



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-05-25/2013

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 przeprowadziła na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹ Janina Balas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86733 z dnia 10 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Cieszynie, ul. Bobrecka 29, 43-400 Cieszyn, Regon 072186224, zwany w dalszej części wystąpienie pokontrolnego „Starostwem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Nogowczyk, Starosta Powiatu Cieszyńskiego. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2011-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Starosta w stosunku do dróg powiatowych i gminnych zlokalizowanych na terenie Gminy Cieszyn w ogóle nie pełnił funkcji organu zarządzającego ruchem i nie wykonywał żadnych obowiązków tego organu, nałożonych art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³ i przepisami wykonawczymi do tej ustawy, niezasadnie uznając, iż do realizacji jego zadań na ww. drogach uprawniony jest – na podstawie Porozumienia zwanego 2 czerwca 1995 r. pomiędzy Wojewodą Bielskim a Zarządem Miasta w Cieszynie - Burmistrz Cieszyna. NIK zwraca uwagę, iż podstawy prawne ww. Porozumienia zostały uchylone, a wprowadzone zmiany prawa, m.in. ustrojowe i kompetencyjne, w myśl których ruchem na drogach powiatowych i gminnych⁴ zarządza wyłącznie starosta, nie przewidują możliwości cedowania jego kompetencji na żadne inne podmioty, w tym na inne jednostki samorządu terytorialnego.

Starosta nie przeprowadzał w latach 2011-2013 (I półrocze) na pozostałych drogach powiatowych i gminnych Powiatu Cieszyńskiego co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń i sygnalizacji bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zgodności stosowanego oznakowania z ustaloną organizacją ruchu. Nie przeprowadzał również w terminie 14 dni od wprowadzenia nowych zatwierdzonych organizacji ruchu, kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji tych projektów, co stwierdzono w 100 % losowo zbadanych spraw. Nie zapewnił również rzetelnego prowadzenia założonej ewidencji zatwierdzanych projektów organizacji ruchu oraz nie egzekwował od składających wnioski

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

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm., dalej zwana ustawą Prawo o ruchu drogowym

⁴ Poza drogami publicznymi położonymi w miastach na prawach powiatu, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych

o zatwierdzenie takich projektów realizacji wymaganych przepisami obowiązków dotyczących m.in. informowania go o terminach wprowadzania zmienionych organizacji ruchu.

NIK zwraca również uwagę, że Starosta nie posiadał koniecznych dla prawidłowego sprawowania funkcji organu zarządzającego ruchem danych o liczbie i długości podległych mu dróg, a także o zgodności z przepisami znajdującego się na nich oznakowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Wewnętrzne uregulowania spraw objętych kontrolą.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa⁵, zadania zarządzania ruchem na podległych Staroście powiatowych i gminnych drogach publicznych, powierzone zostały Referatowi Transportu w Wydziale Komunikacji⁶. Do zakresu działania tego Referatu należało: rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu drogowego, przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji, nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną oraz analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

Zakres działania Referatu Transportu, ustalony w regulaminie organizacyjnym, nie obejmował zadań Starosty wynikających z przepisów § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem⁷, dotyczących np. prowadzenia ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu, wykonywania kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 6-56)

W badanym okresie, określone w ustawie z dnia 21 marca 1998 r. o drogach publicznych⁸ zadania zarządcy dróg powiatowych, realizował Powiatowy Zarząd Dróg Publicznych w Cieszynie⁹.

(dowód: akta kontroli str. 57- 64, 544 - 548)

1.2. Opracowane i wdrożone procedury realizacji zadań objętych kontrolą.

W Starostwie nie zostały określone procedury realizacji zadań zarządzania drogami powiatowymi, jak również procedury wykonywania zadań zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych, dotyczące m.in. wykonywania kontroli stanu sieci dróg, o której mowa w art. 20 ust. 10 ustawy o drogach oraz kontroli oznakowania dróg o której mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

Starosta wyjaśnił, że nie obowiązują odrębne procedury nadzoru nad wprowadzaniem zatwierdzonej organizacji ruchu, ewidencjonowaniem i przechowywaniem zatwierdzonych organizacji ruchu oraz przeprowadzaniem kontroli, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 ww. rozporządzenia. Stwierdził, że nadzór nad wprowadzaniem zatwierdzonej organizacji ruchu realizowany jest m.in. na podstawie § 18 ust. 3 pkt 10 regulaminu organizacyjnego

⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywały: regulamin wprowadzony uchwałą nr XXVI/246/08 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 29 grudnia 2008 r. (zmieniony uchwałami Rady Powiatu: nr XXVIII/270/09 z dnia 29 lutego 2009 r., nr XLIII/385/10 z dnia 28 czerwca 2010 r.) oraz regulamin uchwalony uchwałą Rady Powiatu nr XVII/128/11 z dnia 28 grudnia 2011 r.

⁶ Zwany dalej „Referatem Transportu”.

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

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach”.

⁹ Jednostka organizacyjna utworzona uchwałą Rady Powiatu Nr IV/14/98 z dnia 30 grudnia 1998 r.

Starostwa¹⁰ oraz przepisów ww. rozporządzenia. Dodał, że nadzór nad zarządzaniem ruchem jest sprawowany we współpracy z zarządcami dróg oraz Policją.

Wicestarosta wyjaśnił natomiast, że zadania zarządcy drogi są realizowane przez jednostkę organizacyjną Powiatu tj. PZDP w Cieszynie.

(dowód: akta kontroli str. 154-158, 231-233)

NIK mając na uwadze stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, zwłaszcza w zakresie zarządzania ruchem na drogach, nie podziela w pełni stanowiska ujętego w wyjaśnieniach Pana Starosty. NIK zwraca uwagę, że część zadań organu zarządzającego ruchem została przez ustawodawcę określona ogólnie, a szczegółowe uregulowania w tym zakresie, np. dotyczące zasad realizacji zadań o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 7 i 8 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, należą do sfery zarządzania jednostką.

Inspektor w Referacie Transportu wyjaśniła, że w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych we wrześniu 2007 r. została powołana Powiatowa Komisja ds. Projektów Organizacji Ruch Drogowego, której przedmiotem działania jest rozpatrywanie problematycznych projektów organizacji ruchu¹¹ złożonych do zatwierdzenia. Na jej spotkania w niektórych przypadkach zapraszany jest projektant organizacji ruchu, któremu przekazywane są uwagi. Stwierdziła, że POR są zatwierdzane, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządcy drogi, a w przypadku dróg powiatowych po zasięgnięciu opinii Policji. W przypadku negatywnych opinii ww. organów, POR jest odsyłany do poprawy. Natomiast w przypadku małych korekt POR zatwierdzany jest z uwagami.

(dowód: akta kontroli str. 231-233, 586-589)

1.3 Przygotowanie pracowników do realizacji zadań objętych kontrolą.

Zadania zarządzania ruchem na podległych Staroście drogach publicznych powierzono trzem pracownikom Wydziału WK (Naczelnikowi, Inspektorowi i Podinspektorowi), którzy zostali również upoważnieni do zatwierdzania w imieniu Starosty organizacji ruchu drogowego na drogach powiatowych i gminnych. Dwóch z ww. pracowników (Naczelnik i Podinspektor) upoważnionych zostało również do przeprowadzania kontroli organizacji ruchu na drogach gminnych i powiatowych.

Do obowiązków Naczelnika należał nadzór nad realizacją zadań, a do obowiązków pracowników - rzeczowa realizacja zadań dotyczących: przygotowania i prowadzenia dokumentacji rozpatrywania i zatwierdzania POR, przekazywania zatwierdzonych POR do realizacji, nadzoru nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu, analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

(dowód: akta kontroli str. 65-71, 364-369)

Naczelnik WK posiada wykształcenie wyższe (w zakresie administracji), a inspektor i podinspektor wykształcenie średnie (budownictwo ogólne i elektromechanika urządzeń przemysłowych). Wspomniani pracownicy nie uczestniczyli, w badanym okresie, w specjalistycznych szkoleniach dotyczących zarządzania ruchem i oznakowania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 72-73)

1.4. Dane o sieci zarządzanych dróg publicznych.

¹⁰ Stanowiącego, że do zadań Referatu należy m.in.: zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych w tym: a) rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu drogowego, b) przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji, c) nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu, d) analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

¹¹ Zwanych dalej „POR”

Według informacji o stanie sieci dróg powiatowych za lata 2011 – 2012, przekazanych terminowo Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, na koniec 2012 r. długość dróg powiatowych wynosiła 362,5 km w tym: w granicach administracyjnych miast 129,4 km i poza granicami miast 233,1 km. Wszystkie drogi miały nawierzchnię twardą.

(dowód: akta kontroli str. 129-153, 396-398)

Na podstawie porozumień z 2010 r.¹² i z 2011 r.¹³ Zarząd Powiatu powierzył - na czas nieokreślony - pięciu Gminom zarządzanie 128,8 km dróg powiatowych, znajdującymi się w granicach administracyjnych miast¹⁴. W porozumieniach, zawartych na podstawie uchwały Rady Powiatu z kwietnia 2005 r., określono zakres przekazanych zadań obejmujących m.in.: utrzymanie nawierzchni dróg, chodników i drogowych obiektów inżynierskich; koordynację robót w pasie drogowym; wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg; prowadzenie ewidencji dróg; prowadzenia okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich. W porozumieniach nie było zapisów dotyczących nadzoru realizacji powierzonych Gminom zadań i kontroli stanu dróg przekazanych w ich zarządzanie. W związku z powierzeniem ww. zadań zarządcy dróg, Zarząd Powiatu przekazał Gminom w latach objętych kontrolą (do 30 czerwca 2013 r.) 9 236,8 tys. zł¹⁵ dotacji celowej.

(dowód: akta kontroli str. 77-128, 195-198)

Do 30 czerwca 2012 r. obowiązywało porozumienie z 30 czerwca 2009 r., w którym Zarząd Województwa Śląskiego powierzył Zarządowi Powiatu realizację zadań letniego i zimowego utrzymania pięciu dróg wojewódzkich o łącznej długości 96,4 km, znajdujących się na terenie powiatu cieszyńskiego¹⁶. Wykonawcą zadań objętych porozumieniem był PZDP. Zgodnie z § 2 porozumienia, realizacja ustalonych w nim zadań rzeczowych, podlegała nadzorowi Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach, a Dyrektor tej jednostki mógł wydawać pisemne polecenia dotyczące realizacji zadań. Ponadto Zarząd Województwa zagwarantował sobie prawo do kontroli realizacji zadań objętych porozumieniem, określił jakie wydatki nie mogą być rozliczane jako koszty administracyjne (§ 3), ustalił warunki comiesięcznego odbioru robót i rozliczenia przekazanych środków, a także zagwarantował sobie prawo do odstąpienia ze skutkiem natychmiastowym od porozumienia w przypadku naruszenia prawa lub postanowień zawartego porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 609-614)

1.5 Zabezpieczenie środków na utrzymanie zarządzanych dróg i ich oznakowania.

W latach 2011 - 2012 z zaplanowanej na zarządzanie drogami kwoty 46 498 tys. zł¹⁷, wykorzystano łącznie 42 483 tys. zł., tj. 91,4 %, z czego na budowę i przebudowę dróg i obiektów drogowych kwotę 19 887 tys. zł, na remonty dróg i obiektów 5 662 tys. zł i na bieżące utrzymanie dróg i obiektów 16 739 tys. zł.

¹² Porozumienie nr WO.0118-13/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. zawarte z Burmistrzem Miasta Cieszyna oraz Porozumienie Nr WO.0118-14/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. zawarte z Burmistrzem Miasta Skoczowa.

¹³ Porozumienie Nr WO.0118-2/11 z dnia 3 stycznia 2011 r. zawarte z Burmistrzem Miasta Wisły, Porozumienie Nr WO.0118-1/11 z dnia 3 stycznia 2011 r. zawarte z Burmistrzem Miasta Ustronia oraz Porozumienie Nr WO.031.11.2011 z dnia 1 lipca 2011 r. zawarte z Burmistrzem Strumienia przy czym do dnia 30 czerwca 2011 r. obowiązywało Porozumienie Nr WO.0118-5-1/05 zawarte w dniu 30 czerwca 2005 r., zgodnie z którym Powiat Cieszyński powierzył Gminie Strumień zarządzanie drogami powiatowymi o długości 8,300 km w obrębie miasta Strumienia.

¹⁴ W tym: 13,1 km dróg Gminie Skoczów, 42,9 km dróg Gminie Cieszyn, 23,1 km dróg Gminie Wisła, 42,2 km dróg Gminie Ustroń oraz 7,4 km dróg Gminie Strumień.

¹⁵ Przekazano: 3 427,6 tys. zł dla Miasta Cieszyna (wykorzystano 3 359,5 tys. zł), 390,1 tys. zł dla Gminy Strumień (wykorzystano 390,1 tys. zł), 1 746,0 tys. zł dla Gminy Wisła (wykorzystano 1 745,9 tys. zł) i 2 563,0 tys. zł dla Gminy Ustroń (wykorzystano 100% kwoty)

¹⁶ O nr DW 937, DW 938, DW 941, DW 942 i DW 943.

¹⁷ Budżet PZDP w Cieszynie (9 337 tys. zł w 2011r., 5 423 tys. zł w 2012 r. i 5 398 tys. na 2013 r.) i Starostwa Powiatowego w Cieszynie (19 544 na 2011 r.; 12 885 tys. zł na 2012 r., w tym wydatki niewygasające w wys. 2 844 tys. zł, których rzeczowa realizacja nastąpiła w 2013 r.; na 2013 r. 13 623 tys. zł na 2013 r.)

Na 2013 rok środki na wydatki na drogi zaplanowano w wysokości 19 021 tys. zł, z których do 30 czerwca 2013 r. wykorzystano 4 275 tys. zł (22,5%). W okresie tym na budowę i przebudowę dróg i obiektów drogowych wydatkowano 818 tys. zł (7,5%), na remonty 140 tys. zł (7,0%), a na bieżące utrzymanie dróg i obiektów drogowych 3 313 tys. zł (53,9 %).

Na zakupy, remonty i utrzymanie oznakowania w ramach działań inwestycyjnych, remontowych i bieżącego utrzymania dróg poniesiono 560 tys. zł w 2011 r., 75 w 2012 r. i 13 tys. zł w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 160, 171-175, 195-196)

Ustalane w latach objętych kontrolą w budżecie wydatki PZDP na remonty i bieżące utrzymanie dróg i obiektów drogowych (w wysokości 8 477 tys. zł w 2011 r., 5 423 tys. zł w 2012 r. i 5 098 tys. zł. w 2013 r.) były niższe od zgłaszanych w tym zakresie potrzeb w wysokości 9 708,0 tys. zł, 6 654,7 tys. zł oraz 5 253,2 tys. zł.

Skarbnik Powiatu wyjaśnił, że projektując budżety na kolejne lata, wszystkie potrzeby zgłaszane przez jednostki powiatowe były weryfikowane i dostosowywane do dochodów. Dodał, że zgłaszane potrzeby przez PZDP w zakresie m.in. remontów dróg i obiektów mostowych nie były możliwe do uwzględnienia bez dalszego zwiększenia zadłużenia Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 178-193, 195-196)

W latach 2011 - 2012 wydatki na remonty dróg ponosiło Starostwo (odpowiednio 1.347 tys. zł i 1.083 tys. zł), pomimo że w pierwotnych planach ich nie zakładało. Skarbnik Powiatu wyjaśnił, że w trakcie roku budżetowego dokonywano zmian planu, zgodnie z zawieranymi na bieżąco porozumieniami z Gminami, które deklarowały pomoc finansową i przejście do realizacji zadań remontowych na drogach powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 160, 171-175, 195-196)

W latach 2011 - 2013 r. (I półrocze) z udziałem środków finansowych uzyskanych ze źródeł zewnętrznych zrealizowano trzy zadania inwestycyjne. I tak: z udziałem środków pozyskanych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych zakończono w 2011 r. zadanie przebudowy ul. Bielskiej w Cieszynie (dofinansowanie 1.233,8 tys. zł) oraz w 2012 r. zadanie przebudowy drogi ul. Górny Bór w Skoczowie (dofinansowanie 704,9 tys. zł), a w ramach środków pozyskanych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego w 2013 r. realizowano zadanie przebudowy drogi powiatowej nr 2636 S w Zablociu (dofinansowanie 2.787,5 tys. zł). Zakres ww. zadań obejmował również wykonanie oznakowania poziomego i pionowego oraz montaż urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 154-157, 159, 429-443, 457-466, 488-523)

Przeprowadzone oględziny efektów rzeczowych dwóch z ww. zadań¹⁸ wykazały, że oznakowanie pionowe i poziome dróg było zgodne z zatwierdzonymi POR, a jego stan techniczny, odblaskowość, widoczność i stabilność nie budziły zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 542-543)

1.6. Kontrola zarządcza działań związanych z oznakowaniem dróg.

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem Starosty Cieszyńskiego z dnia 27 stycznia 2011 r.¹⁹ wprowadzono regulamin kontroli zarządczej w Starostwie, zgodnie z którym Naczelnicy, Kierownicy oraz pracownicy

¹⁸ Przebudowa drogi powiatowej 2619 S ul. Bielska w Cieszynie oraz drogi nr 2614 ul. Górny Bór w Skoczowie.

¹⁹ Nr WO.120.2.2011 w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Cieszynie oraz zasad jej koordynacji.

zatrudnieni na stanowiskach funkcyjnych systematycznie, nie rzadziej niż raz w roku, dokonują identyfikacji zewnętrznego i wewnętrznego ryzyka związanego z poszczególnymi celami i zadaniami realizowanymi przez Starostwo. Do bieżącej oceny funkcjonowania kontroli zarządczej zobowiązani byli pracownicy pełniący funkcje kierownicze. Co najmniej raz w roku przeprowadzana miała być samoocena systemu kontroli zarządczej, a jej wyniki winny być dokumentowane w kwestionariuszach samooceny przekazywanych do Audytora Wewnętrznego, który na ich podstawie dokonywał analizy systemu kontroli zarządczej i wyniki przedstawiał Staroście.

(dowód: akta kontroli str. 161-170)

W okresie objętym kontrolą Naczelnik WK dokonywał samooceny kontroli zarządczej za 2011 i 2012 rok, a audytor wewnętrzny przedstawił Staroście analizę informacji z dokonanej przez kierowników komórek organizacyjnych samooceny wraz z wypełnionym kwestionariuszem zbiorczym wyników samooceny kontroli zarządczej za te lata. W kwestionariuszu za 2011 r. nie wskazano zagrożeń dotyczących zarządzania ruchem, natomiast w kwestionariuszu za 2012 r. jako obszar zagrożenia podano możliwość niewłaściwej interpretacji przepisów w referatach tego Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 209-220)

W latach 2010-2013 (I półrocze) zadanie dotyczące zarządzania drogami powiatowymi oraz zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych nie były objęte audytem wewnętrznym. W planie audytu na 2012 r. przewidziano wprowadzenie zadania w obszarze „Komunikacja i zarządzanie ruchem drogowym”, które nie zostało zrealizowane. W jego miejsce, na wniosek Zarządu Powiatu, przeprowadzono audyt nieplanowanego zadania „Ocena zasadności kosztów opłat pocztowych ponoszonych przez Starostwo”. Audytor wewnętrzny wyjaśniła, że z uwagi na wymiar czasu pracy (0,6 etatu) dla wykonania dodatkowego zadania, na podstawie uzgodnień ze Starostą, odstąpiono od wykonania jednego z zadań planowanych. Zadanie „Komunikacja i zarządzanie ruchem drogowym” ujęte zostało w planie audytu wewnętrznego Starostwa na 2013 r. z wysokim poziomem ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 221-230)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Pomimo wprowadzenia przez Starostę odpowiednich procedur, wskazujących na podjęcie działań w celu stworzenia w Starostwie 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, przedstawione w niniejszym wystąpieniu, nieprawidłowości w zakresie zarządzania ruchem na drogach. Zapewnienie funkcjonowania efektywnej i skutecznej kontroli zarządczej należy, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰, do obowiązków Starosty.

(dowód: akta kontroli str. 161-170, 209-230)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w porozumieniach, zawartych przez Zarząd Powiatu Cieszyńskiego z Gminami: Cieszyn, Skoczów, Strumień, Ustroń i Wiśla, na realizację przez nie zadań zarządzania drogami powiatowymi, nie ujęto zapisów uprawniających Zarząd Powiatu do

²⁰ Dz. U z 2013 r., poz. 885 ze zm.

sprawowania nadzoru nad ich realizacją, jak również do kontroli stanu przekazanych w zarządzenie dróg, dla których pozostaje nadal ustawowym zarządcą. Powyższe miało miejsce w warunkach przekazywania Gminom corocznie dotacji finansowych (łącznie w latach objętych kontrolą 9.236,8 tys. zł) na realizację przekazanych zadań rzeczowych. Nie ujęto również postanowień dotyczących możliwości obniżenia dotacji w przypadku nieprawidłowej realizacji powierzonych zadań.

Starosta wyjaśnił, że Powiat i Gminy są równorzędnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz, że Powiat na zasadzie współpracy przekazuje środki finansowe, a Gminy odpowiadają za wykonywane zadania. Stwierdził, że Gminom zależy, aby stan dróg powiatowych był dobry i znają potrzeby na które należy przeznaczyć powierzone środki. Wyjaśnił, że nadzór finansowy Powiatu opiera się na sporządzaniu przez Gminy rocznego sprawozdania rzeczowo-finansowego, które zawiera informacje o wykorzystaniu przekazanych dotacji, określających rodzaj wykonanych robót, zakres rzeczowy (ilościowy) oraz zakres finansowy.

(dowód: akta kontroli str. 77-128, 195-198, 421-422, 593-596)

NIK nie podziela tego stanowiska, zwracając uwagę m.in., że powierzenie przez Zarząd Powiatu realizacji zadań i przekazywanie środków publicznych bez zagwarantowania sobie skutecznych uprawnień nadzorczych i kontrolnych, może świadczyć o braku należytej dbałości w tym zakresie. NIK wskazuje, że w przypadku dotyczącym powierzenia przez Zarząd Województwa Śląskiego Zarządowi Powiatu Cieszyńskiego zadań letniego i zimowego utrzymania dróg wojewódzkich, działania te były objęte przez przekazującego nadzorem i kontrolą, a wypłacana dotacja mogła być zmniejszona w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego realizowania zadań. W przypadku tym również przekazujący określił jakie koszty administracyjne nie mogą być rozliczane w ramach dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 609-614)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

2.1. Stan oznakowania podległych organowi dróg.

Opis stanu faktycznego

Starostwo nie dysponowało aktualnymi i kompletnymi danymi o długości dróg publicznych dla których Starosta był organem zarządzającym ruchem. Według danych Referatu Transportu na koniec 2011 r. długość tych dróg wynosiła 1 552,9 km w tym: 362,6 km stanowiły drogi powiatowe i 1190,4 km drogi gminne. Powyższe wielkości nie uwzględniały dróg gminnych znajdujących się na terenie gminy Cieszyn, których długość wynosiła 83,5 km.

(dowód: akta kontroli str. 139-148, 403-410, 548)

Inspektor w Referacie Transportu wyjaśniła, że ww. dane uzyskane zostały od zarządców dróg w związku z sporządzaniem w 2011 r. dla Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach ankiety dotyczącej zarządzania ruchem na drogach. Dane te nie były aktualizowane w latach 2012 - 2013 z uwagi na niesporządzenie w okresie następnym podobnej ankiety. Stwierdziła również, że w przypadku zmian w długościach dróg, zwłaszcza gminnych, Starostwo nie było na bieżąco o powyższym informowane przez zarządców dróg.

(dowód: akta kontroli str. 400-401)

Starosta nie wykonywał w badanym okresie obowiązków organu zarządzającego ruchem zarówno dla 83,5 km dróg gminnych Miasta Cieszyn, jak i dla 43,8 km dróg powiatowych, znajdujących się na terenie tego miasta.

Starosta wyjaśnił, że podstawą niewykonywania przez niego ww. zadań było porozumienie w sprawie powierzenia przez Wojewodę Bielskiego zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych w mieście Cieszynie, zawarte w dniu 21 czerwca 1995 r. pomiędzy Wojewodą Bielskim a Zarządem Miasta w Cieszynie. Zgodnie z porozumieniem Zarząd Miasta Cieszyna przejął od ówczesnego zarządcy ruchu, którym był wojewoda, obowiązki zarządzania ruchem na wszystkich drogach na terenie miasta obejmujące m.in. zatwierdzanie projektów organizacji ruchu lub zmian tej organizacji; prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu lub jej zmian; wydawanie zezwoleń na korzystanie z dróg w sposób szczególny oraz wydawanie zezwoleń na niestosowanie się do niektórych znaków drogowych. W § 4 porozumienia ustalono, że techniczna realizacja nowych rozwiązań organizacji ruchu, finansowana jest w ramach środków przyjętych w planie rocznym przez Dyрекcję Okręgową Dróg Publicznych w Krakowie (dla dróg krajowych) i w budżecie Wojewody Bielskiego (dla dróg wojewódzkich w mieście).

Porozumienie to, zawarte na czas nieokreślony, zostało według wyjaśnień Starosty „potwierdzone jako obowiązujące” przez Zarząd Powiatu Cieszyńskiego na posiedzeniu w dniu 28 lutego 2001 r. i potwierdzone pismem z dnia 2 marca 2001 r., a także potwierdzone pismem Zarządu Miasta Cieszyna z dnia 17 maja 2001 r.

(dowód: akta kontroli str. 75-76, 410, 544-550)

Skarbnik Powiatu wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą Starostwo Powiatowe w Cieszynie z tytułu realizacji ww. porozumienia nie przekazywało żadnych środków finansowych dla Miasta Cieszyna.

(dowód: akta kontroli str. 194)

Starostwo nie posiadało informacji na temat stanu oznakowania pionowego i poziomego dróg dla których organem zarządzającym ruchem był Starosta oraz zgodności tego oznakowania z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach²¹. Starosta wyjaśnił, że nie prowadzi statystyki oznakowania, w związku z tym nie jest w stanie określić, jaka jego część spełnia lub nie spełnia warunki ww. rozporządzenia. Stwierdził, że wszystkie zatwierdzenia POR zawierają klauzulę zobowiązującą wnioskodawcę do wykonania oznakowania zgodnie z ww. rozporządzeniem i jest to przestrzegane, a niezależnie od tego, wszystkie przypadki zgłaszane Starostwu o nieprawidłowościach w oznakowaniu poziomym lub pionowym, na bieżąco przekazywane są do zarządców dróg, celem ich natychmiastowego usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 154-158, 590-591)

Starostwo nie posiadało informacji o stanie bezpieczeństwa na podległych mu, w zakresie zarządzania ruchem, drogach.

Starosta wyjaśnił, że dla poprawy bezpieczeństwa na podległych mu drogach podejmował czynności organizacyjno-techniczne takie jak: rozpatrywanie projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu, powołanie Powiatowej Komisji ds. Projektów Organizacji Ruchu Drogowego, prowadzenie wspólnie z Policją kontroli dróg, szybkie reagowanie na przekazywane informacje np. przez uczestników ruchu drogowego.

²¹ Dz. U Nr 220, poz. 2181 ze zm, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych”.

Jako wpływające pośrednio na poprawę bezpieczeństwa wskazywał również: prowadzone inwestycje poprawiające stan infrastruktury drogowej, modernizacje dróg, wymianę oznakowania na znaki nowej generacji, wykonywanie przejść dla pieszych o podwyższonym standardzie w pobliżu szkół, odwadnianie dróg, wspieranie działań profilaktycznych podejmowanych przez Komendę Powiatową Policji w Cieszynie²².

(dowód: akta kontroli str. 157, 593-595)

Z sprawozdań Komendanta Powiatowego Policji w Cieszynie wynikało, że na wszystkich drogach przebiegających przez teren powiatu cieszyńskiego zanotowano w 2011 r. 152 wypadki drogowe (w których zginęło 18 osób, a rannych zostało 177 osób) oraz 1414 kolizji drogowych, a w 2012 r. 147 wypadki drogowe (18 osób zginęło, a 177 doznało obrażeń) oraz 1388 kolizji drogowych.

W latach 2011-2013 (I półrocze) według informacji Wydziału Ruchu Drogowego KPP w Cieszynie²³ na drogach powiatowych odnotowano 51 wypadków (odpowiednio 19, 25 i 7) oraz 851 kolizji (odpowiednio 326, 334 i 191). W wypadkach zginęło łącznie pięć osób, a 52 zostały ranne. W latach 2011 - 2012 jako przyczyny odpowiednio 9 i 15 kolizji drogowych zaistniałych na drogach powiatowych wskazywany był niewłaściwy stan jezdni oraz w odpowiednio jednym i trzech przypadkach nieprawidłowo zabezpieczone roboty drogowe. W żadnym przypadku jako przyczyny kolizji lub wypadków nie wskazywano nieprawidłowej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 551-585)

2.2. Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu oraz prowadzenie ich ewidencji

Na dzień 30 czerwca 2013 r., według danych Referatu Dróg, Starosta zarządzał ruchem na 1257 drogach, z których 932 nie posiadało zatwierdzonej przez Starostę stałej organizacji ruchu. Dane te nie obejmowały dróg gminnych miasta Cieszyna.

Inspektor w Referacie Transportu wyjaśniła, że Starostwo nie prowadzi danych o liczbie dróg gminnych i powiatowych, gdyż zgodnie z art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, numery drogom powiatowym i gminnym nadaje Zarząd Województwa, a ww. dane uzyskała od zarządców dróg.

(dowód: akta kontroli str. 231-233, 590-592)

Starosta wyjaśnił, że organizacja ruchu określona jest dla wszystkich dróg powiatowych i gminnych z tym, że brak jest kompletnych POR oznakowania całych ciągów dróg. Tam gdzie konieczne były zmiany, opracowywane były odcinkowe POR, zawierające inwentaryzację dotychczasowego oznakowania tych dróg. Stwierdził, że inwentaryzacje oznakowania dla pozostałych odcinków dróg (dla których nie zachodziła potrzeba zmian organizacji ruchu), nie były wykonywane, gdyż uznano to za nie konieczne, a przepisy również tego nie nakazywały.

Starostwo posiada dokumentację POR dla fragmentów dróg powiatowych i gminnych, dla których zarządca drogi po 1999 r. wnioskował o zatwierdzenie zmiany w istniejącej organizacji ruchu drogowego lub gdy wykonywał ustalenia zarządzającego ruchem, a także realizując ustalenia komisji bezpieczeństwa ruchu drogowego powołanej przez Starostę.

W okresie objętym kontrolą (do 31 maja 2013 r.) do Starostwa wpłynęło łącznie 169 projektów organizacji ruchu (stałych i czasowych). Z 69 projektów które wpłynęły w 2011 r., 60 zostało zatwierdzonych bez zmian, osiem zatwierdzono z uwagami, a jeden odrzucono. Natomiast w 2012 r. 66 projektów zatwierdzono bez zmian, sześć z uwagami, a jeden

²² Zwaną dalej „KPP w Cieszynie”.

²³ Uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

odrzucono. Do 31 maja 2013 r. spośród 28 złożonych projektów, osiem zostało zatwierdzonych bez zmian, 14 zatwierdzono z uwagami, cztery odesłano do poprawy, a dwa odrzucono.

(dowód: akta kontroli str. 234-279)

Analiza zatwierdzonych w 2012 r. z uwagami sześciu POR, wykazała, że sformułowane uwagi (zgodne z opiniami wydanymi przez KPP w Cieszynie, PZDP i Miejski Zarząd Dróg w Skoczowie), mające na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie stanowiły podstawy do odrzucenia ww. projektów na podstawie § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 370-381)

Starostwo prowadziło w wersji elektronicznej ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu (stałych i czasowych), która zawierała pozycje wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, dotyczące: numeru kolejnego projektu, numeru drogi i jej kilometrażu lub nazwy ulicy, jednostki składającej projekt organizacji ruchu, charakteru organizacji ruchu, daty zatwierdzenia projektu oraz terminu w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu.

W przypadku 60% ujętych w ewidencji w badanym okresie stałych projektów organizacji ruchu nie było wpisanych wymaganych dat wprowadzenia nowej organizacji ruchu, a w przypadku 82% ujętych w ewidencji projektów czasowej organizacji ruchu brak było wymaganego wpisu o przewidywanym terminie przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu.

W jednym przypadku dotyczącym roku 2011, w prowadzonej ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, nie było wprowadzonego zapisu terminu w którym czasowa organizacja ruchu winna być wprowadzona.

(dowód: akta kontroli str. 234-252)

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

W przypadku 17 z 20 losowo wybranych i poddanych analizie projektów stałej organizacji ruchu, zatwierdzonych w latach 2011 – 2012, jednostki je wprowadzające powiadomiły Starostę o rzeczywistym terminie wprowadzenia organizacji, do czego były zobowiązane § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach. Pomimo ujmowania w wydawanych decyzjach o zatwierdzeniu POR informacji, że brak zawiadomienia będzie skutkował utratą ważności zatwierdzonej organizacji ruchu zgodnie z § 12 ust. 4 ww. rozporządzenia, w pozostałych trzech wypadkach Starosta nie wystąpił do zarządców dróg z taką informacją.

W przypadku żadnego z tych 20 zatwierdzonych POR, Starosta nie przeprowadził w terminie 14 dni od wprowadzenia nowej organizacji ruchu, kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu, do czego był zobowiązany § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 382-393)

Starosta w 2011 r. przy udziale przedstawicieli Policji i PZDP przeprowadził trzy²⁴ udokumentowane kontrole oznakowania dróg publicznych. Protokoły z powyższych kontroli zawierały opisy stwierdzonych braków i nieprawidłowości w oznakowaniu dróg, dotyczące głównie uszkodzenia oznakowania pionowego i małej czytelności oznakowania poziomego. Protokoły nie określały jednoznacznie dróg, na których było kontrolowane oznakowanie.

²⁴ W dniu 25 maja 2011 r. w obrębie Rynku w Skoczowie, w dniu 18 lipca 2011 r. oznakowania dróg na terenie gmin: Goleiszów, Ustroń, Wisła, Istebna, Strumień i Drogomyśl, i w dniu 27 lipca 2011 r. kontrolę oznakowania dróg gminnych i powiatowych na terenie gmin Goleiszów i Ustroń.

Starosta wyjaśnił, że kontrolami objęto 16 odcinków 14 dróg powiatowych (o łącznej długości 69,96 km) oraz 12 dróg gminnych (o nieokreślonej długości). W przypadku żadnej z ww. kontroli nie poinformowało odrębnymi pismami zarządców dróg o stwierdzonych brakach i nieprawidłowościach w oznakowaniu ani nie wydawano zaleceń z żądaniem ich usunięcia. Starosta wyjaśnił, że każdy z uczestników kontroli otrzymał stosowny protokół (wysłany faxem oraz pocztą), jak również ustalono, że Policja wystąpi o usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości do zarządców dróg.

(dowód: akta kontroli str. 233, 306-318, 421-428)

W 2012 roku Starosta nie przeprowadził na żadnej z podległych mu dróg powiatowych i gminnych kontroli oznakowania dróg, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach. Naczelnik Wydziału WK wyjaśnił, że podczas przeprowadzanej w tymże roku jednorazowej inwentaryzacji przystanków komunikacyjnych na drogach powiatowych, dokonywano równocześnie przeglądu oznakowania, przy czym nie sporządzano protokołów, przekazując ewentualne uwagi PZDP.

(dowód: akta kontroli str. 233, 280-288)

W 2013 roku przedstawiciele Starostwa przeprowadzili sześć kontroli prawidłowości oznakowania dróg oraz utrzymania znaków drogowych²⁵ na odcinkach lub całej długości 29 dróg powiatowych (o łącznej długości 125,6 km) oraz 8 drogach gminnych (w Dębowcu, Ustroniu, Zebrzydowicach i Skoczowie). Trzy z tych kontroli przeprowadzono przy udziale przedstawicieli Policji. Tylko w przypadku kontroli przeprowadzonych w maju i czerwcu 2013 r. skierowano do PZDP i Urzędu Miejskiego w Skoczowie na podstawie § 12 ust. 6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach wnioski o usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. W pismach nie żądano poinformowania organu o realizacji wniosków. Natomiast w skierowanym po takiej kontroli piśmie do Urzędu Gminy w Dębowcu wymagano usunięcia nieprawidłowości, przywołując jako podstawę prawną obowiązki zarządcy drogi wynikające z art. 20 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 289-305, 421-428)

Badanie 20 losowo wybranych dróg powiatowych w zakresie wypełniania przez Starostę obowiązku kontroli stanu ich oznakowania, wynikającego z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, wykazało, że w 2011 r. kontrolą objęto sześć dróg, w 2012 r. żadnej, a w 2013 r. (I półrocze) 11 dróg. Inspektor w Referacie Transportu wyjaśniła, że żadna z ww. dróg nie była poddana takiej kontroli również w 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 358-363)

Zagadnienia związane z zarządzaniem ruchem na drogach nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych prowadzonych w Starostwie w latach 2011-2013 (do dnia 30 maja 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 158)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło od mieszkańców i przedsiębiorców sześć pism w sprawie oznakowania dróg powiatowych. Starosta wyjaśnił, że z uwagi na ich przedmiot, sprawy zostały przekazane do PZDP, który za pośrednictwem Starostwa udzielił stronom odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 597-608)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁵ 4, 6 i 7 marca 2013 r., 28 maja 2013 r., 20 i 21 czerwca 2013 r.

1. Starosta nie sprawował obowiązku zarządzania ruchem na drogach publicznych (gminnych i powiatowych) w Mieście Cieszyn, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym²⁶. Przyczyną powyższego było niezasadne uznanie przez Starostę za obowiązujące Porozumienia z 21 czerwca 1995 r. podpisanego pomiędzy Wojewodą Bielskim i Zarządem Miasta Cieszyn, w sprawie przekazania Zarządowi Miasta działań i czynności w zakresie zarządzania ruchem na drogach tego miasta. Uznanie tego porozumienia za wiążące miało miejsce pomimo utraty mocy obowiązującej przepisów na podstawie których zostało ono zawarte²⁷ oraz wejścia w życie nowych unormowań prawnych, w szczególności przepisów zmieniających ustawę Prawo o ruchu drogowym, regulujących odmiennie od wcześniej obowiązujących przepisów, prawa i obowiązki w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych. W konsekwencji tych zmian Wojewoda przestał być organem zarządzającym ruchem na drogach publicznych, a w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych organem zarządzającym ruchem stał się Starosta.

Starosta wyjaśnił, że obowiązywanie ww. porozumienia, uwzględniając posiadaną opinię prawną, zostało potwierdzone przez Zarząd Powiatu Cieszyńskiego na posiedzeniu w dniu 28 lutego 2001 r. W jego ocenie od tego czasu nie zaistniały przesłanki do zmiany uznanego przez obie strony za właściwy stanu prawnego, w związku z czym w okresie objętym kontrolą Burmistrz Miasta Cieszyna nadal realizuje zadania zarządzania ruchem na drogach znajdujących się na obszarze miasta.

(dowód: akta kontroli str. 75-76, 410, 544-550)

NIK nie podziela stanowiska Starosty, wskazując m.in., że w obowiązujących przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym, ustawodawca nie zawarł żadnego upoważnienia dla organu zarządzającego ruchem, którym jest Starosta, do przekazania przynależnych mu kompetencji i obowiązków innemu podmiotowi prawnemu.

2. Starosta będący organem zarządzającym ruchem na drogach gminnych i powiatowych powiatu cieszyńskiego, nie realizował, określonego w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, obowiązku przeprowadzania na tych drogach, co najmniej raz na 6 miesięcy, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. W 2011 r. ww. kontrole przeprowadzono tylko jeden raz na 14 drogach powiatowych i 12 drogach gminnych (tj. na ok. 2 % ogólnej liczby dróg podległych Starości), w 2012 r. nie zostały one przeprowadzone na żadnej z dróg, a w I połowie 2013 r. (do 20 czerwca) wykonano je na 26 drogach powiatowych (ok. 2,1%). Jak wykazały badania próby losowo wybranych 20 dróg powiatowych na siedmiu drogach (35%) kontrole oznakowania nie były przeprowadzane od 2010 r., a tylko na czterech z nich, w 2,5 rocznym okresie, wymagane kontrole oznakowania miały miejsce dwukrotnie.

Starosta wyjaśnił, że powodem niewypełniania ww. obowiązku były ograniczone możliwości organizacyjno-techniczne. Stwierdził, że mając na uwadze potrzebę

²⁶ W myśl przywołanej ustawy starosta funkcje organu zarządzającego ruchem sprawuje od stycznia 1999 r.

²⁷ Ustawa z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U Nr 11 poz. 41 z 1992 r. ze zm.), która została uchylona z dniem 30 czerwca 1999 r.; Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie zarządzania ruchem na drogach z dnia 12 listopada 1992 r. (Dz. U Nr 97 poz. 485 ze zm.), które zostało uchylone z dniem 2 lipca 1999 r.; ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U Nr 21 poz. 123 ze zm.), która została uchylona z dniem 1 stycznia 1999 r.

poprawy sytuacji, od stycznia 2013 r. zatrudniono dodatkowo w pełnym wymiarze czasu pracy specjalistę do zarządzania ruchem. Wyjaśnił również, że na drogach powiatu cieszyńskiego miały miejsce kontrole nieformalne, wynikające z bieżących potrzeb i przemieszczania się drogami powiatu, które nie były protokolowane, a ewentualne uwagi przekazywano zarządom telefonicznie lub w trakcie spotkań.

(dowód: akta kontroli str. 233, 358-363, 548)

3. Starosta nie przeprowadzał kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z wdrożenia zatwierdzonego POR, którą winien przeprowadzać w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia nowej organizacji ruchu. Brak ww. kontroli stwierdzono we wszystkich 20 skontrolowanych sprawach wdrażania stałych organizacji ruchu, wybranych losowo spośród 73 takich spraw, zatwierdzonych przez Starostę w latach 2011 – 2012. Zaniechanie to stanowiło naruszenie przepisów § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach.

Starosta wyjaśnił, że kontrole zmian w organizacji ruchu wykonywane były doraźnie przez Naczelnika WK (bez sporządzania protokołów kontroli), a w przypadku niewielkich zmian wprowadzanych na drogach powiatowych, kontrole takie były wykonywane przez pracowników PZDP. Stwierdził, że w przypadku pięciu zrealizowanych w badanym okresie na drogach powiatowych dużych inwestycji²⁸ odbyły się odbiory komisyjne oznakowania z udziałem m.in. Naczelnika WK, zarządu drogi, Policji i wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 382-393, 544-548)

4. Naruszając przepisy § 9 ust. 2 pkt. 7 i 8 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, w ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu prowadzonej przez Referat Transportu, nie wpisywano rzeczywistych terminów wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu oraz przewidywanych terminów przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu. Braki takich wpisów stwierdzono odpowiednio dla: 87 z 140 projektów zatwierdzonych w latach 2011-2012 oraz w przypadku 56 z 68 projektów czasowych zmian organizacji ruchu zatwierdzonych w ww. latach, dla których termin, w którym powinny zostać wprowadzone, upłynął 31 maja 2013 r. Odpowiedzialna za prowadzenie ewidencji Inspektor w Referacie Transportu wyjaśniła, że wynika to z braku określenia ww. terminów przez jednostkę składającą projekt do zatwierdzenia, a także z nieprzekazywania Staroście przez inwestorów lub zarządców dróg ustalanych w późniejszym okresie rzeczywistych terminów ich wdrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 234-252, 396-399)

5. W przypadku trzech²⁹ z 20 zbadanych, zatwierdzonych POR, Starosta nie podjął działań zgodnie z § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach i nie poinformował zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonych organizacji ruchu, pomimo że, jednostki ją wprowadzające nie zawiadomiły organu, zgodnie z § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym o terminie jej wprowadzenia. Termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu określa organ zarządzający ruchem.

Ustalono, że na pismach zatwierdzających wspomniane trzy POR, były odrębne adnotacje o telefonicznym ustaleniu terminu wprowadzenia organizacji ruchu. Inspektor

²⁸ Przebudowa dróg powiatowych nr: 2643 S w Istebnej, 2642 S ul. Cieszyńska i 2642 S ul. Bielska w Skoczowie, 2627 S ul. Główna w Pruchnej, 2602 S ul. Wyzwolenia w Brennej.

²⁹ Miejski Zarząd Dróg w Skoczowie – pismo znak WKT.7121.81.2012 z dnia 6.11.2012 r., Powiatowy Zarząd Dróg Publicznych w Cieszynie – pismo WKT.7121.82.2012 z dnia 7.11.2012 r. oraz Urząd Miasta Ustroń – pismo WKT.7121.32.2011 z dnia 19.05.2011 r.

w Referacie Transportu wyjaśniła, że ww. dane uzyskała od zarządców dróg po wprowadzeniu nowych organizacji ruchu. Wyjaśniła, że w jej ocenie zmiany organizacji ruchu nie mogą być wprowadzane i wycofywane tylko dlatego, że nie dopełniono wymogu zgłoszenia. W jej opinii niedopełnienie obowiązku zawiadomienia nie jest wystarczającym uzasadnieniem do wycofywania znaków drogowych, tym bardziej, że ich wykonanie jest możliwe do potwierdzenia w innej formie niż pisemna.

(dowód: akta kontroli str. 382-393, 400-402)

6. W prowadzonej przez Referat Transportu ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu w przypadku jednej zatwierdzonej w 2011 r. czasowej organizacji ruchu (spośród 36zbadanych) brak było terminu, w którym powinna ona zostać wprowadzona, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Odpowiedzialna Inspektor wyjaśniła, że brakująca pozycja została w trakcie kontroli uzupełniona.

(dowód: akta kontroli str. 234-252, 396-399)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Starostwa w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. **Podjęcie przez Starostę realizacji obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych znajdujących się w mieście Cieszyn.**
2. **Przeprowadzenie co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania na podległych Staroście drogach znaków drogowych, urządzeń i sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego, wymaganych rozporządzeniem w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach.**
3. **Przeprowadzenie w terminie 14 dni od wprowadzenia zatwierdzonych organizacji ruchu, kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu, wymaganych rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach**
4. **Podjęcie działań zapewniających prawidłowe prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, a także egzekwowanie od wnioskodawców składających projekty organizacji ruchu do zatwierdzenia przedstawiania wymaganych danych o planowanych terminach ich wdrażania oraz zawiadomień o terminach faktycznych ich wdrażania.**
5. **Zapewnienie skutecznej kontroli zarządczej realizacji przez komórki i pracowników powierzonych im zadań dotyczących zarządzania ruchem na podległych Staroście drogach publicznych.**

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

Dyrektor

Kontroler
Janina Balas
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....

Piotr Miklis