



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-05-10/2013  
P/13/145

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Kontrolę przeprowadził na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK <sup>1</sup> Wiesław Pietrzyk, upoważnienie do kontroli nr 85121 z dnia 19 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Częstochowie <sup>2</sup> , ul. Jana III Sobieskiego 9, 42-200 Częstochowa, regon 151398758
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Kwapisz, Starosta Częstochowski (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>3</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2011-2013 (I półrocze).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- nierealizowanie przez Starostę obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach gminnych i powiatowych, nałożonych ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>4</sup> oraz przepisami wykonawczymi do tej ustawy,
- powierzenie, z naruszeniem przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzenia z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>5</sup>, Powiatowemu Zarządowi Dróg w Częstochowie<sup>6</sup> oraz Dyrektorowi tej jednostki obowiązków i kompetencji organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych,
- niezapewnienie skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej działalności PZD, w zakresie realizacji przez tą jednostkę powierzonych jej zadań zarządu dróg.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Zwane dalej „Starostwem”.

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

<sup>4</sup> Dz. U. z 2012 poz.1137 ze zm., dalej zwana ustawą Prawo o ruchu drogowym.

<sup>5</sup> Dz. U Nr 177, poz.1729, dalej zwane rozporządzeniem w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach.

<sup>6</sup> Zwany dalej „PZD”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Warunki do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg.

##### 1.1. Wewnętrzne uregulowania spraw objętych kontrolą.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą regulaminy organizacyjne Starostwa<sup>7</sup> nie nakładały na żadną komórkę organizacyjną zadań zarządzania siecią powiatowych dróg publicznych oraz zadań związanych z zarządzaniem ruchem na drogach powiatowych i gminnych Powiatu Częstochowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 5-24, 50 -61)

Określone w ustawie o drogach publicznych zadania zarządzania drogami powiatowymi wykonywała jednostka budżetowa PZD, utworzona uchwałą Rady Powiatu<sup>8</sup> w celu wykonywania zadań Powiatu w zakresie zarządzania siecią dróg.

Rada Powiatu uchwałą z 25 kwietnia 2013 r.<sup>9</sup> zmieniła uchwalony w 2006 r.<sup>10</sup> statut PZD, ustalając m.in. że zakres działania tej jednostki - oprócz zadań zarządu drogi - obejmuje również realizację zadań wynikających z umów, porozumień i uchwał organów Powiatu Częstochowskiego. Nadto Rada poszerzyła statutowy zakres zadań PZD ustalając, że należą do nich również m.in. zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych, oraz wydawanie zezwoleń na organizację imprez na drogach. Wspomniane wyżej zadania zgodnie z ustawą Prawo o ruchu drogowym należały do zadań Starosty jako organu zarządzającego ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 25-34)

W wyniku dokonanych zmian statutu, zakres działania zarządu dróg (PZD), obejmował również zadania niewynikające z ustawy o drogach publicznych i nie należące do zarządcy dróg, a tym samym i zarządu drogi.

Zarząd Powiatu w dniu 10 kwietnia 2013 r. zatwierdził zmiany obowiązującego od 1999 r.<sup>11</sup> regulaminu organizacyjnego PZD, uwzględniające m.in. nowe zadania jednostki, tożsame z ujętymi w zmienionym statucie.

(dowód: akta kontroli str. 29-42)

W dniu 11 lipca 2007 r. Starosta na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 marca 1999 r. o samorządzie powiatowym<sup>12</sup> w związku z art. 10 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, upoważnił pisemnie osobę, pełniącą wówczas obowiązki Dyrektora PZD<sup>13</sup>, do wykonywania w jego imieniu czynności związanych z zarządzaniem ruchem na drogach powiatowych i gminnych oraz do wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych. Przedmiotowe upoważnienie do czerwca 2013 r. nie zostało zmienione.

(dowód: akta kontroli str. 49)

##### 1.2. Opracowane i wdrożone procedury realizacji zadań objętych kontrolą

W Starostwie nie były ustalone procedury realizacji zadań zarządcy drogi oraz wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem. Starosta wyjaśnił, że procedury nie zostały ustalone, ponieważ realizacja tych zadań w badanym okresie była przedmiotem działalności PZD.

(dowód: akta kontroli str. 42-47)

<sup>7</sup> Uchwalone uchwałami Rady Powiatu Nr VI/46/2007 z dnia 28 lutego 2007 r. i Nr XIX/150/2013 z dnia 14 lutego 2013 r.

<sup>8</sup> PZD został utworzony uchwałą Rady Powiatu Nr 15/IV/99 z dnia 26 stycznia 1999 r.

<sup>9</sup> Uchwały Rady Powiatu nr XXI/164/2013 z 25 kwietnia 2013 r.

<sup>10</sup> Uchwała Rady Powiatu Nr XXXVI/365/2006 z 27 lipca 2006 r.

<sup>11</sup> Uchwała Zarządu Powiatu Nr 3/99 z 8 lutego 1999 r. Zmiany do regulaminu organizacyjnego PZD w zakresie objętym kontrolą NIK wprowadzone zostały uchwałą Zarządu Powiatu Nr 432/2013 z dnia 10 kwietnia 2013 r.

<sup>12</sup> Dz. U z 2013 r. poz. 595 ze zm.

<sup>13</sup> Od dnia 1 lipca 2011 r. powołaną uchwałą Zarządu Powiatu nr 0063/1/101/11 z dnia 29 czerwca 2011 r. na stanowisko Dyrektora PZD

### **1.3. Przygotowanie pracowników do realizacji zadań objętych kontrolą**

Pracownikom Starostwa nie powierzono żadnych obowiązków związanych z zadaniami zarządcy drogi oraz zadaniami organu zarządzającego ruchem na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 42-47)

Zarządzeniami z 20 grudnia 2010 r., 31 sierpnia 2012 r. i 10 kwietnia 2013 r. wydanymi w sprawie sprawowania nadzoru przez Członków Zarządu, Sekretarza i Skarbnika Powiatu nad działalnością jednostek organizacyjnych, Starosta ustalił, że nadzór nad działalnością PZD w Częstochowie sprawował będzie osobiście.

(dowód: akta kontroli str. 227-236)

Starosta wyjaśnił, że sprawował nadzór nad PZD poprzez udział Dyrektora PZD w pracach Zarządu Powiatu, wówczas gdy była omawiana realizacja zadań przez tą jednostkę i składane były wyjaśnienia.

(dowód: akta kontroli str. 71-73)

### **1.4. Dane o sieci zarządzanych dróg publicznych**

Według informacji PZD, na koniec grudnia 2012 r. długość powiatowych dróg publicznych wynosiła 577,9 km, w tym o nawierzchni twardej 543,8 km.

(dowód: akta kontroli str. 133-141)

Na podstawie porozumień zawartych w 2009 i 2012 r. przez Zarząd Powiatu z Zarządem Województwa Śląskiego<sup>14</sup>, Powiat przejął obowiązki letniego i zimowego utrzymania 141,1 km dróg wojewódzkich. Przejmujący był m.in. zobowiązany do utrzymania oznakowania pionowego i poziomego dróg.

Wynikające z porozumienia zadanie utrzymania dróg wojewódzkich wykonywał PZD, w którego statucie i regulaminie organizacyjnym, do kwietnia 2013 r., nie było postanowień określających realizację takiego zadania.

Starosta wyjaśnił, że przekazanie ww. zadania PZD nastąpiło na podstawie uchwały Rady Powiatu z 22 września 1999 r. w sprawie przejęcia przez Powiat Częstochowski od Województwa Śląskiego zadania letniego i zimowego utrzymania dróg wojewódzkich przebiegających przez teren Powiatu<sup>15</sup>.

NIK zwraca uwagę, że ww. uchwała Rady Powiatu nie zawierała postanowień dotyczących przekazania zadania letniego i zimowego utrzymania dróg wojewódzkich PZD. W załączonym do tej uchwały stanowisku, Rada Powiatu stwierdziła jedynie, że PZD, jako jednostka organizacyjna utworzona do wykonywania zarządu drogami powiatowymi, posiadała warunki techniczne i organizacyjne do wykonywania tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 66-70, 142-160)

### **1.5. Zabezpieczenie środków na utrzymanie zarządzanych dróg i ich oznakowania**

W latach 2011 - 2012 wydatki Powiatu na drogi, wynoszące odpowiednio 54.168 tys. zł i 31.498 tys. zł, stanowiły 99,5 % i 99,7 % planowanych. Kwoty wydatkowano odpowiednio na: budowę i przebudowę dróg w wys. 48. 648 tys. zł i 26.228 tys. zł, remonty dróg w wys. 3.636 tys. zł i 3.292 tys. zł oraz ich bieżące utrzymanie w wysokości 1.092 tys. zł i 1.978 tys. zł. W I połowie 2013 r. poniesiono wydatki na drogi w wysokości 1.516 tys. zł

<sup>14</sup> Porozumienie nr 107/KT/2008 z 15 czerwca 2009 r. ( aneks nr 1 z 10 lutego 2010 r., aneks nr 2 z 8 marca 2011 r., aneks nr 3 z 28 lutego 2012 r.) oraz porozumienie nr 65/KT/2012 z 5 lipca 2012 r.(aneks nr 1 z 11 grudnia 2012 r., aneks nr 2 z 18 marca 2013 r.)

<sup>15</sup> Uchwała Rady Powiatu Nr 69/XII/99 z 22 września 1999 r. w sprawie zajęcia stanowiska w kwestii przyjęcia przez Powiat zadań z zakresu utrzymania dróg wojewódzkich.

(stanowiące 5,6 % zaawansowania planu rocznego), w tym na budowę i przebudowę dróg 18 tys. zł (0,1% planu rocznego), na remonty dróg 170 tys. zł (12,2 % planu rocznego) i na bieżące utrzymanie 1.328 tys. zł (55,3% planu rocznego).

Starostwo nie dysponowało informacjami o ponoszonych w badanych latach wydatkach na zakupy, remonty i bieżące utrzymanie oznakowania dróg, gdyż szczegółowe dane dotyczące ponoszonych wydatków prowadzone było w PZD.

(dowód: akta kontroli str. 102-119)

Starosta wyjaśnił, że ponoszone w badanych latach nakłady na zakupy oznakowania oraz na jego remonty i bieżące utrzymanie nie zapewniały pełnej realizacji potrzeb w tym zakresie. Stwierdził, że oznakowanie dróg powiatowych realizowane było zgodnie z możliwościami Powiatu w ramach bieżącego utrzymania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 66, 68)

W latach 2011-2013 (I półrocze) na drogach powiatowych zrealizowanych zostało dziewięć zadań o łącznej wartości 37 640 tys. zł (w tym 23.131 tys. zł zewnętrznych środków finansowych), dotyczących przebudowy lub remontu dróg, obejmujących również działania w zakresie poprawy organizacji ruchu i oznakowania dróg. Z udziałem środków Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych zrealizowano pięć zadań<sup>16</sup>, z udziałem środków rezerwy drogowej subwencji ogólnej dla powiatów i województw Ministerstwa Infrastruktury jedno zadanie<sup>17</sup> oraz z udziałem środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego trzy zadania<sup>18</sup>.

Za rzeczową realizację wszystkich tych zadań, a w sześciu przypadkach również za ich finansowe rozliczenie odpowiadał PZD.

(dowód: akta kontroli str. 120)

### **1.6. Kontrola zarządcza działań związanych z oznakowaniem dróg**

Starosta zarządzeniami z 13 września 2010 r.<sup>19</sup> i 7 maja 2012 r.<sup>20</sup> ustalił regulamin kontroli zarządczej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych Powiatu oraz powołał Zespół ds. Kontroli Zarządczej. Zgodnie z § 23 regulaminu koordynację kontroli zarządczej sprawował Sekretarz Powiatu, a bezpośredni nadzór nad jej funkcjonowaniem należał do Starosty. W § 28 i § 29 ww. regulaminu określono zasady przeprowadzenia kontroli zarządczej instytucjonalnej w jednostkach organizacyjnych powiatu, ustalając m.in. że może być ona prowadzona jako kompleksowa lub problemowa (realizowana zgodnie z zatwierdzonym planem kontroli) oraz jako doraźna (w zależności od zaistniałych potrzeb na podstawie odrębnych zarządzeń Starosty) i sprawdzająca.

(dowód: akta kontroli str. 75-95)

Realizacja przez PZD zadań związanych z przedmiotem kontroli NIK nie była w latach 2011-2013 (I półrocze) przedmiotem przeprowadzanych przez Starostwo kontroli instytucjonalnych. Również w planach audytu wewnętrznego Starostwa zadania takiego nie zakładano.

(dowód: akta kontroli str. 96-101)

Ustalone  
nieprawidłowości

<sup>16</sup> W 2011 r. zadania przebudowy dróg powiatowych Nr 1066 S (o wartości 4 111 tys. zł, dotacja 2 056 tys. zł) i Nr 1054 S (o wartości 4 283 tys. zł, dotacja 2 141 tys. zł), a w latach 2012-2013 r. Nr 1066 S (o wartości 3.263 tys. zł, dotacja 967 tys. zł), Nr 1029 S (o wartości 2.227 tys. zł dotacja 1.117 tys. zł) i Nr 1025 S (o wartości 1.689 tys. zł dotacja 836 tys. zł).

<sup>17</sup> W 2012 r. odbudowę mostu przez rzekę Wiercicę w ciągu drogi powiatowej nr 1014 S wraz z odcinkiem dojazdowym tej drogi (o wartości 912 tys. zł, dotacja 392 tys. zł).

<sup>18</sup> W latach 2010-2011 zadania: przebudowy DP 1025 S (o wartości 4.535 tys. zł, dotacja 3.200 tys. zł), przebudowy ciągu komunikacyjnego na odcinku Wygoda – Blachownia (o wartości 5.362 tys. zł, dotacja 3.158 tys. zł), poprawa stanu dróg kluczowych do poprawy stanu gospodarki Subregionu Północnego - Myszków (o wartości 11.258 tys. zł, dotacja 9.264 tys. zł).

<sup>19</sup> Zarządzenie Starosty Nr 26/2010 z 13 września 2010 r.

<sup>20</sup> Zarządzenie Starosty Nr 10/2012 z 7 maja 2012 r.

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

1. Nałożenie przez Starostę na PZD od 2007 r. obowiązku realizacji zadań zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych Powiatu Częstochowskiego oraz upoważnienie osoby pełniącej obowiązki Dyrektora PZD do wykonywania w imieniu Starosty czynności związanych z zarządzaniem ruchem na drogach powiatowych i gminnych, a także do wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych. Nadto ustalono, iż w kwietniu 2013 r. Rada Powiatu, a następnie Zarząd Powiatu dokonali odpowiednio zmian statutu oraz regulaminu organizacyjnego PZD, w wyniku, których przypisano tej jednostce m.in. obowiązki i uprawnienia należące, zgodnie z ustawą Prawo o ruchu drogowym, do wyłącznych kompetencji Starosty jako organu zarządzającego ruchem. PZD powierzono bowiem obowiązek wykonywania zadań dotyczących: zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych (art. 10. ust. 5 ww. ustawy) i wydawania zezwoleń na organizację imprez na drogach (65 b ust. 1 ww. ustawy). Powyższe zadania zostały przekazane do PZD, pomimo, iż ustawa Prawo o ruchu drogowym jak i rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach (określające m.in. w § 3 ust.1 zadania starosty jako zarządzającego ruchem) nie przewidują możliwości cedowania kompetencji przynależnych wyłącznie organowi zarządzającemu ruchem na zarząd dróg.

(dowód: akta kontroli str. 26-46)

Starosta wyjaśniał, że zadania dotyczące zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych były do 2007 r. przewidziane regulaminem organizacyjnym Starostwa z 1999 r. (§ 28 pkt 51) do realizacji przez Wydział Komunikacji, przy czym w kolejnym regulaminie organizacyjnym Starostwa (z 2007 r.) zadania te zostały skreślone i przekazane do PZD. Powyższa zmiana nie została formalnie wprowadzona do statutu i regulaminu organizacyjnego PZD. Przedmiotowe zadanie zostało ostatecznie zapisane, jako zadanie PZD w statucie oraz w regulaminie organizacyjnym jednostki uchwalonymi w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-47, 49-62, 66-68, 71-74)

2. Starosta nie wykonywał skutecznego i efektywnego nadzoru nad działalnością PZD. Pomimo wprowadzenia przez Starostę procedur, wskazujących na podjęcie działań w celu stworzenia systemu kontroli zarządczej, system ten, w zakresie spraw objętych kontrolą NIK w badanym okresie, okazał się być niewłaściwie wykorzystywany, a podejmowane w oparciu o niego działania niewystarczające, co mogło być jedną z przyczyn stwierdzonych w kontrolowanym zakresie nieprawidłowości. W ocenie NIK, konsekwencją powyższego był brak wiedzy Starosty o stanie sieci dróg gminnych i powiatowych dla których był organem zarządzającym ruchem, w tym o zgodności stosowanego na tych drogach oznakowania z obowiązującymi przepisami. 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 publicznych<sup>21</sup>, do obowiązków starosty.

Starosta wyjaśnił, że uniknięcie braku skuteczności nadzoru nad PZD byłoby możliwe jedynie w przypadku zatrudnienia w Starostwie odpowiednio wyspecjalizowanych pracowników. Stwierdził, że powyższe nie było możliwe zarówno ze względów finansowych, jaki i możliwości pozyskania osób ze specjalistycznym wykształceniem i doświadczeniem. Stwierdził również, że w ramach swoich możliwości sprawował

---

<sup>21</sup> Dz. U z 2013 r., poz. 885 ze zm.

nadzór nad PZD poprzez udział Dyrektora PZD w pracach Zarządu Powiatu wówczas, gdy była omawiana realizacja zadań PZD i składane były wyjaśnienia. Starosta wyjaśnił, że na bieżąco uczestniczył w rozwiązywaniu spraw związanych z zarządzaniem drogami i ruchem drogowym oraz, że dotychczas przeprowadzone kontrole przez inne organy nie wykazały znaczących uchybień w tym zakresie, a wydane przez nie zalecenia były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 43, 47, 71-74)

#### Ocena cząstkowa

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

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

### 2.1. Stan oznakowania podległych organowi dróg

Opis stanu faktycznego

Starosta nie posiadał danych o długości dróg gminnych i powiatowych, dla których jest organem zarządzającym ruchem. Według danych PZD na koniec 2012 r. długość tych dróg wynosiła 1.819,1 km, w tym 577,9 km stanowiły drogi powiatowe i 1.241,1 km drogi gminne.

(dowód: akta kontroli str. 66-68, 133-147, 238-256)

Starosta nie posiadał danych o zgodności stosowanego na drogach gminnych oznakowania z obowiązującymi przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>22</sup>.

Starosta wyjaśnił, że w przypadku dróg powiatowych 80% oznakowania pionowego spełnia warunki określone obowiązującymi przepisami oraz, że wymagane oznakowanie poziome posiada około 20% tych dróg. Stwierdził, że utrzymanie oznakowania na drogach powiatowych realizowane jest sukcesywnie w miarę możliwości finansowych PZD, a kompleksowe oznakowanie pionowe i poziome jest wprowadzone głównie na drogach przebudowanych na podstawie zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 46, 48)

W Starostwie nie gromadzono informacji o stanie bezpieczeństwa na drogach podległych Staroście w zakresie zarządzania ruchem. Nie odnotowano też interwencji dotyczących szczególnie niebezpiecznych miejsc lub odcinków dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 66-68)

### 2.2. Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu oraz prowadzenie ich ewidencji

Starosta nie rozpatrywał i nie zatwierdzał projektów organizacji ruchu oraz nie prowadził ewidencji zatwierdzonych organizacji ruchu. Czynności te realizował w imieniu Starosty Dyktor PZD na podstawie udzielonego mu pisemnego upoważnienia.

Według danych PZD zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu, obejmujące całą długość dróg lub ich odcinki, posiadało 17,8 % (103 km) spośród 577,9 km zarządzanych dróg powiatowych.

Starosta wyjaśnił, że zatwierdzone stałe organizacje ruchu mają tylko drogi powiatowe nowe lub przebudowane, a organizacja ruchu na pozostałych jest ustalana na podstawie planów liniowych przekazanych w 1999 r. przez poprzedniego administratora tych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 47)

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm., zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków drogowych”.

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

W badanym okresie Starosta na drogach powiatowych i gminnych, dla których był organem zarządzającym ruchem, nie przeprowadzał kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z zatwierdzonych stałych projektów organizacji ruchu, w terminie 14 dni od daty ich wdrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 47)

Starosta nie przeprowadzał również, co najmniej raz na 6 miesięcy, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach powiatowych i gminnych, dla których był organem zarządzającym ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 43-49, 63-64)

Zagadnienia związane z zarządzaniem ruchem na drogach nie były przedmiotem przeprowadzanych w latach 2011-2013 (I półrocze) w Starostwie kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 121-132)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Starosta będący, zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, organem zarządzającym ruchem na drogach powiatowych i gminnych Powiatu Częstochowskiego, nie wypełniał obowiązków ustalonych przepisami § 3 ust. 1 pkt 1 - 6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Starosta m.in.: nie zatwierdzał organizacji ruchu na podległych mu drogach na podstawie złożonych projektów i nie przechowywał projektów organizacji ruchu oraz nie prowadził ich ewidencji. Nie wykonywał również określonego przepisami § 3 ust. 1 pkt 7 obowiązku kontroli na podległych mu drogach prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu. Starosta bowiem nie kontrolował wykonania zadań technicznych wynikających z wdrażania na drogach mu podległych nowych lub zmienionych projektów organizacji ruchu o charakterze stałym, pomimo takiego obowiązku określonego w § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia. Nie dokonywał również okresowych (co najmniej raz na 6 miesięcy) kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na podległych mu drogach, do czego był zobowiązany na podstawie § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia.

Starosta wyjaśnił, że wszystkie te obowiązki wykonywał PZD. Stwierdził, że kontrole oznakowania i organizacji ruchu PZD przeprowadzał na bieżąco w ramach utrzymania dróg za pośrednictwem obwodów drogowych. Wyjaśnił także, że kontrole okresowe wymagane § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, nie były przez PZD przeprowadzane raz na 6 miesięcy tylko na bieżąco podczas objazdów dróg. W ocenie Starosty z uwagi na powierzenie zadań zarządzania ruchem na drogach PZD, realizacja takich kontroli w Starostwie byłaby dublowaniem administracji oraz kosztów jej funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 47, 63-64, 72-73))

NIK nie podziela stanowiska Starosty. W przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym, ustawodawca nie zawarł bowiem żadnego upoważnienia dla organu zarządzającego ruchem, do przekazania przynależnych mu kompetencji i obowiązków innemu podmiotowi prawnemu. Wskazać należy również, że ustawodawca tylko w niektórych przypadkach, wyszczególnionych m.in. w § 4 ust. 3 pkt 1; § 7 ust. 2 pkt. 4; § 10 ust.1 pkt 2 i § 11 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, dopuścił do realizacji przez zarząd drogi określonych czynności związanych z zarządzaniem ruchem na drogach.

NIK zwraca również uwagę, że w wyniku działań Starosty związanych z przekazaniem PZD zadań zarządzania ruchem na drogach gminnych i powiatowych, doszło w przypadku tych ostatnich dróg, do niezasadnionego skoncentrowania obowiązków, kompetencji i uprawnień kontrolnych w PZD. Kierownictwo tej jednostki, będąc odpowiedzialnym za zarządzanie siecią dróg powiatowych, w tym za ich właściwe oznakowanie, posiadało równocześnie wszelkie uprawnienia do dokonywania zmian w organizacji ruchu na zarządzanych drogach, ich zatwierdzania oraz kontrolowania ich stosowania, co sprzyjać mogło występowaniu stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości, mogących wpływać na obniżenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ocenie NIK, stwierdzony stan skoncentrowania wielu uprawnień w rękach jednego urzędnika, może sprzyjać również wystąpieniu mechanizmów korupcyjnych.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nadzór Starosty, jako organu zarządzającego ruchem nad stanem oznakowania podległych mu dróg.

## 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 działań w celu zapewnienia realizacji przez Starostę ustawowego obowiązku zarządzania ruchem na podległych mu drogach powiatowych i gminnych Powiatu Częstochowskiego, w zakresie określonym przepisami rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.**
- 2. Zapewnienie stosowania przyjętych rozwiązań kontroli zarządczej w sposób umożliwiający prawidłowe wykonywanie zadań zarządcy drogi, w tym wzmoczenie nadzoru wobec PZD, dotyczących realizacji przez tę jednostkę zadań w zakresie zarządzania siecią dróg powiatowych.**

## 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 30 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.

Kontroler  
**Wiesław Pietrzyk**  
**St. inspektor kontroli państwowej**

.....

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach

**Dyrektor**

**Piotr Miklis**