



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.01.2020



00684720

Pan
Tomasz Wyszowski
Podlaski Wojewódzki Inspektor
Transportu Drogowego
Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego
ul. Kombatantów 4, 15-110 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/082 - Ruch pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego ¹ , ul. Kombatantów 4, 15-110 Białystok Tomasz Wyszowski – Podlaski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego ² , od 20 sierpnia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji zadań w zakresie eliminacji ruchu przeciążonych pojazdów ciężarowych. 2. Działania podejmowane w zakresie eliminacji ruchu przeciążonych pojazdów ciężarowych na obszarach zurbanizowanych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018–2020 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Jakub Dąbrowa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/52/2020 z 22 kwietnia 2020 r., 2. Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/53/2020 z 22 kwietnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: *WITD* albo *Inspektorat*.

² Dalej: *PWITD*.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

WITD w latach 2018–2020 (I kwartał) właściwie planował i realizował zadania związane z eliminacją ruchu pojazdów przeciążonych⁵ na obszarze Białegostoku, jednak nie zapewnił ciągłości kontroli takich pojazdów.

WITD był przygotowany, z wyjątkiem ograniczeń kadrowych, do realizacji zadań w zakresie kontroli masy i nacisków osi pojazdów. Posiadał bowiem niezbędne do tego pojazdy służbowe, wagi z ważnymi legalizacjami (okresowe braki w tym zakresie nie miały wpływu na realizację zadań), dysponował – dostosowanymi do prowadzenia kontroli ważeńiowych – trzema miejscami kontroli na terenie miasta, a także miał dostęp w czasie rzeczywistym do dwóch systemów preselekcji wagowej. Zatrudnił też przygotowanych do wykonywania takich zadań inspektorów realizujących kontrole drogowe, jednak ich ograniczona liczba nie pozwoliła na zapewnienie ciągłości wykonywania kontroli na terenie Białegostoku.

WITD zrealizował założenia Ramowych Planów Kontroli Inspekcji Transportu Drogowego (dalej *RPK*) i zgodnych z nimi Kierunków działania WITD na lata 2018–2019 w zakresie kontroli masy i nacisków osi pojazdów. W dokumentach tych nie wyodrębniono takich zadań w odniesieniu do Białegostoku, ale kontrole takie na jego terenie były ujmowane w miesięcznych planach kontroli WITD i realizowane. W latach 2018–2020 (do końca I kwartału) w Białymstoku przeprowadzono odpowiednio 82, 31 i trzy kontrole pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej (dalej *dmc*) powyżej 3,5 t (co stanowiło 19,8%, 10,4% i 3,6% ogółu kontroli na terenie województwa podlaskiego) oraz 99, 70 i trzy kontrole pojazdów o *dmc* do 3,5 t (co stanowiło 10,6%, 8% i 2,1% ogółu kontroli na terenie województwa podlaskiego). W ich rezultacie, w związku ze stwierdzonymi przekroczeniami norm, wydano łącznie 19 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych i 173 mandaty karne. Kwoty kar pieniężnych były prawidłowo egzekwowane i przekazywane na rachunek zarządcy dróg.

Skuteczność kontroli pojazdów przeciążonych mogłoby podnieść wyeliminowanie nieprawidłowych wskazań i przerw w działaniu systemów preselekcji wagowej, o czym WITD informował zarządcę dróg. Do usprawnienia realizacji tych kontroli mogłaby się także przyczynić pełniejsza współpraca z zarządcą dróg, w szczególności w celu wykorzystania do ważenia pojazdów – wybudowanych przed ponad pięcioma latami – dwóch miejsc kontroli, po usunięciu braków formalnych i defektów zlokalizowanych na nich stanowisk do ważenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organów administracji publicznej do realizacji zadań w zakresie eliminacji ruchu pojazdów przeciążonych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2018–2020 szczegółową organizację WITD określał regulamin organizacyjny z 23 listopada 2011 r.⁷, a następnie taki regulamin z 19 marca 2020 r.⁸ Strukturę organizacyjną Inspektoratu w tym czasie stanowiły: Wydział Inspekcji, Wydział Prawny, stanowisko do spraw finansowo-księgowych, stanowisko do spraw administracyjno-technicznych i stanowisko do spraw kadr. W skład Wydziału Inspekcji wchodziły: Oddział w Łomży⁹ i Oddział w Suwałkach¹⁰. W obowiązujących regulaminach organizacyjnych nie wyodrębniono oddzielnej komórki do realizacji zadań związanych z ruchem pojazdów

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Pojazd przeciążony – dla potrzeb niniejszej kontroli pojazd: [1] w przypadku, którego została przekroczona dopuszczalna masa całkowita lub dopuszczalny nacisk na osie, w szczególności pojazd, którego rzeczywista masa całkowita jest większa od dopuszczalnej masy całkowitej określonej w dowodzie rejestracyjnym, [2] także pojazd, który nie przekracza dopuszczalnej masy całkowitej lub nacisku na pojedynczą oś, ale porusza się po drodze o nośności mniejszej niż jego parametry wagowe.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Załącznik do zarządzenia Nr 2/2011 PWITD z dnia 31 marca 2011 r.

⁸ Załącznik do zarządzenia Nr 2/2020 PWITD z dnia 29 marca 2020 r.

⁹ Obejmujący swoim działaniem miasto Łomża i powiaty: łomżyński, grajewski i kolneński.

¹⁰ Obejmujący swoim działaniem miasto Suwałki i powiaty: suwalski, augustowski i sejneński.

przeciążonych. PWITD wyjaśnił, że: [...] ze względu na szeroki obszar kontroli przewozów drogowych, niewielki stan osobowy w WITD nie utworzono komórki dedykowanej wyłącznie do przeprowadzania kontroli w zakresie nacisków osi i mas całkowitych pojazdów. Wszyscy kontrolujący posiadają uprawnienia inspektora transportu drogowego II stopnia, zdali egzamin państwowy i posiadają wymaganą wiedzę do dokonywania kontroli ważeńiowych pojazdów. Zespoły kontrolne realizują założenia RPK w tym ważenie pojazdów.

W WITD obowiązywała Procedura ważenia pojazdów z wykorzystaniem wag preselekcyjnych zatwierdzona przez WITD 25 października 2012 r., w której opisano m.in. proces planowania i przeprowadzania kontroli i ważenia pojazdów oraz współpracę zespołu kontrolnego z inspektorem poruszającym się pojazdem nieoznakowanym lub motocyklem. (akta kontroli str. 3-30, 153-170)

1.2. W Kierunkach Działania WITD na lata 2018–2019 ujęto cele związane z poprawą stanu infrastruktury drogowej (w tym kontrole wymiarów, masy i nacisków osi, przy wykorzystaniu preselekcyjnego systemu ważenia pojazdów) oraz poprawą rozwoju ekonomicznego i regulacją sektora transportowego (m.in. poprzez zwalczanie i przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji w przewozach drogowych). Uwzględniono w nich takie kierunki działań, jak:

- przeciwdziałanie procesowi degradacji dróg, m.in. poprzez:
 - zapewnienie funkcjonowania w możliwie największym stopniu punktów kontrolnych wyposażonych w preselekcyjne wagi, powstających w ramach wspólnego systemu kontroli parametrów pojazdów,
 - zintensyfikowanie kontroli masy i nacisków osi pojazdów na wyznaczonych punktach kontrolnych, przystosowanych do pomiarów wagami przenośnymi, pod kątem przestrzegania przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹¹,
 - wykonanie minimum 12% kontroli (z ogólnej liczby kontroli przyjętej w RPK), dotyczących pomiarów nacisków osi i dopuszczalnej masy całkowitej na homologowanych miejscach przystosowanych do pomiarów wagami przenośnymi, zwłaszcza kontroli pojazdów przewożących materiały sypkie i drewno,
 - kontrole uzyskiwania przez przewoźników zezwoleń na przejazdy pojazdów ponadgabarytowych oraz warunków w nich określonych,
 - prowadzenie kontroli w celu ochrony nawierzchni dróg publicznych przed ich degradacją, związanych z przejazdem pojazdów nienormatywnych wykonujących przewóz drogowy drewna,
 - kontynuowanie działań na szczeblu lokalnym zmierzających do budowy nowych miejsc do kontroli i ważenia pojazdów przez różnych zarządców dróg;
- działania w obszarze zapewnienia uczciwej konkurencji w przewozach drogowych, w tym zwalczanie i przeciwdziałanie przypadkom nieuczciwej konkurencji, w szczególności poprzez przeprowadzanie kontroli pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t, realizujących przewozy rzeczy z przekroczeniem dopuszczalnej ładowności.

Ujęto także dodatkowe założenia w zakresie kontroli na drogach, odnoszące się do kontroli masy, nacisków osi oraz wymiarów pojazdów, tj.:

- realizowanie, w miarę potrzeb, kontroli dynamicznych, polegających na zatrzymywaniu pojazdów w ruchu i kierowaniu ich na miejsce prowadzonej kontroli, celem zapobiegania omijania stałych miejsc kontroli (z wykorzystaniem pojazdów nieoznakowanych z wideo rejestratorami, a w okresie wiosenno-letnim – dwóch motocykli),
- organizowanie kontroli wspólnie z innymi organami (m.in. z Policją, Strażą Graniczną, Krajową Administracją Skarbową, Państwową Inspekcją Pracy) ukierunkowanych na przestrzeganie przez kierowców poszczególnych regulacji prawnych, dotyczących m.in. dopuszczalnej masy, nacisków osi i wymiarów.

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 110, ze zm. Ustawa zwana dalej PRD.

W Kierunkach Działania WITD na lata 2018–2019 nie wyodrębniono kierunków działań lub zadań związanych z przeciwdziałaniem procesowi degradacji dróg w miastach. PWITD odnosząc się do tej kwestii stwierdził, że zadania kontrolne dla poszczególnych WITD na dany rok kalendarzowy przydziela Główny Inspektorat Transportu Drogowego i opracowuje RPK, obejmujący pojazdy przewożące osoby, towary niebezpieczne, artykuły szybko psujące się, odpady, żywe zwierzęta. 12% założeń wymienionego planu dotyczy ważenia pojazdów. Inspektorzy dokonując tego rodzaju kontroli przeciwdziałają degradacji dróg zlokalizowanych na terenie całego województwa podlaskiego. Według RPK 80% wszystkich kontroli drogowych przeprowadzonych przez inspektorów z naszego WITD musiało dotyczyć pojazdów zagranicznych poruszających się głównie drogami krajowymi nr 8, 61, 19 i 65. W związku z powyższym wymaga to planowania głównych działań kontrolnych na tych właśnie szlakach komunikacyjnych. Inspektorzy z WITD w Białymstoku są zobligowani do dokonywania kontroli tematycznych wynikających z planu. W związku z niewielkim stanem liczbowym kontrolujących oraz brakiem struktur powiatowych i miejskich nie ma możliwości wyodrębnienia czy też podziału działań ważeniowych na terenie miejskim i innym. (akta kontroli str. 37-52, 153-170)

1.3. W RPK, na lata 2018–2020 przewidziano realizację w województwie podlaskim kolejno 1112, 1120 i 1050¹² kontroli masy, nacisków osi i wymiarów pojazdów, co stanowiło corocznie 12% wszystkich zaplanowanych kontroli drogowych pojazdów do realizacji przez WITD. W RPK nie wyszczególniono przeprowadzenia kontroli ważeniowych w granicach administracyjnych miast (w tym Białegostoku). PWITD wyjaśnił, że: RPK opracowany przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego przewiduje realizację kontroli w bardzo wielu ważnych dziedzinach przewozów drogowych. Obejmuje on przewozy osób, towarów niebezpiecznych, dobrostanu zwierząt, odpadów oraz ważenia pojazdów. W związku z koniecznością wypełnienia wymogów zawartych w RPK, niewielkim stanem liczbowym inspektorów, brakiem struktur powiatowych i miejskich nie ma możliwości podziału kontroli ważeniowych na teren miejski i inny. (akta kontroli str. 53-55, 153-170)

W Wojewódzkim Programie Realizacyjnym do Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Województwie Podlaskim 2014–2020, którego głównymi celami było zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych i liczby ciężko rannych, wyodrębniono pięć filarów działań, w tym jeden dotyczący bezpiecznej infrastruktury drogowej. Wskazano w nim, że poprawę warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego zamierza się osiągnąć poprzez m.in. ochronę dróg przed nadmierną eksploatacją i zniszczeniem przez przeciążone pojazdy ciężarowe poprzez budowę urządzeń do obsługi ruchu na drogach wojewódzkich, w tym miejsc do kontroli dopuszczalnych nacisków na oś, masy całkowitej oraz wymiarów pojazdu. W Programie tym nie ujęto zadań związanych z przeprowadzaniem przez WITD kontroli masy, nacisków osi i wymiarów pojazdów. (akta kontroli str. 56-71)

1.4. Według stanu na 1 stycznia lat 2018–2020, WITD posiadał kolejno 11, 10 i dziewięć pojazdów służbowych umożliwiających przewóz wag przenośnych (bez zmian na koniec I kwartału 2020 roku). Do 8 marca 2018 r. WITD wyposażony był w 20 wag (10 kompletów), a następnie 30 wag przenośnych (15 kompletów) do pomiarów statycznych kontroli masy i nacisków osi¹³. Inspektorat nie posiadał stacjonarnych wag ani przenośnych wag do pomiarów dynamicznych. PWITD wyjaśnił, że nieposiadanie takich wag [...] nie utrudniało funkcjonowania Inspektoratu. Kontrole dokonywane przez inspektorów realizowane są na wszystkich drogach województwa podlaskiego. Ważenia samochodów inspektorzy przeprowadzają na wagach przenośnych do pomiarów statycznych. [...] Każdy z pojazdów WITD przeznaczonych do wykonywania kontroli drogowych jest wyposażony w komplet takich wag (typu SAW), a zatem liczba posiadanych przez Inspektorat wag jest wystarczająca do wykonywania kontroli w zakresie masy i nacisków osi, w tym na terenie miasta Białegostoku.

¹² W 2019 roku kontrole masy, nacisków osi i wymiarów podzielono na pojazdy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t. (525 kontroli) i poniżej 3,5 t. (525 kontroli).

¹³ 18 wag typu SAW 10C/II i 12 wag typu SAW 10C/III.

W bieżącym roku – w ramach realizowanego przez GITD projektu pn. „Wzmocnienie potencjału Inspekcji Transportu Drogowego” – WITD ma być wyposażony w cztery pojazdy służbowe typu „bus”, każdy wyposażony w komplet wag przenośnych typu WWS do ważenia pojazdów w ruchu. (akta kontroli str. 153-170)

W okresie od 1 stycznia do 8 marca 2018 roku liczba posiadanych przez WITD kompletów wag, tj. osiem, była o trzy mniejsza od liczby posiadanych samochodów służbowych wykorzystywanych do ich przewożenia podczas kontroli ważeniowych (11 pojazdów). PWITD wyjaśnił, że Naczelnik Wydziału Inspekcji wraz z Zastępcą sporządzali plan pracy inspektorów zawierający m.in. zadania wynikające z RPK, tj. kontrole w przedsiębiorstwach, kontrole pojazdów przewożących osoby, kontrole pojazdów przewożących zwierzęta i materiały niebezpieczne, dokonywania badań jakości paliwa, badanie zadymienienia spalin, badania trzeźwości kierowców. W planach pracy uwzględniane były dni wolne za pracę w nocy, w święta, za pracę w wymiarze 12 godzin, praca zmianowa oraz m.in. praca biurowa (prowadzenie przez inspektorów postępowań administracyjnych, wystawianie decyzji, dyżury telefoniczne itd.). W związku z tym w codziennym użytkowaniu, przy posiadanym stanie osobowym, nie były wykorzystywane codziennie wszystkie pojazdy służbowe. Ilość wag była wystarczająca do zapewnienia ciągłości kontroli ważeniowych.

(akta kontroli str. 75-78, 153-170)

W okresie objętym kontrolą nie zachowano ciągłości ważności legalizacji 14 wag, a okres pomiędzy utratą ważności świadectwa legalizacji wagi, a jego ponownym wystawieniem wynosił od 25 do 176 dni. W konsekwencji do 8 marca 2018 roku WITD posiadał osiem kompletów wag z ważną legalizacją, tj. o dwa mniej od liczby samochodów wykorzystywanych do kontroli ważeniowych. PWITD wyjaśnił, że: (...) przerwy pomiędzy utratą ważności, a ich ponownym nadaniem w większości przypadków były związane z tym, że wagi w pierwszym etapie otrzymywały decyzję odmowną o ich ponownej legalizacji (dot. wagi o nr 856414, 856403, 856426, 856633, 856572, 856693, 856684, 856703). W związku z tym, były wysyłane do diagnozy i naprawy, a następnie do ponownej legalizacji. Nie mieliśmy jednak wpływu na czas, podczas którego wagi były w naprawie. Od firmy Cat Traffic otrzymywaliśmy informacje, że czas diagnozy, naprawy i ponownej legalizacji będzie wydłużony z różnych przyczyn (m. in. inne terminowe zobowiązania, bądź pracownik odpowiedzialny przebywał na dłuższym zwolnieniu lekarskim). Wagi przesłane do weryfikacji, ewentualnej naprawy były ponownie zgłaszane do legalizacji już nie przez Inspektorat, a przez firmę Cat Traffic. Pozostałe przypadki braku ciągłości wynikały z sytuacji, że z reguły nie wysyłane były do legalizacji wagi przed upływem terminu ich ważności. Z racji tego, że byliśmy zaopatrzeni w dostateczną liczbę innych wag z ważną legalizacją, nie było obaw, że wystąpią zakłócenia w funkcjonowaniu Inspektoratu w zakresie ważenia pojazdów. Często zdarzało się, że w Urzędzie Miar wagi były nieco dłużej poddawane procesom legalizacji, bądź też ich rejestracja odbywała się z opóźnieniem (np. wagi o nr 856301, 856369, 856005 – wysłane do legalizacji 16.04.2019, a ich rejestracja odbyła się w dniu 23.04.2019, wagi o nr 856053, 856061 wysłane 16.05.2018 – rejestracja w urzędzie 21.05.2018, legalizacja dokonana 30.05.2018). (akta kontroli str. 77-78, 153-170)

Na dzień 31 marca 2020 r. dwie wagi (z ogółem 30) nie posiadały ważnych świadectw legalizacji. PWITD wyjaśnił, że waga o nr 856058 była uszkodzona i przesłana do zdiagnozowania usterki i ewentualnej naprawy. Z wystawionego przez firmę Cat Traffic protokołu wyceny naprawy wynikała kwota ponad 10 tys. brutto. Podjęta została decyzja, że naprawa byłaby bezzasadna z punktu widzenia ekonomicznego (wysoki koszt naprawy, stopień wyeksploatowania wagi, rok produkcji 2009). Ponadto z uwagi na fakt, że posiadaliśmy wystarczającą ilość wag do ważenia pojazdów, wyłączenie wagi nie stanowiło żadnego zagrożenia dla sprawnego funkcjonowania Inspektoratu. Podobna sytuacja miała miejsce z wagą o nr 856618 – wykazywała uszkodzenia takie jak poprzednia waga, wobec czego podjęta została decyzja o wykluczeniu wagi z użytkowania, a w związku z tym nie była poddana ponownej legalizacji. (akta kontroli str. 77-78, 153-170)

W realizacji zadań związanych z kontrolami ważeń, WITD wykorzystywał systemy informatyczne, takie jak: [1] *TRAX Elektronic i Sprint SA* – aplikacja prezentująca dane z systemów preselekcji (szerzej opisane w pkt. 1.6 wystąpienia), [2] *ITD Support* – wykorzystywany do czynności nadzorczych, [3] *Reporting Services* – umożliwiał tworzenie różnych raportów w oparciu o wybrane źródła danych, [4] *Centralna Ewidencja Naruszeń* (dalej CEN) – służąca do dokumentowania wyników kontroli (protokoły kontroli, prowadzenie postępowań administracyjnych). Odnośnie funkcjonowania, w latach 2018–2020, systemu CEN, PWITD poinformował, że ze względu na konieczność wprowadzenia wielu danych do aplikacji CEN oraz możliwość chwilowego zerwania połączenia internetowego na wielu punktach kontrolnych inspektorzy przeprowadzający czynności kontrolne na drodze wykorzystują aplikację w wersji offline. Każdy z inspektorów dokonuje codziennej aktualizacji bazy danych przed wyjazdem na drogę. Po powrocie do siedziby przekazuje dane (replikacja) z kontroli z danego dnia do bazy danych. Sporadycznie zdarzają się sytuacje, gdy program jest modyfikowany. Inspektorzy mogą wtedy jedynie pracować offline. Po zakończeniu prac przez informatyków kontrolujący niezwłocznie zrzucają dane do systemu online. (akta kontroli str. 72-111, 147-170)

1.5. Według stanu na 31 marca 2020 r., zgodnie z wykazem miejsc kontroli pojazdów, na terenie miasta Białystok znajdowało się osiem takich miejsc, wykorzystywanych przez WITD. Trzy z nich przystosowano do wykonywania do kontroli masy i nacisków osi, tj.:

- dwa punkty zlokalizowane były przy ul. Gen. Wł. Andersa (po obu stronach drogi) stanowiącej część północnej wewnętrznej obwodnicy miasta, będącej fragmentem drogi krajowej nr 19 prowadzącej z Kuźnicy do m. Barwinek i drogi nr 65 z Goldapi do Bobrownik (punkty te były utwardzane, wyłożone kostką brukową, z oddzielnym wjazdem i wyjazdem, posiadały jedno miejsce przeznaczone na komplet wag, jeden z tych punktów był oświetlony),
- jeden punkt znajdował się przy ul. Zabludowskiej, stanowiącej część drogi krajowej nr 65, na pasie wyjazdowym z Białegostoku w kierunku Lublina, przy czym była możliwość sprowadzenia na punkt pojazdu jadącego z kierunku przeciwnego (punkt ten był utwardzony, wyasfaltowany, z oddzielnym wjazdem i wyjazdem, posiadał jedno miejsce przeznaczone na komplet wag, był oświetlony).

PWITD nie wykorzystywał dwóch miejsc kontroli zlokalizowanych przy ul. Ciołkowskiego w Białymstoku, chociaż – jak wynika z równolegle prowadzonej kontroli NIK w Urzędzie Miejskim – miasto w marcu 2015 roku przyjęło do użytkowania inwestycję, w ramach której zostały one wybudowane (według dokumentacji inwestycji, mające być także miejscami ważenia pojazdów). PWITD wyjaśnił, że te punkty nie zostały przystosowane do kontroli masy i nacisków osi pojazdów oraz nie otrzymaliśmy dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie niwelacji stanowisk do ważenia. Stan korytek nie pozwala na umieszczenie w nich wag. PWITD dodał, że: *Do pełnego zaspokojenia potrzeb związanych z ochroną dróg w Białymstoku wydaje się potrzebne oddanie do użytkowania punktów kontroli przy ul. Ciołkowskiego. Punkty te usprawnią realizację kontroli pojazdów korzystających z usług Urzędu Celnego zlokalizowanego przy ul. Octowej oraz zabezpieczą wyjazd na drogę wojewódzką w kierunku Łap i Wysokiego Mazowieckiego.* (akta kontroli str. 119-134, 171-176)

1.6. WITD miał dostęp do dwóch systemów preselekcji wagowej zainstalowanych w Białymstoku. Jeden z nich – funkcjonujący od 24 grudnia 2014 r. – zlokalizowano na Alei 1000-lecia Państwa Polskiego¹⁴, przez którą przebiegała droga krajowa nr 19. System znajdował się na pasie wjazdowym do miasta. Ominięcie systemu wymagało przejazdu przez miejscowość Sielachowskie (gdzie obowiązywał zakaz wjazdu samochodów ciężarowych¹⁵ – zjazd na Osowicze, na 1,4 km przed systemem preselekcji) lub obwodnicą

¹⁴ Do odczytu danych z tego systemu wykorzystywano aplikację *TRAX Elektronic*, w której udostępniono dane, takie jak: zdjęcie pojazdu, id punktu, nazwa punktu, kierunek jazdy, czas przejazdu, prędkość, przekroczenia, rejestracja, opis samochodu, tablica ADR, długość, liczba osi i odstęp między nimi, waga całkowita, przeciążenia, przeciążenia wielu osi. Aplikacja umożliwiała wyszukiwanie pojazdów w wybranym przedziale czasowym, a także stosując kryteria: prędkość, ilość osi, długość, waga, przeciążenie osi [%], przeciążenie multiosi [%], przeciążenie całkowite [%]. WITD nie miał możliwości modyfikacji danych tej aplikacji.

¹⁵ Znak B-5 Zakaz wjazdu samochodów ciężarowych.

Wasilkowa i przez Wasilków (zjazd na Wasilków, na 3,4 km przed systemem preselekcji). Po przejechaniu przez ten system preselekcji, ominięcie punktu kontrolnego (znajdującego się na ul. Gen. Wł. Andersa) było możliwe przy skręceniu na najbliższym skrzyżowaniu o ruchu okrężnym (w prawo – w kierunku Warszawy lub na wprost – w stronę centrum miasta). Aby temu zapobiec, w obrębie tego skrzyżowania umiejscowiono stanowisko na pojazd WITD, z którego inspektor, połączony z systemem i obserwujący jego wskazania, mógł zidentyfikować pojazd i pokierować na punkt kontrolny (wymagało to dodatkowego inspektora i pojazdu).

Na 15 maja 2020 r. aplikacja nie była używana przez WITD, a ostatni zarejestrowany rekord odnotowano 17 lutego 2020 r. Urząd Miejski pismem z 23 marca 2020 r. poinformował WITD o uszkodzeniu elementów pomiarowych wag selekcyjnych w obu systemach miejskich.

Drugi system preselekcji – funkcjonujący od 24 maja 2012 r. – zlokalizowany był na ul. Zabłudowskiej¹⁶, na pasie wjazdowym do miasta. Ominięcie systemu wymagało skrętu w lokalne ulice, na których znajdowały się znaki zakazujące wjazdu samochodów o rzeczywistej masie całkowitej przekraczającej daną wartość¹⁷. Pomiędzy systemem preselekcji a przed punktem kontrolnym WITD przy ul. Zabłudowskiej, znajdowało się skrzyżowanie, z którego pojazdy mogły skręcać w ul. Stoczni Gdańskiej, gdzie obowiązywał zakaz wjazdu samochodów ciężarowych¹⁸.

PWITD wyjaśnił, że: inspektorzy WITD posiadali bezpośredni dostęp do danych z systemu preselekcji w czasie rzeczywistym. Dodał, że dostęp WITD do obu systemów wag preselekcyjnych [...] zabezpiecza potrzeby WITD do wykonywania kontroli ważeńiowych w mieście. (akta kontroli str. 135-136, 147-170)

1.7. Na koniec lat 2018–2019 i 31 marca 2020 r. w WITD zatrudnionych było odpowiednio 42, 41 i 40 pracowników, w tym kolejno 26, 23 i 23 inspektorów. W tym czasie liczba inspektorów zatrudnionych w Oddziale Wydziału Inspekcji w Łomży wyniosła cztery, trzy i trzy, a w Suwałkach – osiem, sześć i sześć.

Liczba inspektorów WITD wyznaczonych do wykonywania wyłącznie kontroli drogowych zmniejszyła się z 19 w 2018 roku do 16 na koniec I kwartału 2020 roku, z tego w samym Białymstoku wyniosła w całym okresie 10¹⁹. Zmniejszyła się również, z pięciu do czterech, liczba inspektorów wyznaczonych do wykonywania innych kontroli niż drogowe.

Na dzień 31 marca 2020 r. staż pracy inspektorów WITD wynosił od 7 do 18 lat. Wszyscy inspektorzy uprawnieni byli m.in. do: legitymowania kierowców i innych osób, wstępu do pojazdu i siedziby przedsiębiorcy transportowego, kontrolowania dokumentów związanych z wykonywaniem transportu drogowego osób i rzeczy, kontroli urządzeń pomiarowo-kontrolnych znajdujących się w pojeździe, kontroli masy, nacisków osi i wymiarów pojazdu, dokonywania oględzin i zabezpieczenia dokumentów zebranych w trakcie czynności kontrolnych, wystawiania decyzji administracyjnych z upoważnienia PWITD w razie stwierdzonych naruszeń uzasadniających nałożenie kary pieniężnej.

Poza inspektorami, w WITD była zatrudniona jedna osoba do prowadzenia spraw związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych.

Wszyscy inspektorzy ukończyli kurs specjalistyczny dla służby kontroli transportu drogowego zakończony egzaminem państwowym, a także brali udział w szkoleniu z obsługi systemu CEN. Spośród 23 pracowników WITD wykonujących w latach 2018–2020 kontrole ważeńiowe, 11 odbyło szkolenia dotyczące pojazdów nienormatywnych i procedur ważenia pojazdów, w tym trzech w okresie objętym kontrolą. Pozostali inspektorzy przez cały okres

¹⁶ Do odczytu danych tego systemu wykorzystywano aplikację, w której prezentowano dane, takie jak: data i miejsce (współrzędne geograficzne) zarejestrowania pojazdu, ID rekordu, zdjęcie pojazdu, numer tablicy rejestracyjnej pojazdu i jej zdjęcie, kierunek jazdy i prędkość pojazdu, jego klasyfikację, dopuszczalną masę całkowitą, wagę, długość, wysokość, liczę osi pojazdu i nacisk na każdą z nich. Prezentowane dane można było podzielić na: [1] wszystkie zarejestrowane pojazdy (zakładka wszystkie), [2] pojazdy w których odnotowano przekroczenie dopuszczalnych norm, [3] pojazdy w których odnotowano przekroczenie dopuszczalnych norm w zakresie masy, [4] pojazdy w których odnotowano przekroczenie dopuszczalnych norm w zakresie wysokości. Aplikacja umożliwiała wyszukiwanie zarejestrowanych pojazdów w wybranym przedziale czasowym (rok, miesiąc, dzień, godzina), a także eksport danych w formacie excel. WITD nie miał możliwości modyfikacji danych przedstawionych w aplikacji.

¹⁷ Znak B-18 Zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 8 t.

¹⁸ Znak B-5 Zakaz wjazdu samochodów ciężarowych.

¹⁹ W tym jeden inspektor przebywający od 2019 roku na urlopie macierzyńskim.

zatrudnienia w Inspektoracie, tj. od siedmiu do 14 lat, nie odbyli szkoleń w zakresie kontroli ważeńiowych. PWITD wyjaśnił, że wszyscy inspektorzy transportu drogowego zatrudnieni w WITD posiadają uprawnienia inspektora transportu drogowego II stopnia, zdali egzamin państwowy i posiadają wymaganą wiedzę do dokonywania kontroli ważeńiowych pojazdów. Kontrole drogowe wykonywane są przez zespoły kontrolne. [...] nie ma stałych zespołów – każdy inspektor pracuje z każdym. Kontrolujący wymieniają się posiadaną wiedzą, pogłębiają ją we własnym zakresie. O zmianach przepisów prawa informowani są przez Wydział Prawny lub zarządzających Wydziałem Inspekcji. Coroczne szkolenia inspektorów m.in. z zakresu ważenia organizowane są przez GITD. Na tego typu spotkania wysyłamy naszych inspektorów. O ilości miejsc decyduje GITD (do WITD przysyłane są wykazy z tematyką szkoleń oraz ilością miejsc). Nasi inspektorzy [...] uczestniczą także w szkoleniach o innej, ważnej tematyce np. monitorowania przewozów, przewozu zwierząt, przewozu towarów niebezpiecznych, zmian w przepisach itd.

Odnosząc się do kwestii możliwości skutecznego wykonywania kontroli ważeńiowych w mieście i zapewnienia ich ciągłości, PWITD wyjaśnił, że bezpośrednio w WITD (bez oddziałów zamiejscowych, naczelników Wydziału Inspekcji, inspektorów wykonujących kontrole przedsiębiorstw) kontrole drogowe przeprowadza 10 inspektorów. Ta liczba umożliwia dokonywanie kontroli w Białymstoku maksymalnie przez jeden zespół (pracujący na jedną zmianę 8 godzinną). Jest to wystarczające do zrealizowania RPK w zakresie ważenia pojazdów. Dodał, że liczba inspektorów realizujących zadania związane z kontrolami pojazdów ciężarowych i autobusów wykonujących przewozy drogowe, zarówno w skali kraju jak i województwa, jest dalece niewystarczająca. Kilkunastoosobowy skład inspektorów realizujących kontrole drogowe na terenie województwa podlaskiego nie pozwala na wykonywanie zadań związanych z kontrolą pojazdów nienormatywnych na terenie Białegostoku w sposób ciągły. Całodobowe przeprowadzanie kontroli [...] możliwe będzie po zwiększeniu etatów kontrolerskich. PWITD zwrócił jednak uwagę na zaistniały w ostatnich latach brak odpowiednich, chętnych do zatrudnienia osób. W porównaniu do innych służb mundurowych, wykonujących bardzo podobne czynności kontrolne, praca w Inspekcji jest mało atrakcyjna (m.in. z uwagi na brak uprawnień, które posiadają służby, takich jak np. wcześniejszy wiek emerytalny). Jedyнным sposobem utrzymania obecnie zatrudnionych inspektorów i pozyskanie nowych kandydatów jest przekształcenie Inspekcji Transportu Drogowego w służbę mundurową. Tylko takie rozwiązanie będzie gwarantować wykonywanie wszystkich zadań w systemie całodobowym.

WITD zgłaszał chęć zatrudnienia nowych inspektorów, po uzyskaniu informacji o planowanym kursie inspektorów organizowanym przez GITD. W 2018 roku przeprowadzony został nabór dwóch aplikantów na inspektorów. Po półrocznym kursie w Centralnym Ośrodku Szkolenia Inspekcji Transportu Drogowego w Radomiu kandydaci nie zdali egzaminu państwowego. W 2019 roku przeprowadzono kolejny nabór na pięć stanowisk aplikantów na inspektorów transportu drogowego. Po ogłoszeniu wyników, jeszcze przed rozpoczęciem kursu specjalistycznego, jeden z zakwalifikowanych zrezygnował. W chwili obecnej czterech kandydatów na inspektorów bierze udział w kursie.

(akta kontroli str. 137-170)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

WITD był przygotowany, pod względem wyposażenia, do realizacji zadań związanych z eliminacją ruchu pojazdów przeciążonych w Białymstoku, mimo że w RPK i kierunkach działania WITD nie wyodrębniono takich zadań w odniesieniu do terenu tego miasta. Posiadał bowiem wystarczającą liczbę pojazdów służbowych i przenośnych wag, a okresowe braki ważnych świadectw legalizacji, w przypadku niektórych urządzeń wagowych, nie przełożyły się na niepełną realizację zadań określonych w RPK. Dysponował także trzema miejscami dostosowanymi do przeprowadzenia kontroli ważeńiowych i dostępem w czasie rzeczywistym do dwóch systemów preselekcji wagowej. Polepszenie tego stanu spowoduje przewidywane doposażenie w kolejne pojazdy służbowe i przenośne wagi do ważenia pojazdów w ruchu, a przyczynić się do dalszej jego poprawy mogłoby wykorzystanie do kontroli ważeńiowych – po uprzednim dostosowaniu – kolejnych dwóch miejsc kontroli, których lokalizacja stwarza możliwość uszczelnienia kontroli pojazdów

(m.in. po odprawach celnych, zmierzających w kierunku przejść granicznych). Inspektorat nie był jednak w stanie zapewnić ciągłości realizacji kontroli ważeń pojazdów poruszających się w granicach administracyjnych miasta, z powodu posiadania – co prawda przygotowanej i doświadczonej – ale niewystarczającej liczebnie kadry inspektorów realizujących kontrole drogowe.

OBSZAR

2. Działania podejmowane przez WITD w zakresie eliminacji ruchu pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych

Opis stanu faktycznego

2.1. WITD zrealizował założenia RPK na lata 2018–2019 i – zgodnych z nimi – Kierunków działań WITD na te lata w zakresie kontroli masy i nacisków osi pojazdów. Inspektorzy WITD zrealizowali 1.345 takich kontroli w 2018 roku i 1.169 kontroli w 2019 roku, co stanowiło odpowiednio 121,0% i 104,4% liczby zaplanowanych kontroli (1.112 i 1120 kontroli). W I kwartale 2020 roku wykonano 226 takich kontroli, tj. 21,5 % planu rocznego (1.050 kontroli).

Liczby kontroli ważeń pojazdów w latach 2018–2019 i w I kwartale 2020 roku, z uwzględnieniem dmc kontrolowanych pojazdów, przedstawiały się następująco:

- 930, 870 i 143 kontrole pojazdów o dmc do 3,5 t,
- 415, 299 i 83 kontrole pojazdów o dmc powyżej 3,5 t.

Skuteczność przeprowadzonych kontroli ważeń pojazdów na terenie województwa:

- w 2018 roku była mierzona relacją liczby wydanych decyzji administracyjnych do całkowitej liczby przeprowadzonych kontroli i wyniosła 4,1% (a odniesiona do kontroli pojazdów o dmc powyżej 3,5 t – 13,3%),
- w 2019 roku była mierzona relacją liczby wydanych decyzji administracyjnych i mandatów karnych do całkowitej liczby przeprowadzonych kontroli i wyniosła 78,4%, przy tym wskaźnik skuteczności dla decyzji administracyjnych²⁰ wyniósł 22,1%, natomiast nałożonych mandatów karnych²¹ – 97,8%.

Kwestie dotyczące innych działań związanych z wykonywaniem kontroli ważeń pojazdów na terenie Białegostoku (w tym wykorzystywania danych systemu preselekcji) szerzej opisano w pkt. 2.4 i 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 181, 192, 200-201)

2.2. W latach 2018–2020 (do 31 marca):

[A] W wyniku kontroli pojazdów przeciążonych o dmc powyżej 3,5 t, przeprowadzonych na terenie województwa podlaskiego, wydanych zostało odpowiednio 55, 66 i 37 decyzji administracyjnych o nałożeniu kar pieniężnych za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla zezwolenia (na podstawie 140aa ust. 2 w zw. z art. 140aa ust. 1 PRD lub art. 92 a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²²). Pojazdów przeciążonych poruszających się w Białymstoku dotyczyły kolejno: 13, pięć i jedna z tych decyzji²³. Udział decyzji wydanych w wyniku kontroli przeprowadzonych na terenie tego miasta do wydanych decyzji ogółem wynosił odpowiednio: 23,6%, 7,6% i 2,7%. Zmniejszenie w 2019 roku liczby decyzji dotyczących pojazdów poruszających się po Białymstoku wiązało się ze zmniejszeniem liczby kontroli takich pojazdów, co szerzej opisano w pkt. 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Jedna z 13 decyzji wydanych w 2018 roku została uchylona w 2019 roku wyrokiem sądu administracyjnego, a PWITD decyzją umorzył postępowanie w sprawie. Natomiast jedną z pięciu decyzji z 2019 roku uchylił GITD i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, a w jego rezultacie PWITD wydał decyzję o umorzeniu postępowania. Obie te sprawy dotyczyły nałożenia kary pieniężnej na nadleśnictwa jako załadowców przewożonych ładunków (co szerzej opisano w pkt. 2.3.2 wystąpienia pokontrolnego).

²⁰ Mierzona relacją liczby wydanych decyzji administracyjnych do liczby kontroli pojazdów o dmc powyżej 3,5 t.

²¹ Mierzony relacją liczby wydanych mandatów karnych do liczby kontroli pojazdów o dmc do 3,5 t.

²² Dz.U. z 2019 r. poz. 2140. Dalej *ustawa o transporcie drogowym*.

²³ Przy czym, wszystkie decyzje wydane w 2018 roku dotyczyły kontroli przeprowadzonych w 2018 roku, z pięciu decyzji wydanych w 2019 roku – trzy decyzje dotyczyły kontroli przeprowadzonych w 2019 roku, a dwie – kontroli z 2018 roku. Decyzja z 2020 roku dotyczyła kontroli przeprowadzonej w tymże roku.

[B] W ramach kontroli pojazdów przeciążonych o dmc do 3,5 t masie, przeprowadzonych na terenie województwa podlaskiego, nałożonych zostało odpowiednio 901, 851 i 151 mandatów karnych (na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym w związku z naruszeniem przepisów o ruchu drogowym w zakresie określonym w PRD). Pojazdów przeciążonych poruszających się w mieście Białymstoku dotyczyło kolejno 99, 71 i trzy z tych mandatów (ich udział w mandatach ogółem wynosił kolejno: 11%, 8,3% i 2%). (akta kontroli str. 181, 192, 200-201, 231-220)

2.3.1. Łączna kwota nałożonych – w okresie objętym kontrolą – kar pieniężnych z decyzji administracyjnych wydanych za przejazd pojazdami przeciążonymi w Białymstoku wyniosła 121.500 zł, a z mandatów – 32.520 zł. W poszczególnych latach kwoty te przedstawiały się następująco:

- w latach 2018–2019 decyzjami administracyjnymi nałożono odpowiednio 53.000 zł i 53.500 zł kar pieniężnych, a w I kwartale 2020 roku – 15.000 zł, przy czym w 2019 roku uchylone zostały dwie decyzje (po jednej z 2018 roku i 2019 roku, z karami pieniężnych po 15.000 zł),
- wysokość mandatów karnych w latach 2018–2019 kolejno wyniosła 18.370 zł i 13.250 zł, a w I kwartale 2020 roku – 900 zł.

Z uwagi na uchylenie dwóch decyzji (z karami po 15.000 zł) łączna kwota kar pieniężnych z obowiązujących decyzji wynosiła 91.500 zł, przy czym od kolejnej decyzji wydanej w 2020 roku (z karą 15.000 zł) strona wniosła odwołanie (na dzień zakończenia kontroli NIK postępowanie odwoławcze w toku). W związku z tym, łączna kwota kar pieniężnych podlegających wpłacie wyniosła 76.500 zł, z której wyegzekwowano 71.500 zł. Zgodnie z wymogami art. 140ae ust. 1 i 4a PRD – po potrąceniu prowizji w wysokości 12% – pobrane kary pieniężne PWITD bezzwłocznie (najpóźniej następnego dnia po pobraniu) przekazał na rachunek zarządcy dróg w Białymstoku. Niewyegzekwowana kara w wysokości 5.000 zł z decyzji wydanej w 2019 roku (6,5% ogółu kar podlegających wpłacie) była objęta tytułem wykonawczym.

Z analizy dokumentacji siedmiu decyzji, w przypadku których kary pieniężne wpłacono po upływie terminu albo nie dokonano wpłaty, wynikało, że w WIDT podjęto działania wymagane przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁴. W szczególności:

- we wszystkich tych sprawach – stosownie do art. 15 § 1 powołanej ustawy – po upływie terminu wpłaty kar (łącznie 54.500 zł) wysłano pisemne upomnienia (nastąpiło to najpóźniej w drugim tygodniu po upływie terminu wpłaty, a w dwóch sprawach w dniu otrzymania rozstrzygnięcia sądowego),
- w trzech z tych siedmiu spraw, w związku z nieuiszczeniem – mimo upomnień – kar (łącznie 35.000 zł), wystawiono tytuły wykonawcze stanowiące podstawę wszczęcia postępowania egzekucyjnego, zgodnie z wymogami art. 26 § 1 powołanej ustawy.

(akta kontroli str. 202, 213-220, 318-323)

2.3.2. Wszystkie decyzje (19), którymi nałożono kary pieniężne, zawierały elementy określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁵. Decyzje te wydano po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych, o których wszczęciu każdorazowo zawiadomiono strony, informując o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz składania uwag i wniosków (w terminie 7 dni od doręczenia zawiadomienia). Trudności z doręczeniem takiego zawiadomienia lub uzyskaniem potwierdzenia jego doręczenia skutkowały wydaniem dwóch z tych decyzji po ponad dwóch miesiącach od wysłania zawiadomień (pozostałe decyzje wydano z zachowaniem terminów ustalonych w art. 35 § 3 KPA). W 14 z 19 analizowanych spraw nie zawiadomiono stron o zakończeniu postępowania dowodowego. W jednej z badanych spraw strona w odwołaniu zarzuciła m.in. naruszenie art. 10 KPA, poprzez uniemożliwienie jej wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz niezawiadomienie o zakończeniu postępowania. Rozpatrując odwołanie GITD nie podzielił

²⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 256, ze zm. Ustawa zwanej dalej KPA.

jej stanowiska i stwierdził, że – w jego ocenie – nie doszło do naruszenia powołanego przepisu, a organ pierwszej instancji działał zgodnie z prawem i w granicach prawa. Stronę poinformowano bowiem o wszczęciu wobec niej postępowania administracyjnego, w zawiadomieniu została ona pouczona także o uregulowanym w art. 10 KPA prawie czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Zawiadomienie to zostało doręczone stronie, miała ona zatem zapewnione prawo do czynnego udziału w postępowaniu, z którego skorzystała składając wyjaśnienia. Odnosząc się do tej kwestii, PWITD wyjaśnił, że w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego była przytaczana treść art. 10 kpa, w związku z powyższym nie było niezbędnym wysyłanie zawiadomień o zakończeniu we wszystkich sprawach. *Prawidłowość postępowania potwierdzają postanowienia organu II instancji utrzymujące w mocy decyzje wydane przez naszą Instytucję, pomimo zastrzeżeń strony zgłaszającej brak możliwości czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym.*

(akta kontroli str. 213-220, 225-303)

W stosunku do siedmiu z 19 (36,8%) wydanych decyzji – o nałożeniu kar pieniężnych za przejazd pojazdów przeciążonych na terenie Białegostoku – strony złożyły odwołania, wnosząc najczęściej o uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i umorzenie postępowania (w pięciu sprawach), a w pozostałych – o ponowne rozpatrzenie bądź „zmniejszenie kary pieniężnej” (po jednej sprawie). Zarzuty odwołujących się w zakresie uchybienia przepisom proceduralnym sprowadzały się głównie do podniesienia, że niedostatecznie wyjaśniono stan faktyczny sprawy (naruszenie art. 7, 77 § 1 lub art. 80 KPA), gdyż nie zbadano kwestii zaistnienia okoliczności wyłączających odpowiedzialność strony lub nie uwzględniono tych okoliczności, a w konsekwencji naruszono przepisy art. 140 aa ust. 3 pkt 2, 3, ust. 4 pkt 1 PRD lub dokonano ich błędnej wykładni (w pięciu sprawach). Podnoszono również, że:

- a) według umowy sprzedaży drewna, *„sprzedawca nie wykonuje żadnych czynności związanych z przewozem drogowym sprzedanego drewna ... sprzedawca nie jest organizatorem transportu, nadawcą, odbiorcą, załadowcą lub spedytorem”*, a czynności te są wykonywane wyłącznie przez kupującego (na jego koszt i ryzyko) lub przez podmiot działający na jego zlecenie (w dwóch sprawach – stanowisko takie podzielił w jednej sprawie sąd administracyjny rozpatrując skargą na decyzję GITD, a w kolejnej – GITD, rozpatrując odwołanie);
- b) według wyliczeń strony – opartych na tabeli stanowiącej załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska oraz Ministra Gospodarki z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie określenia gęstości drewna²⁶ – waga ładunku nie mogła spowodować przeważenia pojazdu bądź przekroczenie dmc nie wynosiło co najmniej 20% a tylko 4,93% (w dwóch sprawach – GITD nie podzielił argumentacji stron i stwierdził, że podstawą do wyznaczenia faktycznej wielkości o jaką została przekroczona dopuszczalna masa całkowita są wyniki ważenia całego zespołu pojazdów, w tym masy własnej samochodu ciężarowego i przyczepy, a nie tylko matematyczne wyliczenie masy ładunku, na podstawie powołanego rozporządzenia).

W jednej z tych siedmiu spraw na dzień zakończenia kontroli NIK postępowanie odwoławcze było w toku. Natomiast w rozpoznanych przez GITD sześciu sprawach zapadły rozstrzygnięcia o:

- utrzymaniu w mocy pięciu decyzji PWITD, przy czym na trzy z pięciu takich decyzji GITD, strony wniosły skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (dalej WSA), co skutkowało: odrzuceniem skargi z powodu nieuiszczenia wymaganego wpisu sądowego w jednej sprawie, w kolejnej – oddaleniem skargi, a w trzeciej – uchyleniem zaskarżonej decyzji GITD i utrzymaniem nią w mocy decyzji PWITD (ostatecznie PWITD umorzył postępowanie w tej sprawie),
- uchyleniu jednej decyzji PWITD w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania (ostatecznie PWITD umorzył postępowanie).

²⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 536.

Obie sprawy zakończone umorzeniem postępowania przez PWITD dotyczyły nałożenia kar pieniężnych na nadleśnictwa uznane za odpowiedzialne za dokonanie załadunku, który skutkował naruszeniem norm w zakresie dopuszczalnych parametrów pojazdu (decyzje dotyczące podmiotów dokonujących jego przewozu zostały utrzymane w mocy). W pierwszej sprawie WSA²⁷ za kluczowe uznał postanowienia umowy sprzedaży drewna, według której transport drewna oraz czynności załadunkowe miały być organizowane przez kupującego, na jego koszt i ryzyko. To kupujący w umowie oświadczył, że rzeczywista masa całkowita pojazdów, którymi będzie dokonywany transport drewna nie przekroczy wielkości dopuszczalnej w rozumieniu przepisów PRD, ustawy o transporcie drogowym i ustawy o drogach publicznych. Natomiast w drugiej sprawie (z analogicznym stanem faktycznym), rozpatrywanej po wydaniu wzmiarkowanego wyroku WSA, GITD uchylił decyzję PWITD i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

(akta kontroli str. 221-225, 236-269, 278-293)

2.4. Podstawą prowadzenia czynności kontrolnych na drogach były opracowywane w WITD miesięczne plany kontroli, sporządzane według zasad planowania kontroli ustalonych przez GITD²⁸. PWITD – odnosząc się do sposobu planowania kontroli ważeńiowych (okoliczności decydujących o wyborze miejsc patrołowania / kontrolowania) – poinformował, że *podczas planowania dyslokacji inspektorów pod uwagę brane są różne czynniki m.in. natężenie ruchu, rodzaj przewożonych towarów, a co za tym idzie zwiększone ryzyko wykonywania przewozu towarów z naruszeniem przepisów ustawy o transporcie drogowym czy też ustawy Prawo o ruchu drogowym. W związku z powyższym, czynności kontrolne najczęściej dokonywane są na punktach, gdzie jest największy ruch pojazdów ciężarowych tj. na drodze krajowej nr 8. Miejsca do kontroli uwzględniane są w grafikach pracy inspektorów (opracowywanych przez naczelników Wydziału Inspekcji) i zatwierdzanych następnie przez PWITD.*

(akta kontroli str. 147-152)

Analiza siedmiu miesięcznych planów kontroli z okresu objętego kontrolą²⁹, w kontekście uwzględnienia kontroli ważeńiowych na terenie miasta Białegostoku, wykazała, że:

- w planach na każdy z badanych miesięcy ujęto takie kontrole jako jedno z zadań doraźnych (przewidywanych do realizacji w związku z podstawowym rodzajem kontroli obejmujących: krajowy i międzynarodowy transport drogowy, przewóz osób, przewóz towarów niebezpiecznych, przewóz zwierząt itp.),
- w okresie objętym analizą (obejmującym łącznie 213 dni) zaplanowano kontrole wagowe na wszystkich trzech punktach kontrolnych do tego przystosowanych, tj. przy ulicy Gen. Wł. Andersa (z dwoma punktami) – kontrole w 62 dniach, a przy ul. Zabłudowskiej – kontrole w 38 dniach³⁰ (najwięcej kontroli zaplanowano w marcu 2018 roku, tj. odpowiednio 19 i 8 dni, a najmniej w lutym 2020 roku – 2 dni, gdyż w tymże miesiącu trwała akcja *ferie 2020* i realizowano szkolenia aplikantów),
- kontrole zaplanowano na dni robocze, w godzinach od 6:00 do 14:00 (albo od 7:00 do 15:00) lub od 14:00 do 22:00, a łączna liczba zmian wyniosła 67 przy ulicy Gen. Wł. Andersa i 40 przy ul. Zabłudowskiej (w siedmiu dniach zaplanowano prowadzenie kontroli w trakcie dwóch zmian na tym samym punkcie), przy czym liczba zmian obejmujących godziny dzienne w obu tych lokalizacjach wyniosła odpowiednio 33 i 21, a zmian częściowo obejmujących godziny nocne – 34 i 19,
- w większości przypadków (około 76%) zaplanowano prowadzenie kontroli w zespołach dwuosobowych,
- wykorzystanie sytemu preselekcji wagowej zaplanowano w czterech dniach, a w dwóch dniach – realizację kontroli wspólnie z Policją (udziału innych służb nie przewidziano).

(akta kontroli str. 203-212)

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie sygn. akt VI SA/Wa 1862/18 z dnia 18 stycznia 2019 r.

²⁸ Zarządzeniem Nr 28/2014 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 17 września 2014 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego (Dz.Urz. GITD z 2014 r. poz. 14 ze zm.).

²⁹ Analizie poddano plany na marzec, czerwiec i październik lat 2018–2019 i luty 2020 roku.

³⁰ Nie sumowano liczby dni, gdyż w niektórych dniach kontrole zaplanowane były w obu lokalizacjach.

W świetle analizy dokumentacji 15 kontroli ważeńiowych, w rezultacie których wydano decyzje o nałożeniu kar pieniężnych za przejazd pojazdów drogami w Białymstoku³¹:

- kontrole dotyczyły pojazdów przewożących ładunki (kruszywo do budowy drogi, żwir, piasek, materiał nasypowy, drewno, zrżyny tartaczne, deski, polana drewniane, pelet, baseny ogrodowe, przesyłki kurierskie) w 10 przypadkach w transporcie krajowym, a w pięciu – w transporcie międzynarodowym,
- pięć z 15 skontrolowanych pojazdów zostało doprowadzonych na punkt kontroli dostosowany do ważenia pojazdów w asyście pojazdu służbowego WITD (patrol mobilny, patrol motocyklowy), a jeden z pojazdów zatrzymał patrol Policji i skierował go na parking strzeżony w celu przeprowadzenia czynności kontrolnych przez WITD (był to jedyny odnotowany przypadek współpracy WITD z innymi jednostkami w zakresie ważeń pojazdów w Białymstoku),
- kontrole przeprowadzono na wagach posiadających aktualne legalizacje,
- udokumentowane rozpoczęcie kontroli mieściło się w godzinach od 9:05 do 18:07, w dokumentacji kontroli nie odnotowano czy ich podjęcie wiązało się z wykorzystaniem danych systemu preselekcji wagowej,
- stwierdzone przekroczenia dopuszczalnych norm w zakresie masy całkowitej pojazdów wynosiły od 0,3 t do 10,5 t, a w zakresie nacisków osi od 0,2 t do 3,5 t,
- w rezultacie stwierdzonych naruszeń wydano 19 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych, co szerzej opisano w pkt. 2.3.1 i 2.3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 213-220)

2.5.1. W okresie objętym kontrolą WITD przeprowadził łącznie 288 kontroli ważeńiowych pojazdów poruszających się w Białymstoku (w tym 172 kontrole pojazdów o dmc do 3,5 t i 116 kontroli pojazdów o dmc powyżej 3,5 t), co stanowiło 10,5% takich kontroli wykonanych na terenie województwa podlaskiego.

W latach 2018–2019 i w I kwartale 2020 roku, przeprowadzono kolejno 181, 101 i 6 z tych kontroli, a ich udział w takich kontrolach ogółem na terenie województwa podlaskiego sukcesywnie malał, z 13,5% w 2018 roku do 8,6% w 2019 roku i 2,7% w I kwartale 2020 roku. Odpowiednio:

- 99, 70 i trzy z tych kontroli dotyczyło pojazdów o dmc do 3,5 t,
- 82, 31 i trzy z tych kontroli dotyczyło pojazdów o dmc powyżej 3,5 t.

W 2019 roku znacząco zmniejszyła się – w odniesieniu do poprzedniego roku – liczba kontroli ważeńiowych pojazdów o dmc powyżej 3,5 t na terenie miasta Białegostoku, tj. o 62% (z 82 do 31 kontroli). Natomiast w skali województwa podlaskiego o 28% (z 415 do 299 kontroli). Odnosząc się do tej kwestii PWITD stwierdził, że RPK [...] przewidują realizację 12% kontroli ważeńiowych. Plan nie przewidywał rozróżnienia na miejsce ważenia – miasto – powiat – droga krajowa – droga wojewódzka – droga gminna itd. Kontrole odbywają się na terenie całego województwa – szczególnie przy głównych trasach komunikacyjnych [...]. W 2018 roku WITD zrealizował 121%, a w 2019 r. ponad 100% kontroli zaplanowanych w RPK.

Z obserwacji zapisów systemu preselekcji zlokalizowanego w Białymstoku wynikało, że pojazdy ponadgabarytowe stanowiły nieznaczny odsetek wszystkich pojazdów ciężarowych. RPK dopuszczał natomiast ważenie pojazdów ciężarowych o dmc do 3,5 t, które przeciążone stanowiły zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a przekraczając masę 3,5 t stanowiły również o nieuczciwej konkurencji w stosunku do przewoźników (konieczność uzyskania licencji przez przedsiębiorcę, odpowiedniej kategorii prawa jazdy przez kierowcę, zainstalowanie tachografu w pojeździe itp.). Powyższe było przyczyną zwiększenia kontroli pojazdów o dmc poniżej 3,5 t. kosztem kontroli

³¹ Najwyższa kara (łącznie 18.000 zł) została nałożona po kontroli pojazdu przewożącego baseny ogrodowe z Litwy do Austrii, którego masa i naciski osi mieściły się w dopuszczalnych normach, ale stwierdzono przekroczenie jego szerokości o 1,07 m (15.000 zł kary). Ponadto nałożono 3.000 zł kary za brak wymaganej liczby pojazdów pilotujących (jeden przy wymaganych dwóch pojazdach). Pojazd ten zatrzymał patrol Policji i skierował go na parking strzeżony w celu wykonania czynności kontrolnych przez WITD.

pojazdów „dużych”. Biorąc pod uwagę zaawansowanie wykonania planu nasz Inspektorat zrealizował postawione przed nim zadania. (akta kontroli str. 200-201, 357-365)

Zdaniem NIK, na zmniejszenie liczby kontroli pojazdów o dmc powyżej 3,5 t w 2019 roku mógł mieć wpływ wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21 marca 2019 r. w sprawie C-127/17, dotyczący kwestii przekroczenia przez pojazdy ciężarowe nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t³².

2.5.2. Kontrole ważeń były wykonywane tylko w dni robocze, przy tym w godzinach 8–16 przeprowadzono 248 kontroli, a pozostałe 40 kontroli – w godzinach 16–22 (do takiej najpóźniejszej godziny planowano prowadzenie kontroli). Odnosząc się do kwestii niewykonywania kontroli ważeń w dni wolne od pracy PWITD stwierdził m.in., że RPK obejmują wiele segmentów przewozów drogowych³³. Od ponad 10 lat, zgodnie z poleceniem GITD, inspektorzy wysyłani są do wykonywania czynności w zakresie kontroli zezwoleń u przewoźników spoza Unii Europejskiej na terenie byłego przejścia granicznego w Budzisku (inspektorzy z Białegostoku w soboty, niedziele). W WITD na terenie miasta Białegostoku [...] kontrole drogowe wykonuje 10 inspektorów [...]. Kontrole wykonywane są nie tylko w mieście, a głównie przy najważniejszych szlakach tranzytowych biegnących przez województwa podlaskie, po których poruszają się pojazdy należące do przewoźników zagranicznych (RPK przewiduje sprawdzenie co najmniej 80% samochodów zagranicznych z ogólnej liczby kontroli). W związku z koniecznością realizacji ... wymienionych parametrów oraz zadań, obecny stan osobowy pozwala jedynie na realizację kontroli ważeń określonych w RPK. Inspekcja Transportu Drogowego – w odróżnieniu od Policji – nie posiada struktur powiatowych i miejskich, głównie z uwagi na bardzo mały stan kadrowy nie pozwalający na obsadzenie jednostek we wszystkich powiatach i miastach na prawach powiatu, których obszar działania ograniczałby się wyłącznie do jednego powiatu. Dokonywanie kontroli ważeń w dni wolne od pracy możliwe będzie po diametralnym zwiększeniu stanu osobowego inspektorów. (akta kontroli str. 200, 357-365)

Według informacji WITD, z wykorzystaniem wskazań systemu preselekcji wagowej w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 96 (w tym 82 w 2018 roku i 14 w 2019 roku) z ogółem 288 kontroli ważeń na terenie miasta Białegostoku. W dokumentacji przeprowadzonych kontroli nie odnotowywano czy kontrolę przeprowadzono z wykorzystaniem systemu preselekcji. PWITD stwierdził, że Inspektorzy WITD podczas wykonywania czynności kontrolnych w zakresie ważenia pojazdów, na punktach kontrolnych usytuowanych przy ulicach Zabłudowska i Andersa, korzystają ze wskazań systemu preselekcji. Po dokonaniu ważenia pojazdu, kontrolujący sporządza protokół kontroli. Wzór wymienionego dokumentu nie przewiduje wypełnienia przez inspektora rubryki, która zawierałaby zapis dotyczący wag preselekcyjnych. Na potrzeby kontroli NIK liczbę kontroli opracowano na podstawie planów pracy inspektorów transportu drogowego oraz danych z systemu Support (są to dane obejmujące ogólną liczbę wykonanych kontroli ważeń na punkcie kontrolnym, dla którego danego dnia uwzględniono kontrole z wykorzystaniem systemu preselekcji). (akta kontroli str. 200, 357-365)

³² TSUE orzekł, że nakładając na przedsiębiorstwa transportowe wymóg posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się po niektórych drogach publicznych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie przepisów art. 3 i 7 dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/719 z dnia 29 kwietnia 2015 r., w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy 96/53. Ministerstwo Infrastruktury poinformowało, że – w związku z tym wyrokiem – w praktyce organy krajowe nie mogą stosować przepisów krajowych uznanych za niezgodne z prawem unijnym, a także muszą podjąć wszelkie środki w celu zagwarantowania prawidłowego stosowania prawa unijnego. Tym samym wyrok TSUE powinien skutkować zakazem stosowania kwestionowanych przepisów krajowych. Ministerstwo wskazało, że od dnia jego wydania przejazd pojazdu o nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t, po wszystkich drogach publicznych w Polsce, nie wymaga uzyskania zezwolenia na przejazd pojazdu nienormalnego. Od tego dnia nie mogą być nakładane kary za przejazd pojazdu o nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t (<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-unii-europejskiej-z-21-marca-2019-r.>).

³³ Do realizacji w szczególności wyznaczano kontrole: 13% przewozów osób, 2% przewozów taksówkami, 12% ważenia pojazdów (w 2020 r. 6% pojazdy powyżej 3,5 t oraz 6% pojazdy poniżej 3,5 t), 1% kontroli emisji spalin, 8% przewóz towarów niebezpiecznych, 1,2% przewozów zwierząt, 1% przewozów odpadów, 1% rodzaju paliwa znajdującego się w zbiornikach paliwa, 2% kontroli szybko psujących się artykułów żywnościowych.

W trakcie kontroli NIK, WITD nie miał dostępu do systemu preselekcji wagowej przy Al. 1000-lecia Państwa Polskiego z powodu jego awarii (ostatnie dane zarejestrowano 17 lutego 2020 r.). Okresowo funkcjonowała preselekcja przy ul. Zabłudowskiej, w związku z czym poddano analizie dane dotyczące 38 kolejnych z 332 pojazdów zarejestrowanych przez system w dniach 4-6 maja 2020 r.³⁴ w zakładce „masa” (w której powinny znaleźć się pojazdy wskazane przez system do ewentualnej kontroli masy i nacisków osi). Z analizy wynikało, że do takiej kontroli potencjalnie kwalifikowały się dwa pojazdy: [1] pojazd przewożący drewno (dmc 40t), którego zarejestrowana waga wynosiła 46,6 t, ale bez przekroczenia nacisku osi (m.in. w celu sprawdzenia dokumentu przewozowego), [2] pojazd o zarejestrowanej wadze 43,39 t, bez przekroczenia nacisku osi, do sprawdzenia dokumentu przewozowego i gabarytów (szerokości). Z pozostałych 36 pojazdów:

- w 10 przypadkach zarejestrowane parametry nie wykraczały poza dopuszczalne normy albo wykraczały minimalnie poza normy, ale mieściły się w granicach tolerancji błędu pomiaru, przy tym dwa z nich dotyczyły pojazdów z cysternami (wystąpiły przekroczenia nacisków pojedynczych osi istotnie różniące się od nacisków na pozostałych osiach, co mogło wskazywać na hamowanie pojazdu), a pięć – przewozu materiałów sypkich albo drewna³⁵,
- w 26 przypadkach wystąpiły błędy w zarejestrowanych danych, poczynając od braku zdjęcia zarejestrowanego pojazdu (dwa przypadki) lub jego numeru rejestracyjnego (siedem przypadków) i bardziej istotne, uniemożliwiające prawidłową ocenę, a nawet dyskwalifikujące wykorzystanie zarejestrowanych danych, tj.: [a] niesklasyfikowanie zarejestrowanego pojazdu, tj. brak zaliczenia do pojazdów o dmc 3,5 t albo dmc 40 t (12 pojazdów), nieprawidłowe zaklasyfikowanie do rodzaju pojazdu (cztery pojazdy), błędne wykazanie liczby osi pojazdu (15 pojazdów), błąd sumowania wagi (pięć pojazdów), nierealne – zawyżone wartości wagi pojazdu (12 pojazdów) lub nacisków niektórych jego osi (13 pojazdów).

W niektórych przypadkach dla jednego pojazdu występowało kilka błędnych wskazań. Np. zarejestrowano [1] motocykl jako pojazd o dmc 40 t (ciężarowy z przyczepą) o wadze 34,16 t, długości 18,7 m, z pięcioma osiami (z dopuszczalnymi naciskami osi), [2] pojazd ciężarowy o dmc 40 t zakwalifikowano jako pojazd o dmc 3,5 t z wagą 12,53 t [3] pojazd ciężarowy bez zaklasyfikowania ze względu na dmc, z zarejestrowaną wagą 9,48 t, jako sześciosiowy (zamiast faktycznych pięciu osi) i nierealnym naciskiem jednej osi – 267,2 t, [4] pojazd typu bus bez zaklasyfikowania ze względu na dmc, zarejestrowany z wagą 2,46 t oraz pięcioma osiami (zamiast dwóch), których naciski miały wynosić m.in. 20,7 t i 276,2 t, [5] pojazd dostawczy bez zaklasyfikowania ze względu na dmc, zarejestrowany z wagą 291,65 t oraz trzema osiami (zamiast dwóch) i naciskiem jednej z tych osi 290,2 t, [6] samochód osobowy bez zaklasyfikowania ze względu na dmc, zarejestrowany z wagą 286,7 t oraz trzema osiami (zamiast dwóch) i naciskiem jednej z tych osi 278,1 t, [7] samochód dostawczy z odsoniętą pustą częścią ładunkową zakwalifikowany do pojazdów o dmc 40 t (samochód ciężarowy z naczepą), zarejestrowany z wagą 37,39 t oraz czterema osiami (zamiast dwóch) i naciskami osi m.in. 14,2 t i 19,4 t.

(akta kontroli str. 112-118, 304-317)

WITD już wcześniej informował zarządcę dróg o mankamentach w funkcjonowaniu systemu preselekcji wagowej przy ul. Zabłudowskiej, co szerzej opisano w pkt. 2.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. PWITD – odnosząc się do przydatności systemów preselekcji i możliwości z nich korzystania – stwierdził, że *systemy te, obok wykonywania kontroli ważeńiowych, spełniają bardzo ważne zadanie jakim jest prewencja. Przewoźnicy mając świadomość tego, że ich pojazdy mogą być „wychwycone” ze wskazań preselekcyjnych do ważenia administracyjnego przewożą w większości towary zgodnie z obowiązującym prawem. Sama idea systemu wag preselekcyjnych jest słuszna. Niestety wielokrotnie*

³⁴ Analizie poddano wszystkie zarejestrowane przypadki z 4 i 5 maja 2020 r. (odpowiednio 11 i siedem) oraz 20 z 312 zarejestrowanych rekordów z 6 maja 2020 r.

³⁵ Według art. 140aa ust. 4 pkt 2 PRD, nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 i ust. 1a pkt 1, wobec podmiotu wykonującego przejazd, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli rzeczywista masa całkowita pojazdu nienormalnego nie przekracza dopuszczalnej wielkości lub wielkości określonej w zezwoleniu, o którym mowa w art. 64 ust. 1 pkt 1, a przekroczenie dotyczy wyłącznie nacisku osi pojazdu w przypadku przewozu ładunków sypkich oraz drewna.

systemy te błędnie wskazują wagę pojazdów. Wyniki z ważenia administracyjnego wielokrotnie nie potwierdzają wskazań sytemu. Powstają błędy spowodowane być może zmianami pogody, stanu nawierzchni drogi itp. Nie jest prowadzony rejestr dotyczący awaryjności systemów preselekcji. W bieżącym roku remontowany jest system wag zlokalizowanych przy Al. 1000-lecia PP. [...] inspektorzy WITD posiadali nieprzerwany dostęp i wykorzystywali systemy preselekcyjne zlokalizowane na terenie miasta Białegostoku. Nie występowały problemy spowodowane niską stabilnością łączy internetowych i ograniczonego dostępu do internetu. Inspektorzy nie mogli wykorzystywać systemów preselekcji w przypadku, gdy systemy nie działały. (akta kontroli str. 357-365)

2.6. W latach 2018–2020 (I kwartał), współpraca WITD z Prezydentem Białegostoku (zarządcą dróg objętym równolegle prowadzoną kontrolą NIK) ograniczyła się do:

[A] Zgłoszenia w 2018 roku przez WITD problemów z funkcjonowaniem systemów preselekcji: [a] przy Al. 1000-lecia Państwa Polskiego – rejestrowanie jedynie numerów rejestracyjnych pojazdów, brak informacji o prędkości pojazdu, jego długości i masie rzeczywistej [b] przy ul. Zabłudowskiej – rejestrowanie w zakładce „masa” pojazdów członowych pięcioosiowych lub sześćoosiowych o liczbie osi – według systemu – osiem, dziewięć, których masa została znacznie przekroczona, co nie było zgodne ze stanem faktycznym. Z otrzymanej odpowiedzi wynikało, że usterki pierwszego z tych systemów zostały usunięte, a wyniki drugiego z tych systemów (wykonanego w klasie B10) są zależne od wielu czynników (m.in. temperatury, sposobu jazdy, prędkości), a problem wykazywania większej ilości osi „jest najprawdopodobniej skutkiem hamowania pojazdów przejeżdżających przez czujniki”.

[B] Zapytania zarządcy dróg (23 marca 2020 r.) – w związku z uszkodzeniem elementów pomiarowych obu wag preselekcyjnych – o częstotliwość wykorzystywania tych urządzeń w działaniach WITD. PWITD poinformował o regularnym prowadzeniu kontroli m.in. pojazdów ponadnormatywnych i o tym, że „nie są prowadzone odrębne statystyki wykorzystania preselekcji”. Wskazał na wielokrotne wcześniejsze sygnalizowanie niesprawności preselekcji przy ul. Zabłudowskiej i znacznych rozbieżności wskazań systemu do wartości uzyskiwanych podczas procedury ważeniu administracyjnego wagami przenośnymi. Natomiast preselekcja przy Al. 1000-lecia Państwa Polskiego – w jego ocenie – „po początkowych problemach rozruchowych” stanowiła „praktyczne i skuteczne narzędzie stosowane regularnie w [...] działalności preselekcjonowania pojazdów do szczegółowych czynności kontrolnych”. PWITD podniósł, że wskazane byłoby naprawienie obu systemów preselekcji i ujednoczenie ich do sprawdzonego i skutecznie działającego systemu przy Al. 1000-lecia Państwa Polskiego.

[C] Wystąpienia (23 kwietnia 2020 r.) PWITD o adaptację stanowisk ważenia pojazdów (dostosowanie wymiarów korytek do wymiarów nowych wag), w sposób umożliwiający stosowanie metod ważenia statycznego – wagami SAW 10C/III i pojazdów w ruchu – wagami WWS³⁶ (o wysokości pojedynczej platformy ważącej wynoszącej odpowiednio 39 cm i 58 cm). (akta kontroli str. 343-356)

Zaistniałe w latach wcześniejszych przypadki współpracy z zarządcą dróg w Białymstoku dotyczyły:

- uzgodnień warunków technicznych i lokalizacji wagi preselekcyjnej przy Al. 1000-lecia Państwa Polskiego w ciągu drogi krajowej nr 8 (w 2013 roku);
- zgłaszania przez WITD problemów z funkcjonowaniem bądź niefunkcjonowaniem przez okres kilku miesięcy w 2015 roku systemu preselekcji przy ul. Zabłudowskiej, np.: rejestrowanie przez system pojazdów o liczbie osi większej niż to jest w rzeczywistości oraz o nacisku osi rzędu 200-300 t, co stanowiło „zdecydowaną większość wszystkich rekordów”, nierejestrowanie numerów rejestracyjnych, nieprawidłowe kwalifikowanie pojazdów przekraczających dopuszczalną wysokość, nierejestrowanie przez system żadnych rekordów przez okres około jednego miesiąca na przełomie maja i czerwca, niemożliwość zalogowania się do systemu w listopadzie

³⁶ W takie wagi WITD ma być wyposażone w ramach realizacji przez GITD projektu pn. „Wzmocnienie potencjału Inspekcji Transportu Drogowego”.

i grudniu (według odpowiedzi zarządcy dróg doszło do rozległej awarii, m.in. przecięto światłowód łączący system wagi z punktem ważenia);

- zgłaszania przez WITD problemów z funkcjonowaniem systemów preselekcji w 2016 roku: [a] przy Al. 1000-lecia Państwa Polskiego – wykazywanie dużych różnic pomiędzy wskazaniem systemu a rzeczywistą wagą stwierdzoną podczas ważenia pojazdów, np. pojazd według wskazań systemu miał ważyć 43.170 kg, a wynik ważenia wynosił 39.200 kg (problem sygnalizowany w czerwcu i lipcu – według odpowiedzi w sierpniu podjęto „prace kalibracyjne”), [b] przy ul. Zabłudowskiej – rejestrowanie w zakładce „masa” pojazdów osobowych oraz motocykli, pojazdów członowych pięciosiowych o liczbie osi – według systemu – osiem, dziewięć lub więcej, a w sierpniu kolejny przypadek nierejestrowania żadnych rekordów (odnośnie tej lokalizacji podobne problemy zgłaszano także w 2017 roku).

Pismem z 6 października 2017 r. Urząd Miejski w Białymstoku – odpowiadając na wniosek o naprawę systemu preselekcji – poinformował, że w wyniku sprawdzenia systemu przy ul. Zabłudowskiej stwierdzono, iż „*błędne wskazania wagi stanowią 2,0% wszystkich sprawdzanych pojazdów*”, system „*posiada margines błędnych odczytów. Są one skutkiem m.in. zmiennych warunków ruchu, warunków atmosferycznych oraz zachowań kierowców. Waga [...] została wybudowana w klasie B10 co oznacza, że 90% wykrytych pojazdów jest ważonych prawidłowo. W związku z tym nie przewiduje się w najbliższym czasie prowadzenia prac naprawczych*”.

(akta kontroli str. 324-342)

W świetle przedłożonej dokumentacji i wyjaśnień PWITD dotyczących współpracy z zarządcą dróg w Białymstoku:

- po interwencjach WITD w sprawie niesprawności systemów wag preselekcyjnych, *przeważnie były one przywracane do sprawności*,
- nie przeprowadzono kontroli ważeniowych w mieście na zlecenie zarządcy drogi,
- użytkowane punkty kontroli dostosowane do ważenia pojazdów nie wymagały remontów (były oddane do użytkowania w latach 2012-2013), przy czym zaszła potrzeba adaptacji stanowisk ważenia pojazdów do nowych wag, które WITD ma otrzymać (wnioskowano o to pismem z 23 kwietnia),
- PWITD nie zgłaszał zarządcy potrzeby w zakresie wyznaczenia i organizacji nowych miejsc do przeprowadzania kontroli ważeniowych, uznając że ilość miejsc przystosowanych do ważenia i kontroli pojazdów jest wystarczająca, przy czym – według wyjaśnienia PWITD – oczekiwano na oddanie do użytkowania punktów kontrolnych zlokalizowanych przy ulicy Ciołkowskiego, ale nie podejmowano żadnych działań w tym zakresie (co szerzej opisano w pkt. 1.5 wystąpienia pokontrolnego),
- nie organizowano spotkań przedstawicieli WITD i zarządcy dróg (dotyczących np. uzgadniania planów kontroli), gdyż *Urząd Miejski i jego przedstawiciele nie zgłaszali potrzeby organizacji spotkań w zakresie uzgadniania planów kontroli*.

Jednym z powodów ograniczonej współpracy WITD z zarządcą dróg w Białymstoku mogło być niesformalizowanie zasad takiej współpracy. PWITD wyjaśnił, że *przedstawiciele miasta nie występowali o podpisanie jakiegokolwiek umowy formalizującej współpracę chociażby w zakresie użytkowania systemów wag preselekcyjnych. [...] czynności kontrolne dokonywane przez inspektorów WITD odbywają się na terenie całego województwa podlaskiego, realizacja RPK na dany rok nie dotyczy tylko terenu miasta, ale kontroli na wszelkiego rodzaju drogach i w różnych lokalizacjach*.

(akta kontroli str. 324-365)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

WITD zrealizował założenia RPK i zgodnych nimi Kierunków działania WITD w zakresie liczby kontroli masy i nacisków osi na terenie województwa podlaskiego. W planach WITD uwzględniono prowadzenie kontroli ważeniowych na terenie Białegostoku, a zrealizowanymi kontrolami mas nacisków osi objęto zarówno pojazdy dostawcze o dmc powyżej 3,5 t, jak też do 3,5 t. Kontrole te wykonywano na wagach posiadających aktualne legalizacje. Prawidłowo egzekwowano kary wynikające z decyzji administracyjnych wydanych za przejazd pojazdami przeciążonymi. Ze względu na szeroki zakres zadań realizowanych na obszarze całego

województwa oraz ograniczenia kadrowe WIDT nie był w stanie zapewnić ciągłości kontroli ważeńowych przeprowadzanych na terenie miasta. Współpraca pomiędzy WITD a zarządcą dróg w Białymstoku ograniczyła się do korespondencji w sprawie problemów z prawidłowym funkcjonowaniem systemów preselekcji wagowej i wniosku o dostosowanie stanowisk ważenia do nowego rodzaju wag. W konsekwencji, przez okres pięciu lat od wybudowania, nie wykorzystywano do ważenia pojazdów dwóch miejsc kontroli.

IV. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

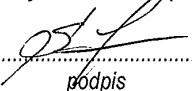
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Białystok, 24 czerwca 2020 r.

Kontroler:
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
pódpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


.....
pódpis