



**p.o. Wiceprezesa
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 21 lipca 2011 r.

**Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury**

LLU-4114 -05-01/2011
I/11/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Ministerstwie Infrastruktury, zwanym dalej „Ministerstwem”, kontrolę

w zakresie sprawowania przez Ministra Infrastruktury nadzoru nad organami realizującymi zadania w zakresie ochrony dróg przed niszczeniem przez pojazdy przekraczające dopuszczalne obciążenia.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 maja 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne. Zawarte w nim oceny, uwagi i wnioski uwzględniają także wyniki kontroli przeprowadzonych w centralnych urzędach administracji rządowej, realizujących zadania nadzorowanych przez Pana Ministra organów (Głównego Inspektora Transportu Drogowego i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości nadzór sprawowany przez Ministra Infrastruktury w kontrolowanym zakresie.

Formułując ocenę pozytywną Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła w szczególności:

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

- niemal dwukrotny wzrost, w latach 2008-2010, liczby planowanych przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego (GITD) i zatwierdzanych przez Pana Ministra kontroli polegających na ważeniu pojazdów,
- właściwą koordynację działań nadzorowanych organów w zakresie przygotowania kompleksowego systemu budowy miejsc do ważenia pojazdów na drogach krajowych (KWSP),
- zabezpieczenie środków finansowych na zakup wag przenośnych do ważenia pojazdów przez wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego (witd).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezapewnieniu (wg stanu na 29.04.2011 r.) wykonania ustaleń Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej z lipca 2006 r., w zakresie przeniesienia wag znajdujących się na byłych drogowych przejściach granicznych z Niemcami, Czechami i Słowacją, poza zasięg terytorialny tych przejść, w celu dalszego ich wykorzystywania przez Inspekcję Transportu Drogowego (ITD),
- braku skutecznego nadzoru nad udzieleniem przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) oraz GITD zamówień publicznych na dostawy sprzętu na potrzeby związane z ochroną dróg.

Minister Infrastruktury, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r.

o działach administracji rządowej² sprawuje nadzór m.in. nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad (Generalny Dyrektor) i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego (Główny Inspektor).

1. W roku 2010 zakończono uzgodnienia i prace przygotowawcze oraz zapewniono środki finansowe na rozpoczęcie przez GDDKiA realizacji KWSP, który przewiduje budowę w latach 2010-2015 na drogach krajowych 302 miejsc do ważenia pojazdów (wartość zadania ogółem 445,5 mln zł). Każde z tych miejsc ma posiadać stanowisko do statycznego ważenia pojazdów (za pomocą wag przenośnych) oraz preselekcyjny punkt pomiarowy, wyposażony w urządzenia służące do kontroli masy całkowitej i nacisków na oś pojazdów (czujniki kwarcowe lub tensometryczne), długości (pętle indukcyjne) oraz wysokości pojazdów (czujnik laserowy). W ocenie NIK, jak najszybsze wdrożenie tego systemu, skutkujące podwojeniem liczby miejsc do ważenia na drogach krajowych, powinno przyczynić się do poprawy skuteczności ochrony dróg przed ich niszczeniem. W latach 2008-2010 na budowanych autostradach (803,6 km) oraz drogach ekspresowych (206,2 km) zapewniono wykonanie 49 miejsc obsługi podróżnych (MOP), których częścią są miejsca do kontroli pojazdów (w tym do ich ważenia przez ITD). Zapewniono również rzetelną realizację przez Głównego Inspektora, w latach 2008-2010, zadań poprzez wyznaczanie kierunków działania i zatwierdzanie corocznych, ramowych planów kontroli ITD. W planach tych sukcesywnie zwiększano liczbę planowanych kontroli ważenia pojazdów, co skutkowało ujawnianiem coraz większej liczby nieprawidłowości w zakresie przekraczania dopuszczalnych obciążeń.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

2. Do czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.) na terenie drogowych przejść granicznych z Niemcami, Czechami i Słowacją wykorzystywano 28 wag stacjonarnych do ważenia pojazdów ciężarowych i naliczania kar pieniężnych z tytułu przekroczenia dopuszczalnych obciążeń. NIK zwraca uwagę, że o konieczności zmiany lokalizacji wag znajdujących się na obecnie wewnętrznych granicach Unii informował Ministra Transportu ówczesny wiceprzewodniczący Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej (ZZGP) już w połowie 2006 r. Kontrola NIK wykazała jednak, że do kwietnia 2011 r. zamierzenia te nie zostały zrealizowane, a wagi od maja 2004 r. (do końca kontroli NIK) 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 przejść granicznych z Niemcami, Czechami i Słowacją wynika, że na dzień 20 kwietnia 2011 r. dysponowali oni 17 wagami stacjonarnymi, jednak żadne z tych urządzeń nie było wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem. Jak wynika z informacji uzyskanych z witd, obecnie eksploatacja tych urządzeń wymaga przeprowadzenia napraw i remontów oraz aktualizacji świadectw legalizacyjnych. NIK zwraca uwagę, że nieprzeniesienie tych wag poza teren byłych drogowych przejść granicznych mogło też wpłynąć na ograniczenie wpływów Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) z tytułu kar za przekroczenie dopuszczalnych nacisków osi i masy pojazdów. Np. z danych uzyskanych z Izby Celnej w Rzepinie wynika, że wpływy z tego tytułu w okresie od 1 sierpnia 2003 r. do 30 kwietnia 2004 r., jedynie z drogowego przejścia granicznego w Świecku, gdzie używano czterech wag, wyniosły 2.564.100 zł (średnio 71.225 zł/na m-c/na wagę). Niewykorzystywanie 17 wag znajdujących się obecnie w dyspozycji starostów ograniczyło możliwość przeciwdziałania niszczeniu dróg przez ponadnormatywnie obciążone pojazdy.

3. Kontrole przeprowadzone w GITD i GDDKiA wykazały istotne nieprawidłowości w prowadzeniu w latach 2008-2009 postępowań o udzielenie zamówień publicznych: w GITD na dostawy 30 ciężkich motocykli Kawasaki 1.400 GTR, a w GDDKiA na zakup 30 kompletów wag przenośnych SAW 10C/II do ważenia pojazdów. Zamówień tych dokonano na potrzeby witd związane z ochroną dróg publicznych przed niszczeniem przez pojazdy przekraczające dopuszczalne obciążenia. Stwierdzono, że GITD, działając na podstawie pełnomocnictw witd, przeprowadził w roku 2008 w trybie zapytania o cenę 16 postępowań na dostawę motocykli. W 14 przypadkach objętych obowiązkiem stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (Pzp) zastosowano tryb zapytania o cenę pomimo, że nie został spełniony jeden z dwóch warunków, kumulatywnie określonych w art. 70 Pzp, co naruszało przepisy art. 10 ust. 2 tej ustawy. Zakup ten nie był bowiem dostawą produktów powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych. NIK zwraca również uwagę, że zakupione motocykle wykorzystywane były przez witd w roku 2010 jedynie przez okres od kwietnia do października,

³Dz. U. z 201 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

średnio przez 33 dni (od 7 do 72), przejeżdżając w tym czasie po ok. 4.900 km (ok. 150 km dziennie), co budzi wątpliwości co do celowości zakupu - wيتد wydatkowały na ten cel 1.593.967,20 zł.

Z kolei GDDKiA zakupiła w 2009 roku (ze środków Krajowego Funduszu Drogowego), na potrzeby wيتد, 30 kompletów wag przenośnych nieautomatycznych do pomiarów statycznych typu SAW 10C/II, klasy dokładności III, za łączną kwotę 1.445.700 zł. W przygotowaniu SIWZ uczestniczył GITD, sporządzając opis przedmiotu tego zamówienia. Stwierdzono, że prowadząc to postępowanie Oddział GDDKiA w Warszawie naruszył przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 82 ust. 3 Pzp, gdyż treść wybranej oferty była niezgodna z opisem przedmiotu zamówienia zawartym w SIWZ. Z opisu tego wynikało bowiem, że każda oferowana waga musi zapewniać możliwość pomiaru masy całkowitej pojazdu, podczas gdy wybrana oferta nie odpowiadała temu opisowi - ze świadectwa homologacji, wydanego dnia 12.06.2008 r. przez Federalny Instytut Fizyczno-Techniczny

w Berlinie (Niemcy) wynikało, że waga nieautomatyczna SAW 10C/II służy jedynie do pomiaru nacisków kół i osi (w układzie dwóch połączonych wag). Urządzenie to nie posiada homologacji na dokonywanie pomiarów masy całkowitej pojazdów. Z tych względów oferta powinna być odrzucona.

4. Stwierdzono również brak właściwego nadzoru nad wykorzystywaniem przez GITD infrastruktury służącej do ważenia pojazdów na drogach krajowych (dotyczy to wag stacjonarnych zlokalizowanych na stacjach ważenia pojazdów). Do końca kwietnia 2011 r. nie zapewniono bowiem (pomimo wniosków, wielokrotnie składanych przez GITD

w Ministerstwie) środków finansowych na uruchomienie pięciu stacji ważenia pojazdów zlokalizowanych na drogach krajowych, przejętych w IV kwartale 2010 r. od wojewodów, na podstawie art. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym⁴. NIK zwraca uwagę, że stacje te umożliwią wيتد prowadzenie kontroli ważenia pojazdów

w sposób ciągły, a potencjalne wpływy z kar mogą przewyższyć wydatki na ich uruchomienie i eksploatację (np. wيتد w Poznaniu wykorzystując w roku 2008 stację do ważenia pojazdów zlokalizowaną w miejscowości Siedlec, w ciągu zaledwie dwóch tygodni naliczył kary na łączną kwotę 70.100 zł).

5. NIK zwraca również uwagę na brak skutecznych działań w zakresie zapewnienia GITD środków finansowych na zatrudnienie i wyszkolenie ok. 500 inspektorów, którzy od

1 lipca 2011 r. powinni rozpocząć wykonywanie zadań kontrolnych związanych

z funkcjonowaniem systemu elektronicznego poboru opłat na drogach krajowych (ETC). Spowoduje to (wg wyjaśnień GITD) konieczność przesunięcia inspektorów ITD (33% ich stanu osobowego) z realizacji zadań związanych m.in. z ochroną dróg przed niszczeniem do obsługi ETC. Podkreślenia wymaga, że potrzeby w tym zakresie znane były od kilku lat (ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁵ dotycząca wprowadzenia systemu ETC weszła w życie dnia 24.12.2008 r.).

W związku z powyższym zagrożona jest w roku bieżącym realizacja zatwierdzonego przez Ministra Infrastruktury planu kontroli ITD, w ramach którego przewidziano do wykonania m.in. 21.060 kontroli ważenia pojazdów. Doraźne przesunięcie inspektorów ITD do zadań związanych z obsługą ETC nie gwarantuje również

⁴ Dz. U. Nr 164, poz. 1107

⁵ Dz. U. Nr 218, poz. 1391

właściwego funkcjonowania tego systemu, w związku z czym zagrożone może być też pozyskanie w planowanej wielkości dochodów związanych z jego funkcjonowaniem (przewidywane wpływy z tytułu wdrożenia ETC do końca 2018 r. wynieść mają łącznie 14,2 mld zł).

6. Zastrzeżenia NIK dotyczą stosowania do ważenia masy całkowitej pojazdów wag nieautomatycznych LP 600 i SAW 10C - jedynych przenośnych urządzeń na wyposażeniu witd. W marcu 2010 r. Główny Urząd Miar (GUM) przekazał GITD stanowisko, z którego wynikało, że wagi typu LP 600 nie powinny być wykorzystywane do pomiaru masy całkowitej pojazdów, a w kwietniu 2011 r. – że wynik ważenia, jako masa całkowita, na wagach SAW 10C może być traktowany wyłącznie jako orientacyjny i może być podstawą do skierowania samochodu do ważenia na innej wadze. GUM wskazał, że odpowiednią do tego celu wagą jest waga nieautomatyczna klasy dokładności IIII o odpowiednim obciążeniu maksymalnym MAX. W związku ze stanowiskiem GUM dot. wag LP 600 Główny Inspektor, w okresie od 19 kwietnia do 19 maja 2010 r., uchylił 12 decyzji o nałożeniu kar za przekroczenie masy całkowitej pojazdów, których podstawą były pomiary dokonane za pomocą wag LP 600. Po tym okresie zdecydował jednak o zmianie linii orzeczniczej i oddalaniu odwołań wnoszonych w podobnych sprawach (jak wynika z wyjaśnień GITD zmiana ta wynikała z obawy, że przewoźnicy kwestionować również będą kary pieniężne nałożone za przekroczenia dopuszczalnych nacisków osi wielokrotnych, ustalane przy wykorzystaniu tych wag). Ustalenia kontroli wskazują, że jedynymi wagami przenośnymi, którymi dysponują obecnie witd są wagi LP 600 i SAW 10C(SAW 10C/II), co oznacza brak na wyposażeniu wag przenośnych umożliwiających prawidłowe wyznaczanie nacisków osi wielokrotnych oraz masy całkowitej pojazdów.

7. Przeprowadzone przez NIK kontrole w witd (w Białymstoku, Lublinie i Olsztynie) wykazały, że w latach 2008-2010 nie zapewniono ciągłości prowadzenia kontroli ważeniowych (np. w WITD w Lublinie w I kwartale 2008 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli, a w IV kw. prowadzono je jedynie w październiku – 290 i listopadzie – 6). W całym okresie objętym kontrolą czynności ważenia pojazdów tylko raz prowadzono w sobotę, nigdy zaś nie wykonywano ich w niedzielę oraz w godzinach nocnych (20⁰⁰ – 6⁰⁰). Brak ciągłości prowadzenia tych kontroli w ocenie NIK, mógł być wykorzystywany przez przewoźników podczas transportu ponadnormatywnych ładunków, bez ryzyka zapłaty kar pieniężnych.

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

- 1) doprowadzenie 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,
- 2) prowadzenie rzetelnego nadzoru nad zakupami sprzętu służącego ochronie dróg przed niszczeniem oraz nad jego wykorzystaniem,
- 3) zapewnienie środków na uruchomienie przejętych w 2010 r. stacji ważenia pojazdów,
- 4) podjęcie działań w celu zapewnienia możliwości i warunków prowadzenia kontroli również w porze nocnej oraz w soboty, niedziele i święta.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.