



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.019.01.2017

P/17/030

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/030 – Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Zbigniew Stasiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/105/2017 z dnia 05 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Marek Gutraj, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/118/2017 z dnia 17 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań (dalej „UMWW” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego (dalej „Marszałek”) (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania podjęte przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego w celu realizacji zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych w latach 2015 - 2017 (I poł.).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Marszałek, realizując zadania w zakresie przeprowadzania egzaminów i wydawania zaświadczeń ADR² oraz ich ewidencji, a także przekazywania do centralnej ewidencji kierowców danych osób, którym wydano te zaświadczenia, stosował obowiązujące procedury oraz przepisy prawa. Podobnie, nie budziła zastrzeżeń działalność w zakresie m.in. prowadzenia rejestru dla przedsiębiorców prowadzących kursy ADR i dla doradców oraz nadzoru nad nimi w kontekście przestrzegania warunków i wymagań prowadzenia kursów oraz w zakresie przekazywania przez nich wymaganych informacji.

Negatywnie oceniono działalność Marszałka w obszarze zarządzania ruchem, w aspekcie zagrożeń wynikających z przewozu towarów niebezpiecznych na drogach wojewódzkich województwa wielkopolskiego. Marszałek nie przeprowadzał analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu związanego z przewozem towarów niebezpiecznych oraz zatwierdzał organizację ruchu bez kompleksowego sprawdzenia, czy zaproponowane w projektach rozwiązania

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę o dodatkowe objaśnienie.

² ADR – Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzoną w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz. U. z 2011 r. poz. 641), wraz ze zmianami obowiązującymi od dnia ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, ogłoszonymi we właściwy sposób. Zaświadczenie ADR - dokument potwierdzający ukończenie przez kierowcę kursu dokształcającego początkowego lub kursu dokształcającego doskonalącego i złożenie z wynikiem pozytywnym egzaminu dla kierowców wykonujących przewóz drogowy towarów niebezpiecznych.

komunikacyjne, są optymalne pod względem minimalizacji ryzyk wynikających z przewozu towarów niebezpiecznych.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Egzaminowanie i wydawanie zaświadczeń ADR

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2015-2017 (I poł.) zadania w zakresie egzaminowania i wydawania zaświadczeń ADR oraz prowadzenia kursów ADR dla doradców na terenie województwa wielkopolskiego realizował Departament Infrastruktury Urzędu (zwany dalej „Departamentem DI”), którego dyrektorem jest od dnia 7 lutego 2012 r. Pani Agnieszka Kubiakowska - Michalak.

W okresie tym, Marszałek powołał: Zbigniewa Poślednika, Witolda Tuszyńskiego (który w badanym okresie nie brał udziału w niżej wymienionych pracach) oraz Joannę Wdowiak - pracowników Departamentu DI³ na przewodniczących komisji egzaminacyjnych (dalej „Komisja”). Ponadto, powołał, jako członków Komisji odpowiednio od 41 do 51 osób będących przedstawicielami organizacji o zasięgu ogólnopolskim, zrzeszających przedsiębiorców wykonujących przewozy drogowe lub kierowców albo przedstawicieli ośrodków szkolenia prowadzących kursy.

W badanym okresie przeprowadzono ogółem 435 egzaminów podstawowych (nie prowadzono odrębnej ewidencji dla kursów początkowych i doskonalących), 302 egzaminy na prowadzenie cystern (m.in. z paliwem, chemikaliami), 33 na klasę 1 (obejmujące przewozy materiałów wybuchowych i przedmioty zawierające materiały wybuchowe) oraz 21 egzaminów na klasę 7 (obejmujących przewozy materiałów promieniotwórczych).

Na podstawie dokumentacji losowo wybranych 15 egzaminów (po pięć z każdego roku) stwierdzono, że egzaminy kończące kurs ADR przeprowadzane były przez prawidłowo powołaną dwuosobową Komisję, w skład której wchodził przedstawiciel Marszałka. Skład Komisji spełniał wymagania określone w art. 21 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych⁴ (dalej „ustawa optn”).

Członków Komisji pochodzących spoza Urzędu wybierano z listy osób ustalonych przez Marszałka. Osoby te posiadały pisemne rekomendacje do uczestnictwa w pracach Komisji, które stanowiły podstawę oceny spełnienia przez nich wymagań, w tym posiadania niezbędnej wiedzy. Przewodniczący Komisji rokrocznie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących m.in. przewozu towarów niebezpiecznych, posiadali świadectwo doradcy ds. przewozu towarów niebezpiecznych oraz wyższe wykształcenie techniczne. Członkowie Komisji składali oświadczenia w zakresie niekaralności. Urząd nie przeprowadzał dodatkowych postępowań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 7-91, 112)

1.2. Badanie dokumentacji, dotyczącej przebiegu losowo wybranych dziewięciu egzaminów (po trzy z każdego roku) wykazało, że postępowania te prowadzono zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 ust. 1-4 ustawy optn oraz rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie egzaminów dla kierowców przewożących towary niebezpieczne⁵. Egzaminy były przeprowadzane w ośrodku szkolenia przez dwuosobową Komisję. Egzaminujący, przed dopuszczeniem danej osoby

³ Zarządzenie Nr 26/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. i zarządzenie Nr 30/2015 z dnia 25 sierpnia 2015 r.

⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 1834.

⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 304 ze zm. – dalej „rozporządzenie w sprawie egzaminów dla kierowców przewożących towary niebezpieczne”.

do egzaminu posiadali informację od podmiotu prowadzącego kurs m.in. o osobach przystępujących do egzaminu i dacie proponowanego terminu odbycia egzaminu. Urząd nie posiadał danych źródłowych, na podstawie których można określić średnią zdawalność na egzaminach. Według wyników uzyskanych w trakcie badania próby ww. dziewięciu egzaminów, zdawalność na nich wyniosła: w jednym przypadku 83%, a w pozostałych 100%.

(dowód: akta kontroli str. 92-98, 113)

Pan Zbigniew Poślednik – przewodniczący komisji egzaminacyjnej - wyjaśnił, że w latach 2015-2017 (I poł.) stopień przygotowania kursantów do egzaminu był wyższy niż w latach poprzedzających ten okres, liczba pytań egzaminacyjnych była wystarczająca i obejmowała wymagany przepisami zakres wiedzy, który winien posiadać kierowca przewożący towary niebezpieczne. Wygenerowane z aplikacji pytania dla testów podstawowych liczyły 30 pytań, dla testów obejmujących przewóz towarów niebezpiecznych w cysternach 18 pytań, a dla klasy 1 i klasy 7 - po 15 pytań.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

1.3. Zaświadczeń ADR w latach 2015-2017 (I poł.) wydano odpowiednio: 2212, 2364 i 1293. Badanie dokumentacji dotyczącej 15 losowo wybranych zaświadczeń wykazało, że wnioskujący o nie spełniali wymagania określone w art. 20 ust. 2 ustawy optn, tj: posiadali odpowiedni wiek i osiągnęli pozytywny wynik na egzaminie, co zostało udokumentowane w protokole z egzaminu. Obowiązująca w Urzędzie procedura wydawania ww. zaświadczeń nie wymagała gromadzenia przez Urząd dokumentacji związanej ze spełnieniem przez kierowcę wymagań dodatkowych określonych w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶ lub ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁷ w tym m.in.: badań psychotechnicznych, świadectw kwalifikacji i kwalifikacji wstępnej.

(dowód: akta kontroli str. 92, 101-109)

Pani Agnieszka Kubiakowska – Michalak wyjaśniła, że źródłem wiedzy co do wymagań dodatkowych był dokument pn. Formularz zgłoszeniowy, w którym kierowca wpisuje wymagane informacje, w tym potwierdza uprawnienia, badania i odbyte szkolenia (z zakresu przewozu towarów). Ponadto dokonywano sprawdzenia prawa jazdy (kod 95), co potwierdzało spełnienie warunków wynikających z ustawy o transporcie zbiorowym. Powyższe nie dotyczyło osób posiadających kategorię B, ponieważ te wymogi ich nie dotyczyły.

(dowód: akta kontroli str. 110-114)

1.4. W latach 2015-2017 (I poł.) osoby kończące kurs ADR początkowy albo doskonalący nie składały do Urzędu skarg dotyczących przebiegu egzaminu, w tym m.in. dot. treści pytań egzaminacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 115-116)

1.5. Na podstawie dokumentacji 42 losowo wybranych zaświadczeń ADR stwierdzono, że Marszałek prawidłowo i rzetelnie realizował obowiązek przekazywania do Centralnej Ewidencji Kierowców (CEK) danych osób, którym wydano te zaświadczenia, w tym m.in.: imię i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, numer wydanego zaświadczenia ADR, okres ważności zaświadczenia ADR oraz datę wydania zaświadczenia oraz datę egzaminu, co miało umocowanie w postanowieniach w art. 26 ust.1 ustawy optn.

⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm. – dalej „ustawa Prawo o ruchu drogowym”

⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 1907 ze zm. – dalej „ustawa o transporcie zbiorowym”.

Dane te przekazywane były od drugiej połowy 2012 r. przy pomocy teletransmisji. Oprogramowanie w oparciu o które przekazywano dane, nie posiadało funkcji umożliwiającej zarejestrowania po stronie przekazującego daty przekazania informacji do CEK, w związku z czym odstąpiono od badania terminowości dokonywania tego przekazu.

Marszałek prawidłowo i rzetelnie prowadził ewidencję wydanych zaświadczeń ADR (na bieżąco była aktualizowana), która zawierała ww. dane, te z kolei miały odzwierciedlenie m.in. w dokumentacji egzaminacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 117-128)

1.6. Oględziny sposobu przechowywania dokumentacji dotyczącej przebiegu egzaminów i wydanych zaświadczeń ADR za lata 2012-2017 (I poł.) wykazały, że w miejscu pracy przewodniczących Komisji, przechowywano ww. dokumenty z lat 2015-2017 w szafie metalowej (w której znajdował się wewnętrzny sejf), zabezpieczonej w zamek patentowy (m.in. zgłoszenia kursów ich harmonogramy, protokoły egzaminów). Dokumentację dotyczącą przebiegu kursów i wydanych zaświadczeń ADR w latach 2012-2014 (kategoria BE-5) przechowywano z kolei w archiwum zakładowym w siedzibie Marszałka, które było zabezpieczone przed dostępem osób nieuprawnionych oraz uszkodzeniem lub zniszczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 127-129)

Badanie dokumentacji dotyczącej losowo wybranych z każdego roku 10 zaświadczeń wykazało, że Urząd przechowywał od 2012 r. dokumenty dotyczące ich wydania, w tym protokoły z egzaminów, zgłoszenia kursów, wykazy osób które je ukończyły, co miało umocowanie w przepisach § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie egzaminów dla kierowców przewożących towary niebezpieczne.

W Urzędzie nie było odrębnej procedury niszczenia dokumentacji związanej z wydawaniem zaświadczeń ADR. Procedura brakowania (niszczenia) dokumentacji (nie tylko dotyczącej ADR) oparta była na przepisach rozdziału 9 § 38-42 instrukcji archiwalnej stanowiącej załącznik nr 6 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 127-130, 290)

1.7. W Urzędzie nie funkcjonowały odrębne pisemne procedury dotyczące przechowywania i zabezpieczania przed rozpowszechnieniem katalogu pytań egzaminacyjnych. Czynności te realizowano wg ogólnych „Zasad zarządzania bezpieczeństwem informacji”, stanowiących zał. nr 2 do zarządzenia nr 34/2016 Marszałka Województwa Wielkopolskiego z 13 czerwca 2016 r.

Dostęp do katalogu pytań egzaminacyjnych udostępnianych na stronie internetowej Transportowego Dozoru Technicznego, posiadał jeden pracownik Departamentu DI, przewodniczący Komisji, wskazany imiennie przez Dyrektora tego Departamentu (posiadał indywidualne hasło oraz login). Na podstawie tego katalogu generował on testy egzaminacyjne, do których dostęp posiadała również druga osoba – przewodnicząca Komisji.

Według danych Urzędu, w latach 2015-2017 (I poł.) katalog pytań egzaminacyjnych zawierał 495 pozycji, w tym pytań egzaminacyjnych do wygenerowania testów podstawowych było 200, do testów na przewozy w cysternach 105, w ramach klasy 1 i 7 pytań tych było odpowiednio 100 i 90.

(dowód: akta kontroli str. 130-135)

⁸ Dz.U. z 2011 r., nr 14, poz. 67

Pan Zbigniew Poślednik wyjaśnił, że katalog pytań jest chroniony w podobny sposób jak informacje poufne, m. in. dokumentacje na egzamin przygotowuje przewodniczący komisji egzaminacyjnej, który po egzaminie sprawdza ilość zwracanych testów, na każdym etapie ich użytkowania zabronione jest ich kopiowanie. W badanym okresie wykorzystane arkusze egzaminacyjne (testy) po każdym okresie aktualizacji umowy ADR, były niszczone przez przewodniczących Komisji egzaminacyjnej w trybie roboczym w niszczarce. Obecnie do dyspozycji przewodniczących Komisji pozostają arkusze wygenerowane po 1 lipca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 99)

1.8. W Urzędzie prowadzono ewidencję wydanych zaświadczeń ADR w ramach systemu informatycznego, na którego użytkowanie udzieliła licencji Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A., z którą Województwo Wielkopolskie zawarło umowę m.in. na produkcję blankietów zaświadczeń ADR.

System ten nie pozwalał w sposób syntetyczny ustalić liczby osób ubiegających się kolejny raz o zaświadczenie. Informacja taka była możliwa poprzez indywidualną analizę zakładkę dotyczących poszczególnych zaświadczeń.

Kontrola dokumentacji 5 zidentyfikowanych w ten sposób zaświadczeń ADR wykazała, że każda z tych osób w okresie 12 miesięcy poprzedzających datę upływu ważności zaświadczenia ADR, ukończyła kurs ADR i zdała z wynikiem pozytywnym egzamin. Marszałek przedłużył ważność zaświadczenia ADR na okres kolejnych 5 lat od dnia upływu terminu ważności dotychczasowego zaświadczenia ADR. W każdym przypadku Marszałek wydał nowe zaświadczenie ADR z nowym numerem.

(dowód: akta kontroli str. 114, 136-164)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Działalność w zakresie prowadzenia kursów ADR i dla doradców

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2015-2017 rozpatrzono pozytywnie 10 wniosków o wpis do rejestru działalności regulowanej przedsiębiorców prowadzących kursy doszkalające. Wpisów do rejestru dokonywano zgodnie z obowiązującą procedurą, która spełniała wymogi wynikające z postanowień art. 50 ust. 7 pkt 1-4 ustawy optn i zobowiązywała przedsiębiorcę do złożenia wniosku, który zawierał m.in.: imię i nazwisko, adres zamieszkania (osoby fizyczne) lub nazwę podmiotu gospodarczego oraz jego siedzibę i adres, a także zakres prowadzonych kursów. Ponadto, składano oświadczenie (art. 50 ust. 8 i 9 ww. ustawy) w którym wskazywano m.in., że wniosek o wpis do ww. rejestru jest kompletny i zgodny z prawdą. Wnioskujący o wpis oświadczał również, że reprezentując podmiot nie był prawomocnie skazany za umyślne przestępstwo karne skarbowe, przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów.

Urząd dokonywał wpisu do rejestru w okresie do 7 dni od złożenia kompletnego wniosku wraz z oświadczeniem.

Przedstawiona wyżej procedura do czasu kontroli NIK zawierała błąd, polegający na tym, że zamieszczono w niej zapis o rozpatrywaniu wniosku o wpis w terminie

do 14 dni od daty jego złożenia, tymczasem ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁹, w art. 67 ust. 1 stanowi, że organ prowadzący rejestr działalności regulowanej jest obowiązany dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu do tego organu wniosku o wpis wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej. W trakcie kontroli ww. błąd został skorygowany.

W składanych dokumentach o wpis do ww. rejestru wnioskujący nie odnosili się do sytuacji w zakresie ewentualnego postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego, co było jednym z warunków prowadzenia przez dany podmiot kursów (art. 50 ust. 5 pkt 1 ustawy optn). Badanie tych sprawy nie było również objęte zakresem kontroli, przedstawionych w pkt 2.4 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 136, 165-179)

Pan Zbigniew Poślednik wyjaśnił, że w czasie prowadzenia postępowania o wpis do rejestru bazował na danych zawartych we wniosku o wpis, w tym na złożonych oświadczeniach. W trakcie prowadzenia w późniejszym czasie kontroli tych podmiotów - przeprowadzanych w ramach kontroli planowych i doraźnych u przedsiębiorcy kontrolowano przede wszystkim zagadnienia wynikające z formalnie zatwierdzonego przez Departament Kontroli Urzędu zakresu kontroli. Niemniej, w sposób nieformalny interesowano się sytuacją przedsiębiorcy, w tym, czy nie wszczęto przeciwko niemu postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego. W badanym okresie nie stwierdzono w tym zakresie sytuacji wątpliwych.

(dowód: akta kontroli str. 100)

Obowiązująca w Urzędzie procedura dot. wpisu do rejestru działalności regulowanej nie przewidywała czynności sprawdzających w zakresie weryfikowania prawidłowości reprezentacji podmiotów ubiegających się o wpis. Pan Krzysztof Krzysztofiak wyjaśnił, że złożenie podpisu przez reprezentanta podmiotu ubiegającego się o wpis dotychczas nie budziło wątpliwości co do osoby uprawnionej do jego złożenia. W większości przypadków podpisy składano w obecności pracownika Urzędu, po uprzednim przedstawieniu dokumentu tożsamości.

(dowód: akta kontroli str. 169-171, 292)

2.2. Urząd prowadził na bieżąco, w formie papierowej, rejestr przedsiębiorców prowadzących działalność regulowaną w zakresie kursów dokształcających dla szkolenia kierowców przewożących towary niebezpieczne. Rejestr zawierał m.in.: nazwę podmiotu prowadzącego kurs, siedzibę, nr zaświadczenia o dokonanych wpisach, nr identyfikacji podatkowej (NIP), zakres prowadzonych kursów. W rubryce dotyczącej uwag, pozostawiono miejsce na wpisy o wykreśleniach oraz dokonanych zmianach.

Informacje zamieszczone w ww. rejestrze oraz zgromadzone w aktach rejestrowych dokumenty obejmowały dane wskazane w art. 50 ust. 7 pkt 1-4 ustawy optn. W badanym okresie nie zarejestrowano zmian ww. danych oraz nie dokonano wykreśleń przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 117, 180-181)

2.3. W Urzędzie nie funkcjonowała pisemna procedura obejmująca sprawdzenie podmiotu wnioskującego o wpis do rejestru, czy prowadził on już działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia kursów bez wpisu do tego rejestru lub czy nie

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 ze zm – dalej „ustawa o swobodzie działalności gospodarczej”.

wykreślono go w okresie ostatnich 3 lat z rejestru na skutek wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem.

Pan Zbigniew Poślednik wyjaśnił że, przy tak niewielkiej liczbie zarejestrowanych w województwie wielkopolskim podmiotów prowadzących ww. kursy, sprawa ta była monitorowana na bieżąco w trybie roboczym, podczas prowadzenia postępowania o dokonanie wpisu do rejestru podmiotów prowadzących kursy w zakresie ADR. Korzystano w tej sytuacji z ogólnie dostępnych danych na stronach internetowych Transportowego Dozoru Technicznego, który prowadzi ogólnokrajowy rejestr podmiotów prowadzących kursy. W latach 2015-2017 (I poł.) nie odnotowano przypadków prowadzenia przez przedsiębiorstwa kursów bez wpisu do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 100, 167)

2.4. W badanym okresie liczba przeprowadzonych przez Departament DI kontroli podmiotów prowadzących kursy ADR wyniosła:

- w 2015 r. - 7 kontroli (w tym 7 planowych), spośród 30 wpisanych do rejestru (23%),
- w 2016 r. – 14 kontroli (w tym 11 planowych i 3 doraźne), spośród 37 wpisanych do rejestru (38%),
- w I półroczu 2017 r. 2 kontrole (w tym 2 planowe), spośród 38 wpisanych do rejestru (5%).

W latach 2015-2016 plan kontroli został zrealizowany w 100%, natomiast w I połowie 2017 r. nie zrealizowano jednej spośród 3 wytypowanych kontroli, z powodu braku możliwości nawiązania kontaktu z przedsiębiorcą w celu ustalenia terminu kontroli.

Spośród 38 podmiotów zarejestrowanych na koniec czerwca 2017 r. w całym badanym okresie kontrole przeprowadzono w 21 podmiotach, z czego w 3 jednostkach były to kontrole doraźne. W 19 podmiotach nie przeprowadzono w ogóle kontroli, w tym: w 3 zaplanowano kontrole w II półroczu 2017 r., w 6 kontrole przeprowadzono w latach 2013-2014 i nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości, 4 podmioty wpisano do rejestru po okresie planowania i w nich kontrole będą prowadzone w 2018 r., a w 6 jednostkach nie planowano kontroli w związku z brakiem aktywności w prowadzeniu kursów.

Pan Krzysztof Krzysztofiak - wicedyrektor Departamentu DI w wyjaśnieniu wskazał, że przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, do których odnosi się przepis art. 50 ust.1 ustawy optn, nie stanowiły utrudnienia w realizacji czynności kontrolnych w podmiotach prowadzących kursy ADR.

(dowód: akta kontroli str. 132-11, 165-168, 182-191)

Pan Zbigniew Poślednik wyjaśnił, że w planowaniu kontroli nie ustalono stałego wskaźnika częstotliwości ich prowadzenia w ww. podmiotach, gdyż było to mało przydatne. W działaniach kontrolnych uczestniczyły dwie osoby – przewodniczący komisji egzaminacyjnych, którzy mieli stały kontakt z jednostkami prowadzącymi kursy i posiadały rozeznanie co do ich funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 183)

Na podstawie losowo wybranej dokumentacji dotyczącej 15 kontroli stwierdzono, że w każdym przypadku kontrole planowe przeprowadzono w pełnym zakresie, zatwierdzonym przez Departament Kontroli Urzędu, który obejmował: spełnienie przez ośrodek ADR warunków lokalowych do prowadzenia zajęć, wyposażenie dydaktyczne w zakresie teoretycznym i praktycznym, prawidłowość i aktualność programów kursów i ich zgodność z umową ADR oraz z rozporządzeniem w sprawie prowadzenia kursów z zakresu przewozu towarów niebezpiecznych, kwalifikacje wykładowców prowadzących zajęcia, prawidłowość i terminowość zgłoszenia kursów oraz ich harmonogramów Marszałkowi, prawidłowość i terminowość

przedkładania Marszałkowi informacji o osobach zgłoszonych do uczestniczenia w kursach, prawidłowość prowadzenia dokumentacji kursów, rzetelność danych wykazanych w informacjach o osobach, które ukończyły kurs oraz terminowość ich przekazania, prawidłowość wystawianych zaświadczeń o ukończeniu kursu, prawidłowość i terminowość sprawozdania rocznego o osobach, które ukończyły kursy ADR. Zakres kontroli nie obejmował badania zagadnień związanych z rzetelnością złożonego oświadczenia dotyczącego niekaralności osoby reprezentującej podmiot oraz sytuacją podmiotu co do stanu upadłości lub likwidacji.

W wyniku przeprowadzenia ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresach podanych w art. 56 ust. 2 i 3 ustawy optn, w tym rażącego naruszania warunków wykonywania działalności w zakresie prowadzenia kursów, obejmującego m.in.: złożenie nieprawdziwego oświadczenia, wydanie zaświadczenia o ukończeniu kursu osobie nieuprawnionej do jego otrzymania, uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli podmiotu prowadzącego kursy, nieusunięcie w terminie naruszeń.

Spośród 15 analizowanych kontroli, w 9 przypadkach stwierdzano nieprawidłowości polegające na:

- niekompletnej dokumentacji zajęć teoretycznych i praktycznych (3 przypadki),
- nieposiadaniu miejsca do przeprowadzania ćwiczeń praktycznych (3 przypadki),
- sala dydaktyczna nie była wyposażona w komplet materiałów dydaktycznych i pomocy naukowych (2 przypadki),
- nie przedstawiono informacji o odwołaniu kursu (1 przypadek).

W każdym z ww. przypadków w wystąpieniu pokontrolnym wnioskowano o usunięcie nieprawidłowości oraz określono termin poinformowania o realizacji wniosków pokontrolnych. W czterech przypadkach odpowiedzi udzielono po terminie, z opóźnieniem od 7 do 30 dni. We wszystkich sprawach Marszałek monitorował terminowość udzielenia odpowiedzi.

W czasie trwania niniejszej kontroli Marszałek przeprowadził na wniosek NIK dodatkowo pięć kontroli podmiotów, z czego w dwóch przypadkach badanie przeprowadzono w ww. zakresie, a w trzech przeprowadzono postępowania sprawdzające. W trzech podmiotach nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast w dwóch nieprawidłowości polegały na nieposiadaniu odpowiednich materiałów dydaktycznych, które nie były odnawiane i były częściowo zdezaktualizowane lub na wyposażeniu w ograniczonym zakresie sali w materiały dydaktyczne oraz na nieprzeprowadzeniu szkoleń w zakresie postępowania z pojazdami ADR, które uległy awarii lub wypadkowi. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Urząd był na etapie opracowywania dla ww. podmiotów wystąpień pokontrolnych.

W latach 2015-2017 (I poł.) Marszałek w wyniku przeprowadzonej kontroli, w jednym przypadku na podstawie art. 108 ustawy optn wydał decyzję¹⁰ i nałożył na podmiot mandat w wysokości 300 zł, za niewypełnienie obowiązku przedstawienia Marszałkowi listy uczestników kursu.

Ponadto, w jednym przypadku, Marszałek, działając m.in. na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy optn wszczął postępowanie administracyjne o zakazie prowadzenia działalności regulowanej, przez podmiot prowadzący kursy, w związku z uchylaniem się od podjęcia działań naprawczych.

(dowód: akta kontroli str. 192-257)

¹⁰ DI-III.8046.165.2016 z dnia 27 czerwca 2017 r.

2.5. W organizacji sprawowania nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi kursy ADR i dla doradców przez Departament DI zobowiązano dwóch pracowników do realizacji zadań kontrolnych w podmiotach prowadzących kursy, co zostało wpisane w zakresy ich obowiązków. Ustalono podstawowy zakres tematyki kontroli, który obejmował zagadnienia objęte nadzorem Marszałka (przedstawiono to w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia). Kontrole przeprowadzały osoby, które posiadały wykształcenie wyższe techniczne i posiadały uprawnienia doradcy. W każdym przypadku ww. pracownicy otrzymywali upoważnienia do kontroli, które spełniały wymagania określone w art. 79a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 258-276)

2.6. W latach 2015-2016 Marszałek przekazał terminowo¹¹ Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa informacje określone w art. 56 ust. 4 ustawy optn, w tym liczbę wpisanych do rejestru podmiotów prowadzących kursy, liczbę przeprowadzonych kontroli podmiotów prowadzących kursy oraz wysokość kar nałożonych na te podmioty w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości podczas kontroli. Powyższe informacje były kompletne i spójne z informacjami przekazywanymi Dyrektorowi Transportowego Dozoru Technicznego (art. 52 ust.4 ustawy optn).

(dowód: akta kontroli str. 276-282)

2.7. W badanym okresie nie odnotowano przypadków przeprowadzenia kontroli w miejscu, w którym podmiot prowadził kursy i jednocześnie w innym miejscu poza województwem, w którym posiadał siedzibę.

(dowód: akta kontroli str. 168)

2.8. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu skontrolowała w 2011 r. Urząd w zakresie wykonywania przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych w okresie od 2010 r. do końca I kwartału 2011 r. W związku z kontrolą, przekazano wystąpienie pokontrolne¹², w którym wnoszono o:

1/ rozważenie zasadności bezpośredniego uwzględnienia zagadnienia zagrożeń związanych z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych, przy realizacji zadań dotyczących poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego,

2/ podjęcie działań w celu zapewnienia:

a) prowadzenia rejestru oraz przeprowadzania kontroli wpisanych do niego przedsiębiorców na zasadach określonych w obowiązujących przepisach,

b) wywiązywania się przez zarejestrowanych przedsiębiorców z nałożonych na nich obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych,

c) wykorzystywania, w ramach nadzoru nad prowadzeniem kursów dokształcających, przewidzianych przepisami sankcji za łamanie przepisów.

Informację o zrealizowaniu wniosków pokontrolnych przekazano terminowo do Delegatury NIK w Poznaniu¹³. NIK ocenia pozytywnie realizację ww. wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 276, 283-289)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹¹ pisma z dnia 24 lutego 2016 r. i z dnia 28 marca 2017 r.

¹² LPO-4101-06-01/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. (wpłynęło dnia 08 lipca 2011 r.)

¹³ pismem z dnia 15 lipca 2011 r. (wpłynęło dnia 18 lipca 2011 r.)

1. Urząd, realizując obowiązujące procedury w zakresie kontroli, nie podejmował formalnych działań w celu zweryfikowania czy w stosunku do podmiotu kontrolowanego prowadzącego kursy wszczęto postępowanie likwidacyjne lub upadłościowe. Zdaniem NIK, korzystanie z uprawnień do weryfikacji ww. wymogów jest istotne, gdyż stanowią one jeden z podstawowych warunków ustawowych prowadzenia kursów ADR przez przedsiębiorców. Podobnie, sprawy związane z weryfikacją podmiotów występujących o wpis do rejestru, co do ich wcześniejszej działalności w tym zakresie powinny być formalnie prowadzone i dokumentowane.

Pan Krzysztof Krzysztofiak wyjaśnił, że ustawa optn daje prawo, lecz nie nakłada obowiązku sprawdzenia faktu czy dany podmiot nie został poddany postępowaniu likwidacyjnemu, bądź upadłościowemu. W latach 2015-2017 nie stwierdzono sytuacji wątpliwych, w związku z czym nie podejmowano formalnych działań weryfikacyjnych co do tych oświadczeń. Zaznaczył jednocześnie, że w Urzędzie nie ma formalnej procedury dotyczącej sprawdzenia czy dany podmiot jest nadal wpisany lub czy został wykreślony z rejestru wskutek decyzji o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem. Sprawdzenia danego podmiotu dokonuje się w trybie roboczym podczas wpisu do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 133, 291-292)

2. NIK zwraca uwagę, że wyniki kontroli w jednostkach prowadzących kursy ADR świadczą, że nadal istotnym problemem jest odpowiednie spełnienie przez te jednostki warunków do prowadzenia ćwiczeń praktycznych oraz zapewnienie materiału dydaktycznych do ćwiczeń praktycznych objętych tematyką kursów. Zauważyć należy, że obowiązek posiadania możliwości przeprowadzania ćwiczeń praktycznych objętych tematyką kursów wynika z art. 50 ust. 4 pkt 3 ustawy optn, a w zakresie wyposażenia dydaktycznego art. 50 ust. 4 pkt 1 ustawy optn oraz § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie prowadzenia kursów.

Uwzględniając powyższe, NIK wskazuje na potrzebę podejmować dalszych działań w celu wyeliminowania ww. zagrożeń w celu prowadzenia efektywnej edukacji w ramach kursów ADR.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Zarządzanie ruchem drogowym

Opis stanu
faktycznego

Działania w zakresie zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich¹⁴ województwa wielkopolskiego, w latach 2015 – 2017 (I poł.) realizowane były przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego oraz przez Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu¹⁵ (dalej „WZDW”). WZDW realizował w szczególności zadania organizacyjno-techniczne, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 a, b, c, e i g rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁶, takie jak: sporządzanie projektów organizacji ruchu, przedstawianie

¹⁴ z wyjątkiem dróg tej kategorii, położonych w granicach miast na prawach powiatu takich jak: Poznań, Kalisz, Konin i Leszno, dla których zgodnie z art. 19 ust. 5 *Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.)*, zarządcą wszystkich dróg w granicach administracyjnych miast na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

¹⁵ Działającego na podstawie Statutu WZDW przyjętego uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr VIII/74/07 z 23 kwietnia 2007 r.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 784 – dalej „rozporządzenie o zarządzaniu ruchem”.

projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia, rozpatrywanie projektów organizacji ruchu, przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do zatwierdzenia oraz nadzór i analizę istniejących organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności. Zadania w zakresie nadzoru nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu oraz nadzoru nad zarządzaniem ruchem, wymienione w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f i h rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, realizowane były przez WZDW z równoczesnym nadzorem Marszałka, polegającym na cyklicznych kontrolach stanu utrzymania dróg i wprowadzonej organizacji ruchu. Z kolei, zatwierdzanie organizacji ruchu (o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d rozporządzenia o zarządzaniu ruchem), pozostawało w gestii Marszałka, który do załatwiania spraw w tym zakresie upoważnił¹⁷ Wojciecha Jankowiaka - Wicemarszałka Województwa Wielkopolskiego¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 435-440)

W kontrolowanym okresie, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, nie powierzał Marszałkowi zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych na podstawie art. 10 ust. 8 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 429-432)

Na terenie województwa wielkopolskiego zlokalizowane są 24 zakłady o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (ZZR)¹⁹ oraz 16 zakładów o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (ZDR)²⁰. Zgodnie z danymi zawartymi w „Wojewódzkim planie działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla województwa wielkopolskiego”²¹ (dalej „Plan działania systemu PRM”), sporządzonym przez wojewodę wielkopolskiego, w ww. zakładach może znajdować się łącznie ok. 450 tys. ton niebezpiecznych substancji. W ww. Planie wskazano również, że ok. 90% towarów niebezpiecznych transportowanych drogami stanowią paliwa płynne (gaz LPG, benzyny, ON), a pozostałe 10% to inne substancje takie jak amoniak, azot, tlen, chlor czy kwasy. Najwięcej transportów towarów niebezpiecznych odbywa się autostradą A2, drogami krajowymi nr 92, 10, 11 i 5 oraz wojewódzkimi nr 196 i 197.

(dowód: akta kontroli str. 293-324)

Zgodnie z wyjaśnieniami Wicemarszałka Wojciecha Jankowiaka, przy drogach wojewódzkich województwa wielkopolskiego nie ma żadnego parkingu do awaryjnego odstawiania pojazdów przewożących towary niebezpieczne, który spełniałby wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie warunków technicznych parkingów, na które są usuwane pojazdy przewożące towary niebezpieczne²². Wicemarszałek podał również, że nie podejmowano działań na rzecz uruchomienia takich parkingów ze względu na brak informacji o realnej potrzebie ich powstania, w szczególności pochodzących od PSP, ITD, Policji jak i administracji państwowej.

(dowód: akta kontroli str. 441-444)

Marszałek, w kontrolowanym okresie, nie udzielał zgód na postój na potrzeby służbowe dla pojazdów przewożących więcej niż 2.000 kg materiałów

¹⁷ Na podstawie upoważnienia znak DO-I.087.16.2015 z dnia 9 marca 2015 r. oraz Zarządzenia Nr 9/2017 Marszałka Województwa Wielkopolskiego z dnia 24 lutego 2017 r.

¹⁸ Dalej „Wicemarszałek”.

¹⁹ Dane na dzień 31 grudnia 2016 r. zawarte na stronie internetowej: <http://bip.poznan.wios.gov.pl/rejestrwiednicje-i-archiwawydzial-inspekcji/zaklady-o-zwiekszonym-ryzyku-wystapienia-powaznej-awarii-przemyslowej/>

²⁰ Dane na dzień 31 grudnia 2016 r. zawarte na stronie internetowej: <http://bip.poznan.wios.gov.pl/rejestrwiednicje-i-archiwawydzial-inspekcji/zaklady-o-duzym-ryzyku-wystapienia-powaznej-awarii-przemyslowej/>

²¹ Plan dostępny jest na stronie internetowej: <http://wzk.poznan.uw.gov.pl/wojewodzki-plan-dzialania-systemu-prm>

²² Dz. U. poz. 1293.

niebezpiecznych, zgodnie z wymogiem określonym w przepisach S8 i S9 działu 8.5 umowy ADR. Wicemarszałek wyjaśnił, że w jego ocenie, zgód takich powinien udzielać minister właściwy do spraw transportu, gdyż w art. 9 ustawy optn określono, które organy pełnią w Polsce rolę „właściwej władzy”, o której mowa w ww. przepisach umowy ADR.

(dowód: akta kontroli str. 441-444)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Marszałek, w latach 2015 – 2017 (I poł.) nie przeprowadzał analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu związanego z przewozem na drogach wojewódzkich województwa wielkopolskiego towarów niebezpiecznych. Uniemożliwiło to wywiązanie się przez niego z obowiązku wynikającego z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, tj. uwzględniania wniosków wynikających z takich analiz przy opracowywaniu (lub zleceniu opracowania) projektów organizacji ruchu.

Dyrektor Departamentu DI, Pani Agnieszka Kubiakowska-Michalak, wyjaśniła, że analiz takich nie przeprowadzano, gdyż nie dysponowano wiedzą na temat tras przejazdu i miejsca lokalizacji baz firm generujących transporty z towarami niebezpiecznymi. Ponadto negatywną przesłanką do prowadzenia tego typu działań był brak sygnałów o wypadkach z udziałem pojazdów przewożących towary niebezpieczne. Z kolei, w ocenie Wicemarszałka, dane o liczbie i lokalizacji zakładów zwiększonego ryzyka (ZZR) i dużego ryzyka (ZDR) zawarte w Planie działania systemu PRM nie są wystarczające do przeprowadzania analiz. Wicemarszałek zaznaczył jednak, że zwróci się do Wielkopolskiego Inspektoratu Ochrony Środowiska o wskazanie natężenia ruchu pojazdów przewożących towary niebezpieczne na poszczególnych drogach dojazdowych do ZZR i ZDR i na tej podstawie zleci analizę istniejącej organizacji ruchu.

NIK wskazuje, że obowiązek przeprowadzania analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności wynika bezpośrednio z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Zdaniem NIK, rzetelnie przeprowadzona analiza pod względem zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego winna m. in. uwzględniać zagrożenia wynikające z przewozu towarów niebezpiecznych, a w szczególności towarów niebezpiecznych dużego ryzyka, o których mowa w umowie ADR²³ (w załączniku A Części I działu 1.10 pkt 1.10.3.1.1)²⁴. Z kolei, brak sygnałów o wypadkach z udziałem pojazdów przewożących towary niebezpieczne nie zwalnia organu zarządzającego ruchem od przeprowadzania ww. analiz, gdyż po pierwsze - rozporządzenie o zarządzaniu ruchem nie przewiduje jakichkolwiek zwolnień z tego obowiązku, a po drugie - analizy te mają służyć minimalizacji ryzyka wystąpienia w przyszłości wypadków z udziałem pojazdów przewożących towary niebezpieczne.

(dowód: akta kontroli str. 429-434, 445-449)

2. Marszałek zatwierdzał organizację ruchu bez kompleksowego sprawdzenia, czy zaproponowane w projektach rozwiązania komunikacyjne, są optymalne pod względem minimalizacji ryzyk wynikających z przewozu towarów niebezpiecznych. Spowodowane to było brakiem wystarczającej wiedzy o liczbie firm generujących transporty z towarami niebezpiecznymi i ich lokalizacji oraz głównych trasach

²³ Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu towarów niebezpiecznych, sporządzona w Genewie dnia 30 września 1957 r.

²⁴ Towarami niebezpiecznymi dużego ryzyka są towary, które mogą być użyte, niezgodnie ze swoim przeznaczeniem, w zamachach terrorystycznych i spowodować w ten sposób poważne następstwa w postaci licznych ofiar czy masowych zniszczeń. Wykaz takich towarów jest określony w tabeli 1.10.3.1.2 umowy ADR.

przewozu tych towarów, a także nieprzeprowadzaniem analiz, o których mowa wyżej. W konsekwencji, w żadnym z zatwierdzonych (własnych) projektów organizacji ruchu nie zastosowano oznakowania dotyczącego przewozu towarów niebezpiecznych. Wicemarszałek wyjaśnił, że w przypadku własnych projektów, tj. sporządzonych przez WZDW, brak wiedzy o miejscach generujących zagrożenie nie dawał podstaw do wprowadzania oznakowania związanego z przewozem towarów niebezpiecznych. Po otrzymaniu takich informacji zarządzający ruchem mógłby rozważyć konieczność wprowadzenia odpowiednich zmian w organizacji ruchu na drogach wojewódzkich przebiegających przez tereny zurbanizowane. W ocenie Wicemarszałka, bez szczegółowej wiedzy w powyższym zakresie, wprowadzenie ograniczeń jest nieuzasadnione i może ograniczyć rozwój gospodarczy lokalnych przedsiębiorstw.

NIK wskazuje, że podstawowe informacje o drogach wojewódzkich, na których odbywa się najwięcej transportów towarów niebezpiecznych oraz dane o liczbie i lokalizacji zakładów zwiększonego ryzyka (ZZR) i dużego ryzyka (ZDR), w których składowane są materiały i substancje niebezpieczne, zawarte są w Planie działania systemu PRM sporządzonym przez wojewodę wielkopolskiego i udostępnionym na stronach internetowych Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Dane o liczbie i lokalizacji ZZR i ZDR dostępne są również w Biuletynie Informacji Publicznej WIOŚ w Poznaniu. NIK dostrzega jednocześnie, że samo zaliczenie danego zakładu do ZZR lub ZDR nie daje gwarancji, że wszystkie te zakłady są nadawcami bądź odbiorcami przesyłek z towarami niebezpiecznymi, jest jednak wysoce prawdopodobne, że część z nich takie transporty generuje. Ponadto, zgodnie z § 13 ust. 4 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną²⁵, wykazy tras drogowych, po których przewożone są towary niebezpieczne, zawierające przebieg tras oraz rodzaje towarów niebezpiecznych i ich roczne ilości w tonach lub m³, prowadzą właściwi miejscowo komendanci powiatowi (miejscy) Państwowej Straży Pożarnej. Zasadnym byłoby zatem wystąpienie do WIOŚ lub PSP o bardziej szczegółowe dane w tym zakresie, gdyż na obszarze województwa wielkopolskiego również wiele innych zakładów (firm) może generować transporty z towarami niebezpiecznymi, nie tylko te zaliczone do ZZR lub ZDR. Z wyjaśnień Wicemarszałka wynika jednak, że UMWW i WZDW, w latach 2015-2017 (I poł.), o takie dane do ww. instytucji nie występował.

(dowód: akta kontroli str. 293-324, 429-434, 436-440, 457-463)

3. Podział zadań w procesie zarządzania ruchem, pomiędzy UMWW oraz WZDW, pozostaje w sprzeczności z art. 10 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym. WZDW realizuje niektóre działania organizacyjno-techniczne w zakresie zarządzania ruchem. Polegają one m. in. na sporządzaniu projektów organizacji ruchu, przedstawieniu ich do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem oraz ich opiniowaniu (jeśli nie jest on jednostką składającą projekt), wprowadzaniu tymczasowych ograniczeń ruchu (w przypadku np. wystąpienia zdarzeń powodujących zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego), wdrażaniu zatwierdzonych projektów, dokonywaniu wymiany zniszczonych lub uszkodzonych znaków. Obowiązujące przepisy nie umożliwiają jednak wykonywania, przez WZDW, zadań organu zarządzającego ruchem wyszczególnionych w § 3 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Powyższa nieprawidłowość była już wskazana w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 2 grudnia 2013 r., znak LPO-4110-010-02/2013 w ramach kontroli P/13/078 – Organizacja i nadzór nad

²⁵ Dz. U. Nr 225, poz. 1934.

ruchem drogowym. NIK wniosowała wówczas o usunięcie ww. niezgodności. Wniosek ten, nie został do dnia zakończenia niniejszej kontroli w pełni zrealizowany. Wicemarszałek wyjaśnił, że z uwagi na wysokie koszty utrzymania komórki urzędu, która zajmowałaby się zadaniami z zakresu zarządzania ruchem, Marszałek dokonał dotychczas jedynie zmian w sposobie załatwiania spraw. Organizacje ruchu są wydawane (podpisywane) przez Wicemarszałka, natomiast przygotowywane i przechowywane przez WZDW.

(dowód: akta kontroli str. 445-456, 464-481)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zarządzania ruchem drogowym, dotyczącą bezpieczeństwa przewozu na drogach wojewódzkich towarów niebezpiecznych.

4. Działania w ramach Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przewozu drogowego TN

Opis stanu faktycznego

Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Poznaniu (dalej „WR BRD” lub „Rada”), w kontrolowanym okresie, odbyła trzy posiedzenia: 20 kwietnia 2015 r., 15 lutego 2016 r. oraz 13 lutego 2017 r. Wicemarszałek Wojciech Jankowiak wyjaśnił, że na posiedzeniach WR BRD ani Marszałek, ani pozostali członkowie Rady nie podnosili kwestii związanych z bezpieczeństwem przewozu towarów niebezpiecznych. Wicemarszałek zaznaczył również, że z danych statystycznych Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu nie wynika, aby przewozy towarów niebezpiecznych stanowiły istotny problem na drogach wojewódzkich Wielkopolski.

(dowód: akta kontroli str. 325-423, 436-440)

Na posiedzeniu w dniu 15 lutego 2016 r., WR BRD powołała Zespół programowy ds. opracowania projektu Wielkopolskiego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2017-2020. Wicemarszałek wyjaśnił, że w programie tym będą ujęte kierunki działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej „brd”) w Wielkopolsce. Zidentyfikowane zostaną miejsca i odcinki dróg charakteryzujące się szczególnym zagrożeniem oraz przeprowadzona zostanie analiza przyczyn występowania wypadków w tych miejscach przez wszystkie podmioty odpowiedzialne za brd. Wicemarszałek zaznaczył również, że podstawowym celem programu jest redukcja ilości wypadków z ofiarami, szczególnie śmiertelnymi. Z kolei dane otrzymywane z Policji oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego nie wskazują – wg. Wicemarszałka - aby przewóz towarów niebezpiecznych był istotnym problemem.

(dowód: akta kontroli str. 358-390, 436-440)

Ustalone nieprawidłowości

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

Marszałek nie zwoływał, w latach 2015-2016, posiedzeń Rady przynajmniej dwa razy w ciągu roku, w sytuacji gdy obowiązek taki wynikał z Regulaminu WR BRD (§ 7 ust. 1 w zw. z § 6 ust. 2 pkt 1). Wicemarszałek wyjaśnił, że w ocenie Przewodniczącego WR BRD, jak i pozostałych członków Rady stan bezpieczeństwa na drogach nie wymagał zwoływania większej liczby posiedzeń niż raz w roku. NIK wskazuje, że powyższe argumenty nie są wystarczającym usprawiedliwieniem, gdyż

przyjęty Regulamin WR BRD nie przewiduje żadnych odstępstw od obowiązku określonego w § 7 ust. 1.

(dowód: akta kontroli str. 424-428, 436-439)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Marszałek, jako Przewodniczący WR BRD, nie inicjował w kontrolowanym okresie żadnych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych. Zauważyć należy, że na zagrożenia dla zdrowia i życia mieszkańców województwa wielkopolskiego w aspekcie przewozu towarów niebezpiecznych zgodnie z umową ADR zwrócono uwagę we wcześniej wspomnianym Planie działania systemu PRM. Zdaniem NIK, zagrożenia związane z przewozem takich towarów, a w szczególności tzw. towarów wysokiego ryzyka winny być jednymi z ważniejszych zagadnień poruszanych na posiedzeniach Rady, w ramach określania kierunków działań administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego, w oparciu o zasadę „lepiej zapobiegać niż leczyć”.

Ocena cząstkowa

Działania podejmowane przez Marszałka, jako przewodniczącego WR BRD zmierzały do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach wojewódzkich województwa wielkopolskiego. NIK dostrzega jednak potrzebę zainicjowania przez Marszałka działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa przewozów towarów niebezpiecznych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

- 1/ nawiązanie współpracy z właściwymi organami w celu pozyskania danych niezbędnych do przeprowadzania analiz istniejącej organizacji ruchu pod kątem zagrożeń wynikających z przewozu towarów niebezpiecznych na drogach wojewódzkich,
- 2/ realizację zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym,
- 3/ zwoływanie posiedzeń WR BRD z częstotliwością wynikającą z jej regulaminu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 – dalej „ustawa o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 20 października 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Zbigniew Stasiak
główny specjalista kp.

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis

Marek Gutraj
starszy inspektor kp.

.....
podpis