



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.003.01.2021

Pan
Piotr Handwerker
Dyrektor
Miejskiego Zarządu Ulic i Mostów w Katowicach
ul. Kantorówny 2a
40-381 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienne zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.108.2021
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 20 lipca 2021 r.

P/21/076 Dochodzenie przez jednostki samorządu terytorialnego należności w związku
ze zniszczeniami infrastruktury drogowej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach ¹ , 40-381 Katowice, ul. Kantorówny 2a
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Handwerker, Dyrektor MZUiM, od 1 stycznia 2005 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Odtwarzanie uszkodzonej i zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych miejskiej infrastruktury drogowej.2. Dochodzenie od sprawców zdarzeń drogowych należności w związku z uszkodzeniami i zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2020. Kontrolą mogą być również objęte dokumenty wytworzone wcześniej lub później, niezbędne do realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Hulboj, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/32/2021 z 10 lutego 2021 r.2. Lucyna Mol, Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/33/2021 z 10 lutego 2021 r.

(akta kontroli str.1 – 3)

¹ Dalej: MZUiM lub Zarząd.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność MZUiM w zakresie dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego należności w związku ze zniszczeniami infrastruktury drogowej.

O wydaniu powyższej oceny zdecydowała negatywna ocena w obszarze realizacji zadań związanych z dochodzeniem należności od sprawców zdarzeń drogowych w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej, którą uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości.

MZUiM identyfikował uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku własnych działań – dokonując objazdów dróg miejskich oraz poprzez pozyskiwanie takich informacji z Komendy Miejskiej Policji⁴ w Katowicach i ze Staży Miejskiej. Na próbie 40 uszkodzeń miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych stwierdzono, że uszkodzenia zostały usunięte w terminie do ośmiu dni (bariery ochronne, separatory, słupki blokujące), a urządzenia sygnalizacji świetlnej - w dniu zdarzenia lub w dniu następnym. Zniszczone znaki drogowe odtwarzano po upływie od jednego do sześciu dni od dnia zdarzenia. Jednakże data naprawy 14 zniszczeń infrastruktury drogowej nie została odnotowana. MZUiM podejmował działania w celu ustalenia sprawców zniszczeń obiektów infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych oraz występował do ubezpieczycieli sprawców tych zniszczeń z roszczeniami z tytułu poniesionych kosztów naprawy. Za nieprawidłowość uznano nienaprawienie trzech obiektów infrastruktury drogowej – dwóch latarni i bariery ochronnej. NIK za nieprawidłowość uznała również doprowadzenie do powstania ryzyka przedawnienia jednego roszczenia w wysokości 4,5 tys. zł z tytułu należności za zniszczoną sygnalizację świetlną oraz niepodjęcie działań w celu ustalenia dwóch sprawców uszkodzenia miejskiej infrastruktury drogowej, których łączny koszt naprawy wyniósł 12,4 tys. zł.

NIK także negatywnie oceniła brak działania MZUiM w pięciu sprawach, w których pomimo posiadania informacji o sprawcach zdarzeń drogowych nie podjął działań w celu dochodzenia należności za zniszczoną infrastrukturę drogową i poniósł koszt jej odtworzenia w wysokości 6,1 tys. zł.

Bezczynność w tym zakresie stanowi naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Niedochodzenie od sprawców ww. zdarzeń drogowych należnych odszkodowań z tytułu naprawienia szkód w mieniu pozostającym w zarządzie MZUiM było działaniem niegospodarnym, gdyż powodowało, że wydatki te obciążały budżet Miasta. Zdaniem NIK istniała możliwość uzyskania środków z odszkodowań wypłacanych przez zakłady ubezpieczeń, z którymi sprawcy mieli zawarte umowy w zakresie OC posiadaczy pojazdów.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Zwana dalej „KMP”.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, zwana dalej „ustawą o fp.”

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Odtwarzanie uszkodzonej i zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych miejskiej infrastruktury drogowej

Opis stanu faktycznego

1.1 W statucie MZUiM, uchwalonym przez Radę Miejską w Katowicach uchwałą nr XLVII/1104/14 z dnia 26 marca 2014 r. oraz w regulaminie organizacyjnym MZUiM z dnia 28 lutego 2014 r. określone zostały zadania MZUiM, wskazane w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷.

(akta kontroli str. 7 – 22, 50 – 52)

1.2 Zadania w zakresie identyfikacji uszkodzonej i zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej nie zostały wprost przypisane żadnej komórce organizacyjnej MZUiM. W okresie objętym kontrolą, w zarządzeniach Dyrektora MZUiM w sprawie szczegółowego podziału zadań i odpowiedzialności na poszczególne komórki organizacyjne⁸, obowiązki w zakresie utrzymania infrastruktury drogowej, zostały przypisane działom:

- Zabezpieczenia Ruchu – w zakresie utrzymywania we właściwym stanie oznakowania poziomego i pionowego oraz urządzeń zabezpieczenia ruchu na terenie miasta,
- Technicznemu – w zakresie pełnienia funkcji inwestora w zakresie remontów, modernizacji oraz przebudowy ulic, placów i chodników na terenie miasta,
- Robót Drogowych – w zakresie prowadzenia całokształtu spraw, zagadnień i problemów związanych z budową, remontami wykonywanymi systemem gospodarczym w zakresie robót brukarskich i asfaltowych: prowadzenie zleceń na roboty wykonywane systemem gospodarczym i bieżąca koordynacja w zakresie prowadzonych robót,
- Gospodarki Komunalnej – w zakresie utrzymania i nadzoru eksploatacyjnego nad oświetleniem drogowym miasta.

Dyrektor MZUiM wyjaśnił, że ww. zadania w zakresie utrzymania, ochrony i remontów infrastruktury drogowej MZUiM wykonywał bez względu na przyczyny powstałych szkód, a każdy pracownik miał obowiązek zwracać uwagę na stwierdzone w czasie pracy nieprawidłowości, w celu ich usunięcia i zapewnienia bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 23 – 52, 62 – 63)

1.3. W okresie objętym kontrolą w MZUiM zatrudnionych było:

- w 2017 roku 269 osób,
- w 2018 roku 265 osób,
- w 2019 roku 259 osób,
- w 2020 roku 254 osoby.

Spośród ogółu zatrudnionych, w całym okresie objętym badaniem, zadania w zakresie identyfikowania uszkodzeń i usuwania ich skutków, w okresie objętym kontrolą, zostały przypisane pracownikom w wymiarze 40,125 etatów. Jak podał Dyrektor MZUiM, zadania te były realizowane w różnym zakresie przez pracowników w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Pracownicy

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.

⁸ W latach 2017-2020 obowiązywały następujące zarządzenia w tym zakresie: nr 7/2014 z dnia 28 lutego 2014 r., nr 10/2017 z dnia 9 czerwca 2017 r., nr 17/2017 z dnia 20 września 2017 r., nr 2/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r., nr 17/2019 z dnia 30 sierpnia 2019 r.

wykonywali zadania w zakresie objazdów i nadzoru nad stanem infrastruktury drogowej w ramach 3,125 etatów, w zakresie odtwarzania uszkodzonej i zniszczonej infrastruktury - w ramach 16,625 etatów, a w zakresie przyjmowania zgłoszeń o uszkodzonych lub zniszczonych obiektach miejskiej infrastruktury drogowej – w ramach 1,375 etatu. Zadanie obejmujące monitoring tunelu wykonywało, w ramach 10 etatów w Centrum Utrzymania Tunelu – 10 pracowników. W badanym okresie MZUiM nie zawierał z podmiotami zewnętrznymi umów na usuwanie uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych.

(akta kontroli str. 92)

1.4. Według MZUiM, w okresie objętym kontrolą zidentyfikowano ogółem 166 zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej. I tak zdarzeń tych było: 44 w 2017 r., 25 w 2018 r., 32 w 2019 r. i 65 w 2020 r. Najwięcej informacji o uszkodzonych lub zniszczonych obiektach miejskiej infrastruktury drogowej MZUiM pozyskał w wyniku ustaleń własnych – 97 przypadków (odpowiednio w poszczególnych latach: 37, 19, 18 i 23), oraz w wyniku informacji uzyskanych z Komendy Miejskiej Policji w Katowicach – 52 przypadki (odpowiednio: trzy, sześć, pięć i 38). Ponadto do MZUiM zgłoszonych w wyniku informacji od mieszkańców miasta zostało 14 informacji o uszkodzonej lub zniszczonej infrastrukturze drogowej, a w trzech przypadkach źródłem informacji były zgłoszenia bezpośrednio sprawców zdarzeń drogowych.

(akta kontroli str. 123)

1.5. Spośród 166 zidentyfikowanych uszkodzeń lub zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej, sprawca zdarzenia, według MZUiM został ustalony w 98 przypadkach.

(akta kontroli str. 123)

1.6 W latach 2017 – 2020 Miasto Katowice posiadało umowę ubezpieczenia od zdarzeń losowych Gminy Katowice wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi. Przedmiotem ubezpieczenia były m.in. budynki, budowle i mała architektura. W wyniku zawartych w 2020 r. aneksów do umowy ubezpieczenia na 2020 r., ubezpieczeniem zostały objęte dodatkowo trzy węzły przesiadkowe (rok budowy 2020) oraz w okresie od 2 czerwca do 31 grudnia 2020 r. 50 parkomatów. Miasto Katowice nie zawierało innych umów z ubezpieczycielami w zakresie pokrywania kosztów napraw uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 63 i 83 – 106)

1.7. Na podstawie próby 40 zdarzeń drogowych⁹, ustalono, że w przypadku 13, w których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy urządzenia sygnalizacji świetlnej, jej naprawę dokonano w przypadku 12 zdarzeń w tym samym dniu, a w jednym – w dniu następnym. Zniszczone w wyniku ośmiu zdarzeń drogowych znaki drogowe zostały odtworzone – w czterech przypadkach po upływie od jednego do sześciu dni od dnia zdarzenia, a w pozostałych czterech przypadkach w dokumentacji MZUiM nie odnotowana została data ich naprawy. Pięć uszkodzonych barier ochronnych, w tym separatory, słupki blokujące, zostało odtworzonych do ośmiu dni od dnia zdarzenia, średnio po upływie 3 dni, a w przypadku 10 barier w dokumentacji MZUiM nie odnotowana została data ich naprawy.

⁹ Do próby wybrano losowo szkody powstałe w wyniku zdarzeń drogowych odnotowane przez Policję i zidentyfikowane przez MZUiM, tj: jedna z 2017 r., trzy z 2018 r., dwie z 2019 r. i 34 z 2020 r.

Jedną uszkodzoną latarnię odtworzono w ciągu trzech dni od daty jej zniszczenia. Trzy elementy nie zostały odtworzone.

(akta kontroli str. 145 i 149 – 151)

1.8. Informacje o uszkodzeniach lub zniszczeniach obiektów miejskiej infrastruktury drogowej MZUiM pozyskiwał wskutek działań własnych – w ramach codziennych objazdów dróg miejskich, dokonywanych przez pracowników, w tym przez kierowników działów i majstrów. Informacje o stwierdzonych uszkodzeniach, zniszczeniach i nieprawidłowościach były przekazane brygom/zespołom pracowniczym, zajmującym się naprawianiem tej infrastruktury.

Informacje w tym zakresie były pozyskiwane również telefonicznie, e-mailowo od mieszkańców. W prowadzonym przez MZUiM rejestrze skarg i wniosków, w latach 2017 – 2020, nie zaewidencjonowano spraw dotyczących uszkodzeń lub zniszczeń infrastruktury drogowej i sprawców tych zniszczeń.

Zamieszczane przez mieszkańców informacje o uszkodzeniach miejskiej infrastruktury drogowej na portalu www.NaprawmyTo.pl były filtrowane przez Straż Miejską i jeśli dotyczyły MZUiM były przekazywane do Zarządu. Informacje zamieszczane na portalu dotyczyły głównie dewastacji, przewrócenia znaku, umieszczenia na nim naklejek różnego rodzaju. Prezydent Miasta Katowice podał, że strażnicy miejscy, w tym obsługujący monitoring wizyjny miasta, w latach 2017 – 2020 przekazali do MZUiM łącznie 71 informacji¹⁰ w sprawie uszkodzeń infrastruktury drogowej. Ujawniane przypadki dotyczyły uszkodzenia znaków drogowych lub czynienia ich nieczytelnymi, kradzieży oznakowania, zniszczenia słupków, barier drogowych oraz elementów sygnalizacji (w tym w trzech przypadkach zidentyfikowano sprawców zniszczenia nawierzchni chodnika oraz słupków drogowych).

W latach 2017 – 2019, po zidentyfikowaniu przyczyny uszkodzenia infrastruktury drogowej w zdarzeniu drogowym, MZUiM pozyskiwał informacje o sprawcy zdarzenia i jego ubezpieczeniu, kierując zapytania do KMP w Katowicach. Od marca 2020 r. MZUiM podjął stałą współpracę z KMP w Katowicach i otrzymywał za pośrednictwem poczty elektronicznej informacje o sprawcach zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu uległa infrastruktura drogowa oraz o posiadanych przez nich ubezpieczeniach OC.

Na stronie internetowej¹¹ MZUiM podano dane kontaktowe do jednostki: adres, numery telefonów oraz adresy poczty elektronicznej. W zakładce „Informacje dla mieszkańców i stron”, zawarto informację o sposobie kierowania do MZUiM wszelkiego rodzaju korespondencji (wnioski, pisma itp.) oraz o jej rozpatrywaniu i załatwianiu. Podano także – w zakładce „Skargi i wnioski”, informację o czasie i miejscu przyjmowania skarg i wniosków. Natomiast na stronie tej nie zawarto informacji dotyczących możliwości zgłaszania uszkodzeń i zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych.

(akta kontroli str. 63, 65, 109, 117 – 118, 127 – 133 i 143 – 144)

1.9. MZUiM nie prowadził ewidencji zdarzeń, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej. Jak wyjaśnił Dyrektor MZUiM, podstawowym przedmiotem działania MZUiM jest utrzymanie infrastruktury drogowej, zapewniając bezpieczeństwo jej użytkownikom, niezależnie od przyczyn nieprawidłowości, a MZUiM nie ma możliwości jednoznacznej identyfikacji ich przyczyn.

(akta kontroli str. 63)

¹⁰ Odpowiednio: 8, 19, 31 i 13.

¹¹ <http://www.mzum.katowice.pl/>

1.10. Na podstawie próby 40 zdarzeń drogowych¹², w których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej ustalono, iż w trzech przypadkach (tj. 7,5%) nie naprawiono uszkodzonej infrastruktury (dwie latarnie i jedna bariera energochłonna) do dnia kontroli¹³, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W wyniku oględzin pięciu miejsc zdarzeń drogowych z 2020 r., w których uszkodzone lub zniszczone zostały obiekty infrastruktury drogowej, stwierdzono, że w czterech miejscach elementy takie jak: znaki drogowe (sześć), sygnalizacja świetlna (dwa maszty) oraz separatory zostały naprawione i odtworzone, a stan faktyczny tych miejsc był zgodny z obowiązującym projektem organizacji ruchu. W piątym miejscu poddanym oględzinom, uszkodzona latarnia, która oświetlała skrzyżowanie – wjazd z drogi podporządkowanej na drogę główną i przejście dla pieszych, nie została odtworzona, a jej usadowienie (oprzyrządowanie elektryczne) zostało zabezpieczone pokrywą do wysokości ok. 1,5 m.

(akta kontroli str. 149 – 151 i 235 – 238)

1.11 W okresie objętym kontrolą, MZUiM nie powziął informacji o uszkodzeniach lub zniszczeniach obiektów miejskiej infrastruktury drogowej nienależących do MZUiM. Jak wyjaśnił Dyrektor MZUiM, niemal cała infrastruktura drogowa na terenie miasta Katowice znajduje się w zarządzie MZUiM¹⁴.

(akta kontroli str. 63 – 64)

1.12. W okresie objętym kontrolą Wydział Ruchu Drogowego w KMP w Katowicach przekazał (z urzędu lub na wniosek) MZUiM w 2017 r. 27 informacji w celu dochodzenia należności od sprawców uszkodzeń powstałych w wyniku zdarzeń drogowych, w 2018 r. – 19 informacji, w 2019 r. – 15, a w 2020 r. 270 takich informacji.

W tym okresie lokalne jednostki Policji przekazały MZUiM informację o pięciu złożonych wnioskach o ukaranie w trybie art. 57 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁵, w tym był jeden wniosek z 2017 r. i cztery z 2020 r. oraz przekazano informację o sześciu postępowaniach mandatowych wobec sprawcy wykroczeń dotyczących uszkodzenia infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str.127 – 133)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W trzech przypadkach, z zbadanej próby 40 zdarzeń drogowych, zniszczona w ich wyniku infrastruktura drogowa nie została odtworzona do dnia zakończenia kontroli¹⁶. W ww. zdarzeniach z 1 marca i 23 sierpnia 2020 r. uszkodzeniu uległy dwie latarnie, a w zdarzeniu z 29 października 2020 r. – bariera energochłonna (o długości 10 metrów).

(akta kontroli str. 149 – 151 i 235)

Jako przyczynę nieodtworzenia ww. infrastruktury drogowej, Dyrektor MZUiM wskazał brak środków.

(akta kontroli str. 245, 257 i 261)

Zdaniem NIK wyjaśnienie powyższe nie uzasadnia w wystarczającym stopniu nieodtworzenia uszkodzonej infrastruktury drogowej.

¹² Zob. przypis 8.

¹³ Tj. do 12 marca 2021 r.

¹⁴ Poza zarządem MZUiM pozostaje odcinek autostrady A4 i drogi S 86.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 729 ze zm.

¹⁶ Tj. do 16 marca 2021 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej MZUiM identyfikował w wyniku własnych działań – dokonując objazdów dróg miejskich oraz poprzez pozyskiwanie takich informacji z KMP i ze Staży Miejskiej. Na próbie 40 uszkodzeń miejskiej infrastruktury drogowej dokonanych w wyniku zdarzeń drogowych stwierdzono, że uszkodzenia zostały usunięte w terminie do ośmiu dni (bariery ochronne, separatory, słupki blokujące), a urządzenia sygnalizacji świetlnej – w dniu zdarzenia lub w dniu następnym. Zniszczone znaki drogowe odtwarzano po upływie od jednego do sześciu dni od dnia zdarzenia. Data naprawy 14 zniszczeń, infrastruktury drogowej nie została odnotowana. Za nieprawidłowość uznano nieodtworzenie trzech obiektów infrastruktury drogowej – dwóch latarni i bariery ochronnej.

OBSZAR

2. Dochodzenie należności od sprawców zdarzeń drogowych w związku ze zniszczeniami infrastruktury drogowej

Opis stanu faktycznego

2.1 Zadania w zakresie pozyskiwania informacji o sprawcach zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej oraz dochodzenia należności z tytułu zniszczeń tej infrastruktury od sprawców zdarzeń drogowych nie zostały wprost przypisane żadnej komórce organizacyjnej MZUiM. Na podstawie zarządzenia Dyrektora MZUiM w sprawie podziału zadań i przypisania odpowiedzialności do poszczególnych komórek organizacyjnych ustalono, że:

- zadaniem Sekcji księgowej było prowadzenie całokształtu spraw związanych z gospodarką finansową MZUiM, w szczególności egzekwowaniem należności oraz współpraca z radcą prawnym w zakresie terminowej windykacji należności;
- zadaniem Radcy Prawnego było prowadzenie spraw związanych z odszkodowaniami za szkody.

Ponadto do zadań Kierownika Wydziału Ekonomiczno-Prawnego należała m.in. sprawozdawczość w zakresie dewastacji i szkód.

(akta kontroli str. 23 – 52, 62 – 63)

2.2 Zadania związane z windykacją należności z tytułu dochodzenia roszczeń wobec sprawców zniszczeń (w tym ustalenie sprawcy zniszczeń) zostały przypisane pracownikom w wymiarze 0,425 etatu.

(akta kontroli str. 92)

2.3. MZUiM nie opracował procedur dotyczących dochodzenia należności za uszkodzone lub zniszczone obiekty miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych. Jak wyjaśnił Dyrektor MZUiM należności te są dochodzone na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁷ oraz ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych¹⁸ i jeżeli pojazd nie ma obowiązkowego ubezpieczenia OC lub jest to pojazd obcokrajowca, odszkodowania dochodzone są z Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

(akta kontroli str. 64)

2.4. Według informacji MZUiM, w okresie objętym kontrolą, z ogółu 166 zidentyfikowanych uszkodzeń lub zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej

¹⁷ Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2019 r., poz. 2214 ze zm.

w wyniku zdarzeń drogowych, w 98 przypadkach (59,0%) ustaleni zostali sprawcy tych zdarzeń (odpowiednio w poszczególnych latach: 30, 11, 13 i 44).

(akta kontroli str. 123)

2.5 W okresie objętym kontrolą, z ogółu zidentyfikowanych 166 zdarzeń drogowych, MZUiM poniósł koszty napraw uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku 151 zdarzeń drogowych. Koszty napraw tej infrastruktury wyniosły 1 005,4 tys. zł, z tego 135,4 tys. zł w 2017 r., 381,0 tys. zł w 2018 r., 247,5 tys. zł w 2019 r. i 241,5 tys. zł w 2020 r. W pozostałych 15 przypadkach naprawy nie zostały dokonane lub nie wymagały poniesienia wymiernych kosztów.

(akta kontroli str. 124)

2.6. Z ogółu dokonanych napraw miejskiej infrastruktury drogowej, zniszczonej w wyniku 151 zdarzeń drogowych, w 88 przypadkach koszt jej naprawy został pokryty z budżetu miasta. W pozostałych 63 przypadkach MZUiM uzyskał zwrot kosztów naprawy w łącznej wysokości 149,8 tys. zł, z tego 99,5 tys. zł pochodziło z ubezpieczenia OC sprawy zdarzenia, 26,0 tys. zł z polisy ubezpieczeniowej MZUiM, 24,0 tys. zł z Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, a 0,2 tys. zł z innych źródeł. Uzyskane środki w wyniku działań windykacyjnych zostały przekazane do budżetu Miasta Katowice.

Z ogółu poniesionych kosztów napraw infrastruktury drogowej zniszczonej w zdarzeniach drogowych, w wyniku działań windykacyjnych 14,9 % poniesionych kosztów napraw wpłynęło do MZUiM.

(akta kontroli str. 110, 124 i 134 – 138)

2.7. W okresie objętym kontrolą w jednym przypadku MZUiM wystąpił do sądu z pozwem wobec ubezpieczyciela sprawcy zdarzenia drogowego o zwrot kosztów naprawienia uszkodzeń spowodowanych w miejskiej infrastrukturze drogowej przez klienta tego ubezpieczyciela na kwotę 3 501,81 zł. Uszkodzeniu uległ maszt sygnalizacyjny wraz z osprzętem. Pomimo wystosowania wezwania do zapłaty ww. kwoty, ubezpieczyciel nie odpowiedział i po upływie 9 miesięcy od dnia wystosowania wezwania, MZUiM złożył pozew o zapłatę ww. kwoty. Sąd Rejonowy Katowice – Zachód, 26 kwietnia 2019 r. wydał nakaz zapłaty ww. kwoty wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie oraz kwotę 644 zł tytułem zawrotu kosztów procesu – w terminie dwóch tygodni od doręczenia nakazu. Ubezpieczyciel uznał roszczenie za ww. szkodę i wpłacił na konto MZUiM zasądzoną kwotę wraz z odsetkami w łącznej wysokości 4 399,67 zł.

(akta kontroli str. 244 – 247)

2.8. Na podstawie próby 40 zdarzeń drogowych¹⁹, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej ustalono, że w dwóch przypadkach MZUiM nie podjął działań zmierzających do ustalenia danych sprawców tych zdarzeń oraz numerów polis dokumentujących zawarcie przez nich umów obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów, w tym w szczególności poprzez wystąpienie do Komendy Miejskiej Policji w Katowicach o udostępnienie tych danych, a w jednym przypadku, pomimo nieotrzymania od Policji odpowiedzi na wysłane zapytanie, nie wystosował monitu w tej sprawie, dopuszczając do powstania ryzyka przedawnienia roszczeń, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 125 – 126 i 149 – 151)

2.9. Badanie ww. próby zdarzeń drogowych wykazało, że w pięciu przypadkach, pomimo posiadania informacji o sprawcach zdarzeń drogowych z 18 marca,

¹⁹ Zob. przypis 8.

25 maja, 4 sierpnia, 2 września i 29 października 2020 r., do dnia kontroli²⁰ MZUiM nie podjął działań w celu odzyskania należności za zniszczoną infrastrukturę drogową. W trzech przypadkach infrastruktura została odtworzona, a koszt jej odtworzenia wyniósł łącznie 6,1 tys. zł, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W jednym przypadku, dokonano „montażu znaku na rurkach”, nie określając poniesionego kosztu naprawy. W jednym przypadku infrastruktura nie została odtworzona.

(akta kontroli str. 149 – 151)

2.10. Rozbieżności pomiędzy kwotą wypłaconą z polisy sprawcy a rzeczywistą kwotą kosztów usunięcia uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej wystąpiły w pięciu przypadkach. W żadnym z nich MZUiM nie podjął działań na drodze postępowania przed sądem w celu uzyskania kwoty wynikającej z kosztorysu lub faktury przedłożonej przez wykonawcę oraz dotyczących odtworzenia zniszczonej infrastruktury z uwagi na koszty procesu i ryzyka z nim związane. Z ww. pięciu przypadków:

- w dwóch przypadkach, w których infrastruktura została odtworzona, ubezpieczyciel obniżył wypłacone odszkodowanie o odpowiednio 5% i 10% argumentując to zużyciem technicznym zniszczonej infrastruktury,
- w jednym przypadku kwota wypłaconego odszkodowania wyniosła 30,0%, skorygowanego kosztorysu, prace z niego wynikające nie zostały zlecone, zamiast wymiany dokonano naprawy – spionizowano słup,
- w jednym przypadku ubezpieczyciel nie uznał wszystkich pozycji ujętych w kosztorysie (narzutu zysku, wartości materiałów: wysięgnika rurowego i oprawy LED) i wypłacił odszkodowanie w wysokości 52,7% żądanego odszkodowania. Prace z kosztorysu nie zostały zlecone, latarnia została naprawiona w ramach umowy z firmą zajmująca się konserwacją oświetlenia ulicznego,
- w jednym przypadku ubezpieczyciel wypłacił odszkodowanie w oparciu o skorygowany przez niego kosztorys, w wysokości 79,0% kosztorysu ofertowego przedstawionego przez MZUiM. Latarnia nie została odtworzona, jednakże ze względu na lokalizację²¹ zostało tam posadowione tymczasowe źródło oświetlenia.

(akta kontroli str. 244 i 248 – 252)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W trzech przypadkach (na 40 zbadanych zdarzeń drogowych) MZUiM nie podjął skutecznych działań zmierzających do ustalenia danych sprawców tych zdarzeń oraz numerów polis dokumentujących zawarcie przez nich umów obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów, w tym:
 - w dwóch przypadkach nie wystąpił do Komendy Miejskiej Policji w Katowicach o podanie danych sprawców wypadków drogowych na skrzyżowaniu ulic Korfantego i Jesionowej w dniu 25 września 2018 r. oraz Korfantego i Konduktorskiej w dniu 23 października 2018 r., w których została zniszczona sygnalizacja świetlna, a łączny koszt jej naprawy wyniósł 12,4 tys. zł,

²⁰ Tj. 12 marca 2021 r.,

²¹ Strefa pieszych Rondo – Rynek

- w jednym przypadku nie ponowił zapytania do Komendy Miejskiej Policji w Katowicach o dane sprawcy zniszczenia sygnalizacji świetlnej przy ul. Kościuszki 337, której koszt naprawy wyniósł 4,5 tys. zł, dopuszczając jednocześnie do powstania ryzyka przedawnienia roszczenia.²²

– (akta kontroli str. 125 – 126 i 149 – 188)

Skutkiem braku tych działań było niedochodzenie od sprawców ww. zdarzeń drogowych należnych odszkodowań z tytułu naprawienia szkód w mieniu pozostającym w zarządzie MZUiM, co z kolei powodowało, że wydatki te obciążały budżet Miasta. Zdaniem NIK było to niegospodarne, gdyż istniała możliwość uzyskania środków z odszkodowań wypłacanych przez zakłady ubezpieczeń, z którymi sprawcy mieli zawarte umowy w zakresie OC posiadaczy pojazdów.

W wyjaśnieniach Dyrektor MZUiM nie potrafił podać przyczyn nie podjęcia działań w ww. sprawach, podał jednocześnie, że w przypadku dwóch spraw, które nie uległy przedawnieniu, zarządził wdrożenie procedury likwidacji szkody z polis OC sprawcy.

(akta kontroli str. 245, 254)

2. W pięciu przypadkach, pomimo posiadania informacji o sprawcach zdarzeń drogowych z 18 marca, 25 maja, 4 sierpnia, 2 września i 29 października 2020 r.,²³ do dnia zakończenia kontroli²⁴ MZUiM nie podjął działań w celu odzyskania należności za zniszczoną infrastrukturę drogową, a poniósł koszt odtworzenia infrastruktury zniszczonej w trzech zdarzeniach drogowych w wysokości 6,1 tys. zł, w jednym przypadku, nie określił kosztów „montażu znaku na rurkach”. W jednym przypadku infrastruktura nie została odtworzona.

Bezczyńność w tym zakresie stanowi naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o fp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

(akta kontroli str. 146 – 151, 196 – 198 i 211 – 219)

W wyjaśnieniach dyrektor MZUiM nie potrafił podać przyczyny niewystąpienia do ubezpieczyciela o pokrycie kosztów odtworzenia zniszczonej infrastruktury, podał natomiast, że należności te będą niezwłocznie dochodzone. Jako przyczynę nieodtworzenia infrastruktury drogowej – latarni, wskazał brak środków. Odnosząc się do ponownego montażu znaku drogowego podał, że czynności te zostały wykonane przez pracowników MZUiM w ramach ich normalnych czynności, bez zaangażowania dodatkowych materiałów i z tego względu nie dochodzono żadnych należności.

Niedochodzenie od sprawców ww. zdarzeń drogowych należnych odszkodowań z tytułu naprawienia szkód w mieniu pozostającym w zarządzie MZUiM było działaniem niegospodarnym, gdyż powodowało, że wydatki te obciążały budżet Miasta. Zdaniem NIK istniała możliwość uzyskania środków

²² Do zdarzenia drogowego doszło 18 listopada 2017 r. (uszkodzona sygnalizacja świetlna) i 20 listopada 2017 r. MZUiM wystąpił do Policji o przekazanie informacji o sprawcy zdarzenia drogowego i jego ubezpieczeniu. Pismo to pozostało bez odpowiedzi, MZUiM nie monitorował tej sprawy. W myśl art. 442 kc roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się albo przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia.

²³ MZUiM uzyskał informacje o sprawcach tych zdarzeń odpowiednio: 24 marca, 25 maja, 10 sierpnia, 7 września, i 5 listopada 2020 r.

²⁴ Tj. 16 marca 2021 r.,

z odszkodowań wypłacanych przez zakłady ubezpieczeń, z którymi sprawcy mieli zawarte umowy w zakresie OC posiadaczy pojazdów.

(akta kontroli str. 244 – 245 i 257 – 258)

OCENA CZĄSTKOWA

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

MZUiM podejmował działania w celu ustalenia sprawców zniszczeń obiektów infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych oraz występował do ubezpieczycieli tych sprawców z roszczeniami z tytułu poniesionych kosztów jej naprawy. NIK zwraca uwagę, że przypisanie pracownikom poszczególnych zadań w procesie pozyskiwania informacji o sprawcach zdarzeń drogowych, a także opracowanie i wdrożenie procedury i trybu postępowania w tym zakresie może usprawnić i ułatwić proces dochodzenia należności od ich ubezpieczycieli obejmujący koszty odtworzenia i naprawy tej infrastruktury.

NIK za nieprawidłowość uznała doprowadzenie do powstania ryzyka przedawnienia jednego roszczenia w wysokości 4,5 tys. zł z tytułu należności za zniszczoną sygnalizację świetlną oraz niepodjęcie działań w celu ustalenia dwóch sprawców uszkodzenia miejskiej infrastruktury drogowej, których łączny koszt naprawy wyniósł 12,4 tys. zł. Negatywnie także oceniono brak działania MZUiM w pięciu sprawach, w których pomimo posiadania informacji o sprawcach zdarzeń drogowych MZUiM nie dochodził należności za zniszczoną infrastrukturę drogową, której koszt odtworzenia poniósł w wysokości 6,1 tys. zł.

Bezczynność w tym zakresie stanowi naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o fp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Niedochodzenie od sprawców ww. zdarzeń drogowych należnych odszkodowań z tytułu naprawienia szkód w mieniu pozostającym w zarządzie MZUiM było działaniem niegospodarnym, gdyż powodowało, że wydatki te obciążały budżet Miasta. Zdaniem NIK istniała możliwość uzyskania środków z odszkodowań wypłacanych przez zakłady ubezpieczeń, z którymi sprawcy mieli zawarte umowy w zakresie OC posiadaczy pojazdów.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

NIK wnioskuje o:

1. Usunięcie wszystkich uszkodzeń lub zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej powstałych na skutek zdarzeń drogowych.
2. Podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania od sprawców zdarzeń drogowych lub od ich zakładów ubezpieczeń (ewentualnie od Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego) zwrotu pełnej wysokości kosztów naprawy uszkodzonych lub zniszczonych elementów miejskiej infrastruktury drogowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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 7 maja 2021 r.

Kontroler

Anna Hulboj

Gł. Specjalista kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokołał:

Piotr Miklis
Dyrektor Delegatury NIK
w Katowicach