



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-05-16/2013
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 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego w latach 2011-2013 (I półrocze)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Kontrolę przeprowadził na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹ Aleksander Małysz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85135 z dnia 30 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Istebnej ² , 43-470 Istebna 1000,
Kierownik jednostki kontrolowanej	Danuta Rabin, Wójt Gminy Istebna od dnia 16 czerwca 2003 r. (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ realizację przez Urząd zadań w zakresie zapewnienia właściwego stanu oznakowania zarządzanych dróg.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

1. Prowadzenie przez Urząd ewidencji dróg niezgodnie z wymaganym wzorem oraz zaniechanie jej aktualizacji w latach objętych kontrolą. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 1 oraz § 16 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.
2. Lokalizowanie w latach 2011-2013 na drogach gminnych nowego oznakowania oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego bez zatwierdzonej organizacji ruchu, tj. z naruszeniem § 4 ust. 1 w zw. § 1 ust. 2 pkt 1 lit. b) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵.
3. Niewykonywanie okresowych kontroli wszystkich dróg gminnych, wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶ oraz brak udokumentowania przeprowadzania kontroli stanu zarządzanych dróg (w tym oznakowania), określonych w art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷.
4. Brak należytego nadzoru nad rozmieszczeniem wymaganego oznakowania przez wykonawców robót drogowych oraz nieprzestrzeganie przy lokalizacji 16,7 % skontrolowanych losowo znaków pionowych warunków technicznych ustalonych w załączniku nr 1 do rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia

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

² Zwany dalej *Urzędem*.

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

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 582, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych”.

⁵ Dz. U. Nr 177, poz.1729, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach”.

⁶ Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623, ze zm., zwaną dalej „ustawą Prawo budowlane”.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 260, zwanej dalej „ustawą o drogach”.

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.

5. Nieegzekwowanie od wykonawców robót w ramach zadań inwestycyjnych pn. „Przebudowa i remont dróg gminnych nr: 617056 S, 617051 S, 617053 S Poloki-Bryje, Pasieki, Cisowe-Długa Czerhla...” oraz „Przebudowa i remont drogi gminnej Polenica-Jasnowice...” postanowień umownych w zakresie gwarancji z tytułu nieprawidłowego zamocowania rozmieszczonych na tych drogach znaków pionowych.
6. Nieprzestrzeganie określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych zasad stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych w obrębie niebezpiecznych łuków poziomych oraz obiektów znajdujących się w skrajni poziomej tych dróg.
7. Nieprzekazanie w latach 2011-2012 Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad⁹ rocznych Informacji o drogach publicznych, wymaganych art. 20 pkt 9 a ustawy o drogach, a w 2013 przekazanie jej po terminie.
8. Niepodjęcie działań w celu usunięcia nieprawidłowości w oznakowaniu drogi nr 617039 S, zgłaszanych przez Komendanta Powiatowego Policji w Cieszynie oraz mieszkańców gminy.
9. Brak rzetelnego nadzoru Wójta nad realizacją przez komórki i pracowników Urzędu zadań zarządcy dróg gminnych, co sprzyjało występowaniu licznych nieprawidłowości, w tym również w zakresie oznakowania dróg.

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

Według Regulaminu Organizacyjnego Urzędu¹⁰ do zadań Referatu Gospodarczego i Rolnictwa¹¹ w zakresie zarządzania drogami gminnymi należały m.in.: budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona dróg i mostów; utrzymanie letnie i zimowe dróg; nadzór nad utrzymaniem porządku i czystości na drogach i chodnikach.

W Gminie nie został powołany zarząd dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 8-19)

Sformułowane ogólnie w Regulaminie zadania Referatu GR nie obejmowały zadań zarządcy drogi ustalonych w art. 20 ustawy o drogach dotyczących m.in.: utrzymania oznakowania dróg, prowadzenia ewidencji dróg, wykonywania kontroli stanu sieci dróg i ich infrastruktury, wprowadzania nowych rozwiązań w organizacji ruchu, wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Nie były w nim również uwzględnione obowiązki zarządcy drogi wynikające z ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹² oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy.

⁸ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm., zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych”.

⁹ Zwanemu dalej „GDDKiA”.

¹⁰ Wprowadzonego zarządzeniem Wójta z dnia 12 stycznia 2004 r., zwanego dalej „Regulaminem”.

¹¹ zwanego dalej „Referatem GR”, lub „Referatem”.

¹² Dz. U. z 2012, poz. 1137, ze zm.

Wójt nie dokonywał aktualizacji Regulaminu w związku z ustawowymi zmianami w latach 2010-2012 zakresów zadań zarządcy drogi¹³.

Brak w Regulaminie postanowień odnośnie części zadań zarządcy drogi Pani Wójt wyjaśniała brakiem obowiązku powtarzania w jego treści szczegółowego zakresu zadań i kompetencji gminy określonych w ustawach szczegółowych, w tym również ujętych w art. 20 ustawy o drogach. Natomiast nie dokonanie aktualizacji treści Regulaminu wyjaśniała jego postanowieniami ujętymi w § 32 pkt 2, które stanowiły, że rozszerzenia i zmiany zakresów czynności referatów i uprawnień kierowników referatów wynikające ze zmiany obowiązujących przepisów, nie wymagają zmian tego dokumentu.

Natomiast Sekretarz Gminy wyjaśniła, że przy opracowywaniu Regulaminu przeoczyła wpisanie dla Referatu GR zadań zarządcy drogi określonych w art. 20 ustawy o drogach oraz, że zadania te zostaną wprowadzone przy najbliższej nowelizacji regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 8-20)

1.2. Opracowane i wdrożone procedury realizacji zadań objętych kontrolą

W Urzędzie nie były ustalone procedury realizacji zadań zarządcy drogi dotyczące m.in.: wykonywania kontroli stanu sieci dróg, wprowadzania nowej organizacji ruchu na drogach oraz wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Pani Wójt wyjaśniła, że wynika to z faktu, iż realizacją zadań zarządcy drogi zajmowała się bezpośrednio jedna osoba zatrudniona na stanowisku urzędniczym, a w Urzędzie przyjęto zasadę bieżącego reagowania na zgłoszenia w sprawie uszkodzenia znaków drogowych i nawierzchni drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

W dniu 11 października 2004 r. Rada Gminy podjęła uchwałę¹⁴ w sprawie ustalenia wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego, na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, w tym dotyczące umieszczania w pasie drogowym reklam.

(dowód: akta kontroli str. 21-22)

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy nie wydawał zezwoleń na zajęcie pasa drogowego dotyczących lokalizacji reklam, ze względu na brak wniosków w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 23-25)

W trakcie oględzin drogi 617103 S, przeprowadzonych w ramach punktu 2.3. niniejszego wystąpienia, stwierdzono w pasie drogi 3 reklamy, na których lokalizację nie zostały wydane zezwolenia przez zarządcę drogi.

(dowód: akta kontroli str. 301-306, 321-324)

1.3. Przygotowanie pracowników do realizacji zadań objętych kontrolą

W realizacji zadań zarządcy drogi – objętych badaniem - uczestniczyli: Kierownik i 2 pracowników Referatu GR. Pracownicy ci posiadali wyższe lub średnie wykształcenie budowlane.

W zakresach czynności pracowników ogólnie określono ich obowiązki związane z zarządzaniem drogami. Do zakresu czynności inspektora Referatu GR należało: prowadzenie całości spraw związanych z budową, modernizacją, utrzymaniem

¹³ Zmienione – art. 20 pkt 4 i pkt 10 oraz dodane - art. 20 pkt 10a; 19 i 20; art. 20b; 20c; 20d.

¹⁴ Uchwała nr XXIV/181/2004 r. Rady Gminy Istebna w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

i ochroną dróg i mostów gminnych; wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i wykorzystanie dróg w sposób szczególny; nadzór nad utrzymaniem letnim i zimowym dróg gminnych; wydawanie opinii w sprawie zaliczania drogi do odpowiedniej kategorii; prowadzenie postępowań o przyznanie dofinansowania z programów unijnych. Do zakresu czynności młodszego referenta należało współdziałanie z inspektorem w zakresie nadzoru nad utrzymaniem letnim i zimowym dróg gminnych.

W zakresie czynności Kierownika Referatu ustalone obowiązki nie dotyczyły bezpośrednio spraw zarządzania drogami gminnymi. Do jego obowiązków należało m.in. kierowanie działalnością referatu zgodnie z obowiązującymi przepisami, nadzór nad prawidłowym i terminowym wykonywaniem zadań i załatwianiem spraw przez pracowników, koordynacja i nadzór zadań związanych z inwestycjami gminnymi oraz prowadzenie spraw z zakresu ustawy prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 26-42)

W okresie objętym kontrolą Wójt realizację robót drogowych związanych z utrzymaniem nawierzchni dróg gminnych oraz wykonywaniem robót interwencyjnych i zabezpieczających, a także nadzór inwestorski nad tymi robotami powierzał podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 43-46)

Pracownicy uczestniczący w realizacji zadań zarządcy drogi, nie brali w okresie objętym kontrolą udziału w specjalistycznych szkoleniach. Pani Wójt wyjaśniła to niewielką ofertą szkoleń, które uznano za nieprzydatne dla potrzeb Gminy oraz korzystaniem przez pracowników z prenumeraty specjalistycznych publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 48)

1.4. Dane o sieci zarządzanych dróg publicznych

Łączna długość zarządzanych przez Wójta 106 dróg gminnych na koniec grudnia 2012 r. wynosiła 255,0 km, w tym 168,0 km o nawierzchni twardej. W okresie objętym kontrolą Gmina nie przekazała zarządzania drogami gminnymi innemu zarządcy oraz nie przejęła obowiązku administrowania drogami innego zarządcy.

(dowód: akta kontroli str. 48, 51-55, 83-95)

Według informacji Zastępcy Komendanta Miejskiego Policji w Wiśle na drogach zarządzanych przez Wójta Gminy odnotowano w 2011 r. – 4 wypadki drogowe (1 ofiara śmiertelna, 4 osoby ranne), w 2012 r. – 3 wypadki drogowe (3 osoby ranne) i w 2013 r. (do dnia 30 kwietnia) – 1 wypadek drogowy (1 osoba ranna).

(dowód: akta kontroli str. 56-57)

1.5. Prowadzenie wymaganej dokumentacji zarządzanych dróg

Urząd posiadał od 2004 r. ewidencję dróg gminnych, prowadzoną w formie elektronicznej. Obejmowała ona książki dróg prowadzone odrębnie dla każdego odcinka drogi, zawierające parametry techniczne odcinka drogi oraz schematy skrzyżowań z drogami i dane charakterystyczne tych skrzyżowań. W ewidencji nie dokonywano wpisów po roku 2005.

(dowód: akta kontroli str. 61-75)

Spośród 106 dróg gminnych, zatwierdzoną organizację ruchu posiadał tylko odcinek drogi 617103 S na osiedlu Kubalonka w Istebnej¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 76-95)

¹⁵ Zatwierdzony przez Starostę Powiatu Cieszyńskiego w dniu 15 grudnia 2008 r. projekt czasowej i docelowej organizacji ruchu drogowego w związku z montażem liniowych progów zwalniających.

Brak zatwierdzonych organizacji ruchu dla zarządzanych dróg gminnych Kierownik Referatu GR wyjaśnił wykonywaniem innych zadań priorytetowych dla gminy oraz brakiem środków na opracowanie projektów stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 76-95, 99, 376)

W świetle ustaleń NIK, brak zatwierdzonych organizacji ruchu dla części dróg gminnych, wynikał z nieprzestrzegania w Urzędzie, przy prowadzeniu przebudowy dróg oraz lokalizacji nowego oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, przepisów o zarządzaniu ruchem na drogach, w zakresie opracowywania projektów organizacji ruchu i ich zatwierdzania przez organ zarządzający ruchem (omówiono szczegółowo w pkt. 2.3. wystąpienia).

1.6. Kontrola zarządcza obejmująca czynności związane z oznakowaniem zarządzanych dróg

W Urzędzie nie było wyodrębnionej komórki kontroli wewnętrznej, a zadania w tym zakresie, według § 8 i § 13 Regulaminu, wykonywać mieli odpowiednio sekretarz gminy oraz kierownicy referatów, przy czym zapewnienie organizacji kontroli wewnętrznej należało do zadań sekretarza gminy. W badanym okresie w Urzędzie nie sporządzano planów kontroli wewnętrznej i sprawozdań z ich wykonania, a realizacja nałożonych na Referat GR i pracowników tego referatu obowiązków związanych z oznakowaniem dróg nie była objęta adekwatnymi i skutecznymi działaniami kontrolnymi.

(dowód: akta kontroli str. 8-19, 48-49, 404)

Gmina w okresie objętym kontrolą nie spełniała kryteriów zobowiązujących do prowadzenia audytu wewnętrznego¹⁶, określonych w art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 8-19, 102-109]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencja dróg prowadzona była w latach 2011-2013 (do maja) niezgodnie z wzorem określonym w załączniku 1 do rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych. Ewidencja nie zawierała bowiem dzienników objazdu dróg, a w prowadzonych księzkach dróg brak było wykazu opracowań projektowych dotyczących drogi, zestawienia zbiorczych danych technicznych odcinka drogi, wykazu protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej, miejsc występowania i parametrów łuków poziomych, zagospodarowania odcinka drogi, aktualnego wyposażenia technicznego odcinka drogi (w tym oznakowania) oraz wykazu protokołów odbioru robót realizowanych na odcinku drogi. Stanowiło to naruszenie § 9 ust. 1 pkt. 1 i 2 oraz § 21 ust. 3 ww. rozporządzenia określającego, że aktualizacji ewidencji założonej dla dróg na podstawie dotychczasowych przepisów, należy dokonać w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. rozporządzenia, tj. do 10 maja 2008 r.
2. W okresie objętym kontrolą zaniechano aktualizacji ewidencji dróg, pomimo wykonywania przebudowy i remontów szeregu dróg gminnych oraz ustawiania nowego oznakowania. Było to niezgodne z § 16 rozporządzenia w sprawie

¹⁶ 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.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”.

sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, stanowiącym, że aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok bezpośrednio poprzedzający.

(dowód: akta kontroli str. 61-73)

Osobą odpowiedzialną za ww. nieprawidłowości jest Kierownik Referatu GR, komórki, której powierzone zostały zadania zarządzania drogami.

Kierownik Referatu GR wyjaśnił, że przez jego niedopatrzenie, mimo informacji przekazywanych przez podległego pracownika, nie zostały podjęte działania w zakresie dostosowania ewidencji dróg do obowiązujących przepisów. Wyjaśnił również, że posiadał wiedzę o niedokonywaniu aktualizacji ewidencji w latach 2011-2013 w odniesieniu do wprowadzanych w tych latach zmian na drogach gminnych (w tym ich oznakowania) oraz, że nie wydawał poleceń służbowych pracownikowi referatu w zakresie prowadzenia ewidencji dróg¹⁸. Powyższe nieprawidłowości tłumaczył licznymi obowiązkami służbowymi i brakiem czasu na sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przez podległych pracowników obowiązków służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 96-100)

3. W Gminie zaniechano przekazywania do GDDKiA rocznych informacji o drogach publicznych za lata: 2010, 2011 o których mowa w art. 20 pkt 9 a ustawy o drogach, a informacja za 2012 r. przekazana została z 4-miesięczną zwłoką (w dniu 9 maja 2013 r., tj. w trakcie kontroli NIK). Stanowiło to naruszenie przepisów § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach¹⁹, które zobowiązują zarządców dróg do przekazania takiej informacji w terminie do końca pierwszego kwartału, wg stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

Osobami odpowiedzialnymi za powyższe są Wójt będący zarządcą dróg gminnych oraz Kierownik Referatu GR i inspektor R.F. realizujący zadania zarządzania drogami.

Pani Wójt wyjaśniła, że powyższa nieprawidłowość wynika z nieumyślnego niedopełnienia obowiązków służbowych przez pracownika. Kierownik Referatu GR i inspektor R.F. ww. nieprawidłowość wyjaśnili swoim niedopatrzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 48, 50-55, 60)

4. Wójt nie zapewnił funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań dotyczących zarządzania drogami gminnymi (w tym ich oznakowania), co w ocenie NIK miało wpływ na występujące w tym zakresie liczne nieprawidłowości. W latach 2011-2013 (do maja) w Urzędzie nie sporządzano planów kontroli wewnętrznej i sprawozdań z ich wykonania, a realizacja nałożonych na Referat GR i pracowników tego referatu obowiązków związanych z oznakowaniem dróg nie była objęta adekwatnymi i skutecznymi działaniami kontrolnymi. W ocenie NIK również ogólne sformułowanie zadań Referatu GR i pracowników dotyczących zarządzania drogami gminnymi w Regulaminie i w zakresach czynności, brak w Urzędzie ustalonych procedur realizacji tych zadań, a także nieuczestniczenie pracowników w specjalistycznych szkoleniach o tematyce związanej z zarządzaniem drogami

¹⁸ Obowiązek prowadzenia ewidencji dróg nie był przypisany w zakresach obowiązków żadnemu pracownikowi Referatu GR.

¹⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583

publicznymi, mogły być jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 8-19, 48-49, 404)

Osobami odpowiedzialnymi są Wójt, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz stosownie do postanowień § 8 i §13 Regulaminu Sekretarz Gminy i Kierownik Referatu GR, do których obowiązków należały odpowiednio: zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, organizacja kontroli wewnętrznej w Urzędzie i prowadzenie kontroli wewnętrznej w referacie.

(dowód: akta kontroli str. 8-19)

Pani Wójt nie wyjaśniła dlaczego realizacja nałożonych na pracowników Urzędu obowiązków związanych z oznakowaniem dróg nie była objęta kontrolą zarządczą lub kontrolą wewnętrzną. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że ponieważ od 2010 r. kontrola wewnętrzna jest prowadzona przez Zastępcę Wójta, Skarbnika, Sekretarza oraz Kierowników Referatów poprzez sprawdzanie czynności wykonywanych przez pracowników, nie sporządzała planu kontroli na lata 2011-2013. Natomiast Kierownik Referatu GR wyjaśniając występujące nieprawidłowości wielokrotnie stwierdzał, że ich przyczyną było niesprawowanie przez niego nadzoru nad działalnością pracownika referatu, spowodowane innymi licznymi obowiązkami służbowymi, w tym zwłaszcza związanymi z realizacją priorytetowych dla Gminy zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 8-19, 48-49, 59,404)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Według stanu na koniec kwietnia 2013 r., zatwierdzone projekty organizacji ruchu drogowego²⁰ były tylko dla odcinka jednej spośród 106 zarządzanych dróg gminnych. W ocenie NIK brak ustalonych organizacji ruchu dla większości dróg gminnych mógł mieć wpływ na obniżenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Utrzymanie oznakowania na drogach publicznych przez zarządzających tymi drogami

2.1. Ponożone wydatki na utrzymanie zarządzanych dróg i ich oznakowania

Opis stanu faktycznego

W latach 2011 i 2012 na budowę, przebudowę, remonty oraz bieżące utrzymanie dróg i obiektów drogowych wydatkowano odpowiednio: 6.100,4 tys. zł i 4.191,3 tys. zł, wykorzystując planowane nakłady odpowiednio w 98,5% i 98,3%. W 2013 r. (do dnia 31 maja) wydatkowano 977,3 tys. zł, tj. 36,7% zaplanowanych środków. Łączne wydatki poniesione w okresie objętym kontrolą na zakupy i utrzymanie oznakowania wynosiły 50,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 110)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie ustalano potrzeb w zakresie wydatków na zakupy oznakowania, jego remonty lub utrzymanie. Kierownik Referatu GR wyjaśnił, że zakup oznakowania, jego remont i bieżące utrzymanie finansowany jest z ogólnej kwoty budżetu zabezpieczonego w Dziale 600 - „Transport i łączność”

²⁰ Zwanych dalej „POR”.

i odbywa się doraźnie w ramach bieżących potrzeb i nie ma potrzeby wydzielenia oddzielnej kwoty na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 111-124, 127)

W latach 2011-2013 (I półrocze) Gmina otrzymała środki finansowe w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 na realizację dwóch zadań inwestycyjno-remontowych dotyczących 4 dróg gminnych:

- a) „Przebudowa i remont dróg gminnych nr: 617056 S, 617051 S, 617053 S Poloki-Bryje, Pasieki, Cisowe-Długa Czerhła w gminie Istebna²¹”, na podstawie umowy o dofinansowanie zawartej z Wojewodą Śląskim 15 kwietnia 2011 r. na kwotę 665,5 tys. zł (oraz środki własne Gminy w kwocie 665,6 tys. zł). W ramach zadania zakupiono 53 znaki drogowe na kwotę 15,7 tys. zł. Według protokołu odbioru robót z dnia 30 czerwca 2011 r., zadanie zrealizowano w zakresie oraz terminie określonym w zawartej umowie.
- b) Przebudowa i remont drogi gminnej „Polenica-Jasnowice we wsi Istebna”²², na podstawie umowy o dofinansowanie zawartej z Wojewodą Śląskim 11 maja 2012 r. na kwotę 410,5 tys. zł (oraz środki własne w kwocie 957,9 tys. zł). W ramach zadania zakupiono 49 znaków drogowych na kwotę 16,3 tys. zł. Według protokołu odbioru robót z dnia 14 września 2012 r. zadanie zrealizowano w zakresie oraz terminie określonym w zawartej umowie.

(dowód: akta kontroli str. 100, 128-187)

Wyniki oględzin stanu technicznego oznakowania zakupionego w ramach ww. zadań omówiono w pkt 2.3 i 2.4 niniejszego wystąpienia.

2.2. Stan oznakowania zarządzanych dróg

Na drogach gminnych nie było umieszczone oznakowanie poziome i urządzenia sygnalizacji świetlnej, co Kierownik Referatu GR wyjaśnił niewystępowaniem na tych drogach okoliczności uzasadniających ich stosowanie m.in. dużego natężenia ruchu kołowego i pieszych, złej widoczności na skrzyżowaniach, wypadków drogowych.

Pani Wójt nie posiadała informacji o liczbie drogowych znaków pionowych lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu znajdujących się w 2013 r. na drogach gminnych, ponieważ w Referacie GR nie prowadzono ewidencji istniejącego oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 61-75, 99, 125-127, 178-187, 218-222)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono udokumentowanych działań w zakresie weryfikacji stanu istniejącego oznakowania. Kierownik Referatu GR wyjaśnił to realizacją priorytetowych dla Gminy zadań inwestycyjnych. Stwierdził, że w ramach bieżących nieudokumentowanych działań naprawiano uszkodzone słupki i tarcze znaków, poprawiano widoczność znaków w drodze ich czyszczenia, wykaszania traw i wycinania gałęzi oraz wymieniano stare znaki na nowe.

Kierownik Referatu nie miał również wiedzy o aktualnym stanie oznakowania dróg gminnych w zakresie spełniania przez nie warunków określonych w obowiązujących przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 126-127)

W okresie objętym kontrolą zakupiono 111 drogowych znaków pionowych oraz 20 urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego za łączną kwotę 49,9 tys. zł, z tego 102 znaki drogowe za kwotę 32,0 tys. zł w ramach wspomnianych wcześniej

²¹ Zwanego dalej „Przebudowa i remont dróg gminnych nr: 617056 S, 617051 S, 617053 S”

²² Zwanego dalej „Przebudowa i remont drogi gminnej „Polenica-Jasnowice”

2 zadań inwestycyjnych²³ oraz 9 znaków drogowych i 20 urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (18 luster drogowych i 2 słupki blokujące) w ramach 5 zamówień na łączną kwotę 17,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 128-170, 178-187, 224-272)

W wyniku oględzin losowo wybranych 25 znaków pionowych²⁴ stwierdzono, że na odwrotnej stronie ich tarczy, znajdowały się dane identyfikujące producenta znaku, typ folii odblaskowej użytej do wykonania lica znaku, miesiąc i rok produkcji znaku, tj. informacje wymagane przez pkt 1.2.2. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 171-177)

Gmina nie ponosiła w badanym okresie wydatków na zakup oznakowania wyszczególnionego w § 11 w pkt. 1 - 6 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, tj. m.in. znaków lub urządzeń w związku z robotami lub czynnościami na drodze, znaków informacyjnych oznaczających obiekty usługowe, szlaki turystyczne i rowerowe.

(dowód: akta kontroli str. 220)

W umowach na wykonanie robót budowlanych w ramach zrealizowanych dwóch zadań inwestycyjnych pn. „Przebudowa i remont dróg gminnych nr: 617056 S, 617051 S, 617053 S” oraz „Przebudowa i remont drogi gminnej Polenica-Jasnowice” z dnia odpowiednio 7 marca 2011 r. oraz 10 lutego 2012 r., prawidłowo zabezpieczono interesy zamawiającego ujmując postanowienia dotyczące m.in.: zabezpieczenia wykonania umowy, kar umownych, kontroli przebiegu prac i ich odbioru, zasad wypłaty wynagrodzenia oraz 60-miesięcznej gwarancji na roboty budowlane i dostarczone urządzenia. Postanowienia ww. umów zobowiązywały wykonawcę do usunięcia na własny koszt, w uzgodnionym terminie nie dłuższym niż 1 miesiąc, wszystkich wad odnoszących się do przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 273-288)

2.3. Zgodność oznakowania zarządzanych dróg z ustaloną organizacją ruchu

W latach 2011-2013 (I półrocze) w Gminie Istebna nie sporządzono żadnego projektu organizacji ruchu dla dróg gminnych²⁵. W okresie tym na drogach gminnych rozmieszczono w ramach ich przebudowy, remontu i bieżącego utrzymania 111 znaków drogowych i 20 urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (luster drogowych i słupków).

(dowód: akta kontroli str. 128-217, 220-221, 224,241)

W toku oględzin odcinka drogi 617103 S w rejonie „Osiedla Kubalonka” w Istebnej, stwierdzono, że umieszczono na nim 19 z 20 znaków drogowych pionowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu (progów zwalniających) ujętych w projekcie organizacji ruchu, zatwierdzonym 15 grudnia 2008 r. przez Starostę Powiatu Cieszyńskiego. Znaki były czytelne, widoczne i zgodne z wzorem, określonym w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych. W trakcie ww. oględzin stwierdzono również w pasie drogowym 3 reklamy.

(dowód: akta kontroli str. 301-320)

2.4. Przestrzeganie wybranych warunków technicznych stosowania oznakowania pionowego dróg

²³ „Przebudowa i remont dróg gminnych nr: 617056 S, 617051 S, 617053 S” oraz „Przebudowa i remont drogi gminnej Polenica-Jasnowice”

²⁴ Zlokalizowanych na drogach nr: 617056 S, 617051 S, 617053 S, 617085 S

²⁵ Sporządzono tylko projekt organizacji ruchu na parkingu w Istebnej przy Urzędzie Gminy stanowiącym drogę wewnętrzną. Projekt zatwierdzony przez Starostę Cieszyńskiego 13 września 2011 r. obejmował wykonanie dodatkowego oznakowania oraz montażu słupków blokujących, w celu oddzielenia chodnika przy drodze powiatowej od drogi wewnętrznej i poprawy organizacji ruchu powstałej po przebudowie wspomnianej drogi powiatowej.

Oględziny 30 znaków pionowych, tj. 29,4% znaków zakupionych w ramach zadań inwestycyjnych „Przebudowa i remont dróg gminnych nr: 617056 S, 617051 S, 617053 S” oraz „Przebudowa i remont drogi gminnej Polenica-Jasnowice” wykazały, że wszystkie znaki były prawidłowo ustawione co najmniej 10 m za znakiem poprzedzającym. Zgodna z przepisami była odległość tarcz tych znaków od krawędzi jezdni (wynosiła: 0,5-1,0 m) oraz odległość znaków ostrzegawczych od miejsc niebezpiecznych. Na prawidłowej wysokości umieszczone były tarcze 28 znaków, a stabilnie posadowionych i odpowiednio ustawionych w stosunku do osi jezdni było 25 znaków.

(dowód: akta kontroli str. 171-177)

W wyniku oględzin 4 miejsc na drogach gminnych, zlokalizowanych w pobliżu szkół podstawowych²⁶, stwierdzono że znak A-17 (dzieci) ustawiono tylko przy Szkole Podstawowej nr 2 w Istebnej, z jednej strony dwukierunkowej drogi 617094 S.

(dowód: akta kontroli str. 325-328)

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

Na drogach gminnych nie stosowano urządzeń sygnalizacji drogowej, słupków prowadzących oraz tablic prowadzących (typu U-3), a także oznakowania obiektów znajdujących się w skrajni dróg.

(dowód: akta kontroli str. 222, 325-326)

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

W Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia²⁷ 3 zadań inwestycyjno-remontowych²⁸ zrealizowanych na drogach gminnych w okresie objętym kontrolą, nie wymagano od wykonawców robót budowlanych opracowania i zatwierdzenia organizacji ruchu na czas wykonywania tych robót oraz ustawienia na okres ich wykonywania stosownego oznakowania i jego likwidacji po ich zakończeniu.

(dowód: akta kontroli str. 199-217, 281-288, 339-363)

W wyniku oględzin odcinka drogi nr 617094 S (Mlaskawka - Łączyna Skąła – Pietroszonka), na którym prowadzony był remont częściowy nawierzchni, stwierdzono, że pojazdy wykorzystywane przy ww. robotach były wyposażone w ostrzegawcze sygnały świetlne. Wykonawca robót umieścił znaki ostrzegające o robotach przed początkiem remontowanego odcinka drogi.

(dowód: akta kontroli str. 364-367)

W toku oględzin stwierdzono, że na 3 odcinkach dróg²⁹, na których zakończono roboty budowlane w 2012 r. nie występowały deformacje pasa drogowego lub utrudnienia związane z zakończonymi robotami budowlanymi, spowodowane nie usunięciem np. tymczasowego oznakowania, urządzeń i materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 325-326)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁶ Szkół podstawowych: nr 1 i 2 w Jaworzynce, nr 2 w Koniakowie oraz nr 2 w Istebnej.

²⁷ Zwanych dalej „SIWZ”

²⁸ Zadań: „Przebudowa drogi gminnej nr 617090 S Szymcze we wsi Istebna” , „Rozbudowa drogi gminnej nr 617081 S Glinianne do Granicy we wsi Istebna” oraz „Przebudowa i remont drogi gminnej „Polenica-Jasnowice...”. Realizację ww. zadań zakończono w dniach odpowiednio: 2 września 2011 r., 22 czerwca 2012 r. oraz 14 września 2012 r.

²⁹ Na odcinkach dróg nr: 617002 S „Byrty Szkawlonka”, 617040 S „Legięry-Pańska Łąka” oraz 617085 „Polenica-Jasnowice”, na których zakończono roboty budowlane odpowiednio: 25 czerwca 2012 r., 13 sierpnia 2012 r. oraz 14 września 2012 r. W trakcie kontroli NIK na drogach gminnych nie prowadzono robót budowlanych związanych z budową lub przebudową drogi, wymagających zatwierdzenia projektu organizacji ruchu.

1. W latach 2011 - 2013 (I półrocze) na drogach gminnych, w ramach ich przebudowy i remontu oraz bieżącego utrzymania, ustawiono 111 nowych znaków drogowych oraz 20 urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego bez opracowania projektów organizacji ruchu i bez uzyskania zatwierdzenia tych projektów przez organ zarządzający ruchem na drogach. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 w związku z § 1 ust. 2 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, zgodnie z którym podstawą do zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzony projekt organizacji ruchu.

W przypadku zadań „Przebudowa i remont dróg gminnych nr: 617056 S, 617051 S, 617053 S” oraz „Przebudowa i remont drogi gminnej „Polenica-Jasnowice” w ramach, których ustawiono na drogach 102 znaki pionowe, ustalenia ich lokalizacji dokonał R.F. inspektor Referatu GR w uzgodnieniu z osobami, którym Wójt powierzył funkcje inspektorów nadzoru.

Osobami odpowiedzialnymi za opisane powyżej nieprawidłowości jest Wójt będący zarządcą dróg gminnych oraz stosownie do zakresu powierzonych obowiązków służbowych Kierownik Referatu GR i inspektor w tym Referacie

Inspektor R.F. w wyjaśnieniu przyczyn niesporządzania projektów organizacji ruchu wskazał swoje niedopatrzenie. Kierownik Referatu GR w wyjaśnieniu podał brak właściwego nadzoru i brak wiedzy o powyższych zaniechaniach.

(dowód: akta kontroli str. 128-241, 188-217, 220-223)

2. Niezgodne z przepisami rozporządzenia MI z 2003 r. w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, ustawiono 5 z 30 (tj. 16,7%) poddanych oględzinom znaków pionowych. Znaki te posadowione były niestabilnie, a ich tarcze były odchyłone w poziomie od linii prostopadłej od osi jezdni w stopniu utrudniającym ich widoczność. Dotyczyło to na drodze nr 617053 S znaków zakazu B-33 (ograniczenie prędkości) odchyłonego o 100° i ostrzegawczego A-7 (ustęp pierwszeństwa) odchyłonego o 30° oraz na drodze nr 617085 S: dwóch znaków zakazu B-20 (stop) i znaku B-33, których tarcze były odchyłone od 30° do 40°. W przypadku wspomnianych znaków B-20, tarcze tych znaków umieszczone były na nieprawidłowej wysokości tj. 1,6 m w stosunku do poziomu jezdni. Powyższym naruszono pkt 1.5.2 i 1.5.3 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych, według którego odchylenie tarczy znaków pionowych powinno wynosić około 5° w kierunku jezdni, a tarcze znaków powinny być umieszczone na wysokości minimum 2,0 m w stosunku do poziomu jezdni.

(dowód: akta kontroli str. 171-177)

W ocenie NIK, powyższe miało związek z nieokreśleniem w SIWZ przeprowadzonych postępowań na realizację zadań pn.: „Przebudowa i remont dróg gminnych nr: 617056 S, 617051 S, 617053 S” oraz „Przebudowa i remont drogi gminnej Polenica-Jasnowice” wymagań w odniesieniu do zamawianych znaków w zakresie: fundamentów dla konstrukcji wsporczej, formy graficznej, kolorystyki, odbłaskowości. Brak tych wymagań inspektor R.F. opracowujący SIWZ wyjaśnił niedopatrzeniem, a Kierownik Referatu GR nieposiadaniem wiedzy o braku w SIWZ takich zapisów.

(dowód: akta kontroli str. 171-177, 188-217, 220-223)

3. Zaniechano egzekwowania od wykonawców zadań inwestycyjnych pn. „Przebudowa i remont dróg gminnych nr: 617056 S, 617051 S, 617053 S” oraz „Przebudowa i remont drogi gminnej „Polenica-Jasnowice”, postanowień umownych w zakresie gwarancji w związku z nieprawidłowym zamocowaniem

rozmieszczonych na drogach znaków pionowych, co stwierdzono w przypadku 16,7% skontrolowanych znaków.

(dowód: akta kontroli str. 171-177, 221, 273-288)

4. Na odcinku drogi 617103 („Osiedlu Kubalonka” w Istebnej) brak było znaku D-41 (koniec strefy zamieszkania), tj. 1 z 20 znaków przewidzianych w zatwierdzonej organizacji ruchu oraz dopuszczenie do ulokowania w pasie tej drogi 3 reklam³⁰ bez zezwolenia zarządcy drogi, co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o drogach.

(dowód: akta kontroli str. 301-306)

Osobami odpowiedzialnymi za nieprawidłowości, wskazane powyżej w pkt 2 do 4, stosownie do zakresu powierzonych im obowiązków byli Kierownik Referatu GR i inspektor R.F.

Kierownik Referatu GR i inspektor R.F. w sprawie posadowienia znaków wyjaśniali, że podczas odbioru robót budowlanych wrywkowo sprawdzano ich posadowienie, odchylenie, mocowanie tarczy i nie stwierdzono nieprawidłowości. Ponieważ nie przeprowadzono pomiaru wysokości umieszczenia znaków przeoczo fakt, że dwa znaki zakazu umieszczono na nieprawidłowej wysokości. Kierownik dodał, że nie dochodzą od wykonawców robót uprawnień gwarancyjnych z tytułu umieszczenia na nieprawidłowej wysokości i braku stabilności znaków pionowych, ponieważ nie przeprowadzono kontroli dróg i nie stwierdzono tych nieprawidłowości. Natomiast brak znaku D-41 zauważony został dopiero podczas oględzin przeprowadzanych w ramach kontroli NIK. Znak został zniszczony lub skradziony, a nowy zostanie ustawiony zgodnie z organizacją ruchu w terminie do dnia 3 lipca 2013 r. Kierownik Referatu GR i inspektor R.F. wyjaśnili również, że nie posiadali wiedzy o braku zgody na lokalizację 3 reklam w pasie drogi 617103 na osiedlu Kubalonka.

(dowód: akta kontroli str. 220-223, 321-324)

5. Brak w 3 miejscach (75% skontrolowanych) uczęszczanych przez dzieci w wieku od 7 do 15 lat (w pobliżu trzech szkół podstawowych zlokalizowanych przy drogach gminnych) znaków A-17 (dzieci), a w czwartym miejscu (przy Szkole Podstawowej nr 2 w Istebnej) umieszczenie tego znaku tylko z jednej strony dwukierunkowej drogi 617094 S. Znak ten był słabo widoczny z uwagi na częściowe zasłonięcie jego tarczy gałęziami drzewa.

(dowód: akta kontroli str. 325-327)

6. W obrębie łuków poziomych o promieniu mniejszym niż 450m nie zastosowano słupków prowadzących. Oględziny 5 takich miejsc, zlokalizowanych na drogach nr: 617085 S (3 łuki poziome) oraz 617039 S (2 łuki poziome) wykazały, że w żadnym z nich urządzenia te nie występowały. Stanowiło to naruszenie pkt 2.1 załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, zgodnie z którym na odcinkach dróg gminnych w obrębie łuków poziomych o promieniach mniejszych niż 450 m, należy stosować słupki prowadzące.

(dowód: akta kontroli str. 325-326)

7. Zaniechano oznakowania obiektów (4 drzew) znajdujących się w skrajni poziomej objętych oględzinami dróg gminnych nr: 617030S, 617052S oraz 617002S (2 przypadki). Powyższe stanowiło naruszenie pkt 4.1 załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, wg którego obiekty znajdujące się w skrajni drogowej powinny być wyraźnie oznaczane, a do oznaczania drzew znajdujących się w skrajni drogi stosuje się folię odblaskową z poziomymi pasami białymi i czerwonymi.

(dowód: akta kontroli str. 325-331)

³⁰ Reklamy: „Apartamenty-Kubalonka”, „karczmapozboju.com.pl” oraz „Market-Lewiatan”.

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowości, wskazane powyżej w pkt. 5-7, stosownie do zakresu powierzonych obowiązków służbowych jest Kierownik Referatu GR, który wyjaśnił, że przez niedopatrzenie przeoczył brak znaków ostrzegawczych A-17 w rejonie ww. szkół oraz, że kierownicy trzech wspomnianych placówek nie zgłaszali potrzeby ustawienia takich znaków. Kierownik Referatu GR wyjaśnił również, że słupków prowadzących nie stosuje się ze względu na bardzo wysokie ryzyko ich uszkodzenia i zniszczenia w okresie zimowego utrzymania dróg, trwającego średnio od listopada do kwietnia (pół roku). W jego ocenie stosowanie urządzeń tego typu przy wąskich drogach o charakterze lokalnym, o małym natężeniu ruchu, głównie dojazdowym do posesji i gospodarstw rolnych byłoby działaniem nieuzasadnionym ekonomicznie. Dodał także, że drzew znajdujących się w skrajni dróg gminnych nie oznaczono folią odbłaskową, ponieważ uznał, że byłoby to niecelowe, ze względu na niskie natężenie ruchu oraz niewielkie prędkości samochodów poruszających się drogami gminnymi.

(dowód: akta kontroli str. 222)

8. Od wykonawców robót budowlanych prowadzonych na drogach gminnych nie wymagano i nie egzekwowano przestrzegania przepisów dotyczących zatwierdzenia czasowej organizacji ruchu (na czas wykonywania tych robót) oraz ustawienia wymaganego oznakowania tych robót i jego likwidacji po ich zakończeniu. Bez zatwierdzonego projektu czasowej organizacji ruchu przystąpiono m.in. do realizacji 3 zadań, tj.: „Przebudowa drogi gminnej nr 617090 S...” Rozbudowa drogi gminnej nr 617081 S ...” oraz „Przebudowa i remont drogi gminnej „Polenica-Jasnowice”. Powyższe stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, zobowiązującego do zatwierdzenia organizacji ruchu przy budowie lub przebudowie drogi.

(dowód: akta kontroli str. 339-360)

9. Od wykonawcy remontu drogi gminnej Skąta-Mlaskawka nie wyegzekwowano prawidłowego oznakowania pojazdów wykorzystywanych przy jego realizacji. W trakcie oględzin stwierdzono, że jeden z dwóch pojazdów używanych do prowadzenia robót drogowych nie był oznakowany w sposób określony w pkt 11.1 załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych, tj. pasami na całej szerokości pojazdu lub tablicą ostrzegawczą/tablicą zamykającą.

(dowód: akta kontroli str. 297-299,364-366)

10. W latach 2011-2013 (I półrocze) dokonano zakupu 9 znaków drogowych oraz 20 urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w ramach 5 zamówień na łączną kwotę 17,9 tys. zł, bez przeprowadzenia uprzedniej analizy rynku. Było to niezgodne z § 5 zarządzenia Wójta z dnia 18 marca 2011 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 14.000 Euro. Przepis ten zobowiązywał pracowników Urzędu do dokonania w takich przypadkach analizy rynku, i kierowania się zasadą oszczędności, uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 224-241, 289-296)

Osobami odpowiedzialnymi za nieprawidłowości wymienione powyżej w pkt. 8-10 byli Kierownik Referatu GR i inspektor R.F., którzy jako przyczyny ich powstania podali swoje niedopatrzenie. Kierownik Referatu dodał, iż powodem był również brak właściwego nadzoru z jego strony, z uwagi na inne obowiązki służbowe.

(dowód: akta kontroli str. 298-300, 322-324)

Zdaniem NIK przedstawione w pkt. 2.2.-2.5.wystąpienia ustalenia oraz przedstawione powyżej nieprawidłowości w zakresie oznakowania dróg, świadczą o braku rzetelnej weryfikacji stanu oznakowania dróg gminnych przez pracowników Referatu..

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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 ustalono procedury zapewniającej bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu, określającej np. częstotliwość przeglądów oznakowania i osoby odpowiedzialne. Nie była również ustalona procedura wykonywania kontroli stanu dróg i obiektów inżynierskich, o której mowa w art. 20 ust. 10 ustawy o drogach.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono dokumentacji umożliwiającej ocenę wywiązywania się zarządcy drogi z obowiązku prowadzenia wspomnianych wyżej kontroli stanu dróg i obiektów inżynierskich.

(dowód: akta kontroli str. 60, 402-403)

W latach 2011 - 2012 r. nie były przeprowadzane okresowe kontrole (raz na rok i raz na pięć lat) dróg gminnych wymagane ustawą Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 98, 368-369)

W badanym okresie nie wprowadzono na drogach gminnych oznakowania w związku ze złym stanem technicznym drogi. Kierownik Referatu GR wyjaśnił, że za ważniejsze uznano poprawę nawierzchni dróg. Na objętych oględzinami drogach gminnych nie stwierdzono istotnych uszkodzeń jezdni.

(dowód: akta kontroli str. 99, 325-331)

3.2. Kontrole zewnętrzne oznakowania sieci zarządzanych dróg

Zagadnienia związane z zarządzaniem drogami, w tym dotyczące stanu oznakowania dróg nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w Urzędzie w latach 2011-2013 (I półrocze).

(dowód: akta kontroli str. 370-375)

Z informacji Starosty Powiatu Cieszyńskiego wynikało, że w latach 2011 - 2013 (do 20 maja) na drogach zarządzanych przez Wójta nie przeprowadzał on kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania i funkcjonowania umieszczonego oznakowania oraz jego zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 376-381)

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

(dowód: akta kontroli str. W3-5)

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

W dniu 6 września 2011 r. do Urzędu wpłynął wniosek mieszkańców Gminy w sprawie ustawienia znaku ostrzegawczego A-17 (dzieci) przy Szkole Podstawowej nr 2 w Koniakowie oraz progów zwalniających na tej drodze (nr 617039 S),

uzasadniany zagrożeniem dla dzieci, powodowanym nadmierną szybkością przemieszczających się pojazdów. W związku z wnioskiem, Wójt Gminy skierował 9 września 2011 r. pismo do Komisariatu Policji w Wiśle o zwiększenie liczby patroli w rejonie tej szkoły, stwierdzając, że bezpieczeństwa na drodze nie zapewnią dodatkowe oznakowania i progi zwalniające, jeżeli po drogach będą jeździli pijani kierowcy.

Do Urzędu nie wpłynęły inne skargi lub interwencje lokalnej społeczności dotyczące lokalizacji znaków drogowych i reklam w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 382-384)

Stwierdzono również, że 5 miesięcy wcześniej (w dniu 11 kwietnia 2011 r.) do Urzędu wpłynęło pismo Komendanta Powiatowej Policji w Cieszynie zawierające m.in. notatkę służbową funkcjonariusza dotyczącą braku oznakowania znakiem A-17 odcinka drogi nr 617039 S przy Szkole Podstawowej nr 2 w Koniakowie. W badanym okresie inne wnioski Policji dotyczące poprawy lub zmiany oznakowania dróg i organizacji ruchu nie były do Urzędu zgłaszane.

(dowód: akta kontroli str. 385-396)

W okresie objętym kontrolą radni i komisje Rady Gminy nie formułowały wniosków, interpelacji, zapytań lub opinii w sprawie stanu oznakowania dróg gminnych i organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 397-399)

3.4. Wypłata odszkodowań uczestnikom ruchu drogowego.

Zarządca drogi nie wypłacał odszkodowań związanych ze stanem dróg gminnych lub oznakowania oraz nie wykupywał polis ubezpieczeniowych odpowiedzialności cywilnej w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 400, 403)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru nad oznakowaniem zarządzanych dróg stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2011-2013 (do maja) w Referacie GR nie prowadzono dokumentacji (np. dzienników objazdu dróg) o dokonywanych kontrolach stanu zarządzanych dróg i obiektów inżynierskich (i ich oznakowania), w tym wymaganych art. 20 pkt 10 ustawy o drogach, określającej m.in. kiedy i które drogi były kontrolowane, jakie były formułowane zalecenia odnośnie usunięcia stwierdzanych nieprawidłowości oraz kiedy te zalecenia były wykonywane.

(dowód: akta kontroli str. 59-60,402-403)

2. 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.

(dowód: akta kontroli str. 98, 368-369)

Osobami odpowiedzialnymi za nieprawidłowości wymienione powyżej w pkt. 1 i 2 byli Wójt będący zarządcą dróg gminnych oraz Kierownik Referatu GR.

Pani Wójt wyjaśniła, że nadzór i kontrola stanu dróg nie były dokumentowane, gdyż ww. sprawami zajmuje się jedna osoba na stanowisku urzędniczym, a ponadto sprawy te są na bieżąco monitorowane przez pracowników Urzędu, mieszkańców i radnych, którzy zgłaszają nieprawidłowości, które są usuwane. Stwierdziła, że wpływ na powyższe miała również realizacja priorytetowych dla Gminy zadań inwestycyjnych oraz brak możliwości przeprowadzania takich kontroli w okresie zimowym trwającym od 4-6 m-cy. Pani Wójt wyjaśniła także, że przeoczony został obowiązek przeprowadzenia kontroli dróg gminnych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawo budowlane oraz, że kontroli tych, Urząd nigdy nie przeprowadzał. Natomiast Kierownik Referatu GR wyjaśnił, że liczne inne obowiązki służbowe nie pozwoliły mu dokumentować wykonywanych czynności kontrolnych na drogach, a brak kontroli wynikających z prawa budowlanego wyjaśnił niedopatrzaniem, wskutek którego nie występował również o zapewnienie w budżecie Gminy środków finansowych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 98, 59-60, 368-369, 402-403)

3. Niepodjęcie przez Referat GR działań w zakresie analizy zasadności, otrzymanego w kwietniu 2011 r. wniosku Policji w sprawie ustawienia znaku ostrzegawczego A-17 (dzieci) na drodze nr 617039 S przy Szkole Podstawowej nr 2 w Koniakowie.

(dowód: akta kontroli str. 382-383, 385-389)

Odpowiedzialność za powyższe ponosi inspektor R. F., który wyjaśnił, że wskutek przeoczenia, nie przekazał otrzymanego wniosku Policji Kierownikowi Referatu GR.

(dowód: akta kontroli str. 98, 101)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 zarządzanych dróg (w tym oznakowania), wymaganych ustawą Prawo budowlane, oraz prowadzenie dokumentacji dokonywanych okresowych kontroli stanu dróg, wymaganych ustawą o drogach.**
2. **Podjęcie działań zapewniających prawidłowe prowadzenie wymaganej ewidencji dróg gminnych oraz dokonywanie jej bieżącej aktualizacji.**
3. **Umieszczanie nowych znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu na drogach gminnych w oparciu o zatwierdzony przez organ zarządzający ruchem projekt organizacji ruchu.**
4. **Zapewnienie w przypadku podejmowania budowy i przebudowy dróg gminnych projektów organizacji ruchu i uzyskiwanie ich zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem.**
5. **Podjęcie działań w zakresie ustalenia prawidłowej organizacji ruchu na odcinkach dróg gminnych zlokalizowanych w miejscach uczęszczanych przez dzieci, a także na niebezpiecznych łukach i w miejscach występowania obiektów w skrajni dróg.**

6. Zapewnienie prawidłowego zamocowania niestabilnych znaków pionowych rozmieszczonych na drogach w ramach zadań pn. „Przebudowa i remont dróg gminnych„ oraz „Przebudowa i remont drogi gminnej „Polenica-Jasnowice”
7. Przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad rocznych informacji o drogach publicznych w wymaganych terminach.
8. Podjęcie działań administracyjnych dotyczących umieszczonych bez wymaganego zezwolenia zarządcy drogi reklam w pasie drogowym.
9. Dostosowanie istniejącej organizacji ruchu drogowego na „Osiedlu Kubalonka” w Istebnej do zatwierdzonej organizacji ruchu.
10. Zapewnienie skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań i obowiązków zarządzania drogami gminnymi, w tym wzmoczenie nadzoru nad komórkami i pracownikami, którym powierzono ich realizację.

IV. 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, 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 9 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor
z up. Wicedyrektor

Kontroler

Przemysław Fedorowicz

.....
Roman Bednarski
Doradca techniczny
Kontroler nadzorujący