



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-12-06/2013

P/13/078

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
Kontroler	Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86767 z 2 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, ul. Jagiellońska 25, 40 – 032 Katowice, nr regon 000514259, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zygmunt Łukaszczyk, Wojewoda Śląski.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, wykonywanie przez Wojewodę Śląskiego nadzoru nad ruchem drogowym.

Uzasadnienie oceny ogólnej Powyższa ocena wynika z ustaleń kontroli wskazujących na rzetelną realizację zadania Wojewody Śląskiego w zakresie sprawowania nadzoru nad ruchem drogowym, wynikającego z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym², a w szczególności, określone w przepisach wykonawczych, dokonywanie ocen organizacji ruchu oraz rozstrzygnięć w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

Nieprawidłowości stwierdzone w kontrolowanej działalności dotyczyły:

- błędnych ocen wydanych w trzech (spośród ośmiu) wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dwóch prezydentów miast oraz starosty dotyczących sposobu realizacji obowiązków przez organy zarządzające ruchem oraz zaniechania w jednym przypadku sformułowania krytycznej oceny w tym zakresie,
- naruszeń w postępowaniu skargowym terminów ustalonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego,
- dokonania dopiero po upływie 22 miesięcy, od daty wejścia w życie znowelizowanych przepisów Prawa o ruchu drogowym, aktualizacji regulaminu Urzędu w zakresie kompetencji wojewody do nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U z 2012 poz. 1137 ze zm. zwana dalej „Prawem o ruchu drogowym”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. W myśl postanowień § 72 regulaminu Urzędu wprowadzonego zarządzeniem Wojewody Śląskiego nr 180/09 z 1 lipca 2009 r. (z późniejszymi zmianami) nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu należał do zakresu działania Wydziału Infrastruktury.

(dowód: akta kontroli str. 1 – 8, 25, 336)

Ustalone
nieprawidłowości

Aktualizacji regulaminu Urzędu, wprowadzającej do kategorii dróg objętych nadzorem wojewody także dróg wewnętrznych, położonych w strefach ruchu lub zamieszkania, dokonano dopiero z dniem 27 lipca 2012 r., podczas gdy art. 10 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³, zmieniony ustawą z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁴, nałożył z dniem 4 września 2010 r. na wojewodów obowiązek objęcia nadzorem zarządzania ruchem na ww. drogach. Wniosek Dyrektora Wydziału Infrastruktury w sprawie wprowadzenia powyższych zmian sporządzono 31 stycznia 2012 r. Dyrektor Wydziału Infrastruktury na pytanie o wskazanie przyczyn niedokonania aktualizacji regulaminu Urzędu bez zbędnej zwłoki wyjaśnił m.in. że w art. 14 ww. ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym określony został 24-ro miesięczny okres na dostosowanie oznakowania dróg wewnętrznych, do wymagań wynikających z przepisów tej ustawy, mając powyższe na uwadze, jak również oczekując na dostosowanie aktów wykonawczych do przepisów ustawy, wniosek o uzupełnienie postanowień regulaminu Urzędu o nadzór nad zarządzaniem na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub w strefach zamieszkania, przekazano 31 stycznia 2012 r., a nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym, która weszła w życie 4 września 2010 r. nie towarzyszyły zmiany rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Zdaniem składającego wyjaśnienia, przepisy cyt. rozporządzenia nie pozwalały na właściwą realizację zadań w zakresie zarządzania ruchem, jak i sprawowania nadzoru nad tym zarządzaniem przez właściwe organy i podmioty na drogach wewnętrznych, wobec powyższego Wojewoda Śląski, 16 października 2012 r. zwrócił się do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM) z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania luki prawnej wykluczającej możliwość prawidłowej realizacji zadań zarówno z zakresu zarządzania ruchem na drogach wewnętrznych jak i sprawowania nadzoru nad tym zarządzaniem.

(dowód: akta kontroli str. 14 – 16, 26, 338)

NIK zwraca uwagę, że wynikające z art. 10 Prawa o ruchu drogowym kompetencje Wojewody Śląskiego, a co za tym idzie zakres zadań określony w regulaminie Urzędu, nie pozostają w bezpośredniej zależności od wskazanego wyżej aktu wykonawczego. Ponadto aktualizacja regulaminu nastąpiła pomimo, że wzmiankowana w wyjaśnieniach nowelizacja rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. nie nastąpiła do chwili obecnej.

Opis stanu
faktycznego

2. W okresie objętym kontrolą (2011 r. I półrocze 2013 r.) na drogach siedmiu miast na prawach powiatu i jednego powiatu ziemskiego dokonano łącznie 280 ocen organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 28 – 129, 132 – 213, 229-251)

Wszystkie ww. oceny zostały sporządzone w wyniku przeprowadzenia czynności kontrolnych w kontrolowanych jednostkach organizacyjnych (tj. urzędach miast, starostwie, zarządach dróg). Czynności kontrolne obejmowały przede wszystkim wizje w terenie,

³ Dz. U z 2012 poz. 1137 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 152, poz. 1018 ze zm.

przeprowadzone w celu ustalenia zastosowanej organizacji ruchu na wybranych skrzyżowaniach i odcinkach dróg. Dokumentacja tych czynności była opatrzona zdjęciami, szkicami sytuacyjnymi. Ponadto kontrolerzy zwracali uwagę na realizację obowiązków prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu.

Dokonując wyboru miejsc (odcinków dróg, skrzyżowań, itp.) do kontroli kierowano się danymi o wypadkowości na sieci drogowej, uzyskanymi w IV kw. 2011 r. z komend powiatowych i miejskich policji.

Do kierowników skontrolowanych jednostek, działająca z upoważnienia Wojewody Śląskiego Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu skierowała wystąpienia pokontrolne zawierające oceny skontrolowanej działalności oraz wnioski o usunięcie nieprawidłowości opisanych w protokołach kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 130, 348)

Adresaci wystąpień pokontrolnych udzielili odpowiedzi wskazujących na zamiar realizacji całości lub części wniosków oraz ograniczenia budżetowe uniemożliwiające natychmiastową realizację wniosków:

- a) Prezydenta Miasta Mysłowice w piśmie złożonym 6 września 2011 r. poinformował, że brak środków finansowych powoduje, że natychmiastowe usunięcie nieprawidłowości jest niemożliwe, dlatego też na rok 2012 r. zaplanowane zostaną większe środki na zadania zarządzania ruchem,
- b) Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Będzinie, działający z upoważnienia Starosty Będzińskiego w piśmie z 29 września 2011 r. poinformował, że „Niestety posiadane środki finansowe pozwalają wyłącznie na ustawienie znaków pionowych, które mają największy wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, zwłaszcza na skrzyżowaniach. Posiadamy jedynie środki finansowe na odtwarzanie tylko znaków poziomych P-10, gdyż one również mają wpływ na bezpieczeństwo ruchu, zwłaszcza na styku pieszy i pojazd. Na odtworzenie innych znaków poziomych po prostu nie ma pieniędzy, ponieważ głównym zadaniem zarządców drogi jest utrzymanie przejezdności jezdni”.
- c) Prezydent Miasta Żor w piśmie z 12 grudnia 2011 r. poinformował, że „Wymienione w protokole uwagi i wnioski zostały dokładnie przeanalizowane i sukcesywnie będą wdrażane.”
- d) Prezydent Miasta Zabrze w piśmie z 30 lipca 2012 r. poinformowała m.in. że „brakujące znaki (z powodu kradzieży) uzupełniono, sukcesywnie realizowane są projekty organizacji ruchu dla ustawienia brakujących znaków D-1, zastąpienia znaków A-7 na B-20, korekty układu drogowego na znakach F-6, uzupełniono brakujące linie P-12, P-13 (zakres poprawy w miarę posiadanych środków);” oraz że „W miarę posiadanych środków zarząd dróg będzie się starał wykonać krawężnik zawężający wlot ul. Wyzwolenia w rejonie istniejącej bariery;”
- e) Prezydent Miasta Częstochowy w piśmie z 10 stycznia 2013 r. poinformował, że „w miarę posiadanych środków finansowych podjęto pilne działania do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach administrowanych przez Prezydenta Miasta Częstochowy” i wskazał poszczególne sprawy, natomiast w piśmie z 6 marca 2013 r. poinformował m.in., że „dodatkowe osygnalizowanie wszystkich grup kołowych, pieszych i pieszo-rowerowych na skrzyżowaniach, na których pozostawiono nieobjęte sygnalizacją grupy piesze i pieszo-rowerowe kolidujące z wydzielonymi relacjami skrętu w prawo zostanie wprowadzone w ramach prac inwestycyjnych (w miarę posiadanych środków finansowych).”
- f) Zastępca Prezydenta Miasta Ruda Śląska w piśmie z 17 grudnia 2012 r. poinformował, że „nieprawidłowości w zakresie: - oznakowania pionowego zostały usunięte, - oznakowania poziomego zostaną usunięte w terminie do końca drugiego kwartału 2013 r. z uwagi na konieczność wykonywania oznakowania poziomego w odpowiednich warunkach atmosferycznych, - sygnalizacji świetlnej zostaną usunięte z chwilą przystąpienia do modernizacji skrzyżowań.”

(dowód: akta kontroli str. 159, 187, 213, 47, 102 – 107, 129)

Prezydent Miasta Bielsko-Biała w informacji z 17 sierpnia 2012 r. o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych i wykorzystaniu uwag podał terminy ich wykonania stwierdzając m.in., że „Wszystkie wskazane w wystąpieniu pokontrolnym braki w oznakowaniu pionowym i poziomym zostaną wprowadzone do 30 października 2012 r.”, a „do 31 grudnia 2012 r. zostaną wyznaczone i oznakowane trasy przewodu materiałów niebezpiecznych przez teren Miasta Bielska-Białej.”

(dowód: akta kontroli str. 75 – 76)

Dyrektor Wydziału Infrastruktury odnosząc się do otrzymanych od organów zarządzających ruchem na drogach informacji o podjętych przez nich działaniach na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych i wykorzystaniu uwag, wskazujących na zamiar zrealizowania ich w przyszłości oraz ograniczenia finansowe, w wyjaśnieniu podał m.in., że otrzymane na wystąpienia pokontrolne odpowiedzi wyczerpują przedmiotowy katalog oczekiwań organu sprawującego nadzór. Zaznaczył, że usunięcie stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości jest procesem rozłożonym w czasie, wymagającym przede wszystkim zabezpieczenia w budżecie kontrolowanej jednostki odpowiednich środków finansowych, a następnie opracowania dokumentacji projektowej, uzyskania wymaganych opinii, zatwierdzenia przyjętych rozwiązań oraz ich realizacji w terenie. W myśl regulaminu postępowania kontrolnego, jak podał, wnioski i zalecenia powinny być m.in. realne do wykonania, tzn. możliwe do załatwienia w ramach kompetencji podmiotu kontrolowanego, do którego kierowane jest wystąpienie pokontrolne i w warunkach prawnych, organizacyjnych i finansowych, w których funkcjonuje podmiot kontrolowany. Wskazał także na konieczność uwzględnienia informacji o realnych warunkach finansowych przedstawianych przez kontrolowany podmiot w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne oraz fakt, że fizyczna realizacja zaleceń odbywa się poza obszarem objętym kontrolą, tj. w ramach zarządzania drogami, co wynika z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ oraz § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶.

(dowód: akta kontroli str. 26 – 27, 338 – 339)

W okresie objętym kontrolą nie dokonano ocen organizacji ruchu drogowego na drogach wojewódzkich, dla których organem zarządzającym ruchem jest marszałek województwa. Dyrektor Wydziału Infrastruktury w wyjaśnieniu podał, że: Wojewoda Śląski w ramach działań nadzorczych nad zarządzaniem ruchem na drogach zamierzał objąć kontrolą Marszałka Województwa Śląskiego w drugiej połowie 2013 r. W kwietniu 2013 r., w ramach analizy przedkontrolnej, Wydział Infrastruktury zwrócił się do Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z wnioskiem o przekazanie informacji na temat miejsc szczególnej koncentracji zdarzeń drogowych na drogach wojewódzkich leżących poza miastami na prawach powiatu w celu dokonania doboru miejsc do kontroli. Z uwagi na skierowane do Wojewody Śląskiego przez Wiceprezesa NIK zlecenie przeprowadzenia kontroli oznakowania dróg publicznych na terenie dwóch powiatów województwa śląskiego odstąpiono od tej kontroli. W związku z objęciem kontrolą Marszałka Województwa Śląskiego przez NIK postanowiono, iż nie zachodzą przesłanki uzasadniające przeprowadzenie ponownej kontroli tej jednostki w drugiej połowie br. przez służby Wojewody Śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 131, 349)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono następujące nieprawidłowości w zakresie realizacji ww. działań:
2.1. W trzech przypadkach⁷, Wojewoda Śląski ocenił pozytywnie działalność skontrolowanych organów w zakresie zatwierdzania projektów organizacji ruchu, pomimo że obowiązki te wykonywały osoby niewłaściwie upoważnione do zarządzaniem ruchem na

⁵ Dz. U. 2013 r., poz. 260 ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach”.

⁶ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

⁷ Starostwa Powiatowego w Będzinie oraz miast Zabrze i Częstochowa

drogach, należącego do wyłącznej kompetencji starostów i prezydentów miast na prawach powiatu.

2.1.1. W wystąpieniu pokontrolnym z 7 września 2011 r. skierowanym do Starosty Będzińskiego zawarto stwierdzenie: „Pozytywnie ocenia się wykonywanie następujących zadań: (...) Organ zarządzający ruchem zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d cyt. rozporządzenia, zatwierdzał projekty organizacji ruchu.”

Powyższą ocenę zawarto na podstawie ustaleń wynikających z protokołu kontroli. Na stronach 1 i 2 protokołu z dnia 22 lipca 2011 r. zawarto następujące ustalenia: „Podczas kontroli stwierdzono, że zadania organu zarządzającego ruchem na drogach w rozumieniu art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 2005 nr 108 poz. 908 z późn. zm.) wykonuje Starosta Powiatu Będzińskiego, a z jego upoważnienia Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Będzinie z/s w Rogoźniku, (akta kontroli str. 16 i 17). Dyrektor PZD pełni swoją funkcję od 9 lutego 1999 r. (akta kontroli str. 25)”. (...) „Projekty organizacji ruchu znajdujące się w PZD są zatwierdzane osobiście przez Dyrektora PZD”.

(dowód: akta kontroli str. 182 – 186, 161 – 162)

2.1.2. W wystąpieniu pokontrolnym z 12 lipca 2012 r. skierowanym do Prezydenta Miasta Zabrze zawarto stwierdzenie: „Pozytywnie ocenia się wykonywanie przez organ zarządzający ruchem zadań określonych w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2003 r. Nr 177, Poz. 1729). Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu było realizowane prawidłowo w formie odrębnego pisma.” (...) „W części formalnej dotyczącej wykonywania procedury zatwierdzania projektów organizacji ruchu stwierdzono, że posiadane przez Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Infrastruktury Informatycznej upoważnienie do podpisywania decyzji administracyjnych oraz postanowień w ramach działalności MZDiI, a w szczególności wynikających z ustawy Prawo o ruchu drogowym i ustawy o drogach publicznych nie upoważniało wprost Dyrektora do zatwierdzania projektów organizacji ruchu, co szczegółowo wyjaśniono w protokole z kontroli. Brak upoważnienia Dyrektora do zatwierdzania projektów organizacji ruchu oraz do realizacji zadań należących do organu zarządzającego ruchem należy uznać za nieprawidłowość.”

Na tak sformułowaną ocenę Prezydent Miasta Zabrze odpowiedziała w piśmie z 30 lipca 2012 r., że dyrektorowi MZDiI wydane zostało upoważnienie do zatwierdzania w imieniu Prezydenta Miasta projektów organizacji ruchu oraz realizacji zadań należących do organu zarządzającego ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 44 – 49)

2.1.3. W wystąpieniu pokontrolnym z 13 grudnia 2012 r. skierowanym do Prezydenta Miasta Częstochowa zawarto stwierdzenie cyt. „Pozytywnie ocenia się wykonywanie przez organ zarządzający ruchem zadań określonych w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2003 r. Nr 177, Poz. 1729). Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu było realizowane prawidłowo w formie odrębnego pisma.” (...) „W części dotyczącej zatwierdzania projektów organizacji ruchu stwierdzono, że Dyrektor i Zastępca Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Transportu (MZDiT) w Częstochowie posiadali ważne upoważnienia do zatwierdzania projektów organizacji ruchu”.

(dowód: akta kontroli str. 97 – 100)

Powyższe oceny legalności działań dwóch prezydentów miast i starosty kolidowały z przepisami prawa, gdyż stosownie do postanowień art. 10 ust. 5 i 6 Prawa o ruchu drogowym starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych, zaś prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. W/w. organy, na podstawie art. 268a

Kodeksu postępowania administracyjnego⁸ uprawnione były wyłącznie do upoważnienia pracowników kierowanych przez siebie jednostek (urzędów miast bądź starostwa) do załatwiania spraw w ich imieniu. Brak było zatem podstaw prawnych uprawniających ww. organy do udzielenia upoważnień pracownikom (kierownikom) innych jednostek organizacyjnych.

Z uwagi iż, zatwierdzanie projektów organizacji ruchu nie odbywało się formie decyzji administracyjnych nie mógł znaleźć zastosowania przepis szczególny art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁹.

Utworzonym na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach jednostkom organizacyjnym będącym zarządami drogi (PZD w Będzinie z siedzibą w Rogoźniku, MZDiI w Zabrze, MZDiT w Częstochowie) organy stanowiące powiatu i dwóch miast na prawach powiatu nie mogły przekazać kompetencji organów zarządzających ruchem drogowym, gdyż kompetencji tych nie posiadały.

Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu, która podpisała z upoważnienia Wojewody Śląskiego ww. trzy wystąpienia pokontrolne wyjaśniając przyczyny zawarcia w ww. wystąpieniach pozytywnych ocen podała, że Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu jako zarządzający kontrolą podpisuje wystąpienia pokontrolne po wcześniejszej weryfikacji tylko i wyłącznie pod względem poprawności formalnej i powołania podstawy prawnej. Stwierdziła również w wyjaśnieniu, że Dyrektor nie ma kompetencji do merytorycznej ingerencji i weryfikacji ustaleń wynikających z przeprowadzonych kontroli przez pracowników innych wydziałów. Wskazując powyższe okoliczności Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu stwierdziła, że pytania dotyczące przyczyn zawarcia powyższych pozytywnych ocen w trzech wystąpieniach pokontrolnych należy przekazać do Dyrektora Wydziału Infrastruktury.

(dowód: akta kontroli str. 252 – 253)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z treścią załącznika nr 39 do regulaminu postępowania kontrolnego wprowadzonego zarządzeniem Wojewody Śląskiego nr 348/10 z 30 czerwca 2010 r., stanowiącego instrukcję sporządzania informacji o wynikach kontroli i wystąpienia pokontrolnego, dla czynności popisania wystąpienia pokontrolnego (poz. 6 w załączniku) wyznaczono Dyrektora Wydziału Kontroli i Audytu jako tzw. osobę zarządzającą kontrolą. Zakres obowiązków związanych z podpisaniem wystąpienia pokontrolnego sformułowano w następującym brzmieniu „Sprawdzenie paraf osób odpowiedzialnych, poprawności formalnej i merytorycznej wystąpienia pokontrolnego”.

(dowód: akta kontroli str. 401)

Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśniając przyczyny aprobowania przez organ nadzoru stwierdzonych przypadków delegowania uprawnień wynikających z art. 10 ust. 5 i 6 Prawa o ruchu drogowym na inne jednostki organizacyjne i ich kierowników wyjaśnił m.in., że: działania organów zarządzających ruchem były badane pod względem kryteriów legalności oraz bezpieczeństwa ruchu, przy czym w zakresie legalności badano czy upoważnienie ma formę pisemną, wskazuje osobę upoważnioną, a także jaki jest zakres upoważnienia osoby w nim wskazanej. Ponadto analiza obowiązujących przepisów prawa administracyjnego, jak i ustrojowego, rozstrzygnięć spraw prowadzonych przed sądami, a także opinii prawnych nie wykazała jednoznacznych przesłanek dla negowania legalności procesu przekazywania uprawnień w przedmiotowym zakresie przez organy zarządzające ruchem. Z kolei, uwzględniając kryterium bezpieczeństwa ruchu drogowego istotne było wskazanie korzystnego efektu wynikającego z przekazywania przez starostów upoważnień pracownikom merytorycznym. Zdaniem składającego wyjaśnienia, skutkiem zanegowania procesu delegowania kompetencji przez starostów byłoby stworzenie warunków niesprzyjających bezpieczeństwu ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 130, 348)

⁸ Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm., zwana dalej „Kpa”.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

Wojewoda Śląski udzielając wyjaśnień odnośnie osoby odpowiedzialnej merytorycznie za treść wystąpień pokontrolnych wyjaśnił m.in., że odpowiedzialność merytoryczną za wystąpienia pokontrolne ponoszą wszyscy uczestnicy postępowania kontrolnego, gdyż proces weryfikacji jest wielostopniowy, a Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu podpisuje je w jego imieniu jako zarządzający kontrolą w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 325, 418 – 419)

W wystąpieniu pokontrolnym z 5 lipca 2011 r. podpisanym w imieniu Wojewody Śląskiego przez Dyrektora Wydziału Kontroli i Audytu skierowanym do Prezydenta Miasta Mysłowice nie zawarto oceny legalności powierzenia zadań z zakresu nadzoru nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu. Ustalenia kontroli zawarte na stronie drugiej protokołu kontroli z 15 kwietnia 2011 r. wskazywały cyt. „Nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu na terenie Miasta sprawuje MZD”. Skrót MZD oznaczał Miejski Zarząd Dróg w Mysłowicach.

(dowód: akta kontroli str. 132 – 133, 155 – 158)

Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu odnośnie braku oceny w tym zakresie wyjaśniła, że „Osobą właściwą do udzielenia na to pytanie odpowiedzi jest dyrektor merytorycznego wydziału, tj. Wydziału Infrastruktury.”

(dowód: akta kontroli str. 312, 320)

Dyrektor Wydziału Infrastruktury na pytanie o przyczyny braku w projekcie wystąpienia pokontrolnego do Prezydenta Miasta Mysłowice oceny negatywnej stwierdzonego faktu powierzenia obowiązków nadzoru nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu Miejskiemu Zarządowi Dróg wyjaśnił, że ww. kontrola zakończyła się wynikiem negatywnym, a w protokole z kontroli zawarte zostały jedynie ustalenia, dokonane w postępowaniu kontrolnym, które nie przesądziły, że Prezydent Miasta Mysłowice przestał być organem właściwym w sprawie realizacji zadań, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (...).

(dowód: akta kontroli str. 324, 420)

Wydział Infrastruktury nie dysponował informacjami o przekazaniu przez starostów lub prezydentów miast na prawach powiatu kompetencji w zakresie zatwierdzania ocen organizacji ruchu lub nadzoru nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu osobom niebędącym pracownikami urzędów lub starostw powiatowych w innych przypadkach niż wyszczególnione wyżej¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 347)

2.2. W czterech, niżej opisanych przypadkach kontrolerzy Wojewody Śląskiego prowadzili czynności kontrolne w jednostkach organizacyjnych innych niż wskazane w planach kontroli, upoważnieniach, programach kontroli oraz zawiadomieniach kierowanych do kierowników.

2.2.1. Pomimo wskazania w upoważnieniach do kontroli z 18 lutego 2011 r. jednostki kontrolowanej – Urzędu Miasta w Mysłowicach, czynności kontrolne prowadzono także w Miejskim Zarządzie Dróg w Mysłowicach.

(dowód: akta kontroli str. 132 – 133, 423 – 432)

2.2.2. Pomimo wskazania w upoważnieniach z 5 maja 2011 r. jednostki kontrolowanej - Starostwa Powiatowego w Będzinie, czynności kontrolne prowadzono w Powiatowym Zarządzie Dróg w Będzinie z/s w Rogoźniku.

(dowód: akta kontroli str. 161, 433 – 443)

¹⁰ Powiat Będziński, Zabrze, Częstochowa, Mysłowice.

2.2.3. Pomimo wskazania w upoważnieniach z 19 marca jednostki kontrolowanej - Urzędu Miasta w Zabrze, czynności kontrolne prowadzono także w Miejskim Zarządzie Dróg i Infrastruktury Informatycznej w Zabrze.

(dowód: akta kontroli str. 28, 444 – 452)

2.2.4. Pomimo wskazania w upoważnieniach z 11 września 2012 r. jednostki kontrolowanej - Urzędu Miasta w Częstochowie czynności kontrolne prowadzono w Miejskim Zarządzie Dróg i Transportu w Częstochowie.

(dowód: akta kontroli str. 77, 453 – 461)

Zgodnie z postanowieniami § 45 regulaminu Urzędu działania kontrolne prowadzi się na podstawie rocznego planu kontroli, zwanego planem kontroli, który określa m. in. jednostki organizacyjne przewidziane do kontroli. Postanowienia regulaminu postępowania kontrolnego wprowadzonego zarządzeniem Wojewody Śląskiego nr 348/10 z 30 czerwca 2010 r. stanowiły m.in., że kontrolę przeprowadza się w podmiocie kontrolowanym (§25), przed przystąpieniem do kontroli wyznaczony pracownik sporządza projekt programu kontroli i przedkłada go zarządzającemu kontrolą (§ 28). Stosownie do treści § 29 regulaminu program kontroli powinien określać pełną nazwę jednostki kontrolowanej.

Postanowienia § 15 postępowania kontrolnego określały, że Wojewoda Śląski jest zarządzającym kontrolą w imieniu którego działa Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu. W myśl § 4 Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu oraz dyrektorzy właściwych wydziałów zapewniają wsparcie merytoryczne oraz odpowiedni nadzór nad prawidłową realizacją zadań kontrolującego. Regulamin Urzędu w § 43 ust. 1 stanowił, że działalność kontrolną w Urzędzie koordynuje Wydział Kontroli i Audytu, a stosownie do postanowień § 25 dyrektor wydziału ponosił odpowiedzialność za realizację przypisanych wydziałowi zadań.

Regulamin Urzędu, jak i regulamin postępowania kontrolnego były opublikowane na stronach internetowych Urzędu.

Na pytania o legalność i dopuszczalność przeprowadzania kontroli w Miejskim Zarządzie Dróg w Mysłowicach, Powiatowym Zarządzie Dróg w Będzinie z siedzibą w Rogoźniku, Miejskim Zarządzie Dróg i Infrastruktury Informatycznej w Zabrze oraz Miejskim Zarządzie Dróg i Transportu w Częstochowie w sytuacji, gdy upoważnienia, programy kontroli, plany kontroli oraz zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia tych kontroli wskazywały, że jednostkami kontrolowanymi będą urzędy miast i starostwo powiatowe, Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu wyjaśniła m. in. że dyrektor wydziału merytorycznego przeprowadzającego kontrolę przed zaparafowaniem i przekazaniem do Wydziału Kontroli i Audytu jest zobowiązany do sprawdzenia zgodności ustaleń zawartych w protokołach kontroli, aktach kontroli z treścią wystąpienia pokontrolnego oraz zweryfikować jego poprawność formalną i merytoryczną, jako nadzorujący bezpośrednio to zadanie. Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu jako zarządzający kontrolą jedynie podpisuje wystąpienia pokontrolne po wcześniejszej weryfikacji tylko i wyłącznie pod względem poprawności formalnej i powołania podstawy prawnej. Podkreśliła także, że celem wprowadzenia tej procedury było konkretne wskazanie odpowiedzialności poszczególnych uczestników weryfikacji dokumentów postępowania kontrolnego, a zgodnie z regulaminami organizacyjnymi poszczególnych wydziałów Urzędu, część zadań kontrolnych jest przypisana do wydziałów merytorycznych, za które odpowiada dany dyrektor, zaś Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu jako zarządzający kontrolą nie ma kompetencji do merytorycznej ingerencji i weryfikacji ustaleń wynikających z przeprowadzonych kontroli przez pracowników innych wydziałów, lecz zobowiązany jest jedynie do nadzoru nad formalnym przebiegiem procesu kontroli, o czym szczegółowo stanowi ww. załącznik oraz § 50 ust. 1 ww. regulaminu i załącznik nr 27 do ww. regulaminu.

Składająca wyjaśnienia poinformowała także, że obecnie trwają prace nad nowym regulaminem kontroli, jak również nad dalszą centralizacją zadań kontrolnych, które mają na celu przeniesienie większości zadań kontrolnych do Wydziału Kontroli i Audytu oraz przypisanie odpowiedzialności za cały proces kontroli dyrektorowi wydziału, który przeprowadza dane kontrole.

(dowód: akta kontroli str. 252 – 253, 314 – 315)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają ww. nieprawidłowości. Prawidłowo sprawowany nadzór formalny nad przebiegiem procesu kontroli powinien właśnie obejmować zgodność prowadzonych czynności kontrolnych z planami kontroli, wydanymi upoważnieniami, zatwierdzonymi programami kontroli oraz zawiadomieniami o zamiarze przeprowadzenia kontroli.

Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu nie udzieliła wyjaśnień na pytania kontrolera czy w przypadku czterech wystąpień pokontrolnych, które podpisała w związku z kontrolami wyszczególnionymi w punktach 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 niniejszego wystąpienia, zapoznała się z protokołami kontroli i aktami.

2.3. W jednym przypadku, kontrolerzy Wojewody Śląskiego sporządzając protokół kontroli z dnia 23 kwietnia 2012 r. w Urzędzie Miasta w Zabrze zawarli w nim zapisy dotyczące jego podpisania, bądź składania wyjaśnień w przypadkach odmowy jego podpisania przywołując przepisy art. 44 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31 poz. 206 ze zm.), które uchylono z początkiem 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 42 – 43)

Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu w odpowiedzi na pytanie o zasadność ww. działań wyjaśniła, że przedmiotowe pytanie należy przekazać do bezpośredniego przełożonego nadzorującego pracowników przeprowadzających przedmiotowe kontrole.

(dowód: akta kontroli str. 253, 315)

Opis stanu faktycznego

3. Jak to zostało przedstawione w punkcie 2 niniejszego wystąpienia, oceny organizacji ruchu sporządzano w formie protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych.

Odpowiadając na pytania o:

- wskazanie względów przemawiających za ww. formą protokołów i wystąpień dla realizacji kompetencji wojewody określonych w art. 10 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym, a w szczególności dokonania ocen organizacji ruchu,
- osobę i moment podjęcia decyzji o takiej formie realizacji ww. zadania,

Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu wyjaśniła, że Wojewoda Śląski wydając Zarządzenie nr 348/10 w dniu 30 czerwca 2010 r. w sprawie regulaminu zdecydował, że z kontroli realizowanych w oparciu o art. 10 Prawo o ruchu drogowym będą sporządzane protokoły kontroli, gdyż przepisy powszechnie obowiązujące nie ustalają zasad i trybu przeprowadzania przedmiotowych kontroli, a niewskazanie w regulaminie treści konkretnych przepisów ustaw, na podstawie których wojewoda sprawuje nadzór, czy ma uprawnienia kontrolne, co do których nie ustalono w przepisach sposobu przeprowadzania kontroli, było zabiegiem celowym, z uwagi na częste zmiany przepisów, co spowodowałoby ciągłe zmiany treści zapisów regulaminu.

Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu wyjaśniła ponadto, że działalność starostów i prezydentów wynikająca z art. 10 ust. 5 i ust. 6 Prawa o ruchu drogowym nie należy do zadań z zakresu administracji rządowej, jednakże ww. ustawa jak również rozporządzenie nie przewidują sposobu i trybu przeprowadzenia przedmiotowych kontroli, realizuje się je o zapisy wskazane w regulaminie, gdyż nie ma do nich zastosowania art. 28 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie, ani przepisy ustawy z 15 lipca 2011r. o kontroli w administracji rządowej obecnie regulujące tryb przeprowadzania kontroli wskazanych w art. 28 ustawy o wojewodzie.”

(dowód: akta kontroli str. 253, 315, 316)

4. W ramach dokonywanych ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami sprawdzano realizację przez zarządy dróg obowiązku dostosowania oznakowania, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego do wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie

szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹¹.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury podał w wyjaśnieniu, że „w świetle obowiązujących przepisów wojewodowie nie sprawują nadzoru nad działaniami podejmowanymi przez zarządy dróg. Nadmieniam jednak, iż w ramach swych kompetencji wynikających z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Wojewoda zwrócił się do organów zarządzających ruchem na drogach województwa śląskiego (...) z prośbą o przekazanie informacji czy zastosowane na administrowanych przez te jednostki drogach oznakowanie zostało dostosowane do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych...”

W celu rozeznania ww. zagadnienia Wojewoda Śląski skierował do wszystkich organów zarządzających ruchem na drogach publicznych w województwie śląskim zapytania w tej sprawie. Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśnił, że z otrzymanych w pierwszym kwartale 2011 r. pism wynikało, iż zarządzający ruchem dostosowali oznakowanie do obowiązujących standardów na zdecydowanej większości administrowanych przez siebie odcinków dróg. Stwierdził ponadto, że kwestia niedostosowania oznakowania, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego do wymagań rozporządzenia jest również weryfikowana podczas kontroli zarządzających ruchem, które do tej pory nie ujawniły takich przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 394)

Odnosnie znaków i urządzeń umieszczonych na przejazdach kolejowych, Wydział Infrastruktury otrzymał informację od zarządów kolei z terenu województwa śląskiego, że nie na wszystkich przejazdach kolejowych administrowanych przez zarządy kolei zastosowane urządzenia spełniają wymogi ww. rozporządzenia, co wynikało z braku środków finansowych. Powyższą informację przekazano Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej pismem z 29 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 130, 349 – 353)

5. W okresie objętym kontrolą ocenami organizacji ruchu objęto 280 miejsc na wszystkich kategoriach dróg, nad którymi Wojewoda Śląski sprawował nadzór. Ponadto, w jednym przypadku dokonano oceny organizacji ruchu na drodze wewnętrznej położonej na terenie centrum handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 130, 348 – 349, 462 – 463)

6. Oprócz wymienionych w punkcie 2 niniejszego wystąpienia 8 kontroli, w jednym przypadku Wojewoda Śląski przeprowadził w październiku 2011 r. kontrolę sprawdzającą sposób wykonania wniosków pokontrolnych skierowanych do Prezydenta Miasta Jastrzębie Zdrój, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z 28 grudnia 2009 r. W wyniku tej kontroli dokonano negatywnej oceny działalności organu zarządzającego ruchem. Ocenę powyższą uzasadniono m. in. niewykonaniem zaleceń pokontrolnych i niepodjęciem działań wskazanych w kontroli problemowej takich jak uzupełnienie linii warunkowego zatrzymania P-13 na 5 skrzyżowaniach, linii bezwzględnego zatrzymania na jednym skrzyżowaniu, przejść dla pieszych i przejazdów dla rowerzystów oraz znaków D-1 na dwóch skrzyżowaniach, niepodjęciem działań, o których organ zapewniał w korespondencji dot. realizacji zaleceń a dotyczących obniżenia krawężników na przejściach dla pieszych na jednym skrzyżowaniu, znikomym wykonaniem zaleceń w zakresie uzupełnienia znaków D-6, linii warunkowego zatrzymania P-14 przed przejściami dla pieszych oraz poprawy czytelności oznakowania poziomego. W wyniku kontroli stwierdzono także brak ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 214 – 228)

Odnosnie realizacji przez organ nadzoru działań dotyczących sprawdzania istniejącej organizacji ruchu i jej zgodności z projektami organizacji ruchu ustalono, że przeprowadzono je w ramach trzech kontroli w urzędach miast w Zabrze, Rudzie Śląskiej i Bytomiu. Podczas kontroli przeprowadzonej w Częstochowie zweryfikowano projekt

¹¹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

zatwierdzonej czasowej organizacji ruchu dla ulicy Bardowskiego, co pozwoliło przed jego wprowadzeniem wyeliminować błędy związane z określeniem w programie sygnalizacji wartości czasu ewakuacji.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśnił jednocześnie, że kontrolę prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu prowadzą organy zarządzające ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 349)

7. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Śląski nie obejmował działaniami nadzorczymi organów zarządzających ruchem drogowym w zakresie ogółu ich działań związanych z organizacją ruchu drogowego, a w szczególności prawidłowości wykonywania analiz efektywności ruchu drogowego, kwalifikacji osób oceniających prawidłowość zastosowanych w przedkładanych projektach organizacji ruchu rozwiązań, występowania zjawisk wskazujących na możliwość powstania mechanizmów korupcjogennych (np. zatwierdzania projektów organizacji ruchu przez osoby, które taki projekt wcześniej sporządziły.) Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Infrastruktury „uprawnienia wojewodów w zakresie nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach określone zostały w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem i stanowią zamknięty katalog zadań. Zgodnie z cytowaną regulacją organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem dokonuje oceny organizacji ruchu w zakresie jej zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwem ruchu drogowego, a także rozstrzyga w sprawach spornych dotyczących organizacji ruchu. Przedmiotem powyższej oceny, jest zatem efekt działań organu zarządzającego ruchem na drodze.

Wojewodowie nie są upoważnieni zaś do kontroli kwalifikacji osób oceniających prawidłowość zastosowanych w projektach organizacji ruchu rozwiązań, jak również badania występowania zjawisk wskazujących na możliwość powstawania mechanizmów korupcjogennych w jednostkach zarządzających ruchem. Poza zakres oceny wojewodów wykracza również kontrola prawidłowości wykonywania analiz efektywności ruchu drogowego. Badania w tej materii, realizowane najczęściej na zlecenie zarządzającego ruchem lub drogą, wykonywane są bowiem przez wysoce wyspecjalizowane jednostki dysponujące odpowiednim zapleczem naukowym jak i technicznym.

Niemniej jednak należy podkreślić, iż Wojewoda Śląski w latach 2011 – 2012 w związku z prowadzonymi w resorcie transportu pracami legislacyjnymi dotyczącymi objęcia opłatami za przejazd śląskich odcinków autostrad A1 i A4 kilkakrotnie, mając na uwadze efektywność ruchu drogowego szczególnie na drogach lokalnych regionu kierował do Ministrów właściwych ds. transportu stosowne wystąpienia. Wystąpienia te zawierały informacje o specyfice miejskich układów komunikacyjnych, czy też stopniu wykorzystania przepustowości dróg i ulic w obszarze aglomeracji oraz o ryzyku w tej materii, jakie niesło za sobą wprowadzenie opłat w proponowanym przez resort pierwotnie kształcie. (...)

Skutkiem podjętych przez Wojewodę działań, było m.in. wprowadzenie przez resort tzw. biletu zerowego na odcinku autostrady A4 między węzłami Kleszczów – Sośnica dla pojazdów poruszających się w ruchu lokalnym (...) co zaś znalazło odzwierciedlenie w redukcji obciążenia tym ruchem lokalnej sieci drogowej.”

(dowód: akta kontroli str. 131, 349 – 350)

8. W okresie objętym kontrolą rozstrzygnięć w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu dokonano w poniższych przypadkach:

- a) na wniosek Pierwszego Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach z 30 lipca 2012 r. dotyczący znaków B-18 oraz wydawania przez Starostę Bielskiego zgody na przejazd pojazdów o masie większej niż wynikające ze znaku ograniczenie, w piśmie z 21 września 2012 r. skierowanym do wnioskodawcy Wojewoda Śląski stwierdził, że działania Starosty były prawidłowe;
- b) na wniosek zarządcy wspólnoty mieszkaniowej z Jaworzna kwestionującego odrzucenie przez Prezydenta Jaworzna projektu zmiany organizacji ruchu w obrębie

nieruchomości tej wspólnoty z dnia 5 marca 2012 r. w piśmie z 12 marca 2012 r. poinformowano stronę, że w świetle przedstawionej dokumentacji odrzucenie projektu było uzasadnione, jednocześnie udzielono stronie informacji, że oznakowanie drogi wewnętrznej, gdy nie wpływa na organizację ruchu na drodze publicznej należy do zarządcy terenu lub właściciela;

- c) na wniosek Zastępcy Burmistrza Pszczyny z 29 maja 2013 r. dotyczący organizacji ruchu na ulicy Łowickiej w Pszczynie Wojewoda Śląski w piśmie z 24 czerwca 2013 r. skierowanym do Urzędu Miejskiego w Pszczynie i Powiatowego Zarządu Dróg w Pszczynie stwierdził, że żadna z przedstawionych w projektach organizacji ruchu nie spełniała wymagań określonych w przepisach;
- d) na wniosek grupy przedsiębiorców z Dąbrowy Górniczej, kwestionujących sposób organizacji ruchu ograniczających ruch ciężarówek do ich firm z dnia 23 lipca 2013 r. Wojewoda Śląski podjął działania zmierzające do zweryfikowania wprowadzonej organizacji ruchu. Na moment zakończenia kontroli (30 sierpnia 2013 r.) analiza sprawy była w toku.

(dowód: akta kontroli str. 402 – 417)

9. Wg danych Wydziału Kontroli i Audytu okresie od początku 2011 r. do końca sierpnia 2013 r. do Wojewody Śląskiego wpłynęło pięć skarg dotyczących problematyki organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym.

9.1. Mieszkanka Żor w piśmie złożonym 13 stycznia 2011 r. skarżyła się na przebudowę skrzyżowania w bliskiej lokalizacji jej domu, nadmiernym oświetleniem tego skrzyżowania zakłócającego warunki snu, hałaśliwej (skrzeczącej) informacji dźwiękowej o zielonym świetle dla pieszych działającej również w nocy oraz nadmiernym zanieczyszczeniem miejsca posadowienia jej domu spalinami samochodowymi, cyt. „co ze smrodem spalin i przekroczonym hałasem”. Pismem z 25 stycznia 2011 r. Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury wystąpił do skarżącej o sprecyzowanie miejsca jakiej inwestycji drogowej dotyczą zarzuty. W piśmie złożonym 3 lutego 2011 r. skarżąca stwierdziła, że będzie zmuszona przebudować dom, by mieszkanie i okna wychodziły na kierunek inny niż zlokalizowanej w sąsiedztwie skrzyżowanie. Pismem z 22 marca 2011 r. Dyrektor Wydziału Infrastruktury powiadomił skarżącą, że będzie możliwe załatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa oraz wskazał nowy termin 15 kwietnia 2011 r. W piśmie złożonym 5 kwietnia 2011 r. skarżąca powtórzyła zarzuty o negatywnym wpływie skrzyżowania precyzując, że mowa o skrzyżowaniu ul. Armii Krajowej z ul. Rybnicką, przy której zamieszkiwała. W piśmie z 14 kwietnia Dyrektor Wydziału Infrastruktury powiadomił skarżącą o braku możliwości ubiegania się o odszkodowanie w postępowaniu administracyjnym, a także wskazał, opierając się na wyjaśnieniach Prezydenta Żor, że możliwość uzyskania odszkodowania została skarżącej przedstawiona w piśmie z 9 grudnia 2010 r. po wykonaniu ekspertyzy technicznej na koszt skarżącej. W kolejnym piśmie z 27 kwietnia 2011 r. skarżąca domagała się orzeczenia odnośnie zgodności z przepisami wybudowania drogi wojewódzkiej w odległościach 15,6 m i 23,3 m od domu mieszkalnego, przytoczyła negatywne aspekty wybudowanego skrzyżowania. W odpowiedzi działający z upoważnienia Wojewody Śląskiego pracownik Wydziału Kontroli i Audytu w piśmie z 25 maja 2011 r. stwierdził m.in., że skarżąca powtarza problematykę poruszoną we wcześniejszej korespondencji, udzielił informacji o możliwości dochodzenia roszczeń na drodze cywilnej, w kwestii badania i oceny stanu środowiska i wskazał organ cyt. „Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska”. W kolejnym piśmie złożonym 10 czerwca 2011 r. skarżąca domagała się ponownie odpowiedzi na pytanie czy wybudowanie drogi i skrzyżowania w odległościach 15,6 m i 23,3 m jest zgodne z przepisami. W odpowiedzi działający z upoważnienia Wojewody Śląskiego pracownik Wydziału Kontroli i Audytu w piśmie z 5 lipca 2011 r. podtrzymał odpowiedzi udzielone we wcześniej korespondencji oraz stwierdził – przywołując przepisy ustawy o drogach publicznych – że odległość obiektów budowanych przy drogach wojewódzkich wynoszą w terenie zabudowy 8 m, a w poza terenem zabudowy 20 m.

(dowód: akta kontroli str. 298 – 311)

Ustalono
nieprawidłowości

Stwierdzono następujące nieprawidłowości w toku rozpatrywania przedmiotowej skargi: Pomimo że, skarżąca już w piśmie złożonym 13 stycznia 2011 r. podnosiła kwestie „smrodu spalin” i „przekroczonego hałasu”, ponownie uciążliwości te wyszczególniła w pismach złożonych 5 kwietnia 2011 r. oraz 27 kwietnia 2011 r., dopiero w piśmie z 25 maja 2011 r. działający z upoważnienia Wojewody Śląskiego Kierownik Oddziału w Wydziale Kontroli i Audytu poinformował skarżącą, że „organem właściwym do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska (w tym emisji zanieczyszczeń oraz poziomu hałasu jest Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Zgodnie zaś z art. 231 Kpa jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany był niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.

Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu na pytanie o przyczyny niedochowania, stosowanie do przepisu art. 231 Kpa, 7-dniowego terminu wskazania skarżącej właściwego organu (w tym niepełnej jego nazwy) wyjaśniła, że skarga wpłynęła do Wydziału Infrastruktury 27 kwietnia 2011 r. i przekazana została do Wydziału Kontroli i Audytu przy piśmie z 5 maja 2011 r., jej istotą były kwestie dotyczące postępowań zakończonych decyzjami Wojewody Śląskiego o pozwoleniu na budowę, wskazanie skarżącej, że badaniem i oceną stanu środowiska zajmuje się Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska stanowiło dodatkową informację odnoszącą się do jednego z wątków sprawy, która została dodana w celu kompleksowego odniesienia się do wszystkich zagadnień zawartych w skardze.

(dowód: akta kontroli str. 295, 319 – 320)

Opis stanu
faktycznego

9.2. Mieszkanka Ustronia w skardze złożonej 18 lutego 2011 r. podniosła szereg spraw, w tym braku działań władz Ustronia w zakresie budowy ekranów akustycznych na skrzyżowaniu drogi wojewódzkiej nr 941 z ul. Brody oraz uciążliwości z tytułu dużego natężenia ruchu w związku z możliwością przejazdu z ulicy Brody na drogę wojewódzką. W sąsiedztwie tego skrzyżowania mieszkała i odczuwała tego negatywne skutki. W odpowiedzi udzielonej skarżącej pismem z dnia 18 marca 2011 r. podpisanym przez z upoważnienia Wojewody Śląskiego przez Kierownika Oddziału w Wydziale Kontroli i Audytu wynikało, że w kwestii zamknięcia uciążliwego połączenia drogi gminnej (ul. Brody) z drogą nr 941 w Ustroniu organem właściwym jest Marszałek Województwa Śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 257 – 284)

Na pytanie o wyjaśnienie uzasadnienia tego stanowiska w związku z posiadanymi przez Wojewodę Śląskiemu kompetencjami do nakazania zmiany organizacji ruchu ze względu na ważny interes ogólnospołeczny lub konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego na podstawie art. 10 ust. 10 Prawa o ruchu drogowym Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu wyjaśniła, że: „Procedura załatwiania przez Wydział Kontroli i Audytu wielowątkowych skarg, a do takich należą m.in. skargi Pani (...), polega na występowaniu do wydziałów merytorycznych o stanowiska dotyczące poszczególnych wątków skarg. Pozyskane, w ramach współpracy z wydziałami stanowiska uwzględniane są następnie w jednej, wspólnej dla wszystkich wątków odpowiedzi przygotowywanej przez Wydział Kontroli i Audytu. Sporządzając odpowiedzi Wydział KA bazuje na merytorycznych stanowiskach wydziałów, bez możliwości ingerencji w ich treść.

W ramach takiej procedury, Wydział Kontroli i Audytu bazując na stanowisku Wydziału Infrastruktury, zawartym w piśmie znak IF/IVa/0718/8/11 z 16 marca 2011 r., pismem znak KA/III/0553/16/11 z 18 marca 2011 r., udzielił odpowiedzi Pani (...). W treści tej odpowiedzi, opierając się na wspomnianym stanowisku Wydziału IF, wskazał na Marszałka Województwa Śląskiego, jako organ właściwy w sprawie zamknięcia skrzyżowania ul. Katowickiej i ul. Brody w Ustroniu.”

(dowód: akta kontroli str. 294, 317)

Ustalono
nieprawidłowości

Pomimo, że działający z upoważnienia Wojewody Śląskiego pracownicy Wydziału Kontroli i Audytu informowali skarżącą o tym, że :

- „służby wojewody dokonają oceny bezpieczeństwa ruchu drogowego na ww. skrzyżowaniu. O zajęтым stanowisku zostanie Pani powiadomiona odrębnym pismem, po przeprowadzeniu czynności sprawdzających” (pismo z 18 marca 2011 r.),
- „chciałbym dodatkowo poinformować Panią, że w ramach prowadzonego przez służby wojewody postępowania dotyczącego oceny bezpieczeństwa ruchu drogowego na skrzyżowaniu ulic Katowickiej i Brody w Ustroniu wystąpiono do Marszałka Województwa Śląskiego o przedłożenie stanowiska w tej sprawie. Po jego otrzymaniu oraz dokonaniu analizy rozwiązań w terenie, dokonana zostanie stosowna ocena organizacji ruchu w tym rejonie. Zgodnie ze złożonym w piśmie z 18 marca 2011 r. znak KA/III/0553/16/11 zapewnieniem, o zajęтым stanowisku zostanie Pani poinformowana odrębnym pismem”(pismo z 27 kwietnia 2011 r.)

skarżącej nie przedstawiono wyników bądź wniosków wynikających z tych działań. W ocenie NIK, działania takie naruszyły zasadę określoną w art. 8 Kpa.

Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu wyjaśniając czy w związku z tymi informacjami przekazanymi skarżącej stosowne oceny sporządzono oraz jakiej wynikały z nich wnioski podała, że informacji w przedmiocie oceny organizacji ruchu drogowego na skrzyżowaniu DW 941 i ul. Brody w Ustroniu oraz wniosków wynikających z tej oceny udzielić może Wydział Infrastruktury, do zadań którego należy nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach.

Na pytanie o przyczyny nieudzielenia skarżącej odpowiedzi o wynikach przeprowadzonych ocen Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że: „W piśmie znak KA/III/0553/16/11 z 27 kwietnia 2011 r. stanowiącym odpowiedź na skargę Pani (...) z 20 marca oraz przyjęcie w dniu 28 marca 2011 r. Wydział Kontroli i Audytu zadeklarował, że po otrzymaniu stanowiska w sprawie dotyczącej oceny bezpieczeństwa ruchu, Pani (...) zostanie o nim poinformowana odrębnym pismem. Po udzieleniu Pani (...) ww. wyjaśnień, dalszy udział Wydziału KA w sprawie polegał na kontaktowaniu się z Wydziałem Infrastruktury, do zadań którego należy nadzór nad ruchem na drogach, w celu otrzymania stosownych informacji.

I tak:

- przy piśmie z 18 maja 2011 r. Wydział Infrastruktury przesłał informacje o wstępnych podjętych przez Urząd Marszałkowski działaniach,
- w następstwie rozmowy telefonicznej pracownika Wydziału Kontroli i Audytu, Wydział Infrastruktury, pismem znak IF/IV/5310/1/14/11 z 14 października 2011 r., wystosował monit do Wydziału Komunikacji i Transportu Urzędu Marszałkowskiego,
- przy piśmie z 18 listopada 2011 r. Wydział Infrastruktury przesłał kopię pisma Urzędu Marszałkowskiego z 9 listopada 2011 r. przedstawiającego przyjęte warianty poprawy bezpieczeństwa na skrzyżowaniu DW 941 z ul. Brody w Ustroniu.

Na tej podstawie, pismem znak KAIII/0553/16/11 z 29 listopada 2011 r. Wydział Kontroli i Audytu uzupełnił odpowiedź do Pani (...).

Z kolei informacje dotyczące poprawy bezpieczeństwa na rzeczonym skrzyżowaniu w Ustroniu, zawarte w (przekazanej przez Wydział Infrastruktury w dniu 30 sierpnia 2012 r.), kopii pisma Urzędu Marszałkowskiego z 3 lutego 2012 r., wykorzystane zostały w skierowanym do Pani (...) piśmie z 4 września 2012 r. znak KAIII.1411.102.2012.

Informacje przekazywane Pani (...) opierają się wyłącznie na danych otrzymanych z Wydziału Infrastruktury, w ich treść Wydział Kontroli i Audytu nie ingeruje.”

Analiza pisma z 29 listopada 2011 r. skierowanego do skarżącej wskazuje, że nie dotyczyło ono ocen organizacji ruchu lub ich wyników.

Drugą nieprawidłowością w toku rozpatrywania skargi było poinformowanie skarżącej, że w kwestii zamknięcia uciążliwego połączenia drogi gminnej organem właściwym w sprawie jest Marszałek Województwa Śląskiego dopiero 18 marca 2011 r., co stanowiło niedopełnienie obowiązku określonego w art. 231 Kpa, zobowiązującego do wskazania właściwego organu w terminie 7 dni.

Na pytanie o wyjaśnienie przyczyn wskazania skarżącej informacji dopiero w piśmie z 18 marca 2011 r., że w kwestii zamknięcia połączenia drogi gminnej z drogą wojewódzką nr 941 jest Marszałek Województwa Śląskiego, w sytuacji gdy stosownie do art. 231 Kpa organ wskazanie organu właściwego winno nastąpić w terminie 7 dni, Dyrektor Wydziału

wyjaśniła, że skargi z 17, 24 lutego, w tym zgłoszona w toku prowadzenia postępowania wyjaśniającego interwencja telefoniczna z dnia 14 marca 2011 r. dotycząca planu zagospodarowania przestrzennego, były skargami wielowątkowymi i tylko jeden z wątków dotyczył organizacji ruchu drogowego i wymagał wskazania na właściwość Marszałka Województwa Śląskiego. Wobec powyższego, do wszystkich poruszonych przez skarżącą zagadnień odniesiono się w jednej kompleksowej odpowiedzi z 18 marca 2011 r., w której wskazano na właściwość Marszałka Województwa Śląskiego w odniesieniu do jednego z zagadnień wielowątkowych. Informacja wskazująca na Marszałka, jako organ właściwy w kwestii zamknięcia drogi gminnej z wojewódzką, pozyskana została dopiero w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego z pisma Wydziału Infrastruktury z dnia 16 marca 2011 r., odpowiedź została wystosowana do skarżącej niezwłocznie po otrzymaniu stanowiska w sprawie, w terminie o jakim mowa w art. 237 § 1 Kpa, zgodnie z wymogami art. 238 Kpa. Udzielenie jednej kompleksowej odpowiedzi i wskazanie w niej na organ właściwy w jednej, z wielu poruszonych w niej kwestii było – zdaniem Dyrektora Wydziału – również podyktowane efektywnym i gospodarnym wydatkowaniem środków publicznych.

Dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu nie udzieliła wyjaśnień na pytanie kto ponosi odpowiedzialność za niedochowanie terminu określonego w art. 231 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 294, 317 – 319)

Opis stanu faktycznego

9.3. Mieszkaniec Pietrzykowice 26 września 2011 r. złożył skargę na Wójta Gminy Łodygowice w związku z niezamontowaniem progów zwalniających na ul. Długiej, co zdaniem skarżącego powodowało bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia użytkowników drogi,

Działający z upoważnienia Wojewody Śląskiego Kierownik Oddziału w Wydziale Kontroli i Audytu poinformował skarżącego, że Wojewoda Śląski nie jest organem właściwym do załatwienia skargi i nie posiada kompetencji zwierzchnika służbowego w stosunku do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a kontrola ich działalności należy do uprawnień rad gmin. Z tych względów poinformował skarżącego w piśmie z 30 września 2011 r., że skargę przekazał Radzie Gminy Łodygowice.

(dowód: akta kontroli str. 295, 319, 321 – 323)

9.4. Mieszkaniec Pszczyny w piśmie złożonym 4 czerwca 2011 r. skarżył się na uciążliwość sąsiedztwa drogi nr 935, żądając „zabezpieczenia bezpieczeństwa, ładu i spokoju” w związku z brakiem chodnika i dużą liczbą potrąceń pieszych. Skarżący zażądał m.in. wprowadzenia ograniczeń prędkości do 40 km na godzinę.

(dowód: akta kontroli str. 326 – 328)

Ustalone nieprawidłowości

Działający z upoważnienia Wojewody Śląskiego Kierownik Oddziału w Wydziale Kontroli i Audytu pismem z 13 czerwca 2012 r. poinformował skarżącego, że organem właściwym w sprawach z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich jest Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach jako wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna, natomiast kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie jej działalności należy do zarządu województwa. Z tych względów poinformował także skarżącego, że skargę przekazał Zarządowi Województwa Śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 326 – 328)

Wyjaśniając przyczyny niedochowania 7-dniowego terminu przekazania skargi innemu organowi Dyrektor Wydziału podała, że skargę pracownik otrzymał w systemie SODIS w dniu 8 czerwca 2012 r. o 14,30 (piątek), projekt odpowiedzi wraz z pismem przekazującym skargę do organu właściwego przygotowane zostały w możliwie najszerszym terminie, tj. w 9 dniu od daty wpływu skargi do Urzędu, zaś przywołany termin 7-dniowy jest jedynie terminem instrukcyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 295, 319)

Opis stanu faktycznego

9.5. Grupa 18 mieszkańców Ustronia w skargach złożonych 28 sierpnia 2012 r. wystąpiła do Wojewody Śląskiego z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli i ochronę ich praw w związku z hałasem pochodzącym z drogi nr 941 w sąsiedztwie ze skrzyżowaniem z ul. Brody. W skardze podniesiono sprawę bezczynności organu zarządzającego drogą cyt. „Marszałek Województwa Śląskiego, zarządzający DW nr 941 (droga wyższego rzędu od zjazdu z ul. Brody) nie zrealizował zabezpieczenia akustycznego w postaci istotnej dla mnie części ekranu tzw. II etap”. Skargę przekazano 5 września 2012 r. Śląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska na podstawie art. 231 Kpa wnosząc „o zainteresowanie się opisanym problemem pod kątem przepisów o ochronie środowiska oraz podjęcie w sprawie właściwych działań”. Ponadto pismem z 4 września 2012 r. kopie skarg przekazano Zarządowi Województwa Śląskiego, powołując się również na art. 231 Kpa w zakresie spraw dotyczących inwestycji w postaci ekranów akustycznych.

10. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Śląski nie wnosił na posiedzenia Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (WRBRD) spraw związanych z organizacją ruchu drogowego. WRBRD odbyła w tym okresie 5 posiedzeń, z których sporządzono protokoły. Dokumentację z posiedzeń WRBRD prowadził Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Katowicach.

Zadania związane ze współpracą z WRBRD realizowały wydziały: Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Infrastruktury.

Robocze relacje Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego z WRBRD dotyczyły profilaktyki i programów poprawy bezpieczeństwa, w tym współorganizowanych z Wojewódzką Komendą Policji w Katowicach konkursów dla dzieci i młodzieży oraz kampanii społecznych. Wydział Infrastruktury corocznie przekazywał WRBRD m.in. informacje na temat wyników działań podejmowanych w ramach sprawowanego nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach. Przekazywane materiały dotyczyły wyników dokonywanych każdego roku na drogach podczas kontroli ocen organizacji ruchu, w tym informacji i o najczęściej spotykanych nieprawidłowościach w sposobie oznakowania dróg i skrzyżowań na terenie naszego województwa.

(dowód: akta kontroli str. 131, 350, 379 – 392)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

- 1. Zapewnienie sporządzania prawidłowej oceny legalności dokonywania upoważnień przez organy zarządzające ruchem drogowym w wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do tych organów oraz podjęcie działań mających na celu realizację obowiązków zarządcy ruchem przez właściwe organy w Starostwie Powiatowym w Będzinie oraz miastach Zabrze, Częstochowa i Mysłowice.**
- 2. Zapewnienie przeprowadzania czynności kontrolnych wyłącznie w jednostkach wskazanych w upoważnieniach, programach i planach kontroli.**
- 3. Zapewnienie rzetelnego i terminowego rozpatrywania skarg dotyczących organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym.**

¹² Dz. U. z 2012 r., poz.82. ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania

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

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

Katowice, dnia 30 września 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor

Piotr Miklis