



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-05-01/2013
P/13/145

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/145 – Oznaczenie dróg publicznych województwa śląskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Kontrolę przeprowadził na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹ Waldemar Góra, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85103 z dnia 27 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Koniecpolu, ul. Chrząstowska 6A, 42–230 Koniecpol, REGON 000 523 809, zwany w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Kałuża, Burmistrz Miasta i Gminy Koniecpol (dowód: akta kontroli str. 3 – 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² realizację zadań w zakresie oznakowania zarządzanych dróg publicznych w latach 2011-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- Brak, wymaganej ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³, ewidencji dróg gminnych, zawierającej dokumenty ewidencyjne, określone przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁴. Zgodnie z ww. rozporządzeniem założenie ewidencji dróg nastąpić miało do 10 maja 2008 r.
- Nieprzeprowadzanie w latach 2011 - 2012 wymaganych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ kontroli okresowych (raz w roku i raz na pięć lat) zarządzanych dróg oraz nierzetelne dokumentowanie wykonywania w latach 2011 – 2013 (do maja) kontroli stanu zarządzanych dróg (w tym ich oznakowania), określonych przepisami ustawy o drogach.
- Wprowadzanie zmian w organizacji ruchu na drogach gminnych bez sporządzania projektów organizacji ruchu i bez uzyskania ich zatwierdzenia przez Starostę Częstochowskiemu, będącego - stosownie do art. 10 ust. 5 ustawy z dnia z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym - organem zarządzającym ruchem na tych drogach⁶. Zaniechania te stanowiły naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷.
- Nieprzestrzeganie w przypadku 9% (8 spośród 91) dobranych losowo do badania znaków pionowych i poziomych, zasad ich stosowania określonych w załączniku nr 1

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej ustawą o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach”.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg”.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

⁶ Dz. U. z 2012 r. Nr 1137 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo ruchu drogowym”.

⁷ Dz. U. Nr 177, poz. 1729, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach”.

do 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 drogach⁸.

- Brak rzetelnego nadzoru Burmistrza nad realizacją przez komórki i pracowników Urzędu zadań zarządcy dróg gminnych, co sprzyjało występowaniu stwierdzonych w trakcie niniejszej kontroli NIK nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że brak dokumentacji dróg gminnych (ewidencji dróg) i ustalonej stałej organizacji ruchu dla 100% tych dróg, powodował, że Burmistrz nie dysponował podstawowymi informacjami o zarządzanych drogach, w tym o organizacji ruchu na tych drogach. W ocenie NIK stwierdzony stan mógł wpływać na obniżenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, korzystających z dróg gminnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Tworzenie warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg.

1.1. Wewnętrzne uregulowania spraw objętych kontrolą.

Opis stanu
faktycznego

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu (§ 27) zadania zarządzania drogami, które powierzone zostały Referatowi Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska, Budownictwa i Rozwoju Gospodarczego⁹, sformułowane były ogólnie i dotyczyły: zarządzania siecią dróg publicznych; wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i na wykorzystanie dróg w sposób szczególny; prowadzenia spraw związanych z budową, modernizacją, utrzymaniem dróg, przepustów, mostów i placów; nadzoru nad remontami dróg gminnych i koordynacji prac; ustalania harmonogramu robót na drogach gminnych; prowadzenia kart ewidencyjnych dróg; prowadzenia ewidencji oznakowania dróg i jego bieżąca ocena; organizacji zimowego utrzymania dróg; współpracy i współdziałania z zarządcami innych dróg przebiegających przez gminę.

W latach 2010-2013 (do maja) Burmistrz nie dokonywał zmian regulaminu organizacyjnego, w związku ze zmianą przepisów dotyczących zadań zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 26)

Ustalone w regulaminie zadania Referatu GK w zakresie zarządzania drogami, nie obejmowały części zadań określonych w art. 20 ustawy o drogach, m.in. dotyczących przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, wykonywania robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających w zakresie dróg i ich oznakowania. W regulaminie nie były też uwzględnione obowiązki zarządcy drogi wynikające z ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 11 – 14)

1.2. Opracowane i wdrożone procedury realizacji zadań objętych kontrolą.

W Urzędzie nie zostały określone procedury realizacji zadań zarządcy drogi dotyczące m.in. wykonywania kontroli stanu sieci dróg, wprowadzenia nowej organizacji ruchu na drogach, wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

Burmistrz wyjaśnił, że przy wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (w celu umieszczenia reklam), po złożeniu wniosku przez stronę, inspektor w Referacie GK, opracowywał, a następnie przygotowywał projekt decyzji zezwalającej na umieszczenie

⁸ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych”
⁹ zwany dalej „Referatem GK”

reklamy w pasie drogowym, biorąc pod uwagę m.in. jej wpływ na bezpieczeństwo ruchu na drodze, w tym na widoczność istniejącego oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 26, 247-248, 251, 289)

Stawki opłat m.in. za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót, a także umieszczania w nim reklam określała w Gminie uchwała z dnia 29 kwietnia 2004 r.¹⁰. W okresie objętym kontrolą wydano dziewięć zezwoleń na lokalizację sześciu reklam¹¹ na obszarze zabudowanym.

(dowód: akta kontroli str. 74 – 78, 247)

W trakcie oględzin pięciu reklam zlokalizowanych w pasie dróg gminnych stwierdzono, że nie zasłaniały one oznakowania i innych elementów drogi (przejeżdź dla pieszych, skrzyżowań i łuków) oraz, że ich miejsca lokalizacji były zgodne z określonymi w zezwoleniu.

(dowód: akta kontroli str. 76 – 77)

1.3. Przygotowanie pracowników do realizacji zadań objętych kontrolą.

Realizacja obowiązków dotyczących zarządzania drogami została powierzona jednemu pracownikowi Referatu GK, inspektorowi S.W., pracującemu w Urzędzie od 1985 r., posiadającemu wykształcenie średnie (technik ogrodnik).

Ustalone w zakresie obowiązków służbowych z 14 września 2003 r. obowiązki pracownika miały treść tożsamą, z zadaniami ustalonymi w regulaminie organizacyjnym dla Referatu GK - zakres obowiązków inspektora nie obejmował m.in. przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, wykonywania robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających w zakresie dróg i ich oznakowania.

Inspektor S.W. w badanym okresie realizował również obowiązki dotyczące innych obszarów działalności Urzędu m.in. gospodarki komunalnej i prowadzenia spraw związanych z zamówieniami publicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 27 – 29, 247)

W badanym okresie pracownicy Urzędu, nie uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach dotyczących zarządzania drogami publicznymi i oznakowania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 27 – 31)

1.4. Dane o sieci zarządzanych dróg publicznych.

Łączna długość 74 dróg publicznych zarządzanych przez Wójta wg stanu na koniec grudnia 2012 r. wynosiła 68 km, z czego 26 km stanowiły drogi miejskie, a 42 km pozamiejskie. Długość dróg o nawierzchni twardej wynosiła 37,1 km.

Urząd przedłożył za lata 2011-2012 Generalnemu Dyrektorowi Dróg Publicznych i Autostrad wymagane informacje o zarządzanych drogach.

(dowód: akta kontroli str. 32 – 60, 283)

Według informacji Komendy Powiatowej Policji w Częstochowie w 2011 r. na drogach gminnych doszło do trzech wypadków (na ulicach miasta), w wyniku których zostały ranne trzy osoby. W 2012 r. zdarzenia takie nie miały miejsca.

(dowód: akta kontroli str. 61 – 62, 275)

¹⁰ Uchwała nr 114/XVIII/2004 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie ustalenia opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

¹¹ Trzy zezwolenia dotyczyły reklamy BGŻ umieszczonej w Koniecpolu przy ul. Rynek 21, a dwie decyzje reklamy piekarni umieszczonej w Koniecpolu przy ul. Rynek 38.

1.5.Prowadzenie wymaganej dokumentacji zarządzanych dróg.

W Urzędzie nie została zaprowadzona ewidencja dróg gminnych. Nie prowadzono księzek dróg, dziennika objazdu dróg, księzek obiektów mostowych i tuneli, kart obiektów mostowych oraz wykazów obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów.

(dowód: akta kontroli str. 248, 284)

Urząd posiadał 74 metryki ulic i dróg, założone w latach 1964 – 2004. W latach 2010 - 2013 wpisów aktualizacyjnych dokonano w 16 metrykach. W pozostałych 58 metrykach nie było żadnych tego typu wpisów od kilku do kilkunastu lat (np. w 22 metrykach ostatnich wpisów dokonano przed końcem 1998 r., w tym w metryce ulicy Rynek w 1970 r.).

W metrykach ujęte były ogólne dane o ulicy/drodze (m.in. kategoria, przebieg, długość, rodzaj nawierzchni, obiekty inżynieryjne). W stosunku do wymagań określonych dla wzoru książki drogi (stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg), metryki nie zawierały danych np. o nośności nawierzchni drogi oraz szeregu innych informacji wymienionych w kolumnach 7–38 wzoru książki drogi m.in. o obiektach znajdujących się w skrajni dróg i o niebezpiecznych łukach i zakrętach.

W przypadku oznakowania dróg, w metrykach podawano jedynie liczbę i typ¹² znaków drogowych znajdujących się na danej drodze, bez określenia rodzaju znaku i miejsca jego lokalizacji (kilometrażu). W metrykach nie było zapisów o stosowanym oznakowaniu poziomym dróg.

(dowód: akta kontroli str. 79 - 122, 200, 284)

Żadna z dróg gminnych nie posiadała w całości ustalonej i zatwierdzonej przez organ zarządzający ruchem stałej organizacji ruchu¹³. Burmistrz wyjaśnił, że oznakowanie na drogach gminnych było wprowadzane na podstawie przepisów o ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 248, 284)

NIK nie podziela tych wyjaśnień Pana Burmistrza, gdyż w świetle ustaleń kontroli, przedstawionych w dalszej części wystąpienia, organizacja ruchu na zarządzanych drogach gminnych była wprowadzana i zmieniana z naruszeniem przepisów dotyczących zarządzania ruchem na tych drogach oraz stosowania oznakowania dróg.

1.6.Kontrola zarządcza obejmująca czynności związane z oznakowaniem zarządzanych dróg.

Zasady kontroli wewnętrznej zostały określone w rozdziale VIII regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz w zarządzeniu Burmistrza z dnia 31 grudnia 2003 r.¹⁴, w którym określono m.in.: organizację, system, zakres oraz zasady przeprowadzania kontroli wewnętrznej. Według zarządzenia kontrolę wewnętrzną w zakresie rzetelności i terminowości załatwiania spraw obywateli, przestrzegania zasad kodeksu postępowania administracyjnego oraz prawidłowego wykonywania czynności kancelaryjnych, a także trybu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, wykonują burmistrz, jego zastępca, sekretarz, skarbnik i kierownicy referatów (w Urzędzie nie wydzielono komórki kontroli wewnętrznej). Koordynację działalności kontrolnej w urzędzie sprawuje burmistrz, a prawo zlecenia kontroli przysługuje burmistrzowi, jego zastępcy, sekretarzowi oraz skarbnikowi. Realizacja obowiązków związanych z oznakowaniem dróg nałożonych na Referat GK nie była objęta kontrolą zarządczą i kontrolą wewnętrzną.

¹² Podawano ogólną liczbę stosowanych znaków ostrzegawczych, nakazu, zakazu, informacyjnych.

¹³ W wyniku działań prywatnego inwestora, zatwierdzoną stałą organizację ruchu miał tylko fragment ulicy Chrząstowskiej, przy którym wybudowana została stacja paliw.

¹⁴ Zarządzenie nr 0152/48/2003 Burmistrza Miasta i Gminy Koniecpól z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie przyjęcia do realizacji i ścisłego przestrzegania Instrukcji Kontroli Wewnętrznej.

W badanym okresie Gmina nie spełniała kryteriów zobowiązujących do prowadzenia audytu wewnętrznego¹⁵, określonych w art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 19 – 26, 63 – 73, 248A)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie tworzenia warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do kwietnia 2013 r. nie została zaprowadzona ewidencja dróg gminnych, wymagana art. 20 pkt 9 ustawy o drogach, spełniająca wymagania określone przepisami § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, obejmująca książki dróg, dziennik objazdu dróg, książki obiektów mostowych oraz tuneli, karty obiektów mostowych oraz wykazy obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Zgodnie z § 21 ust. 3 cyt. rozporządzenia zarządcy dróg powinni dokonać aktualizacji ewidencji założonej i prowadzonej dla dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów na podstawie dotychczasowych przepisów do 10 maja 2008 r.

Osobami odpowiedzialnymi za powyższą nieprawidłowość są Burmistrz będący zarządcą dróg gminnych oraz inspektor S.W. do obowiązków którego należało prowadzenie dokumentacji sieci dróg.

Burmistrz powyższe wyjaśnił ograniczonymi środkami finansowymi Gminy. Stwierdził, że środki jakie musiałyby zostać wydane na utworzenie ewidencji dróg wykorzystane zostały na zadania pilniejsze, bardziej oczekiwane przez lokalną społeczność np. na remonty dróg, mostów. Jego zdaniem ograniczenie wpływów do budżetu zmusiło Gminę do racjonalnego wydawania środków, a potrzeby znacznie przekraczały możliwości finansowe.

Inspektor S.W. stwierdził, że nie zaprowadził ewidencji dróg z powodu nadmiaru ciężących na nim obowiązków służbowych. Wyjaśnił, że był przekonany, iż posiadane metryki dróg/ulic zawierały niezbędne dane, jakie powinny być w ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 248, 284)

2. Burmistrz nie posiadał rzetelnych danych o oznakowaniu i organizacji ruchu na drogach gminnych, czym naruszono § 2 ust. 1 pkt g rozporządzeniem w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, zgodnie z którym działania w zakresie zarządzania ruchem na drogach obejmują m.in. nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności przez zarząd dróg. Stwierdzono, że źródłem danych w tym zakresie były wyłącznie metryki dróg/ulic, zawierające, wskutek nieaktualizowania części z nich przez 15 - 43 lat, nierzetelne dane¹⁷. Inspektor S.W., do którego obowiązków, zgodnie z ustalonym zakresem obowiązków, należało prowadzenie dokumentacji dróg, wyjaśnił, że wpisów aktualizujących do metryk dokonywał jedynie po zakończeniu remontów i przebudów dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 79 - 122, 200, 284)

¹⁵ Wg uchwał budżetowych na lata: 2011, 2012 i 2013 kwoty dochodów i przychodów lub kwoty wydatków i rozchodów Gminy nie przekraczały wysokości 40.000 tys. zł.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”.

¹⁷ Przykładowo: w metryce ulicy Chrzęstowskiej wykazywano 8 znaków pionowych podczas gdy w toku przeprowadzonych oględzin stwierdzono na tej ulicy 12 znaków pionowych; w metryce ulicy Partyzantów wykazywano 3 znaki, a faktycznie było ich 8; w metryce ulicy Wiejskiej było 5 znaków, a faktycznie było ich 7; w metryce ul. Rynek nie był wykazany żaden znak pionowy, podczas gdy faktycznie ustawione były na tej ulicy 23 znaki.

3. Burmistrz nie zapewnił funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań dotyczących zarządzania drogami gminnymi (w tym ich oznakowania), m.in. z uwagi na nieokreślenie, w ramach kontroli zarządczej, zasad postępowania przy wykonywaniu tych zadań, a także nieobjęcie skuteczną i adekwatną wewnętrzną kontrolą zarządczą realizacji przez odpowiedzialne komórki i pracowników ustalonych zadań i obowiązków, co - w ocenie NIK - miało wpływ na występujące w tym zakresie liczne nieprawidłowości. Zdaniem NIK, również ogólne ujęcie zadań z zakresu zarządzania drogami gminnymi w Regulaminie Urzędu i w zakresach obowiązków pracownika mogły być jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie. Zapewnienie funkcjonowania efektywnej i skutecznej kontroli zarządczej należy, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, do obowiązków kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Burmistrz wyjaśnił, że zadania ustalone w regulaminie organizacyjnym mają jedynie charakter kierunkowy, natomiast szczegółowy zakres działań Referatu GK jest określony w ustawie o drogach, a pracownicy Urzędu przy wykonywaniu swoich obowiązków i zadań działają na podstawie i w granicach prawa.

(dowód: akta kontroli str. 19 –26, 63 – 73, 247-248A)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Według stanu na koniec kwietnia 2013 r. w Urzędzie nie posiadano zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu drogowego dla żadnej z 74 zarządzanych dróg gminnych. W ocenie NIK mogło to być jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości m.in. w stosowaniu oznakowania na drogach gminnych, co omówiono w dalszej części wystąpienia oraz mogło wpływać na obniżenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, korzystających z dróg gminnych.
2. NIK zwraca uwagę na nieuczestniczenie pracowników Referatu GK, w tym zwłaszcza inspektora S.W., wykonującego zadania z kontrolowanego zakresu, a nie mającego specjalistycznego wykształcenia, w szkoleniach o tematyce dotyczącej zarządzania drogami i stosowania na nich oznakowania.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie tworzenie warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego oznakowania dróg.

2. Utrzymanie oznakowania na drogach publicznych przez zarządzających tymi drogami.

2.1. Ponożone wydatki na utrzymanie zarządzanych dróg i ich oznakowania.

W latach 2011 – 2012 z zaplanowanej na zarządzanie drogami kwoty 9 623 tys. zł wykorzystano 8 711 tys. zł (90,5%). Wydatki: w wys. 1 840 tys. zł przeznaczono na budowę i przebudowę dróg i obiektów drogowych, w wys. 6 313 tys. zł na remonty dróg i obiektów drogowych¹⁸, a 558 tys. zł na bieżące utrzymanie dróg i obiektów drogowych. Na zakup i utrzymanie oznakowania wydatkowano 15 tys. zł. Na 2013 rok zaplanowano na drogi środki w wysokości 880 tys. zł, z tego 280 tys. zł na budowę i przebudowę dróg, 150 tys. zł na remonty oraz 450 tys. zł na bieżące utrzymanie dróg i obiektów drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 123 – 153, 292 – 613)

Z kwoty 70 tys. zł zgłoszonej na etapie opracowywania planów wydatków na lata 2011-2012, faktycznie na zakup i utrzymanie oznakowania wydatkowano wspomniane 15 tys. zł (tj. 21%). Burmistrz wyjaśnił, że ponoszone wydatki zapewniały niezbędne

Opis stanu
faktycznego

¹⁸ Kwota 6 098 tys. zł została wydatkowana na remonty dróg związane z usuwaniem skutków powodzi w 2010 r.

potrzeby, natomiast reszta środków została przeznaczana na inne potrzeby związane z funkcjonowaniem Gminy. Inspektor S.W. stwierdził, że dokonywane były tylko konieczne naprawy i zakupy oznakowania oraz, że zaplanowana przez niego kwota 70 tys. zł wydatków na oznakowanie w latach 2011 – 2012 była przeszacowana.

(dowód: akta kontroli str. 154 – 156, 289)

W latach 2011-2013 Gmina nie występowała o środki finansowe ze źródeł zewnętrznych na działania związane z poprawą stanu organizacji ruchu i oznakowania dróg. Burmistrz wyjaśnił, że Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych dofinansowuje wnioski w wysokości 50% kosztów. Gmina z uwagi na ograniczone własne środki finansowe nie uczestniczyła w ww. programie.

(dowód: akta kontroli str. 248)

2.2.Stan oznakowania zarządzanych dróg.

W Urzędzie nie było informacji o liczbie drogowych znaków pionowych i poziomych lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu znajdujących się na drogach gminnych.

W latach objętych kontrolą Burmistrz jako zarządca dróg nie przeprowadzał przy udziale Policji okresowych przeglądów oznakowania dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 124 – 154, 252, 289 – 290)

Inspektor S.W. wyjaśnił, że w jego ocenie wszystkie znaki znajdujące się na drogach gminnych odpowiadają warunkom określonym w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych. W świetle wyników oględzin przeprowadzonych w toku kontroli (omówionych szczegółowo w pkt 2.4.) NIK nie podziela powyższego stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 175 – 177, 290)

W latach 2011 – 2013 rok (do 30 kwietnia) Urząd zakupił łącznie 51 pionowych znaków drogowych oraz dwukrotnie zlecił wykonanie oznakowania poziomego. Nie miały miejsca przypadki reklamowania u dostawców wadliwych znaków.

Z 51 znaków pionowych, trzy zostały zakupione w celu wymiany starych znaków na nowe, a pozostałe zostały umieszczone w nowych miejscach na drogach gminnych, dotychczas nieoznakowanych.

Zakupów znaków dokonywano bez stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹ gdyż ich wartość nie przekroczyła 14 000 euro. Dokonując zamówień znaków nie ustalano wymagań w zakresie np. ich formy graficznej, kolorystyki, odblaskowości, atestów a także udzielanej gwarancji na trwałość kolorystyki czy jakość folii odblaskowej.

Burmistrz wyjaśnił, że dokonując zakupów uważał, że w sprzedaży są tylko znaki odpowiadające normom. Ponadto stwierdził, że pracownik telefonicznie uzgadniał z dostawcą formę graficzną, odblaskowość i inne wymagane dane. Inspektor S.W. wyjaśnił natomiast, że zamówień dokonywał najczęściej na piśmie, sporadycznie telefonicznie oraz, że szczegółowo określał jedynie rodzaj i wielkość zamawianych znaków.

(dowód: akta kontroli str. 123 – 174, 283, 285, 290)

W Urzędzie do dnia 21 maja 2012 r. obowiązywało zarządzenie Burmistrza z dnia 9 czerwca 2008 r. w sprawie ramowych procedur udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 14 000 euro²⁰. Zarządzenie to zostało z dniem 21 maja 2012 r. uchylone przez Burmistrza, a w jego

¹⁹ Dz. U z 2013 r. poz. 907, ze zm.

²⁰ Zarządzenie nr 0152/17/2008 z dnia 9 czerwca 2008 r. zmienione zarządzeniami Burmistrza z dnia 11 grudnia 2008 r. oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r. i ostatecznie uchylone z dniem 21 maja 2012 r. zarządzeniem nr 0050.15.2012

miejsce nie określono nowych regulacji wewnętrznych, zobowiązujących pracowników do podejmowania czynności zapewniających zachowanie zasady konkurencyjności przy udzielaniu zamówień (m.in. rozpoznania rynku). Uchylenie zarządzenia Burmistrz wyjaśnił tym, że ustalone w nim zasady paraliżowały pracę Urzędu, gdyż pracownicy nawet na najmniejsze zakupy sporządzać musieli odpowiednie dokumenty.

(dowód: akta kontroli str. 157 – 174, 288)

W trakcie oględzin 41 zakupionych pionowych znaków drogowych²¹ stwierdzono, że wszystkie odpowiadały warunkom ustalonym w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych m.in. w zakresie formy graficznej, kolorystyki oraz odblaskowości. Na odwrotnej stronie tarcz znaków znajdowały się wymagane informacje identyfikujące producenta znaku, typ zastosowanej folii odblaskowej, datę (miesiąc i rok) produkcji znaku.

(dowód: akta kontroli str. 175 – 177)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie ponosiła wydatków na zakup oznakowania wyszczególnionego w § 11 pkt 1 – 6 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, tj. np. znaków informacyjnych oznaczających obiekty usługowe, szlaki turystyczne i rowerowe.

(dowód: akta kontroli str. 124 – 156, 175 – 177)

W latach 2011 – 2012 Urząd dwukrotnie zlecił wykonanie oznakowania poziomego na terenie Koniecpola. W 2011 r. zrealizowano oznakowanie poziome o łącznej powierzchni 446,5m² za kwotę brutto 7,7 tys. zł, a w 2012 r. o powierzchni 631m² za kwotę 11,6 tys. zł. Usługę wykonywał ten sam wykonawca²², wybrany bez stosowania procedur ustawy Prawo zamówień Publicznych, na podstawie zapytania.

W obydwu przypadkach wykonawcy przekazywano pisemne zlecenie wykonania usługi z podaniem ulic i orientacyjnej ilości oznakowania poziomego (w m²). Inspektor S.W. wyjaśnił, że osobiście wskazywał wykonawcy miejsca rozmieszczenia oznakowania poziomego.

Z wykonawcą tego oznakowania nie zostały zawarte umowy, zawierające postanowienia zabezpieczające interesy zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 124 – 156, 283, 290)

2.3.Zgodność oznakowania zarządzanych dróg z ustaloną organizacją ruchu.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie sporządzała projektów organizacji ruchu dla dróg gminnych, mimo rozmieszczenia na nich 48 nowych znaków pionowych.

(dowód: akta kontroli str. 124 – 156, 284 - 285, 290, 292 – 613)

Również w przypadku realizowanych w okresie objętym kontrolą zadań remontowo – inwestycyjnych, dotyczących budowy i przebudowy dróg i obiektów drogowych oraz wykonywania remontów dróg, nie opracowano projektów organizacji ruchu na czas prowadzenia ww. robót oraz docelowej organizacji ruchu dla dróg wybudowanych lub przebudowywanych, a także nie uzyskiwano ich zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem na drogach gminnych. Powyższe stwierdzono m.in. w przypadku 8 zadań:

- Przebudowy dróg gminnych w miejscowościach Zaróg i Rudniki, przeprowadzonej w okresie od 14 lipca 2011 r. do 22 listopada 2011 r., współfinansowanej ze środków Unii Europejskiej w ramach RPO WSZ 2007-2013.
- Budowy mostu na rzece Pilicy w Koniecpolu wraz z przełożeniem wodociągu oraz budową drogi od ul. Rzecznej do ww. mostu i ustawieniem na niej 6 znaków drogowych

²¹ Sprawdzono 80% spośród 51 zakupionych znaków.

²² Przedsiębiorstwo Usługowo – Handlowe „Drogopol” sp. z o.o. z Poraja.

(A-7; A-6b; A-6c, D-1; T-6a). Zadanie zrealizowane w okresie od 11 czerwca 2012 r. do 31 października 2012 r. .

- Dwóch remontów drogi Okołowice-Załęże (etap I i etap II) które przeprowadzono w okresie od 25 maja do 30 września 2011 r. oraz od 28 listopada 2012 r. do 17 grudnia 2012 r.
- Remontu ulic Wąskiej (II etap) i Łąkowej (etap II) w Koniecpolu przeprowadzonego w okresie od 4 sierpnia 2012 r. do 29 listopada 2012 r.
- Remontu drogi Wąsosz - Łysaków etap I (od 0+000 km do 1+250 km) i etap II (od 1+250 km do 2+000 km) który zrealizowano w okresie od 22 maja 2012 r. do 20 czerwca 2012 r.
- Remontu drogi gminnej Piaski – Pękowiec na odcinku 5,5 km przeprowadzonego w okresie od 28 listopada 2012 r. do 21 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 313-594)

W latach 2011 - 2012 inwestorzy zewnętrzni przedłożyli do zatwierdzenia organowi zarządzającemu ruchem (Staroście Częstochowskiemu) pięć projektów czasowej organizacji ruchu²³ oraz jeden projekt stałej organizacji ruchu związanych z robotami prowadzonymi na drogach gminnych. Projekty pozytywnie zaopiniowane przez Burmistrza, zostały zatwierdzone przez Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Częstochowie, działającego z upoważnienia Starosty Częstochowskiego.

Przeprowadzone oględziny fragmentu ul. Chrząstowskiej w Koniecpolu, przy której wybudowana została stacja paliw, wykazały zgodność oznakowania pionowego i poziomego z zatwierdzoną stałą organizacją ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 178 – 208)

2.4. Przestrzeganie wybranych warunków technicznych stosowania oznakowania pionowego i poziomego dróg.

Przeprowadzone oględziny 91 znaków pionowych i poziomych²⁴ w zakresie przestrzegania przy ich stosowaniu wybranych warunków technicznych ich lokalizacji ustalonych przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, wykazały w przypadku 83 znaków zgodność ich lokalizacji z ww. przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 175 – 177, 283, 200 – 208)

Oględziny czterech dróg gminnych szczególnie uczęszczanych przez dzieci²⁵ wykazały, że w pobliżu trzech placówek: w Łysinach oraz w Koniecpolu przy ul. Pułaskiego i Szkolnej umieszczone były znaki ostrzegawcze A-17 (dzieci). W pobliżu żadnej z ww. placówek nie zostały umieszczone tabliczki T-27 wskazujące, że istniejące przejście dla pieszych jest szczególnie uczęszczane przez dzieci. W przypadku przedszkola nr 2 przy ul. Zamkowej w Koniecpolu znaki A-17 nie zostały zamieszczone. Inspektor S.W. wyjaśnił, że wejście do obiektu, znajdujące się przy ul. Zamkowej, jest praktycznie nieużywane, ponieważ główne wejście do przedszkola znajduje się z boku budynku i prowadzi z terenu osiedla mieszkaniowego, gdzie nie ma ruchu samochodów.

(dowód: akta kontroli str. 200 – 210, 285)

²³ Dotyczyły one organizacji ruchu na czas budowy: stacji paliw płynnych (ul. Chrząstowska), urządzeń kanalizacji sanitarnej w ciągu ulic Żeromskiego, Chrząstowskiej, Rzecznej, Zielonej; sieci wodociągowych w miejscowościach Dąbrowa, Załęże, Kuźnica Grodziska, Oblasy, Wólka; przebudowy infrastruktury kolejowej.

²⁴ Łącznie w ramach oględzin opisanych w pkt 2.3. oraz w pkt 2.4.

²⁵ Ul. Pułaskiego w Koniecpolu, przy której znajduje się Przedszkole nr 1; ul. Szkolna w Koniecpolu, przy której znajduje się Zespół Szkół nr 2 w Koniecpolu; ul. Zamkowej w Koniecpolu, przy której znajduje się Przedszkole nr 2; ul. Szkolna w Łysinach, przy której znajduje się Szkoła Podstawowa.

Ogłędziny oznakowania poziomego dróg w Koniecpolu na ul. Chrząstowskiej, Partyzantów oraz Rynek, wykazało, że w dwóch ostatnich miejscach było ono widoczne, podobnie jak oznakowanie poziome zlokalizowane na fragmencie ul. Chrząstowskiej przy stacji paliw. Natomiast oznakowanie przejścia dla pieszych znajdującego się przy ul. Chrząstowskiej (naprzeciwko budynku Urzędu) było wykonane nieprawidłowo (dwa znaki poziome P-10 sąsiadujące bezpośrednio ze sobą) i mogło wprowadzać uczestników ruchu (pieszych) w błąd.

(dowód: akta kontroli str. 200 – 210)

2.5. Przestrzeganie wybranych warunków technicznych stosowania sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W ciągu dróg gminnych nie zainstalowano sygnalizacji świetlnej, a jedyne stosowane urządzenia bezpieczeństwa drogowego stanowiły trzy progi zwalniające rozmieszczone przy ul. Szkolnej (2 szt.) oraz Pułaskiego (1 szt.) w Koniecpolu. Inspektor S.W. wyjaśnił, że na drogach gminnych nie ma miejsc wymagających zastosowania słupków prowadzących, tablic prowadzących U-3 lub oznakowania obiektów znajdujących się w skrajni dróg. Na poddanych w toku kontroli ogłędzinom odcinkach dróg gminnych, nie stwierdzono ww. łuków poziomych, niebezpiecznych zakrętów i obiektów w skrajni dróg.

(dowód: akta kontroli str. 252, 290)

2.6. Oznakowanie prowadzonych na drogach i w pasie drogowym robót budowlanych.

Ogłędziny trzech odcinków dróg, na których w okresie objętym kontrolą zakończono roboty budowlane (na ulicach Chrząstowskiej, Wąskiej oraz Łąkowej) wykazały, że nie występują na nich utrudnienia i usunięto z nich tymczasowe oznakowanie, urządzenia i materiały. Nie stwierdzono deformacji pasa drogowego, mogących niekorzystnie wpływać na zachowanie uczestników ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 178 – 210)

Przeprowadzona analiza dokumentacji - SIWZ oraz podpisanych umów - zrealizowanych w latach 2011 - 2013 ośmiu zadań inwestycyjnych i remontowych²⁶ dotyczących dróg gminnych i obiektów drogowych wykazała, że nie wymagano od wykonawców tych zadań opracowania i przedstawienia przed rozpoczęciem robót, projektów organizacji ruchu zatwierdzonych przez organ zarządzający ruchem na drogach, obejmujących okres realizacji tych robót.

(dowód: akta kontroli str. 313-594)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie utrzymania oznakowania na drogach stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz, będący zarządcą dróg gminnych nie posiadał informacji o liczbie drogowych znaków pionowych i poziomych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu znajdujących się na drogach gminnych. Inspektor S.W. do którego obowiązków należało zarządzanie siecią dróg gminnych wyjaśnił, że nie jest w stanie określić, ile znaków pionowych i poziomych znajduje się na drogach gminnych, gdyż w prowadzonej dokumentacji nie ma aktualnych danych.

(dowód: akta kontroli str. 124 – 154, 252, 289 – 290)

2. W kontrolowanym okresie nie dopełniono obowiązku sporządzenia projektów organizacji ruchu dla nowo budowanych i przebudowywanych dróg, lokalizowanego nowego oznakowania dróg oraz dla dróg poddawanych remontom (na czas prowadzenia

²⁶ Wyszczególnionych w pkt 2.3. wystąpienia.

tych prac). Naruszono tym samym § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, Zaniechanie to stwierdzono w przypadku 8 skontrolowanych zadań inwestycyjno - remontowych i 48 zastosowanych na drogach gminnych nowych znaków pionowych. Osobami odpowiedzialnymi za występowanie powyższej nieprawidłowości był Burmistrz będący zarządcą dróg gminnych oraz inspektor S.W., któremu powierzono obowiązki związane z zarządzaniem siecią dróg gminnych.

Inspektor S.W. wyjaśnił, że projektów organizacji ruchu nie sporządzano, oraz nie wymagano ich od wykonawców robót aby nie zwiększać kosztów realizacji prowadzonych na drogach zadań inwestycyjnych i remontowych. Stwierdził, również że o miejscu umieszczenia oznakowania poziomego i pionowego na drogach gminnych decydował w porozumieniu z Burmistrzem lub na ustne jego polecenie..

(dowód: akta kontroli str. 124 – 156, 284 - 285, 290, 292 – 613)

3. 8 z 91 losowo dobranych do kontroli znaków pionowych i poziomych zastosowano niezgodne z warunkami określonymi w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, Osobą odpowiedzialną za powyższe był inspektor S.W., któremu powierzono obowiązki związane z zarządzaniem siecią dróg gminnych. Przeprowadzone oględziny wykazały, że:

-przeście dla pieszych znajdujące się w Koniecpolu przy ul. Chrzastowskiej (przed wejściem do budynku Urzędu) było nierzetelnie oznakowane znakami poziomymi. Znajdujące się obok siebie dwa rzędy pasów poziomych (tworzące wrażenie istnienia dwóch przejść przez jezdnię), powodowały, że pieszy nie wiedział dokładnie, w którym miejscu może przejść przez jezdnię. Inspektor S.W. wyjaśnił, że wynika to z podjętej przez niego decyzji przeniesienia wymalowanego wcześniej przejścia dla pieszych w nowe miejsce, aby nie znajdowało się ono w linii wyjazdu z sąsiedniej posesji. Stwierdził również, że stare pasy (stare przejście) zostaną usunięte w trakcie najbliższego remontu oznakowania ulic;

-znak B-33 (ograniczenia prędkość do 40 km/h) znajdujący się w Koniecpolu przy ul. Zachodniej oraz znak ostrzegawczy A-7 (ustęp pierwszeństwa) w Koniecpolu przy ul. Partyzantów były zniszczone, przy czym znak B-33 był zupełnie nieczytelny. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia lico znaku pionowego winno być odblaskowe i spełniać wymagania w zakresie barwy. Inspektor S.W. wyjaśnił, że nie zwrócił uwagi na stan techniczny tych znaków i że zostaną one wymienione na nowe. Wymiany tych znaków dokonano w dniu 20 maja 2013 r.

-dolne krawędzie trzech znaków: D-3 (droga jednokierunkowa), C-2 (nakaz jazdy w prawo) oraz B-43 (strefa ograniczonej prędkości) przy Rynku, umieszczone wraz z zestawami innych znaków na pojedynczych słupkach, znajdowały się na wysokości 85 cm, 115 cm oraz 140 cm nad powierzchnią jezdni. Z kolei dolne krawędzie dwóch znaków: B-36 (zakaz zatrzymywania się) i B-18 (zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 3,5 ton) przy ul. Chrzastowskiej znajdowały się na wysokości 130 i 140 cm nad powierzchnią chodnika, utrudniając ruch pieszych. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych wysokość umieszczenia znaków pionowych (liczona od nawierzchni jezdni lub chodnika do dolnej krawędzi tarcz znaków) winna wynosić minimum odpowiednio 2,0 lub 2,20 m. Inspektor S.W. wyjaśnił, że znaki przy Rynku zostały rozmieszczone przy okazji jego remontu, a zamontowano je na ozdobnych słupkach, które okazały się za niskie.

(dowód: akta kontroli str. 200 – 210, 285)

3. Zakupu znaków pionowych w październiku 2011 r. za kwotę 2,4 tys. zł dokonano bez uprzedniego uzyskania zgody Burmistrza na realizację tego zamówienia. Stanowiło to

naruszenie § 2 ust. 4 i § 4 ust 3 zarządzenia Burmistrza z dnia 9 czerwca 2008 r., zgodnie z którym pracownik podejmuje realizację zamówienia po akceptacji przez Burmistrza przedstawionej notatki, w której ujęte są m.in. szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, aktualna wartość przedmiotu zamówienia oszacowana na podstawie cen rynkowych, akceptacja Skarbnika Gminy w zakresie zabezpieczenia środków finansowych. Odpowiedzialny za powyższe inspektor S.W. w wyjaśnieniu wskazał przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 123 – 174, 283, 285, 290)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Na wykonywanie oznakowania poziomego dróg gminnych w latach 2011-2012, zleconego Wykonawcy zewnętrznemu za cenę brutto odpowiednio 7,7 tys. zł i 11,6 tys. zł., nie zostały przez Gminę zawarte umowy określające warunki realizacji usługi oraz postanowienia zabezpieczające interesy Zamawiającego. NIK, mając na uwadze gospodarne wydatkowanie środków budżetowych, zwraca uwagę, że brak podpisanej umowy z Wykonawcą ogranicza możliwości m.in. dochodzenia właściwego wykonania prac za które Gmina ma zapłacić, a także dochodzenie ewentualnych roszczeń gwarancyjnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie utrzymanie oznakowania na drogach publicznych w gminie Koniecpol.

3. Nadzór zarządców dróg nad oznakowaniem zarządzanych dróg.

3.1. Przeglądy i kontrole stanu technicznego oznakowania sieci zarządzanych dróg.

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie została opracowana procedura określająca zasady reagowania na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu dróg publicznych. Sprawujący nadzór nad stanem oznakowania dróg inspektor S.W., wyjaśnił, że dokonywał sprawdzania oznakowania w trakcie pobytu w terenie i objazdów dróg gminnych. Burmistrz wyjaśnił, że po stwierdzeniu przez pracownika nieprawidłowości, dokonywana była bieżąca naprawa znaków.

W Urzędzie nie było dokumentów potwierdzających przeprowadzanie w latach 2011-2012 kontroli stanu zarządzanych dróg i obiektów drogowych, o których mowa w art. 20 pkt. 10 ustawy o drogach, określających m.in. terminy przeprowadzania takich kontroli i drogi gminne nimi objęte oraz zauważone usterki i uszkodzenia. Nie były również określone procedury wykonywania tych kontroli, w tym m.in. ich częstotliwość przeprowadzania.

W latach 2011 - 2012 r. nie były również przeprowadzone okresowe kontrole dróg gminnych wymagane ustawą Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 200 – 210, 251 – 252, 291)

3.2. Kontrole zewnętrzne oznakowania sieci zarządzanych dróg.

Zagadnienia dotyczące zarządzania drogami lub oznakowania dróg nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w Urzędzie w latach 2011 – 2013 (do maja).

Starosta Częstochowski²⁷ będący organem zarządzającym ruchem na drogach gminnych, nie przeprowadzał w badanym okresie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania i funkcjonowania oznakowania umieszczonego na drogach gminnych oraz jego zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu.

²⁷ Upoważnieniem z dnia 11 lipca 2007 r. Starosta Częstochowski przekazał Powiatowemu Zarządowi Dróg w Częstochowie wykonywanie czynności związanych z zarządzaniem ruchem na drogach powiatowych i gminnych.

Sprawy organizacji ruchu na drogach gminnych nie były przedmiotem ocen organu nadzorującego zarządzanie ruchem na drogach (Wojewody Śląskiego) lub jego rozstrzygnięć w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 232 – 240, 251 - 252, 280)

3.3. Rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie spraw objętych kontrolą.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano wpływu wniosków lub skarg na stan oznakowania dróg gminnych, lokalizację reklam w pasie drogowym, nieprawidłowe zabezpieczenie prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym.

W dniu 24 maja 2011 r. Komisja Spraw Społecznych i Przestrzegania Prawa Rady Gminy, po pozytywnym zaopiniowaniu wniosku mieszkańców miasta o ustalenie ruchu jednokierunkowego na ul. Poprzecznej w Koniecpolu, skierowała go do realizacji. Stosowne oznakowanie zostało zakupione i zamontowane w październiku 2011 r. Jego wprowadzenie nastąpiło bez sporządzenia projektu organizacji ruchu i uzyskania jego zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem.

W okresie objętym kontrolą nie były formułowane inne wnioski, interpelacje, zapytania lub opinie przez radnych lub komisje Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 244, 271 – 273, 291)

W badanym okresie do Burmistrza nie były zgłaszane wnioski Policji dotyczące poprawy lub zmiany stanu oznakowania i organizacji ruchu na drogach gminnych. Stwierdzono, że w dniu 26 marca 2012 r. do Urzędu wpłynęło zapytanie Komendanta Komisariatu Policji (w związku z prowadzonym postępowaniem o wykroczenie), czy miejsce parkingowe dla osób niepełnosprawnych znajdujące się przy Rynku w Koniecpolu zostało prawidłowo oznakowane, gdyż znajduje się tam wyłącznie tabliczka T-29 (o miejscu dla pojazdu przewożącego lub kierowanego przez osoby niepełnosprawne mające trudności w poruszaniu się). W udzielonej 2 kwietnia 2012 r. odpowiedzi Zastępca Burmistrza poinformował, że wspomniane miejsce parkingowe winno być oznakowane znakiem pionowym D-18a (parking - miejsce zastrzeżone), tabliczką T-29 oraz oznakowaniem poziomym P-20, (tzw. koperta). Zobowiązał się, również do wykonania oznakowania poziomego podczas odnowy znaków poziomych. Brakujące oznakowanie zostało wykonane w lipcu 2012 r. bez sporządzenia i zatwierdzenia przez stosowny organ projektu organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 241 – 243, 251 – 252, 274 – 278, 291)

3.4. Wypłata odszkodowań uczestnikom ruchu drogowego.

W okresie objętym kontrolą (w 2012 r.) Gmina wypłaciła 500 zł odszkodowania osobie poszkodowanej w następstwie wypadku, do którego doszło w dniu 6 października 2011 r. na ul. Zamkowej w Koniecpolu. W tej samej sprawie ubezpieczyciel (PZU SA) wypłacił poszkodowanej 4 000 zł. Szkada nie miała związku ze stanem oznakowania lub organizacją ruchu.

Urząd posiada wykupioną polisę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej²⁸ w Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń SA w związku z prowadzoną działalnością i posiadany mieniem.

(dowód: akta kontroli str. 251 – 270)

²⁸ Polisa nr 2KA79B40004 na okres 1 czerwca 2012 r. – 31 maja 2013 r.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru nad oznakowaniem zarządzanych dróg stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. W latach 2011-2012 zaniechano okresowych kontroli dróg wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z tym przepisem obiekty budowlane powinny być w czasie użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej: raz w roku (polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego: elementów budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska) oraz raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

Osobami odpowiedzialnymi za występowanie powyższej nieprawidłowości był Burmistrz będący zarządcą dróg gminnych oraz inspektor S.W., któremu powierzono obowiązki związane z zarządzaniem siecią dróg gminnych.

Burmistrz wyjaśnił, że ww. kontrole mogą być przeprowadzane wyłącznie przez osoby z odpowiednimi uprawnieniami, więc gmina musiałaby ponieść dodatkowe koszty. Natomiast inspektor S.W. wyjaśnił, że nie przypomina sobie, aby ww. kontrole okresowe dróg były kiedykolwiek prowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 200 – 210, 251 – 252, 291)

2. Kontrole stanu zarządzanych dróg i drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 20 pkt. 10 ustawy o drogach, były nierzetelnie dokumentowane. Nie prowadzono bowiem dokumentacji zawierającej stosowne informacje o terminach i miejscach dokonywanych kontroli oraz formułowanych w ich wyniku zaleceniach do realizacji.

Osobami odpowiedzialnymi za powyższe był Burmistrz będący zarządcą dróg gminnych oraz inspektor S.W., któremu powierzono obowiązki związane z zarządzaniem siecią dróg gminnych.

Inspektor S.W. wyjaśnił, że średnio raz w miesiącu prowadził kontrole dróg gminnych w terenie, przy czym ich nie dokumentował.

Burmistrz w wyjaśnieniu podał, że po dokonaniu objazdu dróg gminnych przez odpowiedzialnego pracownika, ewentualne ubytki w nawierzchni dróg były uzupełniane przez wykonawcę na podstawie zlecenia i umowy. Prace te były realizowane przeważnie raz w roku (wiosną).

(dowód: akta kontroli str. 251, 289)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nadzór Wójta Gminy nad oznakowaniem zarządzanych dróg.

IV. Uwagi i wnioski

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

1. **Przeprowadzanie kontroli okresowych stanu wszystkich zarządzanych dróg gminnych, w tym ich oznakowania, wymaganych ustawą Prawo budowlane, oraz rzetelne dokumentowanie kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, wymaganych ustawą o drogach.**
2. **Zaprowadzenie wymaganej ewidencji dróg gminnych, a także podjęcie działań organizacyjnych, które zapewnią bieżące jej aktualizowanie.**
3. **Przeprowadzenie weryfikacji zlokalizowanych na drogach gminnych znaków pionowych i poziomych w zakresie ich zgodności z wymogami rozporządzenia**

w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych oraz przeprowadzenie niezbędnych napraw oznakowania, którego stosowanie niezgodnie z warunkami technicznymi ustalonymi w ww. przepisach, stwierdzono w trakcie kontroli.

4. Wprowadzanie zmian w organizacji ruchu na drogach gminnych, związanych z prowadzoną budową nowych dróg i obiektów drogowych, przebudową i remontami istniejących dróg i obiektów oraz wprowadzaniem nowego oznakowania wyłącznie w oparciu o projekty czasowej i stałej organizacji ruchu, zatwierdzone przez organ zarządzający ruchem na drogach gminnych.
5. Zapewnienie skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań i obowiązków zarządzania drogami gminnymi, w tym wzmożenie nadzoru nad komórkami i pracownikami, którym powierzono ich realizację.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 25 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 9 października 2013 r.

Kontroler
Waldemar Góra
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor
z up. Wicedyrektor

.....

Przemysław Fedorowicz