



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-05-19/2013

P/13/145

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/145 – Oznakowanie 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 Dariusz Bienek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85138 z 9 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Zbrostawicach ² , ul. Oświęcimska 2, 42–674 Zbrostawice, REGON 000547253
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Andrzej Olszewski, Wójt Gminy Zbrostawice ³ (dowód: akta kontroli str. 3 – 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁴ realizację zadań w zakresie oznakowania zarządzanych dróg publicznych w latach 2011-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają następujące stwierdzone nieprawidłowości:

- ewidencja dróg gminnych, o której mowa w art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ założona została dopiero w 2012 r., tj. z ponad 4-letnim opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 21 ust. 1 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 tunelom⁶ i była prowadzona z naruszeniem przepisów ww. rozporządzenia;
- do czerwca 2013 r. nie wystąpiono do właściwych organów z wnioskami o nadanie numeracji drogom gminnym oraz o nadanie numeracji obiektom mostowym, o których mowa odpowiednio w art. 10 ust. 7 pkt 2 oraz ust. 9 ustawy o drogach publicznych, a także nie dokonywano aktualizacji zasobu dróg gminnych;
- w latach 2011 - 2012 nie przeprowadzono wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷ kontroli okresowych (raz w roku) wszystkich zarządzanych dróg, a 3 ze 110 dróg gminnych ujętych w ewidencji nie objęto kontrolami okresowymi (raz na pięć lat) wymaganymi art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane;
- w latach 2011 - 2012 nie dokonywano udokumentowanych kontroli stanu zarządzanych dróg (w tym ich oznakowania), o których mowa w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach;
- zaniechano wymiany oznakowania pionowego, niespełniającego wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie

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 Zwany dalej „Wójtem”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

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

⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 582, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji dróg”.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁸ w terminie określonym w § 2 pkt 1 rozporządzenia tj. do 31 grudnia 2010 r.;

- w przypadku 20 % wybranych losowo do badania znaków pionowych nie przestrzegano zasad ich lokalizacji określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych, a na 60% zbadanych odcinków dróg (w obrębie niebezpiecznych zakrętów i łuków poziomych o promieniu mniejszym niż 450 m, przy obiektach zlokalizowanych w skrajni dróg oraz przy placówkach do których uczęszczają dzieci w wieku 7-15 lat) nie stosowano wymaganych przepisami ww. rozporządzenia urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i znaków pionowych;
- nie zrealizowano ponad 80 % zaleceń i wniosków sformułowanych w 2011 r. po kontrolach oznakowania dróg gminnych przez Policję oraz w 2012 r. po kontroli przeprowadzonej na podstawie art. 62 ust. 1. pkt 2 ustawy Prawo budowlane;
- dopuszczono w 2013 r. do realizacji remontów częściowych dróg przez wykonawcę, który nie przedstawił wymaganego umową zatwierdzonego projektu czasowej organizacji ruchu;
- 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.

NIK zauważa podejmowane od 2012 r. działania m.in. w zakresie wprowadzenia zmian organizacji ruchu na 6 drogach gminnych, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁹, zwracając równocześnie uwagę na znaczące zaległości w tym zakresie, gdyż ponad 94% dróg w Gminie Zbrosławice nie posiada zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, co mogło mieć wpływ na bezpieczeństwo ich użytkowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Legalność i rzetelność tworzenia warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg.

1.1. Wewnętrzne uregulowania spraw objętych kontrolą.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie obowiązywały trzy regulaminy organizacyjne (pierwszy – od dnia 26 października 2009 r.¹⁰, drugi – od dnia 3 września 2012 r.¹¹ i trzeci od 14 stycznia 2013 r. do nadal¹²).

Według § 21 Regulaminów z 2009 r. i z 2012 r. do zadań Referatu Gospodarki Komunalnej i Inwestycji¹³ w zakresie dróg należały: koordynacja, nadzór i organizacja prac w zakresie utrzymania, remontów i modernizacji dróg gminnych oraz ich oznakowania (pkt 1), współdziałanie z administratorami dróg krajowych i wojewódzkich (pkt 2), prowadzenie spraw z zakresu stosunków wodnych związanych z pasem drogowym (pkt 3) i prowadzenie spraw związanych z oświetleniem dróg (pkt 5).

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

⁹ Dz. U. Nr 177, poz. 1729, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach”.

¹⁰ Wprowadzony Zarządzeniem Nr 236/2009 Wójta z dnia 26 października 2009 r., zwany dalej „Regulaminem z 2009 r.”.

¹¹ Wprowadzony Zarządzeniem Nr OR.0050.321.2012 Wójta z dnia 3 września 2012 r., zwany dalej „Regulaminem z 2012 r.”.

¹² Wprowadzony Zarządzeniem Nr OR.0050.571.2012 Wójta z dnia 27 grudnia 2012 r., zwany dalej „Regulaminem z 2013 r.”.

¹³ Zwany dalej „Referatem GKI”

Natomiast według § 21 Regulaminu z 2013 r. do zakresu działania Wydziału Gospodarki Komunalnej¹⁴ należało realizowanie zadań zarządcy drogi określonych w ustawie o drogach publicznych w stosunku do dróg gminnych (pkt 1), współdziałanie z administratorami dróg krajowych i powiatowych (pkt 2), prowadzenie spraw z zakresu stosunków wodnych związanych z pasem drogowym (pkt 3) oraz prowadzenie spraw związanych z oświetleniem dróg (pkt 5).

W Regulaminach zadania komórek odpowiedzialnych za zarządzanie drogami sformułowane zostały ogólnie, a ich ustalenie wymagało znajomości przepisów ustawy o drogach. W Regulaminach nie były uwzględnione obowiązki zarządcy drogi wynikające z ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁵ oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 5-29)

1.2.Opracowane i wdrożone procedury realizacji zadań objętych kontrolą.

W Regulaminach i w innych dokumentach Urzędu nie zostały określone procedury/zasady realizacji zadań zarządcy dróg dotyczące m.in.: wykonywania kontroli stanu sieci zarządzanych dróg (w tym ich oznakowania) oraz realizacji wyników tych kontroli, wprowadzania nowej organizacji ruchu na drogach i wydawania zezwoleń na zajęcia pasa drogowego. W kontrolowanym okresie w Gminie Zbrosławice obowiązywały stawki opłat za zajęcie pasa drogowego określone w uchwałach Rady Gminy¹⁶ z 2005 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-29, 31-56, 358-360)

W okresie objętym kontrolą Wójt nie wydał żadnego zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu lokalizacji reklam na obszarze niezabudowanym. W trakcie dokonanych oględzin nie stwierdzono reklam w pasie dróg gminnych w terenie zabudowanym i niezabudowanym.

(dowód: akta kontroli str. 112,196-206, 271, 281-283, 290-296, 299-300, 331, 334, 337-342)

1.3.Przygotowanie pracowników do realizacji zadań objętych kontrolą.

Zadania związane z realizacją zadań zarządcy drogi powierzone zostały 4 pracownikom Urzędu w zakresach obowiązków służbowych (zakresach czynności). Do obowiązków ww. osób należały ponadto inne zadania przyporządkowane Wydziałowi GK (wcześniej Referatowi GKI), dotyczące m.in. gospodarki komunalnej, prowadzenie spraw związanych z zamówieniami publicznymi, a także wykonywanie innych prac zleconych przez Wójta.

Obowiązki związane z zarządzaniem drogami, ujęte w zakresach obowiązków Naczelnika Wydziału GK i jego Zastępcy z 14 marca 2013 r. były sformułowane ogólnie („realizowanie zadań zarządcy drogi określonych w ustawie o drogach publicznych w stosunku do dróg gminnych”). Z kolei obowiązki podinspektorów (ujęte w zakresach z 15 stycznia 2013 r.) obejmowały tylko niektóre z zadań zarządcy dróg i dotyczyły: bieżącego dokonywania wpisów w dzienniku objazdu dróg, wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i na lokalizację zjazdów z dróg gminnych oraz ich połączenia z nieruchomością, wydawanie zgód na wejście w teren dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-29, 31-56)

Naczelnik Wydziału GK zatrudniony w Urzędzie od 1 listopada 2011 r.¹⁷ miał wyższe wykształcenie i posiadał doświadczenie zawodowe z poprzedniego miejsca pracy,

¹⁴ Zwany dalej „Wydziałem GK”.

¹⁵ Dz. U. z 2012, poz. 1137, ze zm.

¹⁶ Uchwała Nr XXI/336/05 z dnia 27 stycznia 2005 r. zmieniona uchwałą Nr XXII/385/05 z dnia 18 marca 2005 r.

¹⁷ Pełniącego od 1 sierpnia 2012 r. do 13 stycznia 2013 r. funkcję kierownika Referatu GKI, a wcześniej zatrudnionego na stanowisku inspektora w Referacie GKI.

adekwatne do zakresu realizowanych zadań. W 2012 r. ukończył szkolenie w zakresie administrowania pasem drogowym, a wcześniej inne szkolenia o tematyce związanej z przedmiotem kontroli.

Pozostali pracownicy Wydziału GK, tj. pełniący obowiązki Zastępcy Naczelnika Wydziału GK oraz dwóch podinspektorów (pracujący w Urzędzie 1 - 2 lat) posiadali wykształcenie wyższe niezwiązane z problematyką zarządzania drogami i ruchem drogowym. W badanym okresie nie uczestniczyli oni w specjalistycznych szkoleniach dotyczących problematyki zarządzania drogami i ich oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 57-58)

1.4. Dane o sieci zarządzanych dróg publicznych.

Według informacji przekazanych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad za lata 2011 i 2012¹⁸, na koniec grudnia 2012 r. łączna długość dróg publicznych zarządzanych przez Wójta wynosiła 113 km, z czego 60,4 km stanowiły drogi o nawierzchni twardej.

(dowód: akta kontroli str. 59-62, 68-71)

Według informacji Urzędu w 2011 r. na drogach gminnych zaistniały 4 wypadki (w których ranne zostały 4 osoby) oraz 9 kolizji, a w 2012 r. – 2 wypadki (w których rannych zostało 5 osób).

(dowód: akta kontroli str. 63-67, 72-75)

1.5. Prowadzenie wymaganej dokumentacji zarządzanych dróg.

Ewidencja dróg, obejmująca książki dróg i obiektów mostowych oraz wykazy obiektów mostowych i przepustów, została zaprowadzona w Urzędzie w II połowie 2012 r.¹⁹ Książki dróg i obiektów mostowych prowadzone były w wersji elektronicznej²⁰ i papierowej. Książki dróg, zgodne z wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg, prowadzono dla 98 z 110 dróg. Podane w tych książkach numery dróg gminnych były ustalone przez Urząd według numeracji przydzielonej w 2004 r. przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego. Do końca czerwca 2013 r. Wójt nie wystąpił do Zarządu Województwa Śląskiego z wnioskiem o nadanie numerów zarządzanym drogom gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 76, 348-349, 361-366)

Według wykazu dróg ujętego w obwieszczeniu Wojewody Śląskiego o sprostowaniu błędzie z dnia 14 października 2009 r.²¹, Gmina Zbrosławice posiadała 118 dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 76-82)

Różnicę w liczbie dróg gminnych Wójt wyjaśniał nieaktualnością wykazu ujętego w obwieszczeniu Wojewody z 2009 r. Stwierdził, że część dróg przestała istnieć, niektóre zmieniły nazwy, a jeszcze inne nie są w utrzymaniu Gminy (m.in. osiem dróg nie istnieje, dwie są drogami powiatowymi, a jedna zmieniła nazwę). Wójt wyjaśnił, że od obwieszczenia z 2009 r. w Gminie nie podejmowano uchwał aktualizujących zasób dróg gminnych oraz, że istnieje duże prawdopodobieństwo, iż takiej aktualizacji nie przeprowadzono od 1987 r. Wyjaśnił, że przygotowany jest projekt uchwały aktualizującej gminną sieć drogową.

(dowód: akta kontroli str. 231-233)

¹⁸ Sprawozdanie za 2011 r. z 16.03.2012 r. oraz za 2012 r. z 28.03.2013 r.

¹⁹ Wykonanie ewidencji dróg zlecono firmie „MAXDROGI” z Bielska-Białej.

²⁰ Wersja elektroniczna książek dróg (program „EwiMax3.1”) posiadała zabezpieczenie utraty danych w postaci kopii utworzonej na płycie DVD oraz na serwerze w postaci kopii zapasowej, tworzonej co 7 dni.(w piątek).

²¹ Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego Nr 183, poz. 3337.

Stwierdzono ponadto, że uchwałą nr 276/1362/2013 z 12 czerwca 2013 r. Zarząd Powiatu Tarnogórskiego pozytywnie zaopiniował zaliczenie do kategorii dróg gminnych wskazanych przez Wójta 18 nowych dróg. Do dnia zakończenia kontroli nie została podjęta uchwała Rady Gminy o zaliczeniu ww. dróg do gminnych i aktualizacji wykazu dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 368-381)

W książkach dróg gminnych zawarte były ich opisy i parametry techniczne oraz przebiegi liniowe. Podane były ponadto elementy składowe infrastruktury dróg, w tym oznakowanie oraz jego umiejscowienie (kilometraż). Książki dróg nie zawierały danych dotyczących promieni łuków poziomych i pionowych dróg oraz lokalizacji obiektów w ich skrajni. Książki te nie były ponadto na bieżąco aktualizowane.

(dowód: akta kontroli str. 76-78, 207-217, 231-234)

Dziennik objazdu dróg gminnych został założony w 2013 r., a pierwszego w nim wpisu dokonano 2 stycznia 2013 r. Według jego zapisów do 15 maja 2013 r. pracownicy Wydziału GK wykonali 21 objazdów dróg w 13 z 21 miejscowości znajdujących się na obszarze gminy Zbrosławice²².

(dowód: akta kontroli str. 76, 245-253, 368)

W założonych w 2007 r. i zaktualizowanych w 2012 r. książkach 14 obiektów mostowych, znajdujących się w ciągach dróg gminnych, nie było odnotowanych jednolitych numerów inwentarzowych (JNI).

(dowód: akta kontroli str. 235)

Na dzień 30 kwietnia 2013 r. Urząd posiadał 8 projektów organizacji ruchu drogowego²³ zatwierdzonych przez Starostę Tarnogórskiego, dotyczących zmian w organizacji ruchu na 6 odcinkach dróg. Natomiast Starosta Tarnogórski informował²⁴, że dla dróg z terenu Gminy Zbrosławice posiada 6 POR²⁵ (w ewidencji Starosty nie były ujęte zatwierdzone przez niego POR nr KI.7221.S.7.2012 i KI.7221.S.8.2012).

(dowód: akta kontroli str. 83, 219-220, 289)

1.6. Kontrola zarządcza czynności związanych z oznakowaniem zarządzanych dróg.

Zasady prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy Zbrosławice oraz zasady jej koordynacji były określone w Zarządzeniu Nr 228/2010 Wójta Gminy Zbrosławice z dnia 7 września 2010 r.²⁶. Ponadto, zarządzeniem Nr 351/2010 z dnia 25 listopada 2010 r., Wójt Gminy Zbrosławice ustanowił „misję Urzędu”, a także wprowadził instrukcję ustalającą zasady określania celów i zadań, zarządzania ryzykiem związanym z ich realizacją, jak również oceny stopnia ich osiągnięcia²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 84-101)

Kontrola zarządcza w Urzędzie obejmowała realizację zadań związanych z oznakowaniem dróg, nałożonych na Wydział GK i jego pracowników m.in. poprzez:

²² Przechlebiu, Szalszy, Czekanowie, Wieszowej, Ziemięcicach, Zbrosławicach, Jasionie, Księżym Lesie, Jaśkowicach, Łubiu, Miedarach, Świętoszowicach i Karchowicach.

²³ Zwanych dalej „POR”.

²⁴ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”.

²⁵ Nr: KI.7221.S.1.2012; KI.7221.S.2.2012; KI.7221.S.3.2012; KI.7221.S.4.2012; GK.7221.3.2013; GK.7221.4.2013.

²⁶ Zarządzenie w sprawie sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Zbrosławice i jednostkach organizacyjnych Gminy Zbrosławice oraz zasad jej koordynacji, zwane dalej „Zarządzeniem o kontroli zarządczej”.

²⁷ Zwana dalej „Instrukcją”.

- Regulamin Oceniania wprowadzony przez Wójta Zarządzeniem Nr 7/2010 z dnia 11 stycznia 2010 r. Dwóch pracowników Wydziału GK realizujących zadania z zakresu zarządzania drogami było ocenianych 29 lutego 2012 r. Pozostali nie byli poddani takiej ocenie ponieważ ich okres zatrudnienia był zbyt krótki;
- system kontroli funkcjonalnej polegający na omawianiu przez Kierownictwo²⁸ wszelkich spraw aktualnie będących w trakcie rozpatrywania w poszczególnych wydziałach i jednostkach organizacyjnych Urzędu oraz planów i działań przyszłościowych wraz z oceną ryzyka podjętych decyzji. Zgodnie z zarządzeniem Nr 94/2009 Wójta Gminy Zbrosławice z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie posiedzeń Kierownictwa, spotkania odbywały się przynajmniej raz w tygodniu;
- bieżącą kontrolę i nadzór nad realizacją celów operacyjnych Wydziału GK sprawowaną przez Naczelnika (§ 6 ust.2 i 3 Instrukcji);
- samoocenę pracowników (§12 Instrukcji), które zostały przeprowadzone 13 grudnia 2012 r. Raport z samooceny kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Zbrosławice wpłynął do Urzędu 7 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 92-101, 112-114, 180-185)

W latach 2011–2013 w Urzędzie nie funkcjonowała komórka organizacyjna zajmująca się kontrolą wewnętrzną. W planach audytu wewnętrznego, prowadzanego przez zewnętrzną firmę, nie była zakładana kontrola realizacji obowiązków zarządcy dróg.

(dowód: akta kontroli str. 5-29, 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 gminnych (książki dróg) zaprowadzona została w 2012 r., a stanowiący element składowy tej ewidencji dziennik objazdu dróg gminnych - dopiero w 2013 r. tj. z odpowiednio pięcio- i sześcioletnią zwłoką w stosunku do terminu (10 maja 2007 r.) ustalonego w § 21 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

Wójt w wyjaśnieniu podał, że dziennik objazdu dróg nie był prowadzony przed 2013 r. z uwagi na brak ewidencji dróg. Natomiast brak do 2012 r. książek dróg wyjaśnił brakiem środków finansowych w budżecie gminy na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 76, 231-233, 246, 357)

2. Dla 12 dróg gminnych (10%) nie zaprowadzono książek dróg, czym naruszono § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Wójt wyjaśnił powyższe brakiem w Wydziale GK odpowiednich danych o tych drogach w momencie zlecenia w kwietniu 2012 r. wykonania ewidencji i książek dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str.76, 231-233)

3. Do końca czerwca 2013 r. nie zaktualizowano wykazu (liczby) zarządzanych dróg gminnych oraz nie wystąpiono do zarządu województwa o nadanie dla tych dróg numeracji, zgodnie z art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o drogach. Brak ustalenia numeracji dla dróg gminnych Wójt wyjaśnił niezakończeniem prac w zakresie zaprowadzania ewidencji dróg.

(dowód: akta kontroli str. 76, 348-349, 361-366)

²⁸ Kierownictwo to posiedzenie naczelników, pracowników urzędu oraz kierowników/dyrektorów jednostek obradujących pod przewodnictwem Wójta.

4. Dla 14 obiektów mostowych (100%) znajdujących się w ciągu dróg gminnych, wbrew § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, nie ustalono numerów ewidencyjnych (JNI) i w konsekwencji nie wystąpiono do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o nadanie tym obiektom, zgodnie z art. 10 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, JNI.

Osobą odpowiedzialną za powyższe nieprawidłowości jest Wójt będący zarządcą dróg gminnych, który w wyjaśnieniu jako przyczynę wskazał brak numerów dla dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 348-349)

5. W książkach dróg brak było wymaganych załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg²⁹ danych dotyczących promieni łuków poziomych i pionowych dróg oraz lokalizacji obiektów w skrajni tych dróg. Nadto w książkach 4 dróg (100%) objętych w 2012 r. zmianami w organizacji ruchu (na łączniku dróg G000082 i G000083 oraz na drodze G000105, a także na drogach G000038 i G000046) nie dokonano stosownej i bieżącej aktualizacji danych. Stanowiło to naruszenie § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, wg którego aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

(dowód: akta kontroli str. 76-82, 207-217, 289, 353)

Osobą odpowiedzialną za powyższe nieprawidłowości jest Wójt będący zarządcą dróg gminnych, a w zakresie niezaktualizowania książek dróg, stosownie do zakresu obowiązków służbowych, Naczelnik i Zastępca Naczelnika Wydziału GK.

Wójt wyjaśnił, że według oświadczenia wykonawcy, ewidencja dróg została wykonana zgodnie z rozporządzeniem. Dodał również, że w związku z ujawnionymi w toku kontroli brakami w ewidencji, podjął działania związane z wyegzekwowaniem od Wykonawcy uzupełnienia danych. Natomiast niezaktualizowanie książek czterech dróg Wójt wyjaśnił dużym zakresem obowiązków Naczelnika Wydziału GK i jego Zastępcy, dodał także, że aktualizacja książek dróg zostanie wykonana w najbliższym możliwym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 48-53, 229, 231-234, 343)

6. Założony w 2013 r. dziennik objazdu dróg prowadzony był (w okresie styczeń-maj) nierzetelnie. Do dziennika nie wpisywano bowiem numerów ewidencyjnych kontrolowanych dróg, nie określano terminów realizacji wydawanych zaleceń (w ok. 60 % spośród 41 dokonanych wpisów) oraz dat wykonania tych zaleceń (w 50% z 20 dokonanych wpisów o wykonaniu zaleceń). Powyższe było niezgodne z zasadami prowadzenia dziennika objazdu dróg, określonymi we wzorze tego dziennika, stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

(dowód: akta kontroli str. 245-253)

Za powyższe odpowiedzialni są: Wójt będący zarządcą dróg gminnych oraz pracownicy Wydziału GK (Naczelnik, Zastępca oraz dwóch inspektorów) upoważnieni do dokonywania wpisów w dzienniku objazdu dróg gminnych.

Wójt wyjaśnił, że braki numerów ewidencyjnych dróg w dzienniku objazdu dróg są spowodowane niezakończoną ewidencją dróg oraz, że braki w datach zrealizowanych zaleceń zostaną uzupełnione.

(dowód: akta kontroli str. 31-56, 348-349)

²⁹ Ujętych w tablicy nr 8 (Szczegółowe dane ... charakteryzujące odcinek drogi) w kolumnach 36, 37 i 40.

7. Pomimo wprowadzenia przez Wójta odpowiednich procedur, wskazujących na podjęcie działań w celu stworzenia w Urzędzie systemu kontroli zarządczej, w zakresie spraw objętych kontrolą NIK, system ten, w badanym okresie okazał się być nieskuteczny i nieefektywny podobnie jak podejmowane w tym przedmiocie działania. Wskazują na to ujawnione w trakcie kontroli liczne nieprawidłowości, omówione w wystąpieniu, w zakresie zarządzania ruchem na drogach. Zdaniem NIK również ogólne ujęcie zadań z zakresu zarządzania drogami gminnymi w Regulaminach Urzędu i w zakresach obowiązków pracowników oraz nieokreślenie, w oparciu o ustalone procedury kontroli zarządczej, zasad postępowania przy wykonywaniu tych zadań, a także nieobjęcie wewnętrzną kontrolą realizacji przez odpowiedzialne komórki i pracowników ustalonych zadań i obowiązków, mogło być jedną z przyczyn stwierdzonych w kontrolowanym zakresie licznych nieprawidłowości. Zapewnienie funkcjonowania efektywnej i skutecznej kontroli zarządczej należy, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰, do obowiązków kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 92-101,112-114, 180-185)

Wyjaśniając brak procedur dotyczących realizacji zadań zarządzania drogami, Wójt stwierdził, że podejmowane działania prowadzone są w oparciu o wypracowaną przez wieloletni okres dobrą praktykę, a wszelkie stwierdzone nieprawidłowości, szczególnie mające wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego (w tym dotyczące oznakowania dróg), realizowane są niezwłocznie w miarę posiadanych środków finansowych. Stwierdził również że w roku bieżącym planuje się sformalizować realizowane przez Wydział GK procedury dotyczące realizacji zadań zarządcy dróg.

(dowód: akta kontroli str. 85-89,112)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Według stanu na koniec kwietnia 2013 r., tylko dla 6 spośród ponad 110 zarządzanych dróg gminnych zatwierdzone były projekty organizacji ruchu drogowego³¹. W ocenie NIK, brak ustalonych organizacji ruchu dla większości dróg gminnych mógł mieć związek z stwierdzonymi nieprawidłowościami w oznakowaniu skontrolowanych losowo dróg, wpływającymi na obniżenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

2. NIK, oceniając pozytywnie przygotowanie zawodowe Naczelnika Wydziału GK do realizacji zadań zarządzania drogami publicznymi, zwraca równocześnie uwagę na nieuczestniczenie Zastępcy oraz 2 pracowników tego wydziału, wykonujących zadania z kontrolowanego zakresu, w specjalistycznych szkoleniach.

Ocena cząstkowa

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. Ponoszone wydatki na utrzymanie zarządzanych dróg i ich oznakowania.

W latach 2011 - 2012 na zarządzanie drogami wydatkowano odpowiednio 887,28 tys. zł i 991,7 tys. zł, tj. 89,3% oraz 88,5% zaplanowanych środków³². Wydatki ponoszono na (w kolejnych latach odpowiednio): budowę i przebudowę dróg i obiektów drogowych -

Opis stanu faktycznego

³⁰ Dz. U z 2013 r., poz. 907 ze zm.

³¹ Zwanych dalej „POR”.

³² Podane wartości odnoszą się do planów po zmianach. Wartość pierwotnych planów wynosiła: 830,46 tys. zł i 1109,75 tys. zł.

82,0 tys. zł i 320,90 tys. zł (99,4% i 96,05% planowanych), remonty dróg i obiektów drogowych – 467,78 tys. zł i 440,33 tys. zł (91,71% i 94,61%), bieżące utrzymanie dróg i obiektów drogowych – 337,50 tys. zł i 230,47 tys. zł (84,1% i 71,63%). Na zakup i utrzymanie oznakowania w ww. latach wydatkowano odpowiednio 22,2 tys. zł i 10,53 tys. zł. Na 2013 r. zaplanowano wydatki na drogi w kwocie 928,13 tys. zł, z tego 101,42 tys. zł na budowę i przebudowę dróg, 465,99 tys. zł na remonty dróg i obiektów drogowych oraz 360,72 tys. zł na bieżące utrzymanie dróg i obiektów drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 236-244)

Wyjaśniając przyczyny niepełnego wykorzystania w latach 2011 - 2012 środków na bieżące utrzymanie dróg i obiektów drogowych Naczelnik Wydziału GK podał, że było to spowodowane m.in. wprowadzanymi corocznie oszczędnościami budżetowymi. NIK nie podziela ww. wyjaśnień mając na uwadze, że zrealizowane w latach 2011 - 2012 wydatki na zarządzanie drogami porównano z planami skorygowanymi, uwzględniającymi dokonane zmiany i oszczędności budżetowe.

(dowód: akta kontroli str. 368)

Potrzeby Gminy w zakresie oznakowania dróg publicznych nie były wyszczególniane w projektach planów zgłaszanych przez Referat GKI w fazie projektowania budżetu na lata 2011-2012. Przy projektowaniu budżetu Gminy na 2013 r., w zapotrzebowaniu Wydziału GK, w § 4300³³ wyszczególniona została kwota 30 tys. zł na oznakowanie pionowe i poziome, przy czym uchwalone wydatki w całym tym paragrafie w wys. 347,7 tys. zł. stanowiły 70,2% zgłoszonych potrzeb. W I półroczu 2013 r. Urząd na zakup i utrzymanie oznakowania wydatkował 5,49 tys. zł. Naczelnik Wydziału GK wyjaśniał, że mając na uwadze liczbę znaków koniecznych do wymiany na nowe na drogach gminnych oraz konieczne do opracowania projekty organizacji ruchu drogowego, a co za tym idzie liczbę znaków potrzebnych do ustawienia na drogach, można stwierdzić, że środki finansowe przeznaczone na ten cel w poszczególnych latach badanego okresu nie zapewniały pełnej realizacji potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 236-244, 352-353)

W latach 2011-2013 Urząd nie występował o środki finansowe ze źródeł zewnętrznych na działania związane z poprawą stanu organizacji ruchu i oznakowania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 114)

2.2. Stan oznakowania zarządzanych dróg.

W badanych latach Urząd nie przeprowadzał we współpracy z Policją weryfikacji istniejącego oznakowania. Naczelnik Wydziału GK wyjaśnił, że weryfikacja oznakowania pionowego pod względem jego stanu technicznego była podejmowana podczas dokonywanych przez pracowników objazdów dróg.

(dowód: akta kontroli str. 352)

Wójt nie posiadał danych dotyczących zgodności znaków pionowych rozmieszczonych na zarządzanych drogach z obowiązującymi przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 112-116)

W latach 2011 – 2013 (do 30 kwietnia) zakupiono łącznie 129 nowych znaków pionowych za kwotę 14,8 tys. zł (w tym: 45 na zlecenie Urzędu oraz 84 na zlecenie Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zbrosławicach³⁴), 47 urządzeń bezpieczeństwa ruchu

³³ W § 4300 - zakup usług pozostałych w rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne.

³⁴ Jednostka organizacyjna Urzędu, zwana dalej „ZGKiM”.

drogowego³⁵ za kwotę 6,1 tys. zł (1 lustro drogowe, 16 progów zwalniających i 30 słupków UPE), 29 tablic za kwotę 2,5 tys. zł oraz wykonano 1 oznakowanie poziome (parking dla niepełnosprawnych) za kwotę 0,2 tys. zł. Łącznie na ten cel wydatkowano 23,6 tys. zł. Nie występowały przypadki reklamowania u dostawców (producentów) wadliwych znaków.

Spośród zakupionych, 29 znaków zostało zamocowanych w nowych miejscach w ramach wprowadzonych w latach 2012-2013 zmian organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych POR, a pozostałe - według wyjaśnień - wykorzystane zostały na wymianę starego oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 115, 192, 255-266)

W trakcie oględzin wybranych 22 pionowych znaków drogowych zakupionych w okresie objętym kontrolą ustalono, że znaki te były zgodne z normami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych, tj. m.in. na ich odwrotnych stronach znajdowały się informacje o ich producencie, typie zastosowanej folii odblaskowej oraz miesiącu i roku produkcji.

(dowód: akta kontroli str. 191-192)

Wszystkie zakupy znaków pionowych, z uwagi na ich roczną wartość poniżej 14 000 euro, zostały dokonane bez zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Przy dokonywaniu zamówień znaków drogowych i UBRD, zarówno Urząd jak i ZGKiM ustalali wymagania dotyczące odblaskowości oraz wielkości znaków. W składanych zamówieniach nie były formułowane wymagania dotyczące udzielenia gwarancji przez dostawcę.

(dowód: akta kontroli str. 255-266, 348-349, 369, 382-388)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie ponosiła 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 stosowanych w związku z robotami lub czynnościami na drodze, znaków informacyjnych oznaczających obiekty usługowe, szlaki turystyczne i rowerowe.

(dowód: akta kontroli str. 231-232)

Prace związane z utrzymaniem dróg, w tym utrzymywaniem oznakowania poziomego i pionowego dróg oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu na terenie Gminy Zbrosławice były wykonywane przez ZGKiM, na podstawie wystawianych corocznie ogólnych zleceń³⁶, realizowanych wskutek pisemnych lub ustnych wskazań przedstawiciela Urzędu. W zleceniach nie określano warunków dotyczących np. czasu reakcji ZGKiM na zgłaszane bieżąco przez przedstawicieli Urzędu wskazania, udzielanych gwarancji na wykonywane prace.

(dowód: akta kontroli str. 165, 231-232, 267-269)

2.3. Zgodność oznakowania zarządzanych dróg z ustaloną organizacją ruchu.

W latach 2011-2013 w Gminie Zbrosławice sporządzono 8 POR, które zostały zatwierdzone przez Starostę Tarnogórskiego. Ich wdrożenie nastąpiło w wyznaczonych terminach. Powiadamiano Starostę o zamiarze wprowadzenia zmienianej organizacji ruchu z wymaganym wyprzedzeniem. W przypadku czterech POR, wdrożonych w 2012 r., Starosta dokonał kontroli zgodności warunków technicznych wprowadzonej organizacji ruchu, nie zgłaszając uwag.

(dowód: akta kontroli str. 289, 191-193, 221-227)

³⁵ Zwanych dalej „UBRD”.

³⁶ Zlecenia dotyczyły wykonywania robót konserwacyjnych, porządkowych, awaryjnych i wszelkich innych nieprzewidzianych robót w zakresie bieżącego utrzymania dróg (nr 35/2011 z 12 stycznia 2011 r. na kwotę nie większą niż 30 tys. zł brutto; nr 37/2012 z 10 stycznia 2012 r. na kwotę nie większą niż 50 tys. zł brutto oraz nr 50/2013 z 2 stycznia 2013 r. na kwotę nie większą niż 50 tys. zł brutto).

W wyniku przeprowadzonych oględzin 5 odcinków dróg, na których wprowadzono w latach 2012 - 2013³⁷ zmiany organizacji ruchu stwierdzono, że 22 znaki pionowe i 9 UBRD (lustra drogowe i tablice prowadzące U-3) postawiono zgodnie z POR.

(dowód: akta kontroli str. 191)

Przeprowadzone oględziny organizacji ruchu (oznakowania) na 5 odcinkach dróg gminnych³⁸, dla których nie było POR wykazały, za wyjątkiem jednego przypadku, zgodność zastosowanego oznakowania pionowego z zapisami ujętymi w książkach dróg.

(dowód: akta kontroli str. 204, 336-340)

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

Przeprowadzone oględziny 77 znaków pionowych³⁹ w zakresie przestrzegania przy ich stosowaniu wybranych warunków technicznych ich lokalizacji, ustalonych przepisami rozporządzenia w sprawie szczególnych warunków technicznych dla znaków drogowych (m.in. wysokości umieszczenia tarczy znaku w stosunku do jezdni, umieszczenia znaku w stosunku do osi drogi, odległości tarczy znaku od korony drogi, odległości znaków ostrzegawczych od miejsc na drodze wymagających szczególnej ostrożności oraz odblaskowości i widoczności), nie wykazały nieprawidłowości w przypadku 56 znaków (72,7%).

(dowód: akta kontroli str. 189-190, 194-206, 336-342)

Oględziny pięciu dróg gminnych, szczególnie uczęszczanych przez dzieci w wieku od 7 do 15 lat⁴⁰ wykazały, że na drogach tych (w pobliżu placówek do których uczęszczają dzieci), nie były wyznaczone przejścia dla pieszych, a znaki ostrzegawcze A-17 „dzieci” były umieszczone przy trzech placówkach, w tym tylko przy jednej placówce w Ziemięcicach po obu stronach ulicy.

(dowód: akta kontroli str. 189-190)

Wyjaśniając przyczyny braku przejść dla pieszych na drogach gminnych w rejonie ww. placówek, Wójt stwierdził, że w jego ocenie ich wyznaczanie nie jest konieczne, z uwagi na brak ciągów pieszych w pasie drogowym dróg gminnych oraz zapisy załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych, a w szczególności pkt. 5.2.6.2., traktującego o zasadach wyznaczania przejść dla pieszych.

(dowód: akta kontroli str. 231-233)

Przeprowadzone oględziny jedyne zastosowanego na drogach gminnych oznakowania poziomego dróg (P-20) przy ul. Piastowskiej w Zbroslawicach (miejsce parkingowe dla niepełnosprawnych przy przychodni zdrowia) wykazały, że było ono czytelne i nie budziło zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 194-199)

³⁷ POR nr: KI.7221.S.1.2012; KI.7221.S.2.2012; KI.7221.S.3.2012; GK.7221.3.2013 i GK.7221.4.2013.

³⁸ Łącznik ul. Stawowej i Sadowej w Czekanowie, ul. Wiejska w Karchowicach, ul. Piastowska i ul. 3 Maja w Zbroslawicach, ul. Wiejska w Jaškowicach; ul. Poprzeczna w Ptakowicach; ul. Średnia w Zamięcicach; ul. Wiejska w Wyzięglowach; ul. Wolności w Kuźnicy; ul. Sienkiewicza w Wieszowej.

³⁹ Łącznie w ramach oględzin opisanych w pkt 2.3. oraz w pkt. 2.4. W ramach tych oględzin skontrolowano także: 1 znak poziomy i 13 urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (1 lustro drogowe, 8 znaków U-3, 4 progi zwalniające).

⁴⁰ Czterech przy szkołach podstawowych: ul. Szkolna w Czekanowie, ul. Szkolna w Przechlebiu, ul. Szkolna w Ziemięcicach; ul. Cmentarna i Szkolna w Zbroslawicach oraz ul. 1 Maja w Łubiach, przy której znajduje się świetlica gminna, biblioteka oraz plac zabaw.

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

Na drogach gminnych Gminy Zbroslawice nie funkcjonuje sygnalizacja świetlna.

(dowód: akta kontroli str. 112-116)

Przeprowadzone oględziny stosowania na drogach gminnych UBRD (na pięciu łukach poziomych o promieniu mniejszym niż 450 m⁴¹, sześciu niebezpiecznych łukach⁴² i w pięciu miejscach, w których obiekty znajdowały się w skrajni poziomej dróg) wykazały, że w miejscach tych urządzenia takie, poza pojedynczymi przypadkami, nie były stosowane.

(dowód: akta kontroli str. 270-283, 290-296, 332-333)

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

W I połowie 2013 r. Gmina udzieliła w ramach jednej umowy⁴³ trzech zleceń na wykonanie remontów częściowych dróg gminnych. Analiza dokumentacji ww. zleceń oraz trzech wydanych przez Urząd zezwoleń na zajęcie pasa drogowego dróg gminnych wykazała, że:

- Wykonawca remontów częściowych, który był m.in. zobowiązany do opracowania i zatwierdzenia projektu organizacji ruchu na czas prowadzenia robót (postanowieniami załącznika nr 4 do SIWZ i § 5 pkt 2 umowy) otrzymał od Naczelnika Wydziału GK, w okresie od 6 maja do 17 czerwca 2013 r., zlecenia na wykonywanie robót⁴⁴ i przystąpił do ich wykonywania bez przedstawienia zatwierdzonego POR. Zgodnie z § 10 umowy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy Zamawiający mógł zastosować kary umowne, przy czym w treści ww. umowy nie było zapisów dotyczących ewentualnych konsekwencji braku uzyskania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu na czas robót.

(dowód: akta kontroli str. 301-310, 349)

Odnosząc się do braku w umowie zapisów dotyczących konsekwencji nieprzedstawienia przez wykonawcę robót projektów tymczasowej organizacji ruchu, Naczelnik Wydziału GK wyjaśnił, że brak kary umownej jest wynikiem niedopatrzenia. Stwierdził, że stosowny zapis zostanie wprowadzony do nowej SIWZ na rok przyszły.

(dowód: akta kontroli str. 352-353)

- W wydanych 3 zezwoleniach⁴⁵ na zajęcia pasa drogowego nie wymagano od wnioskodawcy opracowania projektu organizacji ruchu ani ustawienia odpowiednich znaków drogowych na czas wykonywania robót.

(dowód: akta kontroli str. 311-323)

Naczelnik Wydziału GK wyjaśnił, że w większości zajęć pasa drogowego dróg gminnych, prowadzone roboty nie wpływały na ruch drogowy i nie ograniczały widoczności na drodze. Stwierdził, że konieczność opracowania i zatwierdzenia organizacji ruchu drogowego na czas robót prowadzonych w pasie drogowym jest analizowana na etapie uzgodnień dokumentacji projektowych. W przypadku ustalenia, że planowane roboty będą miały wpływ na ruch drogowy informacja o konieczności

⁴¹ Jednego w Czekanowie – ul. Kolejowa, dwóch w Karchowicach – ul. Wiejska, dwóch w Łubkach – ul. Wiejska.

⁴² Dwóch w Jaśkowicach - ul. Wiejska, jednego w Wieszowej – ul. Nowotki oraz trzech w Świętoszowicach – ul. Dolna.

⁴³ Umowa Nr 186/2013 z dnia 6 maja 2013 r. zawarta pomiędzy Gminą Zbroslawice i firmą Repex.

⁴⁴ Zlecenie nr 1/2013 z 6 maja 2013 r. z terminem realizacji 31 maj 2013 r., nr 2/2013 z dnia 11 czerwca 2013 r. z terminem realizacji 26 czerwca 2013 r. i nr 3/2013 z 17 czerwca 2013 r. terminem realizacji 28 czerwca 2013 r., podpisane przez Naczelnika Wydziału GK.

⁴⁵ Decyzje Nr: ZDP.6.2013; ZDP.49.2012 i ZDP.53.2012 dotyczące wykonania przyłączy energetycznego i gazowego oraz wykonania zjazdu na działkę.

opracowania i zatwierdzenia POR zostaje zamieszczona w decyzji uzgadniającej umieszczenie urządzenia infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami ruchu drogowego bądź zezwalającej na lokalizację w pasie drogowym zjazdu. Jako przykład podał decyzję UUIT.48.2013 z dnia 29 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 352-355)

Przeprowadzone oględziny ul. Wolności i Polnej w Wieszowej oraz ul. Powstańców w Zbroślawicach, na których prowadzone były remonty cząstkowe nawierzchni wykazały, że:

- wykonawcy robót umieścili znaki, sygnalizacje i urządzenia bezpieczeństwa ruchu bezpośrednio przed miejscem wykonywania remontów, natomiast znaki ostrzegające o robotach ustawili przed początkiem remontowanego odcinka drogi;
- pojazdy i urządzenia były wyposażone w sprawne ostrzegawcze sygnały świetlne oraz były oznakowane pasami na całej szerokości pojazdu;
- wykopy w jezdni i na chodnikach oraz pozostawione na jezdni maszyny drogowe, były zabezpieczone zaporami drogowymi wyposażonymi w elementy odblaskowe i lampy ostrzegawcze.

(dowód: akta kontroli str. 299-300)

Oględziny ul. Szkolnej w Czekanowie, ul. Traugutta w Zbroślawicach oraz ul. Bocznej w Jasionie, na których wcześniej były zrealizowane roboty budowlane wykazały, że nie występują na nich utrudnienia. Usunięto z nich tymczasowe oznakowanie oraz urządzenia i materiały. Nie stwierdzono deformacji pasa drogowego, mogących niekorzystnie wpływać na zachowania uczestników ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 299-300)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wójt, będący zarządcą dróg gminnych, nie posiadał danych o liczbie znaków pionowych rozmieszczonych na zarządzanych drogach, wymagających wymiany na odpowiadające przepisom rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych. Zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia wymiany znaków pionowych niespełniających wymogów obowiązujących przepisów należało dokonać do 31 grudnia 2010 r. Wójt wyjaśnił, że wymogom ww. rozporządzenia nie odpowiada aktualnie „znaczną część istniejącego oznakowania pionowego” oraz że jest ono sukcesywnie wymieniane w miarę posiadanych środków finansowych. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny 77 znaków pionowych znajdujących się na losowo wybranych odcinkach dróg gminnych, wykazały m.in., że ⁷⁴⁶ (9%) nie było odblaskowych, a ich kolory były wyblakłe. W ocenie NIK, brak ww. danych oraz wskazane poniżej nieprawidłowości w stosowaniu oznakowania pionowego, świadczą o braku rzetelnej weryfikacji stanu oznakowania na drogach gminnych przez odpowiedzialnych pracowników Wydziału GK podczas podejmowanych objazdów dróg.

(dowód: akta kontroli str. 112-116)

⁴⁶Znak A-17 (dzieci) przy ulicy Szkolnej w Czekanowie; znaki A-7 (ustąp pierwszeństwa) i B-18 (zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad...ton) przy ul. 1 Maja w Łubiu; znak B-33 (ograniczenie prędkości) przy ul. Wolności w Kuźnicy; znak A-17 przy ul. Szkolnej w Ziemięcicach; znak B-18 przy ul. Wiejskiej w Karchowicach; znak B-18 przy ul. Sienkiewicza w Wieszowej.

2. Na poddanych oględzinom odcinkach dróg ⁴⁷ (na łukach o promieniu mniejszym niż 450 m, niebezpiecznych łukach oraz przy obiektach znajdujących się w skrajni poziomej dróg) brak było UBRD i znaków ostrzegawczych, wymaganych przepisami pkt. 2.1., 2.3. i 4.1. Załącznika Nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych:

- na żadnym z 5 poddanych oględzinom łuków dróg gminnych o promieniu mniejszym niż 450 m nie było słupków prowadzących. Na jednym z łuków (w Łubiu na ul. Wiejskiej) były ustawione dwie tablice: U-3a i U-3b (po jednej z każdej strony dojazdu). Zgodnie z pkt. 2.1. Załącznika Nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych na całych ciągach łuków, o promieniu mniejszym niż 450 m, znajdujących się na drogach gminnych stosuje się słupki prowadzące,
- na 4 spośród 6 poddanych oględzinom niebezpiecznych łuków (o dużym kącie zwrotu, wymagających ograniczenia szybkości) brak było UBRD w postaci tablic U-3a i U-3b oraz znaków pionowych ostrzegających o niebezpieczeństwie. Zgodnie z pkt. 2.3.1. i 2.3.2. Załącznika Nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych na szczególnie niebezpiecznych łukach poziomych stosować należy tablice prowadzące w celu uprzedzenia kierującego pojazdem o koniecznej zmianie kierunku jazdy,
- na 5 poddanych oględzinom odcinkach dróg brak było oznakowania obiektów wchodzących w skrajnię dróg oraz znaków ostrzegawczych zwracających uwagę uczestnikom ruchu na powyższe niebezpieczeństwo. Zgodnie z pkt. 4.1. Załącznika Nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych obiekty znajdujące się w skrajni drogowej i ulicznej powinny być wyraźnie oznaczane.

(dowód: akta kontroli str. 270-283, 290-296)

Osobą odpowiedzialną za powyższe nieprawidłowości jest Wójt, będący zarządcą dróg gminnych.

Wójt wyjaśnił, że nieprawidłowości i braki w oznakowaniu dróg gminnych rozpoczęto usuwać i uzupełniać sukcesywnie począwszy od roku 2012. Składa się na to m.in. opracowywanie we własnym zakresie projektów organizacji ruchu drogowego, a następnie zlecenie ich fizycznego wprowadzenia. Wójt podał, że ze względu na obszerny zakres obowiązków naczelnika Wydziału GK jak i mnogość bieżących spraw prowadzonych przez cały podległy jemu Wydział, projekty te opracowywane są w miarę możliwości - na chwilę obecną do opracowania jest kilkanaście projektów organizacji ruchu drogowego uwzględniających m.in. usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli, jak i zauważonych przez samych pracowników Wydziału. Wójt stwierdził ponadto, iż wszyscy obecni pracownicy Wydziału GK są pracownikami z krótkim stażem pracy w Urzędzie, a stwierdzane nieprawidłowości i braki są spowodowane wieloletnimi zaniedbaniami. Wyjaśnił również, że oznakowanie obiektów w skrajni, wymaga sporządzenia projektów organizacji ruchu drogowego oraz ich fizycznej realizacji na co muszą zostać zagwarantowane odpowiednie środki finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 298, 348-349)

3. Znak D-3 (droga jednokierunkowa) na ul. Poprzecznej w Ptakowicach, umieszczono niezgodnie z opisem ujętym w książce drogi⁴⁸. Znak znajdujący się po lewej stronie jezdni,

⁴⁷ Oględziny przeprowadzone w ramach punktu 2.6.

⁴⁸Oględziny przeprowadzone w ramach punktu 2.3.

powinien być ustawiony po jej prawej stronie. Ponadto tarcza tego znaku, ustawiona równoległe do osi drogi, nie była widoczna dla kierujących. W trakcie kolejnych oględzin stwierdzono, że znak został umiejscowiony zgodnie z opisem w książce drogi

(dowód: akta kontroli str. 195, 198, 204, 215, 336-342, 390)

4. 21 znaków pionowych na poddanych oględzinom drogach gminnych⁴⁹ zastosowano niezgodnie z warunkami technicznymi⁵⁰, określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych. I tak:

- znak A-17 (dzieci) przy ulicy Szkolnej w Czekanowie - zamocowany był na wysokości 150 cm i w odległości 20 cm od krawędzi chodnika utrudniając przejście pieszym. Znak nie był odblaskowy oraz był pokreślony czarna farbą⁵¹. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia lico znaku winno być odblaskowe, a dolna krawędź znaku winna być umieszczona na wysokości nie mniejszej niż 2,20 m nad chodnikiem,
- znak B-33 (ograniczenie prędkości) przy ulicy Wiejskiej w Karchowicach - zamocowany na poboczu drogi, na wysokości 170 cm nad powierzchnią jezdni. Znak był odchylony od pionu w kierunku ogrodzenia znajdującego się obok drogi, a jego tarcza była skręcona w kierunku ogrodzenia co ograniczało jej widoczność⁵². Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia znak winien być umieszczona na wysokości nie mniejszej niż 2,0 m nad jezdnią (jego dolna krawędź), a jego tarcza odchylona w poziomie od linii prostopadłej od osi jezdni o ok. 5° (w kierunku jezdni),
- znak A-7 (ustęp pierwszeństwa) przy ul. 1 Maja w Łubiu - Ustawiony był na krawędzi chodnika. Tarcza znaku ustawiona była równoległe do osi jezdni przez co nie była widoczna dla nadjeżdżających od strony budynku Ochotniczej Straży Pożarnej. Tarcza nie była odblaskowa, a jej kolory były wyblakłe (czerwony pasek na obwodzie znaku był niewidoczny). Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia lico znaku winno być odblaskowe, i spełniać wymagania w zakresie barwy, a tarcza znaku winna być odchylona w poziomie od linii prostopadłej od osi jezdni o ok. 5° (w kierunku jezdni),
- znak B-18 (zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 2,5 t) ustawiony przy skrzyżowaniu ul. 1 Maja i ul. Pyskowskiej w Łubiu nie był odblaskowy, a czerwony pasek na jego obwodzie był wyblakły. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia lico znaku winno być odblaskowe i spełniać wymagania w zakresie barwy,
- znak D-3 (droga jednokierunkowa) na ul. Poprzecznej w Ptakowicach, ustawiony był 20 cm od krawędzi jezdni, a jego lico ustawione było równoległe do osi jezdni⁵³. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia tarcza znaku winna być odchylona w poziomie od linii prostopadłej od osi jezdni o ok. 5° (w kierunku jezdni),

⁴⁹ Oględziny przeprowadzone w ramach punktów 2.3, 2.4 i 2.5.

⁵⁰ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych, dla zapewnienia widoczności znaku do wykonania jego lica należy stosować materiały odblaskowe (punkt 1.2.2.). Lico znaku powinno spełniać wymagania w zakresie odblaskowości i barwy (punkt 1.3.1.). Tarcze znaków umocowane na stabilnych konstrukcjach wsporczych, powinny być odchylone w poziomie od linii prostopadłej od osi jezdni o ok. 5° w kierunku jezdni (na łukach poziomych odchylenie winno być odpowiednio skorygowane). Odległość znaku (skrajnego punktu tarczy znaku) od krawędzi korony drogi (na drogach z poboczem gruntowym od krawędzi jezdni) powinna być nie mniejsza niż 0,5 m (punkt 1.5.3). Znaki umieszcza się na wysokości min. 2,00 m nad jezdnią lub 2,20 m nad chodnikiem (wysokość liczona do dolnej krawędzi znaku), przy czym w przypadku kilku znaków umieszczonych na jednym słupku poza obszarem zabudowanym, przy braku ruchu pieszych wysokość ta wynosić może min. 1,50 m (punkt 1.5.3).

⁵¹ Znak został wymieniony i zamocowany poprawnie co stwierdzono w trakcie oględzin 20 czerwca 2013 r.

⁵² Znak został ustawiony poprawnie, co stwierdzono w trakcie oględzin przeprowadzonych 20 czerwca 2013 r.

⁵³ Znak został zamocowany poprawnie co stwierdzono w trakcie oględzin 16 lipca 2013 r.

- znaki A-17 i B-33 przy ulicy Szkolnej w Przezchlebiu zamocowane były na jednym słupku ustawionym w skrajni drogi. Słupek znaku był przechylony w kierunku jezdni, a dolna krawędź znaku znajdującego się niżej, była na wysokości 120 cm od powierzchni jezdni. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia dolna krawędź znaku winna być umieszczona na wysokości nie mniejszej niż 2,0 m nad jezdnią,
- znaki A-17 i B-33 przy ul. Szkolnej w Ziemięcicach zamocowane na jednym słupku, przy czym krawędź dolnego znaku była na wysokości 110 cm nad poziomem drogi. Słupek tych znaków był pochylony w kierunku osi jezdni i ustawiony w skrajni drogi. Ponadto znak A-17 był nieczytelny z powodu zdartej kalkomanii przedstawiającej dzieci. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia znak winna być umieszczony na wysokości nie mniejszej niż 2,0 m nad jezdnią i w odległości 0,5 m od krawędzi jezdni,
- znak B-18 ustawiony przy ul. Wiejskiej w Karchowicach nie był odblaskowy, a jego kolory były wyblakłe. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia lico znaku winno być odblaskowe i spełniać wymagania przepisów w zakresie barwy,
- zestawy znaków B-33 i B-18 zamocowane (na jednym słupku) na dwóch końcach ul. Średniej w Ziemięcicach, znajdowały się w odległości 30 cm od krawędzi jezdni, przy czym dolne krawędzie znaków położonych niżej znajdowały się na wysokości 110 cm nad poziomem jezdni. Z kolei w przypadku znaku A-7, jego dolna krawędź znajdowała się na wysokości 130 cm nad poziomem jezdni. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia znak winien być umieszczony na wysokości nie mniejszej niż 2,0 m nad jezdnią i w odległości min. 0,5 m od krawędzi jezdni,
- znaki B-33 i B-18 przy ul. Wiejskiej w Karchowicach - Wygieźlowie zamocowane były na jednym słupku, a dolna krawędź znaku zamocowanego niżej była na wysokości 110 cm nad poziomem jezdni. W przypadku znajdującego się na tej ulicy znaku A-7, jego dolna krawędź znajdowała się na wysokości 130 cm nad poziomem jezdni. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia znak winien być umieszczony na wysokości nie mniejszej niż 2,0 m nad jezdnią,
- znak B-33 przy ul. Wolności w Kuźnicy nie był odblaskowy, jego kolory były wyblakłe. Skrajny punkt tarczy znaku był oddalony od krawędzi jezdni o 20 cm, a jego dolna krawędź znajdowała się na wysokości 130 cm nad poziomem jezdni. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia znak winien być umieszczony na wysokości nie mniejszej niż 2,0 m nad jezdnią i w odległości min. 0,5 m od krawędzi jezdni,
- znak B-18 przy ul. Sienkiewicza w Wieszowej nie był odblaskowy, jego kolory były wyblakłe. W przypadku znaku A-7 (umiejscowionego przy wjeździe na ww. ulicę od strony ul. Dworcowej) dolny jego róg znajdował się w koronie drogi. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia lico znaku winno być odblaskowe i spełniać wymagania przepisów w zakresie barwy, a znak winien być umieszczony w odległości min. 0,5 m od krawędzi jezdni.

(dowód: akta kontroli str. 189-190,194-206, 336-342, 390)

Odpowiedzialnym za powyższe nieprawidłowości jest Wójt, będący zarządcą dróg gminnych oraz Naczelnik Wydziału GK, któremu powierzono obowiązki realizacji zadań zarządcy drogi.

Wyjaśniając powyższe nieprawidłowości, Wójt stwierdził, że spowodowane były one zużyciem materiału bądź aktami wandalizmu. W ocenie NIK skala i charakter stwierdzonych podczas oględzin nieprawidłowości w stosowaniu oznakowania pionowego, świadczyły również o nierzetelnym przeprowadzaniu objazdów dróg przez pracowników Wydziału GK.

(dowód: akta kontroli str. 231-233)

5. W 2013 r. dopuszczono do realizacji remontów częściowych dróg pomimo uprzedniego nieprzedstawienia przez wykonawcę zatwierdzonego projektu tymczasowej organizacji ruchu drogowego (na czas prowadzenia robót) wymaganego postanowieniami § 5 pkt 2 podpisanej umowy nr 186/2013 z dnia 6 maja 2013 r. Pomimo niewywiązania się wykonawcy robót z tego obowiązku, Naczelnik Wydziału GK wystawił 3 zlecenia na rozpoczęcie realizacji tych robót na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 301-310)

Odpowiedzialność za powyższe ponosi Naczelnik Wydziału GK, który zgodnie z § 2 ust. 4 umowy był nadzorującym wykonanie przedmiotu umowy oraz, który pomimo niewywiązania się wykonawcy robót z tego obowiązku, wystawił 3 zlecenia na rozpoczęcie realizacji robót. Naczelnik Wydziału GK w wyjaśnieniu jako przyczynę wskazał konieczność pilnego zabezpieczania ubytków w nawierzchni jezdni, zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowemu.

W dniu 26 czerwca 2013 r. Wójt oświadczył, że według informacji wykonawcy remontów częściowych, tymczasowy POR jest w trakcie opracowywania.

(dowód: akta kontroli str. 348-349, 352-353)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na ograniczone stosowanie na drogach gminnych oznakowania poziomego dróg (stwierdzono tylko jedno oznakowanie poziome P-20 przy ul. Piastowskiej w Zbrosławicach). NIK nie podziela stanowiska Wójta przedstawionego w wyjaśnieniu, że stosowanie na drogach gminnych oznakowania poziomego nie jest obowiązkowe i w związku z tym nie występował on do Starosty Tarnogórskiego (organu zarządzającego ruchem) o wydanie decyzji w sprawie ograniczonego jego stosowania. Zgodnie bowiem z pkt. 1.2. załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych, na drogach gminnych zaleca się stosować zasady oznakowania poziomego jak dla dróg krajowych i wojewódzkich, przy czym jego zakres może być ograniczony przez organ zarządzający ruchem do miejsc niebezpiecznych, do których zalicza się w szczególności np.: skrzyżowania, przejścia dla pieszych, łuki poziome i pionowe o niedostatecznej widoczności, łuki oznaczone znakami ostrzegawczymi ostrzegającymi o niebezpiecznych zakrętach, odcinki dróg o wzmożonym ruchu pieszym i rowerowym bez wydzielonych ciągów dla tego ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 194-199, 348-349, 369)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia utrzymanie oznakowania na gminnych drogach publicznych.

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. Wójt wyjaśnił, że wszelkie stwierdzone nieprawidłowości, mające wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego (w tym dotyczące oznakowania dróg), realizowane są niezwłocznie w miarę posiadanych środków finansowych - po ich stwierdzeniu, są one zgłaszane telefonicznie bądź drogą elektroniczną do ZGKiM, który je likwiduje. Wójt wyjaśnił również, że w roku bieżącym planuje wprowadzić procedury dotyczące realizacji zadań zarządcy dróg.

(dowód: akta kontroli str. 112-116)

W Urzędzie brak było dokumentów potwierdzających przeprowadzanie w latach 2011-2012 kontroli stanu zarządzanych dróg na podstawie art. 20 pkt. 10 ustawy o drogach. W Urzędzie nie było określonych procedur wykonywania tych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 111, 115)

W okresie od 2 stycznia do 15 maja 2013 r. pracownicy Wydziału GK wykonali 21 objazdów dróg w 13 z 21 miejscowości gminy Zbrosławice (w pojedynczym wpisie wyszczególniano nazwy od 1 do 8 dróg - ulic). Naczelnik Wydziału GK wyjaśnił, że objazdy dróg są realizowane w sposób nieusystematyzowany, m.in. przy okazji przeprowadzanych wizji w terenie, dotyczących bieżących spraw prowadzonych przez Wydział GK.

W wyniku objazdów sformułowano 41 zaleceń, z których do końca maja 2013 r. jako zrealizowane wykazano 20. Z zakresu spraw objętych kontrolą NIK zalecenia dotyczyły m.in. wymiany progu zwalniającego (Szalsza ul. Wolności), wymiany znaków drogowych A-7 i B-18 na nowe (m.in. ul. Wolności, ul. Szopena, ul. Długa, ul. Kasztanowa, ul. Kopernika, ul. Kościuszki), poprawy ustawienia znaku pionowego A-7 (ul.1 Maja). Dla ww. przypadków nie wyznaczono terminu realizacji zalecenia oraz nie odnotowano terminu jego faktycznego wykonania. Spośród ww. zaleceń podpisem potwierdzono wykonanie wymiany progu zwalniającego i starych znaków drogowych na ulicach: Kasztanowej, Kopernika i Kościuszki.

(dowód: akta kontroli str. 76, 245-253, 368)

Wyjaśniając brak potwierdzenia realizacji części ww. zaleceń (dotyczących oznakowania dróg) Naczelnik Wydziału GK podał, że z informacji przekazanych przez ZGKiM wynika, iż zostały one zrealizowane. Stwierdził przy tym, że informacja ta wymaga skontrolowania, co zostanie wykonane w najbliższych dniach.

(dowód: akta kontroli str. 368-369)

W latach 2011 – 2012 r. nie były przeprowadzone okresowe kontrole (raz na rok) dróg gminnych wymagane przepisami ustawy Prawo budowlane. Natomiast w listopadzie i grudniu 2012 r. przeprowadzona została okresowa kontrola (raz na pięć lat) 107 dróg i ich oznakowania, wymagana art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Kontrolę przeprowadził uprawniony wykonawca⁵⁴, na podstawie umowy o dzieło nr 345/2012 z 30 października 2012 r.

Naczelnik Wydziału GK oświadczył, że również we wcześniejszych latach nie były przeprowadzane kontrole okresowe dróg na podstawie Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 112-116, 324-330, 369, 391-392)

Analiza 20 losowo wybranych wniosków sformułowanych w wyniku okresowej kontroli pięcioletniej oraz przeprowadzone oględziny dróg wykazały, że do maja 2013 r. zrealizowano 4 wnioski (20%) dotyczące: ul. 3 Maja w Zbrosławicach (wycięto gałęzie drzewa wchodzące w skrajnię i koronę pasa drogowego); ul. Wolności w Kuźnicy (naprawiono próg zwalniający i ustawiono pionowo znaki A-7, B-33 i A-11a); ul. Boczna w Jasionie (wyprostowano znaki) oraz ul. Bohaterów w Kopienicy (naprawiono oznakowanie pionowe B-18). Pozostałych wniosków nie zrealizowano.

(dowód: akta kontroli str. 331-333)

⁵⁴ Posiadającego uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej nr SLK/3510/WOD/11.

3.2. Kontrole zewnętrzne oznakowania sieci zarządzanych dróg.

Zagadnienia zarządzania drogami i stanu ich oznakowania nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych prowadzonych w Urzędzie w latach 2011 – 2013 (do maja).

(dowód: akta kontroli str. 286)

Starosta Tarnogórski, jako organ zarządzającym ruchem na drogach gminy Zbrosławice, w badanym okresie nie przeprowadzał kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania i funkcjonowania oznakowania umieszczonego na tych drogach oraz jego zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem. W piśmie z dnia 18 czerwca 2013 r. Wicestarosta poinformował, że z uwagi na długość sieci dróg (949 km) będącej w zarządzaniu przez Starostę nie jest możliwe przeprowadzanie wymaganych kontroli co 6 miesięcy. W związku z tym kontrole te są przeprowadzane z inną częstotliwością i w latach 2011-2012 objęto nimi 188 km dróg w 4 innych gminach.

(dowód: akta kontroli str. 221-224, 288, 298)

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

(dowód: akta kontroli str. 298)

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

W latach 2011-2013 w Urzędzie nie zarejestrowano wniosków, skarg oraz interwencji lokalnych społeczności w sprawie nieprawidłowej lokalizacji znaków drogowych i reklam w pasie drogowym, niewłaściwego stanu oznakowania dróg jak również nieprawidłowego zabezpieczenia prowadzonych robót na drodze lub w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 112-116, 389)

W badanym okresie Powiatowa Komenda Policji w Tarnowskich Górach dwukrotnie zwracała się do Urzędu w sprawach dotyczących oznakowania dróg gminnych. Pismem z 6 października 2011 r. Komendant Powiatowy wnosił o usunięcie 9 nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli infrastruktury drogowej. W odpowiedzi z 25 listopada 2011 r.⁵⁵, kierownik Referatu KI zobowiązał się do wymiany starych znaków drogowych na nowe w miarę posiadanych środków finansowych oraz do opracowania nowych organizacji ruchu drogowego w 2012 r. Z kolei 30 października 2012 r. Komenda Policji zwróciła się z wnioskiem o udzielenie informacji na temat tabliczki przy znaku B-18 (zakaz wjazdu pojazdów o masie całkowitej 3,5 t) umieszczonego przy bocznej drodze (bez nazwy) ul. Kasztanowej w Miedarach, na której z kolei istnieje zakaz wjazdu pojazdów o masie całkowitej 2,5 t. W odpowiedzi z 7 listopada 2012 r.⁵⁶ Wójt zobowiązał się do opracowania POR uwzględniającego ww. uwagi stwierdzając, że istniejące oznakowanie pionowe w ciągu przedmiotowej ulicy oraz dróg bocznych wymaga uregulowania i ujednolicenia.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 173-174, 226-227)

W wyniku przeprowadzonych oględzin i na podstawie informacji Zastępcy Komendanta Powiatowego Policji z 4 czerwca 2013 r., stwierdzono, że żaden z ww. wniosków nie został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 226-227, 334-335)

⁵⁵ Pismo znak KI.7221.8.2011.

⁵⁶ Pismo KI.7226.8.2012.

W dniach 27 czerwca 2011 r. i 26 stycznia 2012 r. wpłynęły do Wójta wnioski Komisji Rewizyjnej o montaż tablic ostrzegawczych w pobliżu budynków szkolnych i przedszkolnych celem zapewnienia bezpieczeństwa dzieciom. Komisja Rewizyjna proponowała aby na opracowanie wymaganych projektów organizacji ruchu i wykonanie stosownego oznakowania wykorzystać środki pozyskane przez Urząd z tytułu kar i mandatów. W odpowiedzi z 23 lutego 2012 r. Kierownik Referatu KI, stwierdził, że w budżecie na 2012 r. nie posiada środków na realizację zgłoszonego wniosku. Wniosek ten do maja 2013 r. nie został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 168-172)

3.4. Wypłata odszkodowań uczestnikom ruchu drogowego.

W ramach posiadanych przez Gminę Zbrosławice dwóch polis ubezpieczeniowych⁵⁷ obejmujących szkody m.in. z tytułu odpowiedzialności cywilnej (polisa roczna do 30 czerwca 2011 r., koszt całkowity 41,6 tys. zł, w tym wydatek Urzędu 6,0 tys. zł oraz polisa dwuletnia do 30 czerwca 2013 r., koszt całkowity 171,0 tys. zł, w tym wydatek Urzędu 14,6 tys. zł), wypłacone zostały uczestnikom ruchu dwa odszkodowania za uszkodzenie pojazdów. Odszkodowanie w wysokości 2,3 tys. zł wypłacone zostało w związku z uszkodzeniem pojazdu na nierównościach ul. Sosnowej w Szalszy, a odszkodowanie w wysokości 1,7 tys. zł za uszkodzenia pojazdu, na wystającej studziencie ściekowej na ul. Nowotki w Wieszowej.

Przeprowadzone w dniu 14 czerwca 2013 r. oględziny ww. ulic wykazały, że nawierzchnia ul. Sosnowej nadal jest zniszczona i brak jest na niej oznakowania ostrzegawczego, a na ul. Nowotki zagrożenie, będące przyczyną odszkodowania nie występuje (zostało usunięte).

(dowód: akta kontroli str. 284-285)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wójt nie posiadał dokumentów potwierdzających przeprowadzanie w latach 2011 - 2012 kontroli stanu tych dróg gminnych na podstawie art. 20 pkt. 10 ustawy o drogach, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Wójt wyjaśniał, że kontrole takie prawdopodobnie były przeprowadzane lecz nie były dokumentowane. Stwierdził, że w związku ze zmianami personalnymi dokonanymi w Wydziale GK w 2011 r. nie jest w stanie potwierdzić faktu przeprowadzania tych kontroli. Dodał również, że przeprowadzone w 2012 r. kontrole dróg były w części udokumentowane w postaci plików video.

(dowód: akta kontroli str. 112-116)

2. W latach 2011-2012 Wójt nie zapewnił przeprowadzania okresowych kontroli dróg, o których mowa w 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 budynku, 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

⁵⁷ Ubezpieczeniem objęte były: Urząd, 14 placówek oświatowych, Gminny Zespół Obsługi Placówek Oświatowych, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Gminna Biblioteka Publiczna, Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkalniowej.

na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

Wyjaśniając przyczyny nieprzeprowadzenia w 2011 r. kontroli rocznej dróg, Wójt wskazał brak środków finansowych na ten cel, a jako przyczynę braku takich kontroli w 2012 r. Wójt podał zaplanowanie i zabezpieczenie środków w budżecie jedynie na wykonanie rozszerzonej (5-letniej) kontroli dróg. W odniesieniu do przyczyn nieprzeprowadzenia kontroli 5-letniej na trzech spośród 110 dróg gminnych, Naczelnik Wydziału GK podał, że kontrolą taką objęto w 2012 r. tylko drogi ówczasie wykazane w ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 112-116, 348, 369)

3. 16 z 20 (80%) wniosków pokontrolnych dotyczących stanu oznakowania sformułowanych w wyniku przeprowadzonej w listopadzie i grudniu 2012 r. kontroli okresowej dróg (5-letniej) oraz 9 (100%) wniosków zgłoszonych w listopadzie 2011 r. i w październiku 2012 r. przez Powiatowego Komendanta Policji, dotyczących poprawy stanu oznakowania i bezpieczeństwa na drogach gminnych nie zostało zrealizowanych. Niezrealizowane wnioski po kontroli okresowej dróg dotyczyły m.in. oznakowania obiektów (drzew, budynku, słupów) wchodzących w skrajnie poziome dróg; prawidłowego usytuowania znaków B-33, B-18, A-7, D-4a; naprawienia lub wymiany zużytych znaków B-18 i tablicy B-1e, umieszczenia oznakowania na wysokości zgodnej z przepisami, poprawienia oznakowania poziomego, zamontowania barier ochronnych na wjeździe do posesji oraz przy skrzyżowaniu z drogą powiatową (na długości występowania wysokiej skarpy), poprawienia oznakowania poziomego, zastosowania słupków ochronnych pomiędzy drogą i głębokim rowem. Z kolei niezrealizowane wnioski Policji dotyczyły: zmiany starego oznakowania na nowe (praktycznie wszystkie drogi gminne); niewłaściwego stanu nawierzchni na 2 ulicach, nieprawidłowego oznakowania łuku drogi na skrzyżowaniu Powstańców - Przewieźlika, braków znaków D-1 na 4 skrzyżowaniach na terenie Zbrostawic i znaku P-12 na skrzyżowaniu ul. Cmentarna - Traugutta, wprowadzenia ruchu jednokierunkowego na wąskiej ul. Szkolnej, niezgodności oznakowania pionowego o zakazie wjazdu pojazdów na ul. Kasztanową w Miedarach i na bocznej jej drodze (bez nazwy), na których ustawione były sprzeczne znaki B-18, ograniczające możliwość wjazdu pojazdów odpowiednio o masie całkowitej 2,5 t i 3,5 t.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 173-174, 226-227, 331-333)

Zgodnie z art. 20 pkt 4 i 11 ustawy o drogach, do zarządcy drogi należy w szczególności utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą oraz wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających.

W wyjaśnieniach Wójt podał, że zalecenia pokontrolne wydane w wyniku 5-letniej kontroli dróg, która została przeprowadzona pod koniec 2012 r., realizowane są sukcesywnie w miarę możliwości organizacyjnych i finansowych. Stwierdził również, iż nie jest możliwe w okresie jednego bądź dwóch lat usunięcie wszystkich występujących nieprawidłowości w ciągu dróg gminnych nagromadzonych w wyniku wieloletnich zaniedbań. Natomiast odnosząc się do niezrealizowania wniosków Policji Wójt wyjaśnił, że wymiana starych znaków na nowe dokonywana jest sukcesywnie w miarę możliwości, a projekty organizacji ruchu, są opracowywane we własnym zakresie - na chwilę obecną do opracowania jest kilkanaście takich projektów uwzględniających m.in. uregulowanie istniejących nieprawidłowych organizacji ruchu, uzupełnienie braków w oznakowaniu bądź w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości (w 2012 r. opracowano 8 projektów organizacji ruchu drogowego, a w 2013 r. zakończono opracowywanie 2 projektów, kolejne są w trakcie opracowywania).

(dowód: akta kontroli str. 348-349)

3. Nie podjęto działań w celu realizacji zgłoszonego w czerwcu i ponowionego w grudniu 2011 r. wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy o poprawę bezpieczeństwa dzieci w pobliżu budynków szkolnych i przedszkolnych poprzez ustawienie tablic ostrzegawczych. W wyniku przeprowadzonych oględzin 5 dróg gminnych, przy których znajdowały się szkoły lub placówki oświatowe do których uczęszczały dzieci w wieku 7 do 15 lat (patrz pkt. 2.4 wystąpienia), stwierdzono, że przy żadnej z nich nie było wyznaczone przejście dla pieszych oraz, że tylko w przypadku Szkoły Podstawowej w Ziemęcicach po dwóch stronach ulicy było oznakowanie A-17 (dzieci). W przypadku czterech pozostałych miejsc oznaczenie A-17 było ustawione tylko po jednej stronie ulicy (Przechlebie, Czekanów) bądź wcale (Zbrostawice, Łubie). Zgodnie z pkt 2.1.1. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych znaki ostrzegawcze stosowane są w celu uprzedzenia o miejscach na drodze, w których kierujący powinni zachować szczególną ostrożność ze względu na występujące lub mogące wystąpić niebezpieczeństwo. Natomiast stosownie do pkt. 2.2.19. załącznika nr 1 znak A-17 umieszcza się zwłaszcza w pobliżu szkół podstawowych, gimnazjów, placówek prowadzących zajęcia z dziećmi, terenów zabaw i innych. Stosuje się go po dokonaniu m.in. indywidualnej oceny takiego miejsca, a o konieczności jego stosowania decyduje częstość pojawiania się dzieci na drodze.

(dowód: akta kontroli str. 169 -171,189 -190, 348-349)

Wójt wyjaśnił, że jego zdaniem na drogach gminnych (w tym również w pobliżu szkół i placówek oświatowych) wyznaczanie przejść dla pieszych nie jest konieczne. Stwierdził również, że ujawnione w toku kontroli braki znaków A-17 przy placówkach szkolnych, a także realizacja wniosku Komisji Rewizyjnej, wymaga zagwarantowania odpowiednich środków finansowych oraz sporządzenia projektów organizacji ruchu drogowego, które są realizowane sukcesywnie w miarę możliwości organizacyjnych Wydziału GK.

(dowód: akta kontroli str. 231-232, 348-349)

5. Pomimo zgłoszonych do zarządcy drogi i uznanych w 2012 r. roszczeń odszkodowawczych, nie zapewniono oznakowania ostrzegawczego o zniszczonej nawierzchni ul. Sosnowej w Szalszy. W toku oględzin stwierdzono, że nawierzchnia drogi była uszkodzona, nie ustawiono jednak znaków ostrzegawczych o nierównościach, nie ograniczono również prędkości jazdy.

(dowód: akta kontroli str. 284-285)

Zgodnie z pkt 2.1.1. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych znaki ostrzegawcze stosowane są w celu uprzedzenia o miejscach na drodze, w których kierujący powinni zachować szczególną ostrożność ze względu na występujące lub mogące wystąpić niebezpieczeństwo. Stosuje się je również w miejscach, w których niebezpieczeństwo występuje okresowo, zależnie od okoliczności.

Osobą odpowiedzialną za powyższe nieprawidłowości jest Wójt, będący zarządcą dróg gminnych.

Wójt wyjaśnił, że ulica Sosnowa jest drogą o nawierzchni tłuczniowej bez ciągów pieszych i odwodnienia. Zły stan techniczny drogi powodowany jest m.in. przez brak odwodnienia oraz wysoki poziom wód gruntowych. Naprawy przedmiotowej drogi wykonywane są na bieżąco w miarę potrzeb i w oparciu o posiadane środki finansowe na ten cel. Nawierzchni drogi do tej pory nie ulepszono ze względu na brak środków finansowych w budżecie. Stosowne oznakowanie pionowe, ostrzegające o złym stanie technicznym drogi, zostanie wprowadzone w roku bieżącym.

(dowód: akta kontroli str. 298)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak właściwego nadzoru nad stanem zarządzanych dróg i ich oznakowania oraz brak prawidłowej reakcji na występujące nieprawidłowości w tym zakresie, mający miejsce w sytuacji wzrostu świadomości uczestników ruchu w zakresie odpowiedzialności zarządcy dróg za zły ich stan, stwarza zagrożenie ponoszenia przez Urząd wyższych kosztów wykupu polis ubezpieczeniowych z uwagi na wypłacane z tego tytułu odszkodowania .

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nadzór nad oznakowaniem zarządzanych dróg.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Przeprowadzanie kontroli okresowych stanu wszystkich zarządzanych dróg gminnych, w tym ich oznakowania, wymaganych ustawą o drogach, oraz kontroli okresowych, wymaganych ustawą Prawo budowlane.
2. Zaktualizowanie wykazu publicznych dróg gminnych oraz wystąpienie o nadanie wymaganej numeracji dróg gminnych, a także jednolitych numerów inwentarzowych dla obiektów mostowych znajdujących się w ciągach tych dróg.
3. Zaktualizowanie zaprowadzonej ewidencji dróg gminnych, a także podjęcie działań organizacyjnych, które zapewnią prawidłowe, bieżące prowadzenie ksiąg dróg i dziennika objazdu dróg.
4. Dokonanie wymiany znaków pionowych na drogach gminnych niespełniających wymogów rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych oraz przeprowadzenie niezbędnych napraw znaków pionowych stosowanych na drogach niezgodnie z warunkami technicznymi ustalonymi w ww. przepisach.
5. Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego oznakowania dróg gminnych na łukach, niebezpiecznych zakrętach i przy obiektach znajdujących się w skrajni tych dróg, a także w pobliżu placówek do których uczęszczają dzieci w wieku 7-15 lat.
6. Zapewnienie realizacji sformułowanych w latach 2011-2012 przez Policję oraz ustalonych w wyniku przeprowadzonej na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 kontroli wniosków dotyczących oznakowania zarządzanych dróg.
7. Wyegzekwowanie postanowień umowy zawartej w 2013 r. z wykonawcą remontów częściowych dróg gminnych, dotyczących przedstawienia przez niego zatwierdzonego projektu tymczasowej organizacji ruchu.
8. Zapewnienie stosowania przyjętych rozwiązań kontroli zarządczej w sposób umożliwiający prawidłowe wykonywanie zadań i obowiązków zarządzania drogami gminnymi, w tym wzmoczenie 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, 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.

**Kontroler
Dariusz Bienek
Specjalista kontroli państwowej**

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

**Dyrektor
up. Wicedyrektor**

Przemysław Fedorowicz