



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

FK-VI.1611.3.2017

Olsztyn, 7 grudnia 2017 r.

**Szanowny Pan**  
**Arkadiusz Brzozowski**  
**Warmińsko-Mazurski**  
**Wojewódzki Inspektor**  
**Transportu Drogowego**  
**ul. Dworcowa 60**  
**10-437 Olsztyn**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

### **Wystąpienie pokontrolne**

Kontrolę przeprowadzono w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie, ul. Dworcowa 60, 10-437 Olsztyn, NIP: 7393271891, REGON: 511440344.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- **Iwona Zajac** – inspektor wojewódzki – przewodnicząca zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.902.2017 z dnia 27 września 2017 r.;
- **Joanna Sikora** – inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.903.2017 z dnia 27 września 2017 r.;
- **Anna Raczkowska** – starszy inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.904.2017 z dnia 27 września 2017 r.;
- **Marcin Kłobuszewski** - inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego; upoważnienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK-VI.0030.905.2017 z dnia 27 września 2017 r.

*[akta kontroli str. 13-20]*

Kontrolę przeprowadzono w dniach: 3-13 października 2017 r, co zostało odnotowane w Książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 2.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.), w związku z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą o finansach publicznych”.

Przedmiotem kontroli była ocena prowadzonej przez jednostkę działalności w zakresie dotyczącym planowania, realizacji oraz sprawozdawczości budżetu w układzie zadaniowym, a także działań mających na celu zapewnienie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

*[akta kontroli str. 5-12]*

Okres objęty kontrolą – lata 2015 - 2016.

Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki ocenia się **pozytywnie z uchybieniami**.

## **I. INFORMACJE OGÓLNE**

Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Olsztynie, zwany dalej: „WITD”, jest jednostką budżetową wchodzącą w skład rządowej administracji zespolonej w województwie warmińsko-mazurskim, podlegającą zwierzchnictwu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

Kierownikiem WITD jest Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, zwany dalej: „Wojewódzkim Inspektorem”, który jest dysponentem III stopnia środków budżetowych Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

W okresie objętym kontrolą oraz w dniu kontroli funkcje kierownicze pełniły następujące osoby:

- Pan Arkadiusz Brzozowski, powołany na stanowisko Warmińsko-Mazurskiego Inspektora Transportu Drogowego pismem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17 września 2014 r., znak: OK-III.0040.6.2014;
- Pan Ryszard Płoski, powołany na stanowisko Zastępcy Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dniem 1 sierpnia 2016 r. pismem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 1 sierpnia 2016 r., znak: OK-III.0040.10.2016;
- Pan Mariusz Romanik, powołany na stanowisko Zastępcy Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dniem 10 czerwca 2013 r. pismem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 10 czerwca 2013 r., znak: OK-III.1120.3.2013. Odwołany ze stanowiska z dniem 29 lipca 2016 r. pismem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 lipca 2016 r., znak: OK-III.0040.9.2016.

*[akta kontroli str. 23-26]*

WITD realizował w latach 2015 - 2016 wydatki kwalifikowane do funkcji **19 „Infrastruktura Transportowa,”** określonej w zał. Nr 67 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów

opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. z 2014 r., poz. 825) oraz w zał. Nr 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. z 2015 r., poz. 955).

## **II. PROCEDURY REGULUJĄCE TEMATYKĘ BUDŻETU ZADANIOWEGO**

W okresie objętym kontrolą (lata 2015-2016) zagadnienia związane z planowaniem oraz realizacją budżetu w układzie zadaniowym były uregulowane w nw. zarządzeniach wewnętrznych:

- 1) Zarządzenie nr 7/2014 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 29 stycznia 2014 roku w sprawie ustalenia zasad (polityki rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie;
- 2) Zarządzenie nr 3/2015 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 16 czerwca 2015 roku w sprawie ustalenia procedur określających sposób monitorowania wykonywania realizacji zadań i realizacji wydatków w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie;
- 3) Zarządzenie nr 5/2016 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 27 czerwca 2016 roku w sprawie ustalenia zasad (polityki rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie;
- 4) Zarządzenie nr 8/2015 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 10 grudnia 2015 roku w sprawie ustalenia procedur określających sposób monitorowania wykonywania realizacji zadań i realizacji wydatków w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie;
- 5) Zarządzenie nr 2/2016 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 29 lutego 2016 roku w sprawie ustalenia procedur określających sposób monitorowania wykonywania realizacji zadań i realizacji wydatków w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie;

W wyniku analizy ww. dokumentacji oraz na podstawie ustaleń dokonanych w trakcie kontroli stwierdzono, że procedury w powyższym zakresie są opracowane zgodnie zobowiązującymi przepisami prawa.

Stwierdzono natomiast, że w 2015 r. z opóźnieniem dokonano aktualizacji procedury dotyczącej monitorowania wykonywania zadań i realizacji wydatków w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie.

W związku z powyższym skierowano do Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Olsztynie zapytanie dotyczące przyczyn opóźnienia aktualizacji ww. procedury.

Z wyjaśnień kierownika kontrolowanej jednostki wynika, że od stycznia 2015 roku do dnia zaktualizowania zarządzenia, mierniki wykonania zadań wykonywane były zgodnie z przyjętymi przez rząd i przekazanymi przez urząd wojewódzki wytycznymi. Powyższe wiąże się z faktem, że od momentu wprowadzenia mierników nie pojawiły się żadne

wytyczne od organów nadzorujących wskazaną tematykę, dotyczące konieczności zawierania w aktach wewnętrznych poszczególnych instytucji (zobligowanych do wdrożenia mierników) wprowadzanych do funkcjonowania nowych mierników. Wobec braku szczegółowych wytycznych w tym zakresie (których przekazania oczekiwano z poziomu GITD lub UW), mając na uwadze nieznaną tematykę nowego podejścia do zarządzania budżetem, podjęto decyzję o niezmiennianiu obowiązującego zarządzenia z 2013 r. (którego powstanie było własną inicjatywą Inspektoratu) i prowadzeniu sprawozdawczości dwutorowo, w oparciu o aktualne wytyczne (w wersji papierowej) oraz w oparciu o obowiązujące w WITD zarządzenie z 2013 roku (w wersji elektronicznej). Decyzję taką podjęto mając na uwadze ciągle zmiany w tym zakresie jakie zachodziły na poziomie Ministerstwa Finansów. Taki stan rzeczy trwał do wydania nowego zarządzenia w czerwcu 2015 roku. Na początku maja 2015 roku, po dokonaniu ponownie przez kierownika jednostki i osoby kierujące poszczególnymi komórkami WITD Olsztyn przeglądu zarządzeń w tym zakresie podjęto decyzję o dokonaniu aktualizacji zarządzenia z 2013 roku. Decyzję taką podjęto pomimo braku jakichkolwiek wytycznych wskazujących na konieczność regulowania tej tematyki w formie zarządzenia.

Odnosząc się do wyjaśnień Warmińsko-Mazurskiego Inspektora Transportu Drogowego należy zauważyć, że zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych, celem kontroli zarządczej jest m.in. zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Wobec powyższego, aby zapewnić sprawne działanie kontroli zarządczej, jak również skutecznej i efektywnej realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, niezbędne jest opracowanie i bieżąca aktualizacja przez jednostkę wewnętrznych procedur, które powinny być dostosowane do specyficznych jej potrzeb. Należy mieć również na uwadze, że posiadanie przez jednostkę aktualnych procedur zapewnia jej pracownikom wiedzę pozwalającą skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania związane z planowaniem i wykonywaniem budżetu w układzie zadaniowym oraz monitorowaniem realizacji celów.

Brak aktualizacji ww. procedury wewnętrznej skutkował brakiem obowiązujących zasad monitorowania w ww. okresie zasad monitorowania wykonywania zadań i realizacji wydatków w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie.

Odpowiedzialnym za powstanie ww. uchybienia jest Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Olsztynie.

*[akta kontroli str. 49-50, 90-101, 231-283]*

Reasumując, działalność jednostki w zakresie procedur regulujących tematykę budżetu zadaniowego ocenia się **pozytywnie z uchybieniami**.

### **III. PLANOWANIE W UKŁADZIE ZADANIOWYM**

#### **3.1. Zgodność mierników z wytycznymi do noty budżetowej**

W okresie objętym kontrolą WITD realizował wydatki kwalifikowane do funkcji **19 „Infrastruktura transportowa”**, która to funkcja realizowana była poprzez 1 zadanie, 1 podzadanie i 1 działanie, co przedstawiało się w następujący sposób:

— w 2015 r.

**zadanie 19.1. W – Wspieranie transportu drogowego**

cel: osiągnięcie poprawy bezpieczeństwa przy wykonywaniu transportu drogowego, przestrzegania przepisów w transporcie drogowym oraz bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego;

miernik: nie dotyczył WITD;

**podzadanie 19.1.4. W – Bezpieczeństwo użytkowników sieci drogowej**

cel: poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego;

miernik: stosunek liczby przeprowadzonych kontroli drogowych do liczby zaplanowanych kontroli drogowych;

**działanie 19.1.4.1. W – Nadzór nad bezpieczeństwem transportu drogowego**

cel: poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego;

miernik: stosunek liczby przeprowadzonych kontroli drogowych do liczby zaplanowanych kontroli drogowych.

— w 2016 r.

**zadanie 19.1. W – Transport drogowy**

**podzadanie 19.1.2. W – Bezpieczeństwo użytkowników sieci drogowej**

cel: poprawa bezpieczeństwa i zapewnienie przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego;

miernik: stosunek liczby kontroli w których wykryto nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli ogółem (w szt./szt.);

**działanie 19.1.2.1. W – Nadzór nad bezpieczeństwem ruchu i transportu drogowego**

cel: zapewnienie efektywnego wykonywania nadzoru nad bezpieczeństwem transportu drogowego;

miernik: stosunek liczby przeprowadzonych kontroli do liczby inspektorów transportu drogowego (w szt.1 os.; w szt., os.).

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż cele zostały sformułowane przez dysponenta zgodnie z wytycznymi do not budżetowych, gdyż były one: **istotne, precyzyjne, spójne, mierzalne, określone w czasie oraz realistyczne.**

Zgodnie z wytycznymi do not budżetowych opracowano również mierniki, tj.:

- 1) na rok 2015 dla zadania, podzadania i działania, jednostka opracowała po jednym mierniku; na rok 2016 dla podzadania i działania, jednostka opracowała również po jednym mierniku,
- 2) opracowane mierniki umożliwiały rzetelne i obiektywne określanie stopnia realizacji celów, a sposób ich użycia był efektywny, bowiem opierał się na już funkcjonującej sprawozdawczości oraz danych opracowywanych przez jednostkę i nie wiązał się z kosztami związanymi wyłącznie z ich użyciem na potrzeby budżetu zadaniowego,

- 3) są spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym,
- 4) zdefiniowane zostały w sposób umożliwiający ciągłość pomiaru w wieloletniej perspektywie,
- 5) każdorazowo miernik na podzadaniu i działaniu mierzył to, na co jednostka realizująca podzadanie/działanie ma wpływ,
- 6) w roku 2015 miernik na zdaniu został ustalony przez Ministerstwo Finansów w rozporządzeniu - nocie budżetowej (od 2016 r. wojewodowie nie wykazują mierników na poziomie zadania),
- 7) sprawozdanie z wykonania wartości docelowych mierników zostało dokonane w terminach wynikających z przepisów dotyczących sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

*[akta kontroli str. 103-132]*

### **3.2. Główne uwarunkowania realizacji zadania, podzadania i działania**

Podstawowe zadania realizowane przez WITD w Olsztynie określone zostały w art. 50 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1907). W myśl ust. 1 ww. artykułu, do zadań Inspekcji należy kontrola w zakresie:

- a) przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego, o których mowa w art. 4 pkt 22 ustawy o transporcie drogowym,
- b) przestrzegania przepisów ruchu drogowego w zakresie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym,
- c) przestrzegania szczegółowych zasad i warunków transportu zwierząt,
- d) wprowadzonych do obrotu ciśnieniowych urządzeń transportowych pod względem zgodności z wymaganiami technicznymi, dokumentacją techniczną i prawidłowością ich oznakowania, w zakresie określonym w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych,
- e) rodzaju używanego paliwa,
- f) dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego,
- g) przestrzegania czasu pracy:
  - przedsiębiorców osobiście wykonujących przewozy drogowe,
  - osób niezatrudnionych przez przedsiębiorcę, lecz osobiście wykonujących przewozy drogowe na jego rzecz

Powyższe zadanie zostało zawarte w Regulaminie Organizacyjnym jednostki, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 20/2014 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Olsztynie. Zgodnie z § 19 ust. 1 ww. regulaminu, przedmiotowe zadanie zostało przypisane do zakresu działania Wydziału Inspekcji, do którego należy również m.in.: prowadzenie postępowań administracyjnych i wydawanie rozstrzygnięć na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie naruszeń stwierdzonych w wyniku kontroli, prowadzenie czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenie oraz kierowanie do sądów wniosków o ukaranie lub nakładanie grzywien w drodze mandatów karnych.

Na główne uwarunkowania realizacji zadania, podzadania i działania, jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, składają się czynniki zewnętrzne i wewnętrzne:

- a) czynniki zewnętrzne: plany kontroli ustalane i przekazywane do realizacji przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: GITD), w tym zarządzane akcje kontrolne ukierunkowane na konkretne typy i rodzaje przewozów np. kontrola drogowa przewozu dzieci do szkół w ramach akcji GIMBUS, procedura w zakresie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez Inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego opracowana przez GITD, regulacje wspólnotowe i prawa krajowego nakładające obowiązki w zakresie podejmowania działań kontrolnych przez organy inspekcji, warunki pogodowe występujące w poszczególnych porach roku np. w okresie jesiennym – opady deszczu uniemożliwiają bezpieczne zatrzymanie do kontroli pojazdu samochodowego, w okresie zimowym – występowanie niskich temperatur, w wyniku których nie deleguje się zespołów kontrolnych do pracy na drodze, w okresie letnim – występowanie wysokich temperatur skutkujących koniecznością zwiększenia i wydłużenia przerw w pracy w celu uniknięcia wystąpienia udaru słonecznego czy odwodnienia organizmu, uwarunkowania osobowe przejawiające się w stałej fluktuacji stanu osobowego WITD (uzupełnienie wolnych wakatów możliwe jest dopiero po zarządzeniu przez GITD rekrutacji na wolne stanowisko i przeprowadzeniu sześciomiesięcznego szkolenia zakończonego egzaminem państwowym, skargi i wnioski o przeprowadzenie kontroli;
- b) czynniki wewnętrzne: regulaminy wewnętrzne jednostki jak np.: regulamin organizacyjny, regulamin pracy, regulamin przyznawania nagród pieniężnych pracownikom WITD, procedury wewnętrzne, kwartalne plany kontroli przedsiębiorców.

Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, iż jednostka prawidłowo wpisała się w strukturę zadaniowego planu wydatków. W sposób prawidłowy dokonała wyboru realizowanej przez siebie funkcji, zadania, podzadania i działania z istniejącego katalogu zadaniowego, stanowiącego załącznik do noty budżetowej odpowiednio na rok 2015 i 2016.

### **3.3. Podstawy określania planowanych i wykonanych wartości mierników oraz sposób zbierania danych o wartościach mierników zgodnie z terminami określonymi w kartach miernika**

Określenie planowanych mierników przez WITD powiązane jest z Ramowym Planem Kontroli przygotowanym przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego w oparciu o strategię kontroli drogowych. Plan ten szczegółowo określa ile kontroli mają wykonać poszczególne inspektoraty. Zgodnie z wyjaśnieniami Wojewódzkiego Inspektora, „(...) Wskazana w RPK wartość jest podstawowym składnikiem kształtującym wielkość miernika i jego cechy (...)”. Natomiast wykonanie planowanych wartości wyliczane jest na podstawie

wyników działań kontrolnych podejmowanych przez inspektorów transportu drogowego oraz informacji o stanie zatrudnienia.

*[akta kontroli str. 39, 137-149, 170-180]*

Odnosnie sposobu zbierania danych o wartościach mierników zgodnie z terminami określonymi w kartach mierników wyjaśniono, iż ww. dane gromadzone są w dwóch systemach informatycznych funkcjonujących w WITD, tj. CEN (Centralna Ewidencja Naruszeń) i ITD Suportt. Na podstawie tych programów następuje ewidencjonowanie przeprowadzonych kontroli z wyszczególnieniem kto, kiedy, kogo, w jakim zakresie skontrolował oraz jaki był wynik tej kontroli.

*[akta kontroli str. 40]*

Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, iż planowanie i wyliczenie wartości mierników stopnia realizacji celów, zadania, podzadania i działania odbywa się na podstawie realnych danych.

### **3.4. Weryfikacja określonych celów i mierników pod kątem zgodności z dokumentami strategicznymi jednostki i ich odzwierciedlenie w realizowanych zadaniach jednostki**

W powyższym obszarze kontrola wykazała, że przyjęte w 2015 r. cele i mierniki w budżecie zadaniowym zostały określone przez jednostkę kontrolowaną, natomiast w 2016 r. przez Ministra Finansów. Zarówno w roku 2015 jak i w 2016 cele i mierniki znalazły swoje odzwierciedlenie w realizowanych zadaniach WITD, określonych w ustawie z dnia z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1907), a także w Regulaminie Organizacyjnym WITD w Olsztynie, o czym szczegółowo w pkt. 3.2. niniejszego dokumentu.

Dodatkowo cele i mierniki określone w budżecie zadaniowym są ściśle powiązane z celami i kierunkami działania wyznaczonymi w nw. dokumentach:

- „Kierunki działania Inspekcji Transportu Drogowego,” opracowane oddzielnie na rok 2015 i 2016, stanowiącym podstawę do opracowania działalności kontrolnej wojewódzkich inspektorów transportu drogowego
- „Kierunki działania Inspekcji Transportu Drogowego,” opracowane oddzielnie na rok 2015 i 2016, zawierające główne założenia działalności kontrolnej WITD, zgodne z kierunkami, o których mowa w pkt 1 i Ramowym Programem Kontroli Inspekcji Transportu Drogowego, zatwierdzone przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

*[akta kontroli str. 31, 150-171, 182-196]*

Ponadto jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, „Ustalone przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Olsztynie mierniki i cele są bezpośrednio powiązane z dokumentami strategicznymi jakie opracowane są na poziomie Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w Warszawie. GITD w Warszawie opracowuje strategie kontroli drogowych, w ramach której określa dokładnie jaka ilość pojazdów w danym roku kalendarzowym ma być skontrolowana.

*W oparciu o strategię (w której oprócz ITD znajduje się Policja, Straż Graniczna, KAS) GITD*



*w Warszawie przygotowuje Ramowy Program Kontroli (w celu realizacji zadań przewidzianych w dyrektywie 2006/22/WE przygotowana została „Krajowa Strategia Kontroli przepisów w zakresie czasu jazdy i czasu postoju, obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku kierowców na lata 2015 – 2016”, przyjęta przez szefów pięciu organów uprawnionych do kontroli oraz zatwierdzona przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, a następnie przekazana Radzie Ministrów. Strategia ta określa zadania i ich podział pomiędzy poszczególne organy kontrolne, w zakresie kontroli przestrzegania przepisów rozporządzeń Unii Europejskiej dotyczących norm czasu prowadzenia pojazdów, wymaganych przerw i odpoczynków kierowców) (...)*”

*[akta kontroli str. 31, 197-206]*

### **3.5. Dokonywane zmiany nazwy mierników, zapewnienie ciągłości**

Kontrola wykazała iż w okresie objętym kontrolą jednostka dokonała zmian nazwy mierników. W 2015 r. WITD wykazywał na każdym szczeblu klasyfikacji zadaniowej po jednym celu i mierniku. W związku ze zmianą zasad sporządzania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz z uwagi na ujednoczenie przez Ministra Finansów celów i mierników funkcji 19 na podzadaniu i działaniu, w 2016 r. wykazano nowe cele i mierniki. W związku z faktem, iż główny element składowy mierników opracowanych na podzadaniu i działaniu w 2015 r., tj. liczba przeprowadzonych kontroli pozostaje punktem wyjścia do uzyskania wartości mierników przyjętych w 2016 r. uznaje się, iż ciągłość pomiaru została zachowana.

### **3.6. Sprawdzenie czy wartość docelowa mierników jest tak planowana, aby osiągnięte rezultaty na poziomie działań i podzadań skutecznie i efektywnie wpływały na osiągnięcie planowanych rezultatów na poziomie zadania**

Podczas kontroli stwierdzono, iż planowane wartości docelowe mierników określone na podzadaniu i działaniu są spójne z zaplanowaną wartością miernika na zadaniu, co przejawiało się tym, że zapewniono kaskadowość mierników na poszczególnych szczeblach klasyfikacji zadaniowej poprzez wykazywanie działań związanych z realizacją zadań ustawowych dotyczących prowadzenia kontroli w zakresie określonym w art. 50 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

### **3.7. Zapewnienie zgodności budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą**

Analiza przedłożonej dokumentacji wykazała, iż w okresie objętym kontrolą jednostka nie opracowała jednolitego aktu prawnego, który określałby zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie. Z wyjaśnień Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego wynika, że System działania kontroli zarządczej w procedurach wewnętrznych jednostki został uregulowany w następujących dokumentach:

- a) Zarządzenie nr 31/2013 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 17 października 2013 roku w sprawie zasad i trybu opracowywania Kierunków Działania Inspekcji Transportu Drogowego, Ramowego Planu Kontroli Inspekcji Transportu

- Drogowego oraz Kierunków Działania Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego (obowiązywało w okresie od 17 października 2013 r. do 8 lutego 2017 r.),
- b) Zarządzenie 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),
  - c) Zarządzenie nr 26/2016 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 10 sierpnia 2016 r. w sprawie metodyki prowadzenia postępowań administracyjnych, obiegu dokumentacji kontrolnej i jej weryfikacji (Dz. Urz. GITD poz. 26) – obowiązywało w okresie od 10 sierpnia do 28 grudnia 2016 roku.
  - d) Zarządzenie nr 43/2016 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie metodyki prowadzenia postępowań administracyjnych, obiegu dokumentacji kontrolnej i jej weryfikacji (Dz. Urz. GITD poz. 43),
  - e) Zarządzenie nr 1/2014 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie regulaminu przyznawania nagród pieniężnych pracownikom Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Olsztynie,
  - f) Zarządzenie nr 8/2014 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie utworzenia zespołu do spraw kontroli przedsiębiorstw w Wydziale Inspekcji w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie,
  - g) zarządzenie nr 2/2011 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 7 lutego 2011 roku w sprawie ustalenia regulaminu kontroli wewnętrznej w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie (obowiązywało w okresie od dnia 7 lutego 2011 roku do dnia 11 czerwca 2015 roku),
  - h) zarządzenie nr 2/2015 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 12 czerwca 2015 roku w sprawie ustalenia regulaminu kontroli wewnętrznej w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie,
  - i) zarządzenie nr 24/2014 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 21 lipca 2014 r. w sprawie nadzoru nad wydawaniem decyzji administracyjnych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego (obowiązywało w okresie od 21 lipca 2014 r. do 17 stycznia 2017 r.).

Odnosząc się do wyjaśnień Warmińsko-Mazurskiego Inspektora Transportu Drogowego w Olsztynie należy zauważyć, że przytoczone akta prawne nie określają bezpośrednio i kompleksowo zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce a jedynie w niektórych obszarach pewnych mechanizmów, które mogą wchodzić w skład systemu kontroli zarządczej.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że kontrola zarządcza w WITD jest pośrednio związana z budżetem zadaniowym w niektórych aspektach – poprzez dokumentowanie monitorowania poziomu realizacji celów i mierników oraz sporządzanie na jego podstawie sprawozdań okresowych, natomiast nie zostało to uregulowane w aktach wewnętrznych oraz planie działania jednostki. Skutkuje to nieprawidłowościami w zakresie formalnego uregulowania zgodności systemu kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego, a w związku z tym powoduje ryzyko powstania rozbieżności pomiędzy obydwoma systemami: kontroli zarządczej i budżetowania zadaniowego, które powinny być ze sobą spójne, wzajemnie się uzupełniać i wspomagać kierownika jednostki w zarządzaniu tą jednostką.

Należy zaznaczyć, że art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie

z którym „Dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.”, oraz § 40 zarządzenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 87 z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia procedur dotyczących zasad i trybu planowania oraz wykonywania budżetu w układzie zadaniowym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego zmienionego zarządzeniem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 14 z dnia 20 stycznia 2014 r. oraz zarządzeniem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 290 z dnia 12 listopada 2014 r., zwanego dalej: zarządzeniem Wojewody W-M Nr 29” – zgodnie z którym „Kierownicy jednostek oraz dyrektorzy Wydziałów Urzędu zapewniają w ramach kontroli zarządczej nadzór nad efektywnością i skutecznością realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym.” regulują kwestię zapewnienia zgodności budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą.

Odpowiedzialnym za powstanie ww. uchybienia jest Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Olsztynie.

*[akta kontroli str. 44-46]*

### **3.8. Czy określono osoby / komórkę organizacyjną odpowiedzialne za realizację miernika i celu**

Ustalono, iż jednostka określiła komórkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację mierników i celów, co zostało uregulowane w kartach mierników, regulaminie organizacyjnym jednostki oraz zarządzeniach wewnętrznych ustalających procedury określające sposób monitorowania wykonywania zadań i realizacji wydatków w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie. Zgodnie z powyższymi dokumentami, komórką organizacyjną odpowiedzialną za realizację mierników jest Wydział Inspekcji.

*[akta kontroli str. 46]*

Powyższe pozwala kierownikowi jednostki na otrzymanie wiarygodnych i szczegółowych informacji dotyczących założonego celu i wskaźnika, który obrazuje jego realizację przez Wydział Inspekcji.

Podsumowując, działalność jednostki w zakresie planowania w układzie zadaniowym ocenia się **pozytywnie z uchybieniami**.

## **IV. SPRAWOZDAWCZOŚĆ W UKŁADZIE ZADANIOWYM**

**4.1** Stosownie do nw. zarządzeń Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Olsztynie w sprawie ustalenia procedur określających sposób monitorowania wykonywania zadań i realizacji wydatków w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie, tj.:

- Zarządzenie nr 11/2013 z dnia 30 sierpnia 2013 r.,
- Zarządzenie nr 3/2015 z dnia 16 czerwca 2015 r.,
- Zarządzenie nr 8/2015 z dnia 10 grudnia 2015 r.,
- Zarządzenie nr 2/2016 z dnia 29 lutego 2016 r.,

plan budżetowy w układzie zadaniowym ewidencjonowany jest na koncie pozabilansowym 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*. Natomiast ewidencja wykonania budżetu w układzie zadaniowym prowadzona jest na koncie 130, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2017 r., poz. 760).

Na stronie Wn konta 990 ujmuje się plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz jego zmiany. Ewidencja szczegółowa do konta 990 i 130 jest prowadzona w sposób umożliwiający sporządzenie sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym. Konto 990 na koniec roku nie wykazuje salda.

#### Ustalenia

W trakcie czynności kontrolnych dokonano sprawdzenia 20 dokumentów księgowych w zakresie wydatków pozapłacowych Inspektoratu, poniesionych w 2015 i 2016 r. (do kontroli przyjęto po 10 najwyższych kwotowo dokumentów z obydwu okresów) w łącznej kwocie 700.083,57 zł, co stanowiło 38,8% ogółu wydatków rzeczowych poniesionych w 2015 i 2016 r. i ustalono, że dowody księgowe, na podstawie których realizowano wydatki:

- zawierały wszystkie niezbędne elementy wymienione w art. 21 ust. 1 z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.),
- oznakowano w sposób prawidłowy (zawierały m.in. opis klasyfikacji zadaniowej w podziale na podzadanie i działanie),
- wydatki ujmowano w ewidencji księgowej wydatków w układzie tradycyjnym oraz w układzie zadaniowym,
- wydatki poniesiono na czynności zgrupowane w działaniu; czynności były związane z osiągnięciem zaplanowanych celów działania (celowość).

W związku z tym, iż w Inspekcji występuje jedno podzadanie i jedno działanie, nie określono klucza podziałowego występujących w jednostce kosztów.

W zakresie ewidencji wydatków w układzie zadaniowym działalność jednostki, ocenia się **pozytywnie**.

[Akta kontroli: str. 82-101]

#### 4.2 Zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym

## 2015 rok

Pismem z 18 lutego 2015 r. Dyrektor Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Olsztynie o planowanych wydatkach budżetowych na 2015 r. Ustalony dla jednostki kontrolowanej decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK 5/2015 z 16 lutego 2015 r. plan wydatków w rozdziale 60055 wynosił **3.283.000 zł**, na zadanie 19.1.W Wspieranie transportu drogowego, podzadanie 19.1.4.W Bezpieczeństwo użytkowników sieci drogowej, działanie 19.1.4.1.W Nadzór nad bezpieczeństwem transportu drogowego.

Powyższą decyzją, Wojewoda Warmińsko-Mazurski upoważnił kierownika jednostki do dokonywania zmian w planie wydatków w ramach rozdziału klasyfikacji w zakresie wydatków, z wyłączeniem wydatków majątkowych, zgodnie z art. 171 ust. 5 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2016 r., poz. 1870 ze zm.).

Kwota wydatków w ciągu 2015 roku została zwiększona 4 decyzjami Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o kwotę **258.000 zł**.

Na podstawie przyznanego upoważnienia, Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego dokonał 10 zmian w planie wydatków Inspektoratu, przenosząc środki pieniężne pomiędzy paragrafami wydatków na ogólną kwotę **342.564 zł**.

Na koniec 2015 roku plan wydatków nie uległ zmianie i zamknął się kwotą **3.541.000 zł**.

Powyższe zmiany w budżecie tradycyjnym mają skutki i odzwierciedlenie w budżecie zadaniowym, poprzez zmniejszenie lub zwiększenie planu wydatków (wynikających z powyższych decyzji) w przypisanym działaniu.

## 2016 rok

Pismem z 23 marca 2016 r. Dyrektor Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Olsztynie o planowanych wydatkach budżetowych na 2016 r. Ustalony dla jednostki kontrolowanej decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr FK 27/2016 z 23 marca 2016 r. plan wydatków w rozdziale 60055 wynosił **3.871.000 zł**, na zadanie 19.1.W Transport drogowy, podzadanie 19.1.2.W Bezpieczeństwo użytkowników sieci drogowej, działanie 19.1.2.1.W Nadzór nad bezpieczeństwem ruchu i transportu drogowego.

Kwota wydatków w ciągu 2016 roku zwiększona została 3 decyzjami Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o kwotę **205.600 zł**.

Powyższą decyzją, Wojewoda Warmińsko-Mazurski upoważnił kierownika jednostki do dokonywania zmian w planie wydatków w ramach rozdziału klasyfikacji w zakresie wydatków, z wyłączeniem wydatków majątkowych, zgodnie z ww. przepisami.

Na podstawie przyznanego upoważnienia, Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego dokonał 6 zmian w planie wydatków Inspektoratu, przenosząc środki pieniężne pomiędzy paragrafami wydatków na ogólną kwotę **102.810 zł**.

Na koniec 2016 roku plan wydatków zamknął się kwotą **4.076.600 zł**.

Powyższe zmiany w budżecie tradycyjnym mają skutki i odzwierciedlenie w budżecie zadaniowym, poprzez zmniejszenie lub zwiększenie planu wydatków (wynikających z powyższych decyzji) w przypisanym działaniu.

W zakresie zmian w planie wydatków w układzie zadaniowym działalność jednostki ocenia się **pozytywnie**.

*[Akta kontroli: str. 284-432]*

#### **4.3 Sprawozdawczość w układzie zadaniowym**

W okresie objętym kontrolą w zakresie budżetu w układzie zadaniowym, w jednostce sporządzane były następujące sprawozdania:

- RB-BZ1 półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym,
- RB-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

Prawidłowość i rzetelność jednostkowych sprawozdań budżetowych sporządzanych przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego, sprawdzono na podstawie porównania danych zawartych w nw. sprawozdaniach budżetowych z danymi wynikającymi

z ewidencji księgowej prowadzonej w układzie zadaniowym konta 130, tj.:

- RB-BZ1 półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 30.06.2015 r.,
- RB-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2015 r.,

- RB-BZ1 półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 30.06.2016 r.,
- RB-BZ1 roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2016 r.

Ustalono, że kwoty wykazane w tych sprawozdaniach, sporządzane były w sposób czytelny i trwałe, zawierały podpisy Głównego Księgowego i Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego.

Ponadto ustalono, że powyższe sprawozdania, sporządzane były według katalogu funkcji, zadań, podzadań oraz działań obowiązującego w danych okresach sprawozdawczych na wzorach prawidłowych formularzy sprawozdań, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1766).

W toku kontroli sprawdzono terminowość przekazywania sprawozdań zbiorczych do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego i ustalono, że sprawozdania te sporządzane były z zachowaniem terminów określonych w ww. rozporządzeniu.

W zakresie sprawozdawczości w układzie zadaniowym działalność jednostki ocenia się **pozytywnie**.

## **V. NADZÓR I KONTROLA NAD EFEKTYWNOŚCIĄ I SKUTECZNOŚCIĄ PLANÓW W UKŁADZIE ZADANIOWYM NA PODSTAWIE MIERNIKÓW STOPNIA REALIZACJI CELÓW**

### **5.1. Działania podjęte w przypadku niewykonania lub przekroczenia wartości miernika.**

W 2015 r. zaobserwowano odchylenia na nw. szczeblach klasyfikacji zadaniowej pomiędzy planowanymi a uzyskanymi wartościami mierników, tj. na:

- 1) **podzadaniu 19.1.4. W** – plan 102% (12452/12208), wykonanie 93% (11338/12208);
- 2) **działaniu 19.1.4.1. W** – plan 102% (12452/12208), wykonanie 93% (11338/12208).

*[akta kontroli str. 114-118; 124-127]*

Kontrola wykazała, że również w 2016 r. wystąpiły odchylenia od uzyskanych wartości mierników w stosunku do planowanych. Powyższe miało miejsce w przypadku mierników określających stopień realizacji celu:

- 1) **podzadania 19.1.2 W** – plan 3000/12957 wykonanie 2563/10711;

- 2) **działania 19.1.2.1. W** – plan 407 szt./os. (11400/28), wykonanie 369 szt./os. (10711/29).

[akta kontroli str. 119-123, 128-

132]

W wyniku weryfikacji dokumentacji przedłożonej do kontroli ustalono, iż przyczyną odchyień uzyskanych wartości mierników, zarówno w 2015 jak i w 2016 roku była duża absencja wśród inspektorów wykonujących działania kontrolne spowodowana zwolnieniami lekarskimi.

Dodatkowo głównym czynnikiem, który w 2015 r. wpłynął na negatywne odchylenia planowanych wartości mierników była duża liczba skarg wpływających do WITD skutkująca przesunięciem inspektorów ze standardowych działań kontrolnych na czynności skargowe.

Natomiast na wysokość uzyskanych wartości mierników w 2016 r. miały również wpływ stałe zmiany w stanie osobowo-kadrowym (odejścia z pracy).

Ponadto, jak podkreślił kierownik jednostki kontrolowanej, przyczyną wystąpienia odchyień wartości wykonanych mierników w stosunku do zaplanowanych w latach objętych kontrolą był fakt, iż przy opracowywaniu przez GITD Ramowego Planu Kontroli, na podstawie którego wyznaczana jest liczba kontroli drogowych dla poszczególnych wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego, nie uwzględnia się szeregu czynników mających zasadniczy wpływ na liczbę kontroli takich jak:

- zwolnienia lekarskie pracowników;
- akcje związane z zabezpieczeniem imprez masowych np. Rajd Polski, rocznica bitwy pod Grunwaldem, święta państwowe i kościelne - w trakcie których inspektorzy nie prowadzą typowych kontroli drogowych a jedynie prewencyjnie oddziałują na ruch drogowy;
- warunki pogodowe skutecznie uniemożliwiające prowadzenie kontroli drogowych;
- planowane i realizowane inwestycje drogowe na terenie województwa;
- skargi i wnioski o kontrole składane przez obywateli, instytucje administracyjne i organy ścigania;
- podejmowanie działań kontrolnych na polecenie GITD, ukierunkowanych na kontrole przewoźników zagranicznych. Zgodnie z wyjaśnieniami Inspektora Wojewódzkiego, *„(...) działania te z racji stanu infrastruktury drogowej i lokalizacji geograficznej Olsztyna podejmowane są na znacznie oddalonych od siedziby bazy kontrolnej np. przejście graniczne Bezledy, co skutkuje dużo dłuższym niż standardowo czasem przejazdu pojazdów służbowych z załogami kontrolnymi, a tym samym skróconym czasem pracy na punktach (...).”*

[akta kontroli str. 40-42]

WITD nie ma wpływu na opracowanie Ramowego Planu Kontroli przez GITD. W przypadku wystąpienia odchyień WITD składa do GITD jedynie szczegółowe wyjaśnienia.

W powyższym obszarze stwierdzono, iż w związku z wystąpieniem wyżej opisanych odchyień uzyskanych wartości mierników podjęto następujące działania:



- dokonano zmiany prognozowanej wartości miernika na lata 2016 – 2018 poprzez zmniejszenie liczby stwierdzonych naruszeń w stosunku do liczby kontroli;
- kierowano zespoły kontrolne na punkty kontrolne zlokalizowane blisko siedziby w celu skrócenia czasu przejazdu zespołu kontrolnego;
- uzupełniano niepełne zespoły kontrolne pracownikami innych instytucji kontrolnych (kontrole prowadzone wspólnie z Policją, Strażą Graniczną, Krajową Administracją Skarbową) w celu kierowania do działań jak największej liczby inspektorów przy zachowaniu bezpieczeństwa i asekuracji na kontrolach;
- podczas realizacji wniosków i skarg, zespoły kontrolne w miarę możliwości realizowały dodatkowe zadania;
- w przypadku konieczności podejmowania działań w ramach zabezpieczenia ruchu w dni świąt państwowych i kościelnych, udziału WITD w działalności edukacyjnej (np. festyny, wizyty w przedszkolach i szkołach) do działań angażowano – za zgodą GITD – inspektorów zatrudnionych we wskazanej innej instytucji.

*[akta kontroli str. 40-42]*

## **5.2. Przeprowadzanie przez jednostkę oceny uzyskanych rezultatów i jej wyniki**

Okresowa ocena stopnia realizacji mierników określonych dla realizowanego podzadania oraz działania dokonywana była w terminach określonych w kartach mierników. Zgodnie z zarządzeniami Wojewódzkiego Inspektora w sprawie ustalania procedur określających sposób monitorowania wykonywania zadań i realizacji wydatków w układzie zadaniowym w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie, Naczelnik Wydziału Inspekcji sporządzał:

- miesięczne raporty liczby wykonywanych kontroli w odniesieniu do zakładanych planów kontroli - dot. 2015 r.;
- kwartalne raporty liczby przeprowadzonych kontroli do liczby inspektorów transportu drogowego – dot. 2016 r.;
- półroczne raporty liczby kontroli, w których wykryto nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli ogółem – dot. 2016 r.

*[akta kontroli str. 31-32]*

Ponadto, jak wskazał kierownik jednostki kontrolowanej, *„Każdy z mierników wprowadzonych do WITD Olsztyn podlegał systematycznej ocenie. Ocena ta (...) wykonywana jest każdego dnia roboczego. W każdym dniu na ogólne wyniki nakładane są wyniki kontrolne z ostatniego dnia roboczego pracy inspektoratu. W sytuacji stwierdzenia, że uzyskiwany miernik odbiega od miernika oczekiwanego podejmowane są działania zmierzające do usunięcia tego stanu (...).”*

*[akta kontroli str. 31-32]*

W związku z powyższym należy uznać, iż przyjęta procedura oceny realizacji zadań pozwoliła na bieżące śledzenie efektywności i skuteczności realizowanych działań kontrolnych.

### **5.3. Wpływ zmian w budżecie jednostki na wartość osiągniętego miernika**

Kontrola wykazała, iż corocznie na podstawie decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego dokonywano zwiększenia planów wydatków WITD w Olsztynie w układzie zadaniowych bez zmiany wartości mierników stopnia realizacji celów określonych dla realizowanego działania i podzadania.

Zgodnie z wyjaśnieniami kierownika jednostki kontrolowanej, „(...) Zwiększenie budżetu Inspektoratu nie wpływało na poziom realizacji mierników. Zakupy realizowane w ramach budżetu związane np. z zakupem nowych pojazdów, sprzętu, napraw miały na celu:

- 1) *Podniesienie jakości prowadzonych kontroli drogowych poprzez zwiększenie wykrywalności naruszeń w zakresie czasu pracy kierowców, stanu technicznego pojazdów (...).*
- 2) *Wymianę starego taboru samochodowego, którego dalsza eksploatacja wiązałaby się z nadmiernymi kosztami finansowymi na nowe pojazdy specjalistyczne.*
- 3) *Bieżące utrzymanie w sprawności wyposażenia Inspektoratu (wagi samochodowe, pojazdy, sprzęt elektroniczny), które wskutek użytkowania w warunkach drogowych (zapylenie, wilgotność, wysokie i niskie temperatury) ulegało częstym awariom i usterkom.*
- 4) *Doszkolenie Inspektorów w ramach obowiązkowych szkoleń okresowych organizowanych przez GITD w Warszawie w celu podniesienia wiedzy i kompetencji inspektorskich.*
- 5) *Podjęcie realizacji nowych zadań kontrolnych nakładanych na inspektorów np. w ramach systemu monitorowania przewozu towarów wrażliwych.*
- 6) *Finansowanie zakupu paliwa do pojazdów służbowych (...).*”

*[akta kontroli str. 32-33]*

Biorąc powyższe pod uwagę, należy jednak stwierdzić iż zwiększenie budżetu jednostki rzędu 7,86 % w roku 2015 i 5,31 % w roku 2016 winno przyczynić się do zwiększenia efektywności jej działalności. Zwłaszcza, że wymienione przez Inspektora, sfinansowane przedsięwzięcia zmierzają do poprawy jakości wykonywanej działalności. A zatem winno się rozważyć, w dłuższej perspektywie czasowej założenie wzrostu osiągniętych rezultatów pracy.

### **5.4. Czy na potrzeby efektywnej i skutecznej realizacji planów finansowych zostały założone inne wskaźniki produktu, efektu lub rezultatu (określone np. w dokumentach strategicznych, przepisach prawa)**

W jednostce sporządzane jest zestawienie dotyczące wykonania planu rzeczowo-finansowego, które przedstawia wykonanie wydatków w stosunku do planu. Zestawienie sporządza główny księgowy po zakończeniu każdego miesiąca roku budżetowego i przedstawia go kierownikowi jednostki. W związku z brakiem w Inspektoracie systemów zarządzania ISO, a w oparciu o nałożone przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego

w Warszawie obowiązki sprawozdawcze (część z nich wynika bezpośrednio z przepisów powszechnie obowiązującego prawa) w Inspektoracie prowadzi się dodatkową sprawozdawczość obejmującą :

1) w ramach Wydziału Inspekcji:

- a) przekazywanie do GITD corocznych sprawozdań w zakresie przewozów towarów niebezpiecznych realizowanych na terenie województwa w zakresie ilości przewiezionych towarów; sprawozdanie sporządzane jest w oparciu o przesłane przez uczestników przewozu drogowego sprawozdania roczne,
- b) sprawozdania dotyczące planów kontroli przedsiębiorstw (co kwartał przygotowany jest plan kontroli przedsiębiorstw wraz z sprawozdaniem z realizacji założonych planów kontrolny),
- c) comiesięczne zestawienie odcinków kontrolnych z zezwoleń zagranicznych zatrzymanych w wyniku kontroli drogowej przekazywane do GITD (przygotowane i przesłane zestawienie służy do weryfikacji ilości wykorzystanych przez przewoźników zagranicznych zezwoleń zagranicznych w ramach udzielonego kontyngentu zezwoleń),
- d) comiesięczne raporty wykorzystania motocykli służbowych przesyłane do GITD,
- e) w okresie ferii zimowych i wakacji letnich cotygodniowe sprawozdania w zakresie ilości skontrolowanych pojazdów do przewozu dzieci w ramach wypoczynku letniego i zimowego,
- f) sprawozdanie z kontroli gimbusów (pojazdów przewożących dzieci do szkół przesyłane do GITD,
- g) w roku 2015 i 2016 szczegółowe miesięczne raporty przesyłane do GITD w zakresie liczby skontrolowanych pojazdów, z podziałem na kategorie przewozów, liczby skontrolowanych przedsiębiorców i liczby skontrolowanych dni pracy podczas kontroli w przedsiębiorstwie, liczby zważonych pojazdów, przeprowadzonych badań;

2) w ramach stanowisk finansowo – księgowych:

- a) cotygodniowe sprawozdania przesyłane do GITD w zakresie wydanych przez Inspektorów decyzji administracyjnych ,
- b) miesięczne zestawienia wydanych mandatów karnych nałożonych na kierujących pojazdami; sprawozdanie przesyłane do GITD,
- c) sprawozdania finansowe przesyłane zgodnie z obowiązującymi przepisami,

3) sprawozdania w ramach stanowiska kadrowego

- a) sprawozdanie ze stanu zatrudnienia i wynagrodzeń Z-03, Z – 06, z – 05, z – 014 przesyłane do Głównego Urzędu Statystycznego,
- b) sprawozdanie roczne do KPRM w zakresie wynagrodzenia , zatrudnienia, struktury zatrudnienia,
- c) w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi wraz z dodatkowym zatrudnieniem i odpowiedzialnością dyscyplinarną w służbie cywilnej,
- d) informacja o szkoleniach w mijającym roku i zapotrzebowanie na rok następny;

4) sprawozdania w ramach stanowisk prawnych:

- a) sprawozdanie roczne z kontroli jednostek samorządu terytorialnego,

- b) sprawozdanie z udzielonych zamówień publicznych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych,
- c) sprawozdanie kwartalne z odwołań od decyzji administracyjnych WITD,
- d) raporty miesięczne w sprawie postępowań w zakresie spełniania wymogu dobrej reputacji przez przedsiębiorcę dotyczące ilości i stanu postępowań administracyjnych prowadzonych z upoważnienia Głównego Inspektora Transportu Drogowego, o których mowa w art. 7d ust. 1 ustawy o transporcie drogowym (Dz.U. z 2016 poz. 1907).

[akta kontroli str. 33-34]

### **5.5. Sposób wykorzystywania przez kierownika jednostki dostarczonych wskaźników do podejmowania decyzji pozwalających na poprawę osiągniętych rezultatów**

Ustalono, iż uzyskane pomiary mierników z realizacji założonych przez jednostkę celów są na bieżąco analizowane pod kątem ich dynamiki narastania w zależności od miesięcy roku i występujących w WITD okresów zwiększonej absencji inspektorów.

Jak wyjaśnił kierownik jednostki kontrolowanej, powyższe pozwala „(...) wyciągnąć wnioski które miesiące w roku mogą być miesiącami intensywnych kontroli budujących naddatek kontrolny na poczet ewentualnych zwolnień lekarskich (...) W sytuacji wystąpienia absencji podejmowane są działania w porozumieniu m.in. z Policją, Strażą Graniczną, Krajową Administracją Skarbową polegające na wystawieniu wspólnych służb kontrolnych w celu realizacji ciągłego procesu kontrolnego (...) Z kolei przekraczanie zakładanych wskaźników w poszczególnych miesiącach pozwala organizować pracę inspektoratu w tych obszarach które wymagają wyjątkowej jakości, skrupulatności i dociekliwości ze strony kontrolującego (...) Obserwując regularnie wskaźniki i ich zmiany powstałe wskutek braku w dyspozycji Inspektoratu oznakowanych pojazdów, rewidowano w ostatnich latach politykę zakupową. Powiększanie taboru samochodowego odbywało się w kierunku zakupu pojazdów nieoznakowanych jako środków transportu bardziej mobilnych i skutecznych w realizacji skarg i wniosków kontrolnych.”

Natomiast „(...) efektami rzeczowymi poniesionych nakładów finansowych na działanie w latach 2015 – 2016 były m.in.:

- 1) postępowania kontrolne – 21976, wskutek których:
  - sporządzono 21326 protokołów z kontroli na podstawie ustawy o transporcie drogowym;
  - wydano 1640 decyzji o nałożeniu kary na podstawie zał. 3 do ustawy o transporcie drogowym na łączną kwotę 3.380.000 zł;
  - wydano 2253 mandaty na podstawie ustawy prawo ruchu drogowego na łączną kwotę 345.990 zł;
  - wydano 3058 mandatów na podstawie zał. 1 do ustawy o transporcie drogowym na łączną kwotę 1.233.400 zł;
  - wydano 179 mandatów na podstawie zał. 2 do ustawy o transporcie drogowym na łączną kwotę 149.100 zł.
- 2) postępowania kontrolne u przedsiębiorców – 160, wskutek których;

- wydano 156 decyzji o nałożeniu kary na przedsiębiorstwo na podstawie zał. 3 do ustawy o transporcie drogowym na łączną kwotę 1.826.100 zł;
- wydano 6 decyzji o nałożeniu kary na przedsiębiorstwo na podstawie ADR na łączną kwotę 1.200 zł.”

[akta kontroli str. 35-39]

W związku z powyższym stwierdza się, iż wskaźniki dostarczane kierownikowi jednostki są przez niego wykorzystywane w podejmowaniu decyzji mających na celu poprawę osiągniętych rezultatów.

Reasumując, działalność jednostki w zakresie prowadzenia nadzoru i kontroli nad efektywnością i skutecznością planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów ocenia się **pozytywnie**.

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 16 listopada 2017 r., znak: FK-VI.1611.3.2017 nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższą ocenę i wnioski **zalecam** podjęcie działań zmierzających do zapewnienia całkowitej zgodności systemów: budżetu zadaniowego z kontrolą zarządczą, tj. ujednoczenie celów i mierników w ramach ww. systemów oraz opracowanie jednolitego aktu prawnego, który określałby zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Olsztynie.

Proszę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 21 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

wz. *Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*  
*Sławomir Sadowski*  
*Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski*