w woj. warmińsko-mazurskim średnio o 23,7%, a w województwie podlaskim o 25,5%. Największy jednostkowy wzrost natężenia ruchu drogowego odnotowano w woj. podlaskim, gdzie na jednym z odcinków drogi nr 677 wzrosło ono aż o 109,3%, a na jednym z odcinków drogi nr 678 o 75,3%.

8. Tylko jeden ze skontrolowanych zarządów dróg wojewódzkich korzystał w latach 2008-2010 z możliwości wykonywania kontroli ruchu drogowego w obecności funkcjonariusza Policji.

Wspólne kontrole pojazdów ciężarowych, mające na celu przeciwdziałanie niszczeniu dróg wojewódzkich przez przeciążone pojazdy prowadził jedynie ZDW w Olsztynie, wykonując ogółem w latach 2008-2010 r. 259 kontroli ważeńiowych. Liczba tych kontroli malała jednak corocznie (w 2008 r. przeprowadzono ich 189, a w 2010 r. już tylko 17). W wyniku ustaleń tych kontroli, ZDW wydał przewoźnikom 55 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych na łączną kwotę 291,1 tys. zł. Wprawdzie przekroczenie dopuszczalnej masy lub nacisku osi pojazdu zostało ustalone i udokumentowane w sposób prawidłowy, jednak wydanie przez dyrektora ZDW tych decyzji było działaniem nielegalnym. Uprawnienie do wydawania takich decyzji, na podstawie art. 40c ust. 1 uodp, przysługuje bowiem wyłącznie

inspektorowi ITD lub funkcjonariuszowi Policji, a nie zarządcy drogi.

Skutki i zagrożenia

W roku 2010 na drogach krajowych funkcjonowało jedynie 150 miejsc umożliwiających prowadzenie przez ITD kontroli ważeńiowych, przy potrzebach szacowanych na 302 miejsca. Terminowa realizacja zadań określonych w kswp ma zatem podstawowe znaczenie dla ochrony tych dróg.

Brak miejsc do ważenia pojazdów na drogach wojewódzkich wyklucza praktycznie możliwość kontroli przeciążonych pojazdów, co przy wzroście natężenia ruchu drogowego skutkuje pogarszaniem ich stanu technicznego. ZDW jedynie w ograniczonym zakresie korzystały z możliwości samodzielnego wykonywania czynności związanych z ważeniem pojazdów poruszających się po drogach wojewódzkich.

Wnioski NIK

Wnioski NIK kierowane do Dyrektorów ZDW dotyczyły m.in. zapewnienia możliwości prowadzenia przez WITD pomiarów za pomocą wag przenośnych do pomiarów statycznych oraz zwiększenia liczby kontroli ważeńiowych, prowadzonych przez przedstawicieli zarządców dróg.

Wniosek NIK kierowany do Generalnego Dyrektora dotyczył realizacji zadań określonych w kswp zgodnie z obowiązującym harmonogramem.

Realizacja wniosków

Dyrektorzy skontrolowanych ZDW podjęli działania zmierzające do realizacji

wniosków pokontrolnych NIK. Generalny Dyrektor poinformował, że system ważenia pojazdów na drogach krajowych będzie dalej realizowany w miarę dostępności środków na ten cel.

3.7. Wykonywanie przez Ministra Infrastruktury nadzoru nad kontrolami ważeńiowymi prowadzonymi przez ITD i koordynacja działań związanych z ochroną dróg

Ustalenia

1. Minister Infrastruktury zapewnił stały wzrost liczby kontroli ważeńiowych realizowanych przez WITD w latach 2008-2010, oraz właściwie koordynował działania GDDKiA i GITD, związane z przygotowaniem i wdrożeniem w roku 2010 kswp.

W zatwierdzanych corocznie ramowych planach kontroli ITD sukcesywnie zwiększano liczbę planowanych kontroli ważenia pojazdów, co skutkowało ujawnianiem coraz większej liczby nieprawidłowości w zakresie przekraczania dopuszczalnych obciążeń. W roku 2010 zakończono uzgodnienia i prace przygotowawcze oraz zapewniono środki finansowe na rozpoczęcie przez GDDKiA realizacji systemu kswp, którego budowa ma przynieść podwojenie liczby miejsc do ważenia pojazdów na drogach krajowych i przyczynić się do poprawy skuteczności ochrony dróg przed ich niszczeniem.

2. Od połowy 2006 r. do kwietnia 2011 nie dokonano zmiany lokalizacji 17 wag stacjonarnych do ważenia pojazdów ciężarowych, które do czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.)

wykorzystywano na terenie drogowych przejść granicznych z Niemcami, Czechami i Słowacją.

O konieczności przemieszczenia tych urządzeń informował ministra właściwego do spraw transportu wiceprzewodniczący Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej (ZZGP) już w połowie 2006 r. Wagi te od maja 2004 r. do kwietnia 2011 r. nie były wykorzystywane do ważenia pojazdów w ramach ochrony dróg publicznych przed niszczeniem. Z informacji uzyskanych przez NIK od starostów, którzy gospodarują mieniem Skarbu Państwa znajdującym się na terenie byłych drogowych przejść granicznych wynika, że na dzień 20 kwietnia 2011 r. dysponowali oni 17 wagami stacjonarnymi, jednak żadne z tych urządzeń nie było wykorzystywane przez WITD do ważenia pojazdów. Z danych Izby Celnej w Rzepinie wynika, że wpływy z tytułu wykorzystywania w okresie od 1 sierpnia 2003 r. do 30 kwietnia 2004 r., czterech wag zlokalizowanych na terenie drogowego przejścia granicznego w Świecku, wyniosły 2.564.100 zł (średnio 71.225 zł/na m-c/na wagę). Niewykorzystywanie w latach 2006-2011 wag znajdujących się obecnie w dyspozycji starostów ograniczyło

możliwość przeciwdziałania niszczeniu dróg przez ponadnormatywnie obciążone pojazdy.

3. Przeniesienie 1/3 stanu osobowego inspektorów ITD do obsługi ETC w II półroczu 2011 r. może wpłynąć negatywnie na realizację zadań związanych z ochroną dróg przed niszczeniem.

Minister Infrastruktury do końca kwietnia 2011 r. nie stworzył warunków umożliwiających GITD realizację zadań kontrolnych w ramach funkcjonowania systemu ETC, bez ograniczania możliwości wykonywania przez WITD obowiązków związanych z ochroną dróg. Konieczność wcześniejszego zabezpieczenia kadr do realizacji nowych zadań przez GITD (termin uruchomienia systemu ETC ustalony został na dzień 1 lipca 2011 r.) wynikała również z faktu, że inspektorzy ITD przed podjęciem służby przejść muszą obligatoryjne sześciomiesięczne przeszkolenie. Brak pełnej obsady kadrowej w WITD, (stanowi ona podstawę do planowania zadań kontrolnych) może ograniczyć liczbę prowadzonych kontroli ważeńiowych. Potrzeby w zakresie nowych etatów dla GITD znane były od kilku lat (ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹³ dotycząca wprowadzenia systemu ETC weszła w życie dnia 24.12.2008 r.).

Skutki i zagrożenia

Od roku 2006 nie udało się ministrom właściwym ds. transportu skoordynować działań skutkujących przeniesieniem wag stacjonarnych zlokalizowanych na terenie byłych drogowych przejść granicznych na drogi krajowe i umożliwić wykorzystywanie ich przez ITD. W konsekwencji urządzenia te z uwagi na ich stan techniczny w chwili obecnej nie nadają się już do prowadzenia kontroli ważeńiowych.

Wnioski NIK

Wniosek NIK skierowany do Ministra Infrastruktury dotyczył doprowadzenia do realizacji ustaleń ZZGP z lipca 2006 r. w sprawie przeniesienia wag stacjonarnych z nieczynnych przejść granicznych na drogi krajowe i udostępnienia ich ITD do realizacji zadań w zakresie ochrony dróg przed niszczeniem.

Realizacja wniosków

Minister Infrastruktury podał, że zmiana lokalizacji tych wag może nastąpić wyłącznie w wyniku porozumienia właściwego wojewody z zarządcami dróg na które mają one być przeniesione. Przekazał również informację, że stan techniczny tych wag uniemożliwia obecnie ich wykorzystanie przez inspektorów ITD podczas kontroli ważeńiowych.

¹³ Dz. U. Nr 218, poz. 1391 – wygaśnięcie z dniem 30.06.2011 r.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

W trakcie kontroli zasięgnięto dodatkowych informacji w trybie. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w 62 jednostkach niekontrolowanych, w tym w starostwach powiatowych, wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego, izbach celnych, urzędach marszałkowskich oraz oddziałach GDDKiA. Dodatkowe informacje dotyczyły realizacji obowiązków związanych z budową miejsc do ważenia pojazdów oraz wykorzystania wag stacjonarnych zlokalizowanych na terenie byłych drogowych przejść granicznych z Niemcami, Czechami i Słowacją.

W kontroli przyjęto następujące trzy rodzaje ocen skontrolowanej działalności:

- 1) ocenę pozytywną, jeżeli nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień lub gdy miały one charakter formalny i nie powodowały następstw dla kontrolowanej działalności;
- 2) ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych uchybień, jeżeli stwierdzone uchybienia występowały w sposób powtarzający się (systemowy), lecz miały wyłącznie charakter formalny i nie powodowały negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności (w aspekcie finansowym i kontrolowanych zadań).
- 3) ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, jeżeli stwierdzono nieprawidłowości, w tym przypadki działań naruszających obowiązujące przepisy prawa, mające skutki finansowe oraz wywierające negatywny wpływ na kontrolowaną działalność. Działania te nie wpływały jednak w stopniu zasadniczym na skontrolowaną działalność;
- 4) ocenę negatywną, jeżeli stwierdzone nieprawidłowości (działania nielegalne, niegospodarne i nierzetelne) w zasadniczym stopniu ograniczały kontrolowaną działalność.

Skontrolowane WITD wytypowano na zasadzie doboru celowego z stosowaniem następujących kryteriów:

- lokalizacja obszarów działania WITD na terenach przygranicznych Unii Europejskiej,
- występowanie sygnałów medialnych dotyczących nieprawidłowości w zakresie ważenia pojazdów.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do wojewódzkich inspektorów, sformułowano ogółem 15 wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów ZDW sformułowano ogółem sześć wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do Generalnego Dyrektora, Głównego Inspektora i Ministra Infrastruktury sformułowano ogółem 11 wniosków pokontrolnych.

Wszystkie dziewięć protokołów kontroli podpisano bez zastrzeżeń. Zastrzeżenia do ocen uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych złożyli kierownicy następujących jednostek objętych kontrolą: Ministerstwa Infrastruktury, GITD, GDDKiA oraz ZDW w Olsztynie.

NIK stwierdziła nieprawidłowości i korzyści finansowe na łączną kwotę 3.353.347,20 zł, w tym:

- uszczuplenia środków – 6.180,00 zł. Przekazanie przez WITD w Białymstoku trzech kar za przekroczenie dopuszczalnych obciążeń niewłaściwym zarządom dróg;

- kwoty nienależnie uzyskane – 203.580 zł. WITD w Białymstoku ustalił kary w wysokości 10.200 zł za przekroczenie masy całkowitej dokonując pomiarów wagami LP 600. ZDW w Olsztynie pozyskał kary na łączną kwotę 193.380 zł, bez ustawowych uprawnień do wydawania decyzji w tych sprawach.

- kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa – 2.933.402,72 zł.

GITD zastosował tryb zapytania o cenę w 14 postępowaniach o zakup motocykli (1.487.702,72 zł.). Oddział GDDKiA w Warszawie nie odrzucił oferty dotyczącej dostawy wag SAW 10C pomimo

niespełnienia warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (1.445,700 zł).

- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasady należytego zarządzania finansami – 106.264,48 zł. Nieefektywne wykorzystywanie dwóch motocykli zakupionych w grudniu 2008 r. za łączną kwotę 106.264,48 zł.

- pozyskane pożyczki finansowe - 6.180 zł. Odzyskanie przez WITD w Białymstoku trzech kar, przekazanych niewłaściwym zarządom dróg.

Z informacji o wykonaniu wniosków pokontrolnych przez dziewięć kontrolowanych jednostek wynika, że wg stanu na dzień 12.12.2011 r., na ogółem 32 wnioski 31 zrealizowano, bądź są one w trakcie realizacji, a nie podjęto wykonania jednego wniosku.

5. Załączniki

Załącznik nr 1

Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Charakterystyka stanu prawnego

Zgodnie art. 19 ust. 1 uodp do zarządcy drogi należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Pod pojęciem drogi rozumieć należy budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 uodp). Ochrona drogi to działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu (art. 4 pkt 21 uodp).

Do zarządcy drogi należy również (art. 20 uodp pkt 1, 2 i 12 uodp):

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (pkt 1),
- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy,

remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (pkt 2);

- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników (pkt 12);

Od dnia 03 listopada 2007 r. do zarządcy drogi (art. 20a uodp) należy także budowa, przebudowa, remont i utrzymanie:

- parkingów przeznaczonych dla postoju pojazdów wykonujących przewozy drogowe, wynikającego z konieczności przestrzegania przepisów o czasie prowadzenia pojazdów oraz przepisów o ograniczeniach i zakazach ruchu drogowego,
- miejsc wykonywania kontroli ruchu i transportu drogowego, przeznaczonych w szczególności do ważenia pojazdów.

Warunki techniczne jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie określono w rozporządzeniu MTiGM z dnia 2 marca 1999 r.

Z § 110 tego rozporządzenia wynika, że droga w zależności od potrzeb może być wyposażona w obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu. Do obiektów tych i urządzeń zalicza się w m.in. MOP i punkty kontroli samochodów ciężarowych. Mogą one znajdować się

w obrębie korony lub poza koroną drogi w zależności od ich przeznaczenia. Liczbę stanowisk postojowych w części parkingowej należy określić indywidualnie z uwzględnieniem w szczególności średniego dobowego ruchu w roku, wyrażonego w pojazdach na dobę i częstotliwości występowania MOP oraz ograniczeń wynikających z oceny oddziaływania na środowisko.

Rodzaje MOP ustala się w programie zagospodarowania drogi. W części parkingowej MOP, w zależności od potrzeb, należy wykonać stanowiska do kontroli technicznej pojazdów oraz stanowiska postojowe dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne (§ 115 rozporządzenia).

Rozmiary terenu potrzebnego na parking (poza terenem zabudowy) powinny być określone indywidualnie (§ 8 rozporządzenia)

Na drodze klasy GP i drogach niższych klas, poza terenem zabudowy, dopuszcza się usytuowanie zatoki postojowej w obrębie korony drogi, gdy nie ma warunków do wykonania parkingu poza nią (§ 118 rozporządzenia) Zgodnie z § 2 rozporządzenia MTiGW z dnia 2 marca 1999 r. jego przepisy stosuje się przy projektowaniu, wykonywaniu dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także ich odbudowie, rozbudowie, przebudowie oraz przy remontach objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę.

Z art. 29 ust. 1 pkt 11 Prawa budowlanego wynika, że pozwolenia na budowę nie wymaga budowa zatok parkingowych m.in. na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Pozwolenia na budowę nie wymaga również prowadzenie robót budowlanych polegających na przebudowie dróg, torów i urządzeń kolejowych (art. 29 ust. 2 pkt 12 Prawa budowlanego). Zgodnie z art. 29 ust. 3 Prawa budowlanego pozwolenia na budowę wymagają jednak przedsięwzięcia, dla których niezbędne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. Z art. 4 pkt 18 uodp wynika, że przebudowa drogi polega na wykonywaniu robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego.

Zgodnie z art. 48 uotd ITD powołana została do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego i niezarobkowego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi, z wyjątkiem pojazdów, o których mowa w art. 3, tj.:

- przeznaczonych konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą, w niezarobkowym przewozie drogowym osób;

- o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony w transporcie drogowym rzeczy oraz niezarobkowym przewozie drogowym rzeczy;
- zespołów ratownictwa medycznego oraz w ramach usług transportu sanitarnego.

Do zadań Inspekcji, zgodnie z art. 50 uotd należy kontrola:

- dokumentów związanych z wykonywaniem transportu drogowego lub przewozów na potrzeby własne oraz przestrzegania warunków w nich określonych;
- dokumentów przewozowych, związanych z wykonywaniem transportu drogowego lub przewozów na potrzeby własne, o których mowa w art. 1;
- ruchu drogowego w zakresie transportu, o którym mowa w art. 1, na zasadach określonych w przepisach działu V Pord, a w tym stanu technicznego pojazdów;
- przestrzegania przepisów dotyczących okresów prowadzenia pojazdu i obowiązkowych przerw oraz czasu odpoczynku kierowcy;
- przestrzegania szczegółowych zasad i warunków transportu zwierząt;
- przestrzegania zasad i warunków dotyczących przewozu drogowego towarów niebezpiecznych;

- wprowadzonych do obrotu ciśnieniowych urządzeń transportowych pod względem zgodności z wymaganiami technicznymi, dokumentacją techniczną i prawidłowością ich oznakowania w zakresie określonym w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych¹⁴;
- kontrola rodzaju używanego paliwa przez pobranie próbek paliwa ze zbiornika pojazdu mechanicznego.

Z art. 51 uotd wynika, że zadania ITD, określone w ustawie, wykonuje m.in. Główny Inspektor, który m.in. koordynuje, nadzoruje i kontroluje działalność Wojewódzkich Inspektorów oraz nadzoruje wykonanie w roku budżetowym planów rzeczowo-finansowych w części dotyczącej WITD. Główny Inspektor jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw transportu (art. 53 uotd). Potwierdzone to zostało w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury¹⁵. Z art. 54 wynika, że Główny Inspektor sprawuje nadzór nad Wojewódzkimi Inspektorami oraz ma prawo kontroli ich działalności,

¹⁴ Dz. U Nr 199, poz. 1671 ze zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 216, poz. 1594

a także wydawania im wiążących poleceń w tym zakresie, a ponadto:

- opracowuje kierunki działania ITD w porozumieniu z organizacjami zrzeszającymi przewoźników o zasięgu ogólnokrajowym i plany kontroli o znaczeniu ogólnokrajowym, zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw transportu;
- określa metody i formy wykonywania zadań przez ITD, w zakresie nieobjętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy;
- organizuje kursy specjalistyczne i szkolenia inspektorów;
- przygotowuje projekty aktów prawnych w zakresie kontroli przewozów drogowych.

Główny Inspektor zatwierdza również opracowane przez Wojewódzkiego Inspektora kierunki działania wojewódzkiej inspekcji transportu drogowego. Główny Inspektor raz na dwa lata przedkłada Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw transportu, jednolitą krajową strategię kontroli, w terminie do dnia 30 listopada.

Czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie, zgodnie z art. 129 w związku z art. 129a Pord, należą m.in. do inspektorów ITD, którzy prowadzą kontrole ruchu drogowego w stosunku do kierujących pojazdami, wykonującymi transport drogowy lub przewóz na potrzeby własne. ITD na podstawie art. 67 uotd współdziała

w zakresie bezpieczeństwa i porządku ruchu na drogach publicznych oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń drogowych dokonywanych w zakresie transportu drogowego lub w związku z tym transportem m.in. z: Policją, Strażą Graniczną, Służbą Celną, kontrolą skarbową, Państwową Inspekcją Pracy, Inspekcją Handlową, Inspekcją Ochrony Środowiska, Inspekcją Weterynaryjną i zarządcami dróg. ITD współdziała również z organami samorządu terytorialnego, jak również z organizacjami zrzeszającymi przewoźników drogowych. Z art. 40c uodp wynika, że w przypadku stwierdzenia, że pojazd przekracza dopuszczalną masę całkowitą, naciski osi, wymiary lub przejazd pojazdu odbywa się bez zezwolenia wymaganego przepisami o ruchu drogowym, inspektor ITD ma prawo wymierzania i pobierania kary pieniężnej, ustalonej zgodnie z art. 13g ust. 2 w załączniku nr 2 do uodp. Karę ustala się za przekroczenie dopuszczalnej wielkości parametru pojazdu (nacisku na poszczególne osie i masy całkowitej pojazdu). W przypadku przekroczenia dopuszczalnej wielkości więcej niż jednego parametru karę ustala się jako sumę wysokości kar z tytułu każdego przekroczenia. Jeżeli przekroczenia dopuszczalnych nacisków osi występują na kilku osiach pojedynczych lub osiach wielokrotnych pojazdu, karę ustala się jako sumę wysokości kar z tytułu każdego przekroczenia. Od decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej przysługuje odwołanie do Głównego Inspektora w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Z przepisów § 3 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego¹⁶ wynika, że szczegółową organizację wojewódzkiego inspektoratu określa regulamin organizacyjny, ustalany przez Wojewódzkiego Inspektora i zatwierdzany przez wojewodę, po zaopiniowaniu przez Głównego Inspektora. Regulamin określa m.in. nazwy i zakres działania komórek organizacyjnych

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁷ określa uprawnienia inspektorów do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wykaz wykroczeń, za które inspektorzy są uprawnieni do nakładania grzywien oraz zasady i sposób wydawania inspektorom upoważnień do nakładania grzywien.

Karę pieniężną nakładają na kontrolowanego uprawnieni do kontroli w drodze decyzji administracyjnej. Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, z tym, że krajowy przedsiębiorca uiszcza nałożoną karę w terminie 21 dni od dnia jej wymierzenia; spoczywa na nim obowiązek

niezwłocznego przekazania dowodu uiszczenia kary pieniężnej organowi, który ją nałożył.

Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej reguluje ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁸. Zgodnie z art. 15 § 1 tej ustawy egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, co wynika z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁹.

2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Z opracowania Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w Warszawie pn.: „Ocena skutków ruchu pojazdów o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających dopuszczalne wielkości

¹⁶ Dz. U. Nr 109, poz. 753 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 135 poz. 790

¹⁸ DzU z 2005 r. nr 229, poz. 1954 ze zm.

¹⁹ DzU z 2001 r. nr 137, poz. 1541 ze zm.

parametrów określone w przepisach o ruchu drogowym” wynika m.in., że przejazd jednego samochodu ciężarowego o nacisku 100 kN/oś znaczy dla nawierzchni jezdni tyle, co przejazd 160 tys. samochodów osobowych. Natomiast pojazd ciężarowy o nacisku dwukrotnie większym, tj. 200 kN/oś, powoduje 16-krotnie większe zniszczenie nawierzchni drogi.

Z opracowania sporządzonego przez Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP w październiku 2009 r. wynika m.in., że stan techniczny dróg publicznych o łącznej długości 364,5 tys. km zarządzanych przez samorządy (wojewódzkie, powiatowe i gminne) na koniec 2008 r. oceniany był następująco:

- dobry i zadowalający - 28,6%,
- niezadowalający - 35,5%,
- zły - 35,9%.

Wg raportu GDDKiA za rok 2008 ocena globalna sieci dróg krajowych (19,5 tys. km), uwzględniająca stan techniczny ich nawierzchni, przedstawiała się następująco:

- stan dobry - 53,6%,
- niezadowalający - 25,1%,
- zły - 21,3%.

Przepisy obowiązującego prawa określają wartości dopuszczalnych obciążeń pojazdów na poszczególnych kategoriach dróg.

Wyznaczając kierunki działania ITD na lata 2008-2010 (zatwierdzone przez Ministra Infrastruktury) Główny Inspektor za jeden z celów przyjął m.in. *poprawę stanu*

infrastruktury drogowej. Cel ten realizowany miał być poprzez:

- intensyfikację kontroli stosowania się przez przedsiębiorców i kierowców do określonych przepisami ograniczeń wymiarów, masy i nacisków osi pojazdów, a także kontrolę zezwoleń na przejazd pojazdów ponadnormatywnych,
- współpracę z zarządami dróg w celu projektowania i budowy bezpiecznych miejsc parkingowych przeznaczonych do postoju pojazdów realizujących przewozy drogowe oraz umożliwiających przeprowadzanie uprawnionym organom kontroli drogowych pojazdów ciężarowych i autobusów,
- zbieranie i przekazywanie informacji do zarządów dróg o miejscach niebezpiecznych i niedostatecznie oznakowanych,
- ujawnianie przypadków niszczenia lub zanieczyszczania drogi przez uczestników ruchu drogowego,
- kontrolę wnoszenia przez przewoźników opłat za przejazd po drogach krajowych.

W zakresie kontroli masy, wymiarów i nacisków na osie pojazdów przewidywano również:

- a) prowadzenie systematycznych i zintensyfikowanych kontroli mas i nacisków pojazdów ciężarowych w wyznaczonych punktach, wyposażonych w wagi stacjonarne lub przystosowanych do pomiarów wagami przenośnymi z uwzględnieniem znowelizowanych przepisów ustawy o drogach publicznych,

- b) udział w kontroli technicznej pojazdów i ich parametrów organizowanych w ramach Europejskiej Kontroli Drogowej (ECR),
- c) wykonywanie przez WITD w ramach centralnie ustalonego planu kontroli drogowych wymiarów, masy i nacisków na osie pojazdów,
- d) szczegółową kontrolę przestrzegania przez przewoźników przepisów w zakresie uzyskiwania zezwoleń na przejazd pojazdów ponadnormatywnych oraz przestrzegania warunków określonych w zezwoleniu,
- e) kontrolowanie wnoszenia przez przewoźników opłat za przejazd po drogach krajowych,
- f) kontynuowanie i rozszerzanie działań, zarówno na szczeblu lokalnym jak i ogólnokrajowym, zmierzających do budowy, w ramach środków posiadanych przez właściwych zarządców dróg, nowych punktów kontrolnych przystosowanych do realizacji zadań kontrolnych przez organy uprawnione do kontroli transportu drogowego oraz zapewniających miejsce postoju i odpoczynku dla kierowców pojazdów ciężarowych i autobusów.

Ponadto do celów związanych z poprawą stanu infrastruktury zaliczono podjęcie intensywnej współpracy pomiędzy GITD i GDDKiA w celu opracowania koncepcji i budowy systemu automatycznych stacji kontroli masy, nacisków osi i wymiarów pojazdów ciężarowych.

Załącznik nr 2

Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek NIK, które przeprowadziły kontrole, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika kontrolowanej jednostki	Ocena skontrolowanej działalności, zawarta w wystąpieniach pokontrolnych NIK ²⁰	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Białymstoku	Wiesław Antoni Stalewski	N	Delegatura NIK w Białymstoku
2.	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku	Józef Władysław Sulima	N	
3.	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Lublinie	Władysław Mitreğa	N	
4.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie	Jerzy Pytka	P(n)	
5.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie	Lech Witecki	P(n)	Delegatura NIK w Lublinie
6.	Główny Inspektorat Transportu Drogowego w Warszawie	Tomasz Połec	P(n)	
7.	Ministerstwo Infrastruktury w Warszawie	Cezary Grabarczyk	P(n)	
8.	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Olsztynie	Tadeusz Jan Krzemiński	P(n)	
9.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie	Tomasz Szczyglewski	P(n)	Delegatura NIK w Olsztynie

²⁰ Oznaczenie ocen: P – ocena pozytywna, P(n) – ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna.

Załącznik nr 3

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Prezes Rady Ministrów
4. Minister Finansów
5. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
6. Minister Spraw Wewnętrznych
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego