



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-05-21/2013
P/13/145

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/145 - Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
<i>Kontrolerzy</i>	Kontrolę przeprowadzili na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹ : 1. Tomasz Raszka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86706 z 17 maja 2013 r. i nr 86763 z 31 lipca 2013 r. 2. Michał Nowak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85150 z dnia 17 maja 2013 r. i nr 86764 z 31 lipca 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-8)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego ² , ul. Juliusza Ligonia 46, 40-037 Katowice
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mirosław Sekuła, Marszałek Województwa Śląskiego ³ . <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 9-10)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2011-2013 (I półrocze)

Ocenę pozytywną uzasadnia stworzenie odpowiednich warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg, m.in. poprzez: powierzenie zadań w tym zakresie zarządcy drogi – Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Katowicach⁵ oraz zapewnienie (w drodze zawartych porozumień z powiatami) bieżącego utrzymania oznakowania zarządzanych dróg, opracowanie i wdrożenie procedur określających zasady postępowania w kluczowych obszarach, a także przeprowadzanie regularnych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: braku pełnego wyegzekwowania od ZDW oraz podmiotów, którym zlecono bieżące utrzymanie dróg, niezwłocznego usuwania nieprawidłowości stwierdzanych w wyniku kontroli, nierzetelnym prowadzeniu ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, zatwierdzeniu projektów organizacji ruchu niespełniających wymagań określonych w przepisach, nieterminowym przeprowadzaniu kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z wdrożenia zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oraz nie skorzystaniu z możliwości żądania usunięcia ograniczeń wprowadzonych

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

² Zwany dalej „Urzędem”.

³ Zwany dalej „Marszałkiem”.

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

⁵ Zwanemu dalej „ZDW”.

tymczasowymi organizacjami ruchu, pomimo że zmiany w tych organizacjach nie miały związku z nagłymi awariami urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Wewnętrzne uregulowania spraw objętych kontrolą

Wykonywanie obowiązków zarządu drogi dla dróg wojewódzkich, o których mowa w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶, należało w okresie objętym kontrolą, do zadań samorządowej jednostki organizacyjnej ZDW, na mocy postanowień statutu tej jednostki, uchwalonego przez Sejmik Województwa Śląskiego.

Koordinowanie robót w pasie drogowym oraz sporządzanie planów przebudowy, modernizacji i remontu ulic należało do zadań ZDW, wg postanowień statutu i regulaminu organizacyjnego tej jednostki, nadanych odpowiednio przez Sejmik i Zarząd Województwa Śląskiego.

Według regulaminu organizacyjnego Urzędu, zadania z zakresu zarządzania ruchem na drogach, w tym rozpatrywanie i przygotowanie do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu, prowadzenie ewidencji tych projektów oraz przeprowadzanie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania oznakowania, należą do zakresu obowiązków pracowników Referatu Inżynierii Ruchu⁷ w Wydziale Komunikacji i Transportu⁸.

(dowód: akta kontroli str. 11-57)

1.2. Opracowane i wdrożone procedury realizacji zadań objętych kontrolą

Zarządzeniami Marszałka wprowadzono w Urzędzie procedury określające zasady postępowania w kluczowych obszarach: prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu⁹ oraz kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów organizacji ruchu o charakterze stałym, a także kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 59, 62-76)

1.3. Przygotowanie pracowników do realizacji zadań objętych kontrolą

Zadania organu zarządzającego ruchem zostały prawidłowo i jednoznacznie określone w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach obowiązków wyznaczonych pracownikom. Organ zarządzający ruchem udzielił tym osobom stosownych upoważnień.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach”.

⁷ Zwany dalej „Referatem IR”.

⁸ Zwanym dalej „Wydziałem KT”.

⁹ Zarządzenie Nr 00095/2010 z dnia 12 października 2010 r. ze zm.

¹⁰ Zarządzenie Nr 00113/2010 z dnia 30 listopada 2010 r.

Liczba pracowników Referatu IR wynosiła 3 osoby (wg stanu na koniec 2012 r. i na dzień 30 czerwca 2013 r.). Pracownikom tej komórki powierzono do realizacji zadania należące do organu zarządzającego ruchem¹¹, z wyjątkiem zadań określonych w § 3 ust. 1 pkt 2 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹² tj. opracowywania lub zlecania do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu oraz przekazywania zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji (zadania te powierzono do realizacji ZDW).

Wszyscy pracownicy RIR posiadali wykształcenie wyższe kierunkowe (transport), a kwalifikacje tych osób były podnoszone poprzez ich udział w szkoleniach specjalistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 14-17, 77, 79, 88-91, 92-131)

1.4. Dane o sieci zarządzanych dróg publicznych

Na koniec grudnia 2011 r. i 2012 r. długość dróg wojewódzkich, dla których zarządcą był Zarząd Województwa Śląskiego, wynosiła 1 216,7 km, z tego 332,3 km w granicach administracyjnych miast, a 884,4 km poza granicami miast. Wszystkie drogi posiadały nawierzchnię twardą.

Dla wykonania zadań letniego i zimowego utrzymania części dróg wojewódzkich, w tym m. in. utrzymania oznakowania pionowego i poziomego, pomiędzy Województwem Śląskim, a powiatami zawarto (na okresy trzyletnie) porozumienia w sprawie przekazania kompetencji, praw i obowiązków, a także związanej z tym odpowiedzialności dotyczącej prowadzenia tych zadań. W okresie od lipca 2009 r. do czerwca 2012 r. porozumienia takie zawarte były z 14 powiatami i dotyczyły dróg o długości 1 110,8 km, a w czerwcu i lipcu 2012 r. zawarto z 11 powiatami porozumienia na kolejny 3 letni okres dla dróg o długości 913,7 km.

(dowód: akta kontroli str. 132-145)

1.5. Zabezpieczenie środków na utrzymanie zarządzanych dróg i ich oznakowania

W latach 2011 – 2012 zabezpieczono środki finansowe na realizację zadań budowy, przebudowy, remontów i utrzymania bieżącego dróg wojewódzkich i obiektów mostowych. Z zaplanowanych w tym zakresie wydatków w kwotach odpowiednio: 199 637 i 241 034 tys. zł, wydatkowano 185 206 (92,8 %) i 171 013 (70,9 %) tys. zł, w tym 1 573 i 1 322 tys. zł na utrzymanie oznakowania. Zastępca Dyrektora Wydziału KT wyjaśnił, że przyczynami niewykorzystania środków przeznaczonych na drogi w 2012 r. były m.in. niższe wydatki związane z wypłatą odszkodowań za nabycie gruntów przewidzianych do zajęcia pod przebudowę i budowę dróg wojewódzkich, rozstrzygnięcia przetargów poniżej kwot planowanych, tj. określonych w kosztorysach inwestorskich oraz zwolnienie kwoty 27 294 tys. zł zabezpieczenia finansowania zadań, na które uzyskano dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej.

W latach 2011-2013 (do 11 czerwca) Urząd nie występował o środki finansowe ze źródeł zewnętrznych, na działania związane z poprawą stanu organizacji ruchu i oznakowania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 77, 80-81, 146)

¹¹ W tym zadanie rozpatrywania projektów organizacji ruchu.

¹² Dz. U Nr 177, poz. 1729, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem”.

1.6. Kontrola zarządcza działań związanych z oznakowaniem zarządzanych dróg

Zasady kontroli zarządczej w Urzędzie i samorządowych jednostkach organizacyjnych zostały wprowadzone zarządzeniami Marszałka z 2011 r. i 2012 r.¹³ Zgodnie z ww. Zarządzeniami w Urzędzie funkcjonowały mechanizmy kontroli instytucjonalnej (prowadzonej przez wyodrębnioną komórkę organizacyjną – Wydział Kontroli) i funkcjonalnej (realizowanej przez osoby na stanowiskach kierowniczych i innych stanowiskach pracy w zakresie powierzonych obowiązków, poprzez m.in. prowadzenie skutecznych i efektywnych działań zgodnie z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi oraz monitorowanie tych działań).

W okresie objętym kontrolą, realizacja zadań objętych niniejszą kontrolą NIK, nie była przedmiotem wewnętrznej kontroli instytucjonalnej. Również w planach audytu wewnętrznego zadań takich nie zakładano..

(dowód: akta kontroli str. 147-187)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pomimo szczegółowego uregulowania w zarządzeniach zasad kontroli w Urzędzie, podejmowane w tym zakresie działania dotyczące m.in. zatwierdzania projektów organizacji ruchu, prowadzenia ich ewidencji i przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z ich wdrożenia nie zapewniły zgodności tej działalności z przepisami prawa. W okresie objętym kontrolą Marszałek nie skorzystał ponadto z możliwości przeprowadzenia kontroli zarządczej instytucjonalnej w ZDW będącej jednostką organizacyjną województwa.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

2. Nadzór organów zarządzających ruchem nad stanem oznakowania podległych im dróg

2.1. Stan oznakowania podległych organowi dróg

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na koniec grudnia 2012 r. łączna długość dróg podległych organowi w zakresie zarządzania ruchem wynosiła 1.216,7 km.

(dowód: akta kontroli str. 132-143)

W Urzędzie nie posiadano szczegółowych i aktualnych danych o sieci podległych Marszałkowi dróg, w tym o zgodności ich oznakowania z przepisami. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału KT znikoma część oznakowania pionowego, poziomego oraz sygnalizacji świetlnej, znajdujących się na drogach podległych Marszałkowi nie spełnia warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem.

Według Dyrektora ZDW wszystkie sygnalizacje świetlne spełniały wymagania ww. rozporządzenia, a na podstawie przeglądów, objazdów dróg oraz wizji w terenie można szacunkowo ustalić, że ok. 85% oznakowania pionowego i 70% oznakowania poziomego spełnia wymagania rozporządzenia. Są to jednak wartości

¹³ W sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego i wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych: nr 140/2011 z dnia 21 września 2011 r. i nr 67/2012 z 3 sierpnia 2012 r.

szacunkowe, które mogą być w znacznym stopniu przekłamane np. w związku z faktem, iż jednostki prowadzące bieżące utrzymanie dróg wojewódzkich podejmują działania polegające na odtworzeniu uszkodzonego oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 77-81, 194-196)

Podjęte działania w zakresie dostosowania oznakowania do wymogów rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem przedstawione zostały w dalszej części wystąpienia.

Wydział KT nie posiadał informacji o przyczynach wypadków komunikacyjnych zaistniałych na drogach wojewódzkich, dla których Marszałek jest organem zarządzającym ruchem. Jak podała w wyjaśnieniu Zastępca Dyrektora Wydziału KT, informacje o wypadkach drogowych otrzymywane były z Komendy Wojewódzkiej Policji w miarę potrzeb dla rozpatrywanych konkretnych spraw.

Zgodnie z informacjami o sieci zarządzanych dróg publicznych za lata 2011 i 2012, składanymi przez ZDW do GDDKiA, w 2011 r. na zarządzanej sieci wydarzyły się 583 wypadki komunikacyjne, w tym 59 z ofiarami śmiertelnymi, w wyniku których śmierć poniosło 59 osób, a 653 osoby zostały ranne. W 2012 r. na zarządzanej sieci miało miejsce 441 wypadków komunikacyjnych, w tym 47 z ofiarami śmiertelnymi, w wyniku których śmierć poniosło 47 osób, a 564 osoby zostały ranne. W marcu 2013 r. pracownicy ZDW wspólnie z przedstawicielami lokalnych komend Policji przeprowadzili działania kontrolne w ramach planowanych przez Policję działań kontrolnych pod kryptonimem „Droga”.

(dowód: akta kontroli str. 77, 81-82, 132-143)

2.2. Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu oraz prowadzenie ich ewidencji

Według stanu na koniec czerwca 2013 r. brak było ustalonej stałej organizacji ruchu (tzn. wprowadzonej w oparciu o projekt zatwierdzony przez organ zarządzający ruchem) dla części odcinków zarządzanych dróg. Prowadzona w Urzędzie ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu obejmowała 1962 projekty, w tym projekty dla wybranych odcinków (lub miejsc, np. skrzyżowań, przejść dla pieszych) wszystkich 61 podległych dróg wojewódzkich. W przypadku większości z nich nie podawano kilometrażu, lecz nazwy miejscowości i ulicy (co było zgodne z obowiązującym wzorem). W związku z powyższym, na podstawie ww. ewidencji brak jest możliwości określenia jaka część dróg posiada zatwierdzoną organizację ruchu. Zastępca Dyrektora Wydziału KT wyjaśniła w tej sprawie, że wiele elementów oznakowania dróg funkcjonuje „od zawsze” i przejmując drogi wojewódzkie w 1999 r. Województwo Śląskie przyjęło stan zastany, który sukcesywnie uzupełnia o zatwierdzone projekty. Szacuje się, iż około 30% odcinków dróg posiada zatwierdzoną stałą organizację ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 198, 201, 203-250)

W okresie objętym kontrolą (do 30 czerwca 2013 r.) zatwierdzono 1029 projektów organizacji ruchu, z tego 420 projektów stałej organizacji ruchu (163 w 2011 r., 162 w 2012 r. i 95 w 2013 r.) oraz 609 projektów czasowej organizacji ruchu i projektów uproszczonych (250 w 2011 r., 241 w 2012 r. i 118 w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 203-250)

Poza ww. projektami ujętymi w ewidencji, w okresie objętym kontrolą: pozostało bez rozpatrzenia 100 projektów organizacji ruchu (w związku z nieuzupełnieniem braków lub złożenia przez wnioskodawcę wniosku o nierozpatrywanie sprawy), odesłano do

poprawy 46 projektów organizacji ruchu, odrzucono 3 projekty organizacji ruchu, ponieważ stwierdzono, że projektowana organizacja ruchu zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz przekazano do załatwienia organowi właściwemu 6 projektów.

(dowód: akta kontroli str. 251-257)

W wyniku kontroli dokumentacji źródłowej 22 losowo wybranych z 420 zatwierdzonych w okresie objętym kontrolą, projektów stałych organizacji ruchu¹⁴ (w przypadku których minął termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu) stwierdzono, że zawierały one wszystkie elementy wymienione w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w tym opisy techniczne zawierające usytuowanie przyczyny powstania niebezpiecznych odcinków i miejsc na danej drodze oraz wszystkie wymagane opinie. Wszystkie zostały zatwierdzone przez Dyrektora Wydziału KT, upoważnioną przez Marszałka Województwa Śląskiego. Połowę ww. projektów zatwierdzono bez zmian, natomiast pozostałych 11 z uwagami. W przypadku 3 z ww. 11 projektów uwagi dotyczyły niezgodności z przepisami dotyczącymi warunków umieszczania na drogach znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przy rozpatrywaniu 21 z tych projektów organizacji ruchu, pracownicy Urzędu przestrzegali terminów określonych w kpa.

W Urzędzie prowadzono ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu na podległych organowi drogach. Ujmowano w niej – dla poszczególnych projektów¹⁵ - wszystkie dane określone § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Na podstawie zapisów ww. ewidencji 389 projektów stałej organizacji ruchu (wszystkich zatwierdzonych w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2013 r.) stwierdzono, że w przypadku 13 projektów podano rzeczywisty termin wprowadzenia organizacji ruchu, a dla 131 projektów (34%) zamiast tego terminu wpisano datę przeprowadzenia kontroli¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 203-255)

W latach 2011 – 2013 (30 czerwca) przy rozpatrywaniu projektów organizacji ruchu nie korzystano z możliwości, określonych w § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, powołania komisji z udziałem przedstawicieli Policji i zarządu drogi ani nie zasięgano opinii rzeczoznawcy, audytora i biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na bezpieczeństwo tego ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 18-57, 388-389)

W okresie objętym kontrolą, w ewidencji projektów organizacji ruchu, ujęto 26 zmian w organizacjach ruchu, dokonanych na podstawie uproszczonych projektów, o których mowa w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Dopuszczone do wprowadzenia uproszczone projekty zmian organizacji ruchu dotyczyły w każdym przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi, niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu i spełniały przesłanki zastosowania uproszczonej procedury zatwierdzania organizacji ruchu. Zawierały też elementy i opinie wymagane przepisami ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 203-250, 390-394)

W okresie objętym kontrolą przyjęto wprowadzone przez ZDW w 28 przypadkach zmiany organizacji ruchu na drogach wojewódzkich, na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, tj. jako spowodowane nagłym

¹⁴ Zwana dalej „próbą 22 zatwierdzonych projektów stałych organizacji ruchu”.

¹⁵ Wprowadzonych do ewidencji w okresie objętym kontrolą.

¹⁶ Dla tych 144 projektów Urząd otrzymał informację o ich wdrożeniu.

przypadkiem awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu. W jednym przypadku przyczyną wprowadzenia tymczasowej organizacji ruchu na podstawie tego przepisu, było uszkodzenie studni i wpustu w rejonie zatoki autobusowej, a w pozostałych przypadkach, których przyczyny podano w części dot. stwierdzonych nieprawidłowości, zmiany te polegały głównie na wygradzeniu i oznakowaniu miejsc robót (i/lub wytyczeniu objazdu) na czas ich wykonywania, bądź na wprowadzeniu oznakowania ostrzegającego o uszkodzonej nawierzchni drogi.

W 26 przypadkach do przyjętych zawiadomień o wprowadzeniu ww. trybie tymczasowych organizacji ruchu, nie zgłoszono uwag, w tym w 4 przypadkach nie przekazano ZDW pisemnej odpowiedzi, a w pozostałych 2 przypadkach zgłoszono uwagi w zakresie uzupełnienia organizacji ruchu o szkic sytuacyjny oraz o program pracy tymczasowej sygnalizacji świetlnej.

(dowód: akta kontroli str. 398-401)

W kontrolowanym okresie do Urzędu (poza projektami zmian organizacji ruchu składanymi przez zarządców/zarządy dróg) nie wpływały wnioski od zarządów dróg, Policji i Inspekcji Transportu Drogowego w sprawie zmiany organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 198, 202)

2.3. Realizacja kontroli podległych organowi dróg w zakresie stanu ich oznakowania

W wyniku analizy wdrożeń zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu, przeprowadzonej na próbie 22 tych projektów, stwierdzono że:

- w 17 przypadkach wdrażający organizację ruchu wprowadził ją w terminie określonym przez organ zatwierdzający organizację ruchu (Marszałka), w 5 pozostałych przypadkach nie złożył stosownego zawiadomienia o jej wprowadzeniu. W związku z tym, wywiązując się z obowiązku określonego w § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, poinformowano ZDW o utracie ważności zatwierdzonych organizacji ruchu;
- W 11 przypadkach spośród ww. 17 projektów wdrażający organizację ruchu powiadomił Urząd o fakcie wprowadzenia organizacji ruchu co najmniej 7 dni przed jej wprowadzeniem, natomiast w pozostałych 6 przypadkach nie dochował tego terminu określonego w § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia (w 2 przypadkach poinformowano Urząd w dniu wprowadzania organizacji ruchu w 1 przypadku na 2 dni, a w 3 przypadkach na 4 dni przed wyznaczoną datą odbioru). W dwóch z ww. 6 przypadków Urząd wezwał pisemnie wdrażającego organizację ruchu do zaniechania praktyk niestosowania się do postanowień ww. rozporządzenia;
- w 11 przypadkach spośród ww. 17 projektów pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonej organizacji ruchu. Przeprowadzenie kontroli zostało udokumentowane protokołami kontroli. W 4 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości. Do wdrażających organizację ruchu wystosowano wystąpienia pokontrolne z żądaniami niezwłocznego usunięcia uchybień. W wyznaczonym terminie otrzymano informacje o usunięciu uchybień;
- w pozostałych 6 spośród ww. 17 projektów przypadkach pracownicy Urzędu uczestniczyli w odbiorze organizacji ruchu i nie sporządzili protokołów kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonej organizacji ruchu. Z czynności odbioru sporządzono protokoły bądź notatki służbowe, w których stwierdzono zgodność organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami.

(dowód: akta kontroli str. 251-255)

Procedura przeprowadzania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego (zwanymi dalej „kontrolami prawidłowości”) została określona w Zarządzeniu Marszałka¹⁷.

W latach 2011 - 2012 pracownicy Wydziału KT przeprowadzili kontrole prawidłowości dwa razy w roku wszystkich dróg wojewódzkich, wykonując obowiązek przeprowadzenia tych kontroli co najmniej raz na 6 miesięcy, określony w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. W pierwszym półroczu 2013 r. przeprowadzono również takie kontrole wszystkich dróg. Z przeprowadzonych czynności sporządzane były protokoły kontroli oraz wystąpienia pokontrolne, które wraz z załącznikami, wyszczególniającymi nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli, przekazywano do ZDW.

(dowód: akta kontroli str. 66-69, 258-259)

W toku ww. kontroli stwierdzono następującą liczbę nieprawidłowości: 974 w kwietniu 2011 r., 754 w październiku 2011 r., 1012 w kwietniu 2012 r., 645 w październiku 2012 r., 494 w marcu 2013 r. Dotyczyły one m.in.: braku lub niewłaściwego oznakowania, słabej widoczności lub uszkodzenia istniejącego oznakowania. Po każdej z ww. kontroli wystosowano 10 wystąpień pokontrolnych do ZDW, w których zawarto żądanie niezwłocznego podjęcia działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, tj. uzupełnienia bądź wymiany oznakowania (lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu) wskazanych w załącznikach i poinformowania o sposobie i terminie ich usunięcia w wyznaczonym terminie.

Z treści wystąpień pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej w marcu 2013 r. wynika, że nie usunięto do tego czasu nieprawidłowości stwierdzonych w toku poprzednich kontroli, tj.: 178 nieprawidłowości od kwietnia 2011 r., 190 nieprawidłowości od października 2011 r., 424 nieprawidłowości od kwietnia 2012 r. i 494 nieprawidłowości od października 2012 r.

W wystąpieniach z 21 lutego 2013 r. i 15 kwietnia 2013 r. (dot. kontroli przeprowadzonych odpowiednio: w październiku 2012 r. i w marcu 2013 r.) zawarto również żądanie wyjaśnienia przyczyn, dla których od marca 2011 r. do dnia przeprowadzenia danej kontroli nie dokonano uzupełnienia bądź wymiany oznakowania wykazanego w załącznikach do protokołu oraz wykonania tych zaleceń w pierwszej kolejności.

(dowód: akta kontroli str. 260-306)

W wyniku analizy odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne z 15 kwietnia 2013 r. stwierdzono, że pismami z 14 i 15 maja 2013 r. ZDW poinformował Urząd o tym, że wystosował pisma do podmiotów, którym zlecono w wyniku porozumienia/umowy bieżące utrzymanie dróg, o podjęcie działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości wskazanych w wystąpieniach pokontrolnych.

Pismami z 2 lipca 2013 r. ZDW poinformował Urząd o usunięciu 14 z 494 nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli przeprowadzonej w marcu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.307-318)

Zagadnienia związane z zarządzaniem ruchem na drogach były przedmiotem kontroli przeprowadzanej przez NIK w 2010 r. W wystąpieniu pokontrolnym sformułowano następujące wnioski pokontrolne:

1. Wyeliminowanie przypadków zatwierdzania projektów organizacji ruchu niespełniających wszystkich wymogów określonych w przepisach.

¹⁷ Nr 113/2010 z 30 listopada 2010 r.

2. Wyeliminowanie rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w ewidencji obowiązujących projektów organizacji ruchu, a dokumentacją źródłową.
3. Przeprowadzanie kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji projektu we wszystkich przypadkach nowowprowadzonych projektów stałej organizacji ruchu.
4. Informowanie jednostek wprowadzających organizację ruchu o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, w przypadkach nieotrzymania przez Marszałka zawiadomienia o terminie jej wprowadzenia.
5. Egzekwowanie od ZDW w Katowicach obowiązku zawiadamiania Marszałka o terminach wprowadzania organizacji ruchu na drogach zarządzanych przez Urząd.
6. Zapewnienie realizacji obowiązku przeprowadzania, co 6 miesięcy, kontroli wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.
7. Podjęcie działań w celu realizacji przez Wojewódzka Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego obowiązku opracowania wojewódzkiego programu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Marszałek informował NIK o podjętych działaniach dla realizacji wszystkich wniosków pokontrolnych, natomiast z ustaleń niniejszej kontroli NIK wynika, że w okresie objętym kontrolą w pełni zrealizowano cztery ostatnie spośród siedmiu ww. wniosków pokontrolnych, natomiast działania podjęte w celu realizacji pierwszych trzech wniosków nie były w pełni skuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 319-335)

Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Katowicach¹⁸, której przewodniczącym był Marszałek, opracowała m.in. Regionalne Programy Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Województwie Śląskim w 2011 r., 2012 r. i 2013 r. Programy te określały działania oraz dla poprawy infrastruktury drogowej (w szczególności związane z budową, przebudową i remontami), a także profilaktyczne (w szczególności: szkolenia, akcje promujące bezpieczeństwo w ruchu drogowym, podejmowanie działań eliminujących zagrożenia występujące na drogach, zwiększenie sprawności i poprawa wyposażenia służb policyjnych i ratunkowych, intensyfikacja kontroli ruchu drogowego, koordynacja współpracy służb i innych podmiotów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego).

W opracowanych przez WRBRD, sprawozdaniach dotyczących stanu bezpieczeństwa za lata 2011 i 2012 (przekazanych Przewodniczącemu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego) zamieszczone zostały m.in. policyjne dane statystyczne dotyczące stanu bezpieczeństwa na drogach, w tym ilość

zdarzeń drogowych, których przyczynami był: niewłaściwy stan jezdni, nieprawidłowo zabezpieczone roboty drogowe, nieprawidłowa organizacja ruchu lub nieprawidłowo działająca sygnalizacja świetlna.

(dowód: akta kontroli str. 406-430)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru nad stanem oznakowania podległych dróg stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku 7 spośród 389 (1,8%) projektów stałej organizacji ruchu (zatwierdzonych w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2013 r.) w ewidencji błędnie podano termin, w którym powinny zostać wprowadzone te organizacje - 31 grudnia 2012 r., podczas gdy w pismach Marszałka

¹⁸ Zwaną dalej „WRBRD”.

Województwa Śląskiego zatwierdzających te projekty podano termin 30 czerwca 2013 r. Skutkiem powyższego było poinformowanie ZDW pismem z 10 stycznia 2013 r. o utracie ważności zatwierdzonych organizacji ruchu z dniem 31 grudnia 2012 r., pomimo że faktycznie nie upłynął termin na wprowadzenie tych organizacji, upoważniający zarządzającego ruchem do informowania zarząd drogi o utracie ważności tych organizacji, na podstawie § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 203-250, 355-368, 431-444)

Przyczyną powyższego były błędy pracowników dokonujących wpisy w ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. W toku niniejszej kontroli ww. daty w ewidencji poprawiono.

(dowód: akta kontroli str. 58, 61, 198, 201)

Ponadto, w przypadku projektu nr 1283 w ww. ewidencji nie podano rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej organizacji ruchu, lecz wpisano: „nie informowano o wprowadzeniu w terminie powiadomiono ZDW”, pomimo że pismem z 20 czerwca 2012 r. Zarząd Dróg Powiatowych w Gliwicach (jednostka wprowadzająca organizację ruchu) poinformował Urząd o zamiarze wprowadzenia stałej organizacji ruchu objętej tym projektem 30 czerwca 2012 r. (co opisano poniżej w pkt 7).

2. W przypadku 131 z 144 (91 %) projektów zatwierdzonych w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2013 r. (o których otrzymano informację o wdrożeniu), w ewidencji nie podano rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu lecz wpisano datę przeprowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 203-250)

Zastępca Dyrektora Wydziału KT wyjaśniła, że pracownicy Wydziału nie mogli być w danym dniu na miejscu, celem sprawdzenia czy rzeczywiście dana organizacja ruchu została wprowadzona, więc nie mieli też rzeczywistych podstaw (jedynie oświadczenie jednostki wprowadzającej zmianę stałej organizacji ruchu) do wpisania „rzeczywistego” terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu. Jej zdaniem zasadnym jest ujęcie w ewidencji rzeczywistej daty kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu, a nie terminu wynikającego ze zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 58, 60)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem do ewidencji należy wpisać rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu. Data przeprowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji organizacji ruchu nie jest tym terminem, gdyż jednostka wdrażająca projekt zawiadamia wcześniej organ zarządzający ruchem o terminie wprowadzenia organizacji ruchu, zgodnie z postanowieniami § 12 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia. Ponadto w 10 przypadkach przeprowadzono ww. kontrole po terminie (do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji) wymaganym § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia, z czego w 7 przypadkach po upływie nawet 95 dni. W związku z czym dane umieszczone w ewidencji w tym zakresie były niezetelne.

3. W przypadku 10 z 17 (58,8%) badanych¹⁹ wprowadzonych projektów organizacji ruchu, pracownicy Urzędu nie wykonali w terminie obowiązku, określonego w § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia, tj. przeprowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu w terminie do 14 dni od wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu. Kontrole te przeprowadzono w 3 przypadkach po 18 dniach, a w 7 przypadkach po upływie od 95 do 152 dni. W 4 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości (w przypadku 3 kontroli przeprowadzonych po 18 dniach, dot. projektów o nr ewidencji: 1179, 1180 i 1181) - niezgodność pod względem wykonania oznakowania, m. in. brak oznakowania poziomego, niewłaściwe ustawienie tablic kierujących, niestabilne posadowienie znaków, a w jednym (kontrola dot. projektu nr ewidencji: 978, przeprowadzona po 95 dniach) – niezgodność z projektem – brak znaku B-33 - ograniczenie prędkości do 60 km/h, oznakowanie poziome wykonane niewłaściwie, nie jako grubowarstwowe).

(dowód: akta kontroli str. 336-337, 369)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału KT, przyczyną przekroczenia 14-dniowego terminu na dokonanie kontroli była duża ilość innych zadań, jakie realizowali pracownicy odpowiedzialni za przedmiotową tematykę.

(dowód: akta kontroli str. 58, 61)

W ocenie NIK powyższe nie może być usprawiedliwieniem dla wykonywania kontroli po terminie i to w niektórych przypadkach po kilku miesiącach.

Skutkiem przeprowadzenia kontroli po terminie był brak właściwego oznakowania dróg, czym stworzono zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dotyczyło to zwłaszcza projektu nr 978, polegającego głównie na wprowadzeniu dodatkowego ograniczenia prędkości na drodze wojewódzkiej 794 w rejonie skrzyżowań z drogą powiatową oraz drogą gminną poprzez ustawienie znaków B-33 (ograniczeń prędkości do 60km/h, a następnie do 40km/h). Skrzyżowanie znajdowało się na łuku pionowym, co znacząco ograniczało widoczność i stwarzało zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego, na skrzyżowaniu z drogą powiatową występował ponadto przystanek komunikacji miejskiej, a autobusy dodatkowo ograniczały widoczność na wlocie podporządkowanym. Brak przeprowadzenia kontroli spowodował, że przez 95 dni od daty wprowadzenia organizacji ruchu m.in. brak było znaku ograniczenia prędkości do 60 km/h z jednej strony skrzyżowania. Ponadto, w przypadku tego projektu na piśmie informującym Urząd o wprowadzeniu organizacji ruchu, jeden z pracowników Urzędu umieścił adnotację: „Nie przeprowadzono [kontroli] w terminie z powodu braku samochodu służbowego”, co świadczy również o innych przyczynach braku terminowego przeprowadzania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 370-374)

4. Pracownicy Wydziału KT nie przeprowadzili kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji jednego z 389 (0,3%) zatwierdzonych w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2013 r., objętym kontrolą projektów (nr ewidencji: 1283), pomimo że pismem z 20 czerwca 2012 r. Zarząd Dróg Powiatowych w Gliwicach (jednostka wprowadzająca organizację ruchu) poinformował Urząd o zamiarze wprowadzenia 30 czerwca 2012 r. stałej organizacji ruchu objętej tym projektem (z wyłączeniem oznakowania

¹⁹ Badana próba 22 zatwierdzonych projektów stałych organizacji ruchu, z których 17 zostało wdrożonych.

poziomego, które zostanie wykonane w terminie późniejszym z uwagi na upływ terminu zawartego porozumienia w sprawie bieżącego utrzymania dróg). Skutkiem powyższego było dopuszczenie przez Urząd do wprowadzenia przez Zarząd Dróg Powiatowych w Gliwicach organizacji ruchu niezgodnej z zatwierdzonym projektem (gdyż nie obejmowała ona oznakowania poziomego).

(dowód: akta kontroli str. 203-250, 375-378)

Przyczyną powyższej nieprawidłowości, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału KT, był brak uznania ww. pisma jako zawiadomienia organu zarządzającego ruchem o wprowadzeniu organizacji ruchu (gdyż dot. ono tylko oznakowania pionowego, z wyłączeniem oznakowania poziomego). Dodała, że Urząd nie wyraził zgody na brak wykonania oznakowania poziomego wymaganego w zatwierdzonym projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 198, 201)

NIK zwraca uwagę, że brak podjęcia w tej sprawie działań przez organ zarządzający ruchem został odczytany przez jednostkę wprowadzającą organizację ruchu jako przyzwolenie na wprowadzenie organizacji ruchu, pomimo że nie była ona zgodna z zatwierdzonym projektem.

5. W Urzędzie nie skorzystano z możliwości, określonej w § 10 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, żądania usunięcia 27 z 28 wprowadzonych przez ZDW tymczasowych organizacji ruchu na drogach wojewódzkich, pomimo że zmiany organizacji ruchu nie dotyczyły nagłych awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu, uzasadniających wprowadzenie tych ograniczeń ruchu na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia. Przyczynami wprowadzenia tymczasowych organizacji ruchu były bowiem uszkodzenia: w 14 przypadkach nawierzchni drogi lub pobocza, w 7 przypadkach mostu lub jego elementów (np. balustrady, dylatacji), w 3 przypadkach przepustu pod drogą, a także (po 1 przypadku): wystąpienie podtopień na drodze, spadające odłamki skalne oraz zbyt późne (o godz. 6.00) uruchamianie się sygnalizacji świetlnej, mimo występującego wcześniej dużego natężenia ruchu. W 8 przypadkach wprowadzono zmiany w organizacji ruchu na nieokreślony czas ich stosowania, tj. polegające na wprowadzeniu znaków drogowych ostrzegawczych²⁰, uprzedzających o miejscach na drodze, w których występuje lub może występować niebezpieczeństwo spowodowane m.in. uszkodzoną nawierzchnią drogi, spadającymi odłamkami skalnymi, nierównością drogi lub znaku zakazu²¹ ograniczającego prędkość pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 385-387, 398-401)

Osobami odpowiedzialnymi za powyższą nieprawidłowość byli, rozpatrujący te sprawy, pracownicy Wydziału KT. Zastępca Dyrektora Wydziału wyjaśniła, że przyjęto ww. organizacje ruchu, ponieważ dotyczyły sytuacji zagrażających bezpieczeństwu uczestników ruchu drogowego lub sytuacji gdy istniała możliwość wystąpienia szkód materialnych i że przyjmowano zgłoszenia tego rodzaju zgodnie z oceną techniczną przedstawioną przez ZDW. Nie zażądano złożenia projektów organizacji ruchu, ponieważ wpływający czas na wykonanie

²⁰ § 7 ust. 1 (znak A-11); § 10 ust. 7 (znak A-25) i § 11 ust. 1 (znak A-30) rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie znaków i sygnałów drogowych”.

²¹ § 27 ust. 1 (znak B-33) rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych.

takiego projektu wraz z uzyskaniem wymaganych prawem opinii spowodowałby zwiększenie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 197-198,200)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia tylko Policja, Żandarmeria Wojskowa lub wojskowe organy porządkowe mogą wprowadzić tymczasowe ograniczenia lub zakazy ruchu w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, życia lub zdrowia osób lub możliwość wystąpienia szkód materialnych w znacznym rozmiarze. Natomiast zarząd drogi, stosownie do § 10 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia, jest uprawniony do tego wyłącznie w nagłym przypadku awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu. W ocenie NIK, ww. przypadki nie miały charakteru nagłej nieprzewidzianej awarii urządzeń. W 10 przypadkach (dot. uszkodzeń mostów lub przepustów) zlecono już nawet wcześniej opracowanie uproszczonych projektów organizacji ruchu. NIK zauważa ponadto, że część ograniczeń w ww. przypadkach (polegających na wprowadzeniu znaków drogowych ostrzegawczych i zakazu) miała charakter zmian w organizacji ruchu na istniejącej drodze, co wymagało zatwierdzenia projektów organizacji ruchu zgodnie z § 4 ust. 1 przedmiotowego rozporządzenia.

6. Trzy z 22 (14%) objętych badaniem projektów stałej organizacji ruchu, pomimo przyjęcia w nich organizacji ruchu w części niezgodnej z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków, zostały zatwierdzone, a nie stosownie do § 8 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem odrzucone.

(dowód: akta kontroli str. 336-341)

Zastępca Dyrektora Wydziału KT, która zatwierdziła ww. projekty, wyjaśniła, że uwagi w przeważającej części dotyczyły wdrożenia organizacji ruchu - doprecyzowały sposób wykonania oznakowania w terenie i były uzupełnieniami do przedstawionej dokumentacji, zgodnymi z przyjętymi standardami sposobu oznakowania na drogach wojewódzkich i nie kwalifikowały projektów do odrzucenia. Procedura odrzucania projektu stosowana jest w „ewidentnych przypadkach”.

(dowód: akta kontroli str. 342, 344)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. rozporządzenia organ zarządzający ruchem może zatwierdzić organizację ruchu po wprowadzeniu zmian lub wpisaniu uwag, lecz zmiany te bądź uwagi mogą dotyczyć wyłącznie wdrożenia organizacji ruchu. W przypadku 3 rozpatrywanych projektów uwagi dotyczyły m.in. dokonania istotnych zmian w organizacji ruchu, w tym wprowadzenia nowego oznakowania (którego nie przewidziano w projektach), tj.:

- zastosowania znaków A-29 (skrzyżowanie ze światłami) na każdym z wlotów w odległości od 50 do 100 m przed skrzyżowaniem, zastosowania znaku P-21 (powierzchnia wyłączona z ruchu) na wlocie w kierunku wiaduktu kolejowego w miejscu rozdzielenia kierunków jazdy na wprost i w prawo, zastosowania słupków przeszkodowych U-5a (projekt ujęty w ewidencji pod nr 1472),
- zastosowania znaku P-16 (napis STOP) oraz pozostawienia znaku A-7 (ustąp pierwszeństwa) i zastosowania pod nim tabliczki o treści „STOP”, z informacją o odległości do linii zatrzymania się (projekt ujęty w ewidencji pod nr 978),

- przesunięcia projektowanego przejścia dla pieszych o 3 m, aby w jak najmniejszym stopniu zachodziło na skos spowodowany poszerzeniem jezdni na obiekcie (projekt ujęty w ewidencji pod nr 1268).

(dowód: akta kontroli str. 204, 226, 217, 336-341)

Ponadto NIK zwraca uwagę, że jeden z ww. projektów (nr ewidencji: 1472) został zatwierdzony z 9 uwagami (w tym trzema wyżej opisanymi dot. wprowadzenia nowego oznakowania). Ustalono ponadto, że ww. projekt organizacji został wcześniej zatwierdzony przez Marszałka Województwa (10 lutego 2009 r.), jednak w związku z faktem, że w wyznaczonym terminie nie wprowadzono tej organizacji ruchu, utraciła ona ważność 31 grudnia 2009 r. Mimo tego, Urząd Miasta w Wodzisławiu Śl. pismem z 30 kwietnia 2012 r. (data wpływu 4 maja 2012 r.) poinformował Urząd o zakończeniu robót związanych z realizacją inwestycji oraz że zwołuje odbiór oznakowania i przywrócenie organizacji ruchu na 8 maja 2012 r. W związku z tym pismem Urząd nie podjął żadnych działań, natomiast 9 maja 2012 r. wpłynęło pismo Urzędu Miasta w Wodzisławiu Śląskim z prośbą o ponowne zatwierdzenie projektu i prośbą o „potraktowanie sprawy jako bardzo pilnej”.

(dowód: akta kontroli str. 346-354)

7. Zarząd Województwa, jako zarządca drogi, nie wyegzekwował w pełni od zarządu drogi (ZDW) wykonania zaleceń (żądań) dotyczących usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych podczas poprzednich kontroli oznakowania (wykonywanych co pół roku, w kwietniu i październiku w latach 2011-2012), tj. uzupełnienia bądź wymiany oznakowania (lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu), a także informowania w wyznaczonym terminie o sposobie i terminie usunięcia nieprawidłowości. Nie wyegzekwowano powyższego również bezpośrednio od podmiotów, którym zlecono utrzymanie oznakowania pionowego i poziomego, pomimo, że w § 7 ust. 3 zawieranych przez Marszałka porozumień dot. zadań letniego i zimowego utrzymania dróg wojewódzkich zawarto możliwość wzywania przejmującego te zadania do prawidłowego działania (w przypadku stwierdzenia niewykonania lub nienależytego wykonania zadań wynikających z tych porozumień) oraz do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości własnym staraniem (wraz z odpowiednim pomniejszeniem kwoty dotacji).

Skutkiem powyższego był fakt utrzymującego się przez ponad 2 lata nieprawidłowego oznakowania i stworzenie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach wojewódzkich województwa śląskiego. Do czasu przeprowadzenia kontroli w marcu 2013 r., nie usunięto bowiem wskazanych w załącznikach: 178 nieprawidłowości (18%) stwierdzonych w toku kontroli przeprowadzonej w kwietniu 2011 r., 190 nieprawidłowości (25%) stwierdzonych w toku kontroli przeprowadzonej w październiku 2011 r., 424 nieprawidłowości (42%) stwierdzonych w toku kontroli przeprowadzonej w kwietniu 2012 r., 494 nieprawidłowości (77%) stwierdzonych w toku kontroli przeprowadzonej w październiku 2012 r. Ponadto do 12 lipca 2013 r. ZDW poinformował Urząd o fakcie usunięcia jedynie 14 nieprawidłowości z 494 (3%) stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonej w marcu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 260-318)

Zastępca Dyrektora Wydziału KT przyznała, że ilość stwierdzonych nieprawidłowości jest znacząca i wyjaśniła, że ich waga jest bardzo zróżnicowana, ich gradacja rozciąga się od uzupełnienia oznakowania poprzez wyczyszczenie znaku, wymianę znaku do opracowania projektu organizacji

ruchu w celu wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli. Jej zdaniem bardziej efektywnym jest sprawdzenie wykonania żądań wskazanych w wystąpieniach pokontrolnych w czasie następnej kontroli niż ustawiczne egzekwowanie od jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie oznakowania (zarządu drogi) podania sposobu i terminu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Podała też, że Urząd nie miał sygnałów od wykonującego kontrolę techniczną realizacji zadań objętych porozumieniem (ZDW), by stosować § 7 ust. 3 ww. porozumień [możliwość pomniejszenia kwoty dotacji w przypadku nienależytego wykonania zleconych zadań].

(dowód: akta kontroli str. 379-382)

NIK zwraca uwagę, że nieefektywne okazało właśnie sprawdzanie wykonania żądań wskazanych w wystąpieniach pokontrolnych w czasie następnych kontroli, gdyż tak wiele nieprawidłowości się powtarzało w wystąpieniach pokontrolnych z kolejnych kontroli. Ponadto, spośród 178 nieprawidłowości stwierdzonych tylko w wyniku kontroli przeprowadzonej w marcu 2011 r. 102 nieprawidłowości (57%) wymagało opracowania i złożenia do zatwierdzenia projektów zmiany organizacji ruchu, natomiast pozostałe 76 (43%) takiej zmiany nie wymagały. W ocenie NIK same wyniki ww. kontroli były wystarczającymi „sygnałami” o nieprawidłowym realizowaniu utrzymania dróg (w zakresie oznakowania) przez podmioty za to odpowiedzialne i uprawniało do podjęcia działań dyscyplinujących.

8. Działania podejmowane w okresie objętym kontrolą w celu realizacji 3 spośród 7 wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli przeprowadzanej przez NIK w 2010 r., były w ocenie NIK nieskuteczne. W wyniku niniejszej kontroli stwierdzono bowiem przypadki zatwierdzenia projektów organizacji ruchu drogowego, które powinny być odrzucone - stosownie do postanowień § 8 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, a dokumentacją źródłową, a także przypadki nieprzeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu, bądź nieterminowe ich przeprowadzanie.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność jednostki w badanym zakresie.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

1. **Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków zatwierdzenia projektów organizacji ruchu niespełniających wszystkich wymogów określonych w przepisach.**

²² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

2. Podjęcie działań w celu rzetelnego prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, w tym wyeliminowanie rozbieżności pomiędzy danymi w niej zawartymi, a dokumentacją źródłową.
3. Terminowe przeprowadzanie kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji projektu we wszystkich przypadkach nowowprowadzonych projektów stałej organizacji ruchu.
4. Egzekwowanie od ZDW i podmiotów, którym zlecono bieżące utrzymanie dróg, usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli oznakowania.
5. Podjęcie działań w celu wymiany znaków drogowych pionowych i poziomych niespełniających warunków technicznych określonych w przepisach.

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 15 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Tomasz Raszka
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

Piotr Miklis