



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.003.03.2021

Pani
Anna Gilner
Dyrektor
Zarząd Dróg Miejskich w Gliwicach
Ul. Płowiecka 31
44-121 Gliwice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich w Gliwicach ¹ , ul. Płowiecka 31, 44-121 Gliwice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Gilner, Dyrektor, od 15 czerwca 2016 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Odtwarzanie uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych miejskiej infrastruktury drogowej.2. Dochodzenie od sprawców zdarzeń drogowych należności w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020. Kontrolą mogły być również objęte dokumenty wytworzone wcześniej bądź 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Monika Bukowiec, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/43/2021 z 17 lutego 2021 r.2. Wiesław Pietrzyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/66/2021 z 17 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Jednostka organizacyjna Miasta Gliwice, nieposiadająca osobowości prawnej, prowadzona w formie jednostki budżetowej. Dalej: *ZDM* lub *Zarząd*.

² Od 21 stycznia 2016 r. do 14 czerwca 2016 r. pełniła obowiązki dyrektora.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie dochodzenie przez ZDM należności w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

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.

Spośród objętych w latach 2017-2020 badaniem 40 zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległa miejska infrastruktura drogowa, ZDM na dzień wszczęcia kontroli odzyskał z ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej sprawców zdarzeń jedynie 11,2% należności.

W 17 z tych przypadków Zarząd nie dochodził należności wobec sprawców tych zdarzeń pomimo ich ustalenia, doprowadzając do przedawnienia roszczeń z tego tytułu w wysokości 9,3 tys. zł.

W przypadku czterech uszkodzeń, powstałych w wyniku zdarzeń drogowych, w których sprawcy nie zostali zidentyfikowani, koszt naprawy Zarząd pokrył z własnych środków finansowych i nie dochodził ich zwrotu z własnej umowy ubezpieczenia, doprowadzając do przedawnienia roszczeń z tego tytułu w wysokości 4,1 tys. zł.

W czterech przypadkach uszkodzeń, ZDM uzyskał odszkodowanie z polis sprawców tych zdarzeń pokrywające jedynie 23,2 % rzeczywistych kosztów usunięcia tych uszkodzeń i nie podejmował dalszych działań w celu uzyskania całości poniesionych kosztów.

Wydatkowanie środków budżetu Miasta w sytuacjach, w których istniała realna możliwość pokrycia kosztów naprawy z innych źródeł było działaniem niegospodarnym.

Bezczynność w tym zakresie stanowiła 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.

Za działanie nierzetelne NIK uznał również niepodjęcie przez Zarząd działań mających na celu pozyskiwanie z Policji danych o sprawcach zdarzeń drogowych, w efekcie czego naprawa uszkodzeń powstałych wskutek tych zdarzeń w łącznej wysokości 44,3 tys. zł została pokryta ze środków własnych Zarządu.

NIK ocenia pozytywnie działania ZDM w obszarze odtwarzania uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych miejskiej infrastruktury drogowej. Wszystkie objęte badaniem uszkodzenia lub zniszczenia obiektów infrastruktury drogowej zostały naprawione.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305; dalej: ustawa o fp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. ZDM, zgodnie z zapisami § 2 i § 3 Statutu⁷, upoważniony do wykonywania wszelkich czynności związanych z gospodarowaniem zarządzanym majątkiem na podstawie odrębnie udzielonych przez Prezydenta Miasta Gliwice pełnomocnictw⁸, wykonywał zadania zarządcy drogi na wszystkich drogach publicznych (za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) w granicach administracyjnych miasta Gliwice w zakresie:

- planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg wraz z infrastrukturą techniczną związaną z tymi drogami;
- planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony obiektów inżynierskich.

Do zadań Zarządu, zgodnie z § 5 ww. Statutu należało m.in.:

- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich,
- utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, zjazdu z dróg, przejazdy po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych przewidzianych ustawą o drogach publicznych,
- prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom,
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających,
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników,
- przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg,
- wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia,
- utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów,
- budowa, przebudowa, remont i utrzymanie parkingów przeznaczonych dla postoju pojazdów wykonujących przewozy drogowe, wynikającego z konieczności przestrzegania przepisów o czasie prowadzenia pojazdów oraz przepisów o ograniczeniach i zakazach ruchu drogowego,

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

⁷ Nadany Uchwałą Nr III/38/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 7 lutego 2019 r., która jednocześnie uchylili obowiązujący Statut ZDM, nadany Uchwałą Nr XL/849/2014 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 6 lutego 2014 r.

⁸ W kontrolowanym okresie obowiązywało Pełnomocnictwo nr 2016/4775/S/PM Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 27 października 2016 r. oraz pełnomocnictwo nr 2017/5190/S/PM z dnia 8 lutego 2017 r.

- utrzymanie czystości i porządku na drogach publicznych w zakresie uregulowanym ustawą z dnia 13 września 1996 r. z późniejszymi zmianami o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹,
- wykonywanie zadań z zakresu zarządzania bezpieczeństwem dróg w granicach administracyjnych miasta.

(akta kontroli str. 4-16)

1.2. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym ZDM¹⁰, ww. zadania realizowało 16 referatów i dziewięć jednoosobowych, samodzielnych stanowisk pracy.

(akta kontroli str. 17-39)

Zadania w zakresie identyfikacji uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej oraz odtwarzania uszkodzonych lub zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej realizowały następujące referaty: Referat Inżynierii Ruchu Drogowego (dalej: IR) – w zakresie oznakowania pionowego i poziomego oraz barier energochłonnych, Referat Centrum Sterowania ruchem (dalej: CSR) – w zakresie sygnalizacji drogowej i urządzeń sterowania ruchem, Referat Remontów Dróg (dalej: RD), 4) i Referat Inwestycji i Remontów Mostów (dalej: IRM) – w zakresie dróg i obiektów mostowych oraz Referat Utrzymania Zieleni (dalej: UZ) – w zakresie zieleni w pasie drogowym.

(akta kontroli str. odp. 38, 42-43)

Jak wyjaśniła Dyrektor, realizacja ww. zadań stanowi jeden z elementów wykonywanych zadań przez pracowników ZDM. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, zadania Zarządu zostały rozpisane na poszczególne referaty, a zadania poszczególnych referatów zostały rozpisane na pracowników tych referatów w ich zakresach czynności. Przy czym w żadnym z ww. referatów nie wyznaczono osoby tylko do identyfikacji oraz odtwarzania uszkodzonych lub zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 27, 30-31, 33-34, 42-43)

W przypadku referatów RD i IRM, odpowiedzialnym za nadzór nad realizacją zadań w zakresie identyfikacji oraz odtwarzania uszkodzonych lub zniszczonych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej był Dyrektor oraz kierownik zgodnie z jego zakresem czynności, a w przypadku referatów IR, CRS i UZ – Zastępca Dyrektora oraz kierownicy, zgodnie z ich zakresami czynności.

(akta kontroli str. 24-34, 38, 50-56)

Prezydent Miasta jako zarządca dróg upoważnił Dyrektora¹¹, Zastępcę Dyrektora¹² oraz trzech pracowników ZDM¹³ do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.

¹⁰ Stanowiący załącznik do Zarządzenia organizacyjnego nr DN-7/2014 r. Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2014 r.

¹¹ Upoważnienia Prezydenta Miasta Gliwice o nr : 2016/4286/S/PM z 16 czerwca 2016 r., nr 2016/4336/S/PM z 4 lipca 2016 r., nr 2016/4690/S/PM z 1 września 2016 r., 2016/428/S/PM z 16 czerwca 2016 r., nr 2017/6132/S/PM z 14 grudnia 2017 r.

¹² Upoważnienia Prezydenta Miasta Gliwice o nr : 2016/4459/S/PM z 22 lipca 2016 r., nr 2017/5406/S/PM z dnia 17 maja 2017 r., nr 2017/5494/S/PM z 13 czerwca 2017 r., nr 2017/6133/S/PM z dnia 14 grudnia 2017 r., nr 2019/7714/S/PM z 5 kwietnia 2019 r.

¹³ Upoważnienia Prezydenta Miasta Gliwice dla Specjalisty oraz Głównego Specjalisty z Referatu Zajęć Pasa Drogowego na Czas Robót o nr: 2017/6129/S/PM i 2017/6131/S/PM z dnia 14 grudnia 2017 r., nr 2019/7712/S/PM i nr 2019/7711/S/PM z 5 kwietnia 2019 r. oraz dla Głównego Specjalisty z Referatu Remontów Dróg o nr: 2017/6130/S/PM z dnia 14 grudnia 2017 r. i nr 2019/7713/S/PM z 5 kwietnia 2019 r.

zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, na podstawie art. 21 ust. 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁴.

(akta kontroli str. 74-102)

1.3. W okresie objętym kontrolą w ZDM zatrudnionych było odpowiednio:

- w 2017 roku 66 osób,
- w 2018 roku 71 osób,
- w 2019 roku 75 osób,
- w 2020 roku 79 osób.

Spośród ogółu zatrudnionych, w całym okresie objętym badaniem, zadania w zakresie identyfikowania uszkodzeń i usuwania ich skutków, w latach objętych kontrolą, zostały przypisane wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. 30 pracownikom w referatach RD, IRM, IR, CRS i UZ, przy czym:

- objazdami i nadzorem nad stanem infrastruktury drogowej oraz przyjmowaniem zgłoszeń o zniszczonej infrastrukturze zajmowali się wszyscy pracownicy zatrudnieni w ww. referatach, w 2017 r. było to 25 osób, w latach 2018-2019 – 28 osób i wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. – 30 osób,
- odtwarzaniem uszkodzonej i zniszczonej infrastruktury w 2017 r. zajmowało się 18 osób, w latach 2018-2019 21 osób i wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. 22 osoby,
- obsługą monitoringu miasta zajmowali się wszyscy pracownicy referatu CSR, w 2017 r. 13 osób, w latach 2018-2029 14 osób, a wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. było to 15 osób.

(akta kontroli str. 45)

W okresie objętym kontrolą Miasto Gliwice zawarło sześć umów z wykonawcami¹⁵ na bieżące utrzymanie oznakowania pionowego i poziomego, utrzymanie urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz remonty awaryjne na terenie miasta Gliwice, w tym doraźną likwidację zagrożeń powstałych wskutek uszkodzenia oznakowania drogowego bądź uszkodzenia elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także na wykonanie dokumentacji przedstawiającej zakres zniszczeń i powiadamianie przedstawiciela ZDM w przypadku awarii zaistniałych na skutek wypadków drogowych, kradzieży czy aktów wandalizmu.

(akta kontroli str. 283-284)

1.4. Zgodnie z informacją ZDM, w okresie objętym kontrolą zidentyfikowano łącznie 155 zdarzeń drogowych¹⁶, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, z tego 117 (tj. 75,5 %) zdarzeń¹⁷ zidentyfikowano w wyniku informacji uzyskanych z Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach, 35 (tj. 22,6 %) zdarzeń¹⁸ w wyniku własnych ustaleń pracowników ZDM w związku z przeglądami obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, dwa zdarzenia zidentyfikowano w wyniku informacji uzyskanych bezpośrednio od sprawcy¹⁹ i jedno zdarzenie ustalono w 2019 r. na podstawie informacji uzyskanej ze zgłoszenia telefonicznego.

(akta kontroli str. 46)

¹⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 470, ze zm., dalej: *ustawa o drogach publicznych lub UoDP*.

¹⁵ Umowy: z 1 czerwca 2016 r. z Przedsiębiorstwem Remontów Ulic i Mostów z Gliwic [PRUiM], (sygn. ZDM-88/2016); z Przedsiębiorstwem REZNAK z Opola z 17 maja 2017 r., (sygn. ZDM-71/2017); z PRUiM z 1 czerwca 2017 r., (sygn. ZDM-85/2017); z 1 lutego 2019 r., (sygn. ZDM-30/2019); z 16 grudnia 2019 r., (sygn. ZDM-362/2019); i ze Spółką FENIKS GT z Rybnika z 12 maja 2020 r. (sygn. ZDM-144/2020).

¹⁶ W 2017 r. zidentyfikowano 39 zdarzeń, w latach 2018-2019 po. 42 zdarzenia i w 2020 r. 32 zdarzenia.

¹⁷ W poszczególnych latach 2017-2019. było to po 32 zdarzenia i w 2020 r. 21 zdarzeń.

¹⁸ Z tego: sześć zdarzeń w 2017 r., 10 zdarzeń w 2018 r., 12 zdarzeń w 2019 r. i 13 zdarzeń w 2020 r.

¹⁹ Jedno zdarzenie ustalono w 2017 r. i jedno zdarzenie w 2018 r.

Komendant Miejski Policji w Gliwicach²⁰ poinformował, że w latach 2017-2020 ZDM wystosował do KMP ogółem 91 zapytań²¹ w sprawie uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej. Dalej ww. wyjaśnił, że w odpowiedzi na wniosek ZDM, Komenda Miejska Policji w Gliwicach generowała notatkę o zdarzeniu drogowym, która zawierała m.in. informacje dotyczące uszkodzeń i/lub zniszczeń w infrastrukturze drogowej oraz informacje dotyczące sprawcy zdarzenia.

W tym okresie funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach złożyli z własnej inicjatywy do ZDM ogółem 250 zawiadomień²² o uszkodzonej lub zniszczonej infrastrukturze miejskiej.

Komendant poinformował, że w ww. okresie Policja złożyła ogółem 40 wniosków²³ o ukaranie sprawców zdarzeń drogowych, na skutek których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, w trybie art. 57 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²⁴.

(akta kontroli str. 277, 281)

Współpraca z Policją pozwalała na identyfikację przypadków uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, będącej skutkiem zdarzeń drogowych i stwarzała możliwości dla ZDM dochodzenia od sprawców wyrównania strat powstałych w wyniku tych zdarzeń.

(akta kontroli str. 46, 277, 281)

1.5. W kontrolowanym okresie Miasto Gliwice posiadało pięć polis ubezpieczeniowych²⁵ pokrywających m.in. koszty napraw uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej, która obejmowała następujące elementy:

- a) budowle (ogrodzenia, bariery ochronne przy drogach publicznych, obiekty małej architektury, drogi i chodniki wewnętrzne, place, boiska, itp.),
- b) znaki drogowe (w tym sygnalizacja świetlna), tablice informacyjne, słupy oświetleniowe, lampy należące do Miasta.

(akta kontroli str. 103-167)

Osobnym ubezpieczeniem, od ognia i innych zdarzeń losowych²⁶, w badanym okresie objęty został tunel w ciągu drogi wojewódzkiej 902²⁷ – odcinek G2 wraz z dwoma budynkami technicznymi oraz wyposażeniem.

(akta kontroli str. 168-204)

1.6. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 40 zdarzeń drogowych²⁸, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury

²⁰ Komenda Miejska Policji w Gliwicach, dalej „KMP”.

²¹ W 2017 r. 38 zapytań, w 2018 r. 22 zapytania, w 2019 r. 18 zapytań i w 2020 r. 13 zapytań.

²² W 2017 r. 60 zawiadomień, w 2018 r. 74 zawiadomienia, w 2019 r. 63 zawiadomienia i w 2020 r. 53 zawiadomienia.

²³ W 2017 r., 23 wnioski, w 2018 r. siedem wniosków, w 2019 r. trzy wnioski i w 2020 r. siedem wniosków.

²⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 457.

²⁵ Polisy zawarte z UNIQUA Towarzystwem Ubezpieczeniowym S.A. z siedzibą w Łodzi o nr: 998A583459 na okres od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2017 r., nr 998A664221 na okres od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r., nr 998A759463 na okres od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r., nr 998A841496 na okres od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r., nr 998A841501 na okres od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r.

²⁶ Polisy zawarte z UNIQUA Towarzystwem Ubezpieczeniowym S.A. z siedzibą w Łodzi, w których ubezpieczającym było Miasto Gliwice a ubezpieczonym ZDM w Gliwicach o nr: 998A583460 na okres od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2017 r., nr 998A664222 na okres od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r., nr 998A759462 na okres od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r., nr 998A841497 na okres od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r., nr 998A841502 na okres od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r.

²⁷ Zwana Drogową Trasą Średnicową, dalej: DTŚ.

drogowej. Stwierdzono, że średni czas usunięcia uszkodzeń lub zniszczeń powstałych wskutek tych zdarzeń wyniósł 17 dni²⁹, w 12 przypadkach napraw dokonano w dniu zdarzenia, w 14 przypadkach w ciągu od jednego do pięciu dni, w 12 przypadkach od 11 do 69 dni i w dwóch przypadkach w ciągu 131 i 134 dni.

(akta kontroli str. 224-225, 285-288)

Dyrektor wyjaśniła, iż długi czas naprawy (od 69 do 134 dni) wynikał m.in. z:

- czasu niezbędnego dla ustalenia odpowiednich parametrów technicznych oznakowania, które mają wpływ na jego wielkość i kształt³⁰;
- ograniczonego dostępu do miejsca wymiany obiektu infrastruktury drogowej³¹ - tunel w ciągu DTŚ. Wykonawca mógł przeprowadzić oględziny i naprawę wyłącznie w czasie, gdy ruchu drogowy z tunelu był przekierowany na inne ulice w mieście;
- oczekiwania na wyprodukowanie poszczególnych elementów konstrukcji masztowej³² i konieczności użycia specjalistycznego sprzętu przy demontażu i ponownym montażu.

(akta kontroli str. 271)

1.7. Dane o uszkodzeniach lub zniszczeniach obiektów miejskiej infrastruktury drogowej pozyskiwane były najczęściej w wyniku objazdów dróg realizowanych przez pracowników w toku bieżących obowiązków, przeglądów obiektów inżynierskich i dróg, kontroli stanu technicznego, a także w wyniku zgłoszeń od mieszkańców, użytkowników ruchu drogowego oraz z Centrum Ratownictwa Gliwice³³ i Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach.

Dyrektor wyjaśniła, że:

- pracownicy referatu CSR na bieżąco monitorują stan sygnalizacji za pomocą monitoringu wizyjnego i innych dostępnych systemów³⁴;
- na stronie internetowej ZDM udostępniono numery telefoniczne pracowników merytorycznych, adres mailowy oraz formularz kontaktowy, za pomocą którego można przekazać informacje i dane o zdarzeniach drogowych;
- od 2020 r. ZDM posiada oficjalne konto na Facebooku, gdzie użytkownicy mogą zgłaszać interwencje;
- zgłoszenia można również zgłaszać pod całodobowym numerem CRG, które po pozyskaniu takich informacji przekazuje je do ZDM;

²⁸ Badaniem objęto 16 zdarzeń drogowych zidentyfikowanych na podstawie wykazu z Policji z zaewidencjonowanymi w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWIK) zdarzeniami drogowymi z uszkodzeniami infrastruktury (m.in. słupy energetyczne i telefoniczne, maszty oświetleniowe, urządzenia drogowe, w tym urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego), powstałymi w wyniku najechania na słup, znak lub barierę ochronną), które miały miejsce na obszarze Miasta Gliwice.] oraz 24 zdarzeń dobranych w sposób celowy (wybrano zdarzenia, w przypadku których ZDM pokrył zniszczenia z budżetu Miasta o najwyższej wartości), po 10 zdarzeń w poszczególnych latach 2017-2020.

²⁹ Średni czas naprawy infrastruktury w przypadku: 10 zdarzeń z 2017 r. wyniósł 29 dni, 10 zdarzeń z 2018 r. 10 dni, 10 zdarzeń z 2019 r. 23 dni i 10 zdarzeń z 2020 r. 4 dni.

³⁰ Naprawa dotyczyła znaków drogowych typu E.

³¹ Naprawa dotyczyła zniszczonych osłon energochłonnych.

³² W wyniku zdarzenia drogowego doszło do zniszczenia bramownicy drogowej.

³³ Dalej: CRG.

³⁴ 1) Automatyczny system rozpoznawania tablic rejestracyjnych – ANPR (Automatic Number-Plate Recognition) pozwalającego na identyfikację nr rejestracyjnego pojazdu; 2) Ogólnodostępny system internetowy udostępniony przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG) w zakresie identyfikacji umowy OC – w wyniku identyfikacji właściciela pojazdu sprawcy zdarzenia, po nr rejestracyjnym pojazdu; 3) System ZIR24 – Zakładu Inżynierii Ruchu z/s w Bytomiu, dzięki któremu informacja o uszkodzeniu urządzenia przekazywana jest automatycznie z miejsca uszkodzonego elementu;

- w celu uzyskania zwrotu kosztów naprawy zniszczonej infrastruktury drogowej ZDM podejmuje stosowane działania, tj. uzyskuje od Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach numer polisy OC sprawcy, który dokonał zniszczenia. Po jego otrzymaniu, daną szkodę ZDM zgłasza stosownemu ubezpieczycielowi, z którym prowadzone jest dalsze postępowanie.

Dyrektor poinformowała również, że współpraca Zarządu z Wydziałami Urzędu Miasta, Miejskimi Jednostkami Organizacyjnymi, spółkami z udziałem Miasta i Radami Osiedlowymi, a także współpraca z organami administracji, samorządów, policji, kolei, zarządzania kryzysowego i innymi organami w zakresie bezpieczeństwa ruchu są zadaniami wpisanymi do Regulaminu Organizacyjnego ZDM w § 5 pkt 5 i 8 oraz § 7 pkt 9 ww. regulaminu.

(akta kontroli str. 43-44, 210-211)

1.8. ZDM nie prowadził osobnej ewidencji zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej.

Jak wyjaśniła Dyrektor, wszystkie sprawy, w tym również sprawy o uszkodzeniach lub zniszczeniach infrastruktury drogowej, były rejestrowane w Systemie Obiegu Dokumentów (SOD) wdrożonym przez Urząd Miasta we wszystkich jego jednostkach organizacyjnych.

(akta kontroli str. 44)

1.9. Na podstawie badania dokumentacji 40³⁵ zdarzeń drogowych ustalono, że we wszystkich przypadkach Zarząd naprawił szkody powstałe w skutek zdarzeń.

(akta kontroli str. 219-221, 224-225, 285-288)

Oględziny czterech miejsc³⁶, w których miały miejsce zdarzenia drogowe skutkujące uszkodzeniem części miejskiej infrastruktury drogowej wykazały, że zniszczone elementy, w tym dwa sygnalizatory świetlne oraz jeden aktywny znak zostały naprawione lub wymienione. Oznakowanie i elementy bezpieczeństwa ruchu drogowego zostały przywrócone do stanu technicznego sprzed wystąpienia zdarzenia i były zgodne z projektami organizacji ruchu w miejscach/odcinkach poddanych oględzinom.

(akta kontroli str. 226-268)

1.10. W przypadku wykrycia uszkodzeń lub pozyskania informacji o uszkodzeniach lub zniszczeniach obiektów miejskiej infrastruktury drogowej nienależących do ZDM, zgłoszenia przekazywane były zarządcy obiektu – najczęściej był to Urząd Miasta.

(akta kontroli str. 44, 71-73)

W badanej próbie 40 zdarzeń stwierdzono jedno zdarzenie³⁷, w przypadku którego uszkodzeniu uległ obiekt miejskiej infrastruktury nienależącej do Zarządu (tj. latarnia oświetlenia ulicznego).

³⁵ Zob przypis 28.

³⁶ Zdarzenie z dnia 4 lipca 2020 r. na odcinku DW 902 (DTŚ) – w rejonie zjazdu (łącnica Kujawska - KU 4) i wjazdu (łącnica Kujawska 3 - KU 3), z/do ul. Kujawskiej, wymieniono zniszczone w trakcie zdarzenia elementy barier energochłonnych U-14a przy zjeździe z DW 902 (KU 4) na długości 20 m i przy wjeździe na DW 902 (KU 3) na długości 12 m, ustawiono tablice prowadzące U-3a – uszkodzenia usunięto w ciągu trzech dni. Zdarzenie z dnia 2 września 2020 r., w rejonie skrzyżowania ul. Bojkowskiej z wyjazdem z terenu parku magazynowo - produkcyjnego Panattoni II, wymieniono zniszczony sygnalizator świetlny S 1, uszkodzenia usunięto w tym samym dniu. Zdarzenie z dnia 28 września 2020 r., w ciągu ul. Toszeckiej (DW 901) na wysokości ul. Rekreacyjnej, wymieniono zniszczony znak aktywny typu C-9 (nakaz jazdy z prawej strony) oraz naprawiono podstawę znaku (sztuczna wyspa), uszkodzenia usunięto w ciągu 21 dni. Zdarzenie z dnia 17 listopada 2020 r., w rejonie skrzyżowania ulicy Wrocławskiej z wyjazdem z ulicy Dunikowskiego wymieniono sygnalizator świetlny S 1, wraz ze słupem podtrzymującym oraz znak D 6 (przejście dla pieszych), uszkodzenia usunięto w tym samym dniu.

³⁷ Zdarzenie drogowe miało miejsce w dniu 26 grudnia 2018 r.

Jak wyjaśniła Dyrektor, pracownik Zarządu drogą telefoniczną zweryfikował w Wydziale Usług Komunalnych Miasta Gliwice czy ten posiadał informacje o uszkodzonej latarni. Informacja ta następnie została przekazana do właściciela oświetlenia – firmy TAURON.

(akta kontroli str. 272)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania ZDM w badanym obszarze.

W ocenie NIK Zarząd rzetelnie i skutecznie realizował zadania dotyczące odtwarzania miejskiej infrastruktury drogowej uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku zdarzeń drogowych.

ZDM rzetelnie pozyskiwał informacje o uszkodzonych lub zniszczonych obiektach miejskiej infrastruktury drogowej.

W przypadku stwierdzenia uszkodzeń lub zniszczeń ZDM podejmował skuteczne działania w celu odtworzenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej. Wszystkie objęte badaniem uszkodzenia lub zniszczenia obiektów infrastruktury drogowej w wyniku zdarzeń drogowych zostały naprawione.

OBSZAR

2. Dochodzenie należności od sprawców zdarzeń drogowych w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zadania w zakresie pozyskiwania informacji o sprawcach zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej oraz dochodzenia należności z tytułu zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej od sprawców zdarzeń drogowych nie były wprost określone w Statucie oraz Regulaminie Organizacyjnym i w konsekwencji w zakresach czynności pracowników.

(akta kontroli str. 7-10, 13-16, 18-38)

Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Dyrektor Zarządu, do realizacji ww. zadań nie został wyznaczony żaden pracownik ZDM ani żadna komórka organizacyjna ZDM, jednakże czynności te podejmowane były przez pracowników referatów, którym przypisano nadzór nad stanem technicznym poszczególnych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, tj.:

- referatu CSR – w zakresie infrastruktury tworzącej Inteligentny System Transportowy (ITS) np. sygnalizacja świetlna, znaki predefiniowane, wagi preselekcyjne,
- referatu IR – w zakresie oznakowania pionowego i poziomego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu,
- referatu IRM – w zakresie obiektów mostowych,
- referatu RD – w zakresie stanu nawierzchni dróg,
- referat UZ – w zakresie zieleni przydrożnej.

(akta kontroli str. 207)

2.2. Stan zatrudnienia pracowników ZDM realizujących zadania związane z windykacją należności z tytułu dochodzenia roszczeń wobec sprawców uszkodzeń lub zniszczeń, w tym z ustaleniem sprawcy uszkodzenia/zniszczenia, wg stanu na

dzień 1 stycznia w 2017 r. wyniósł 18 osób, w latach 2018-2019 wzrósł do 21 osób. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. stan ten wyniósł 22 osoby.

(akta kontroli str. 45)

2.3. Jak poinformowała Dyrektor, w Zarządzie nie opracowano procedur postępowania w sprawach dotyczących dochodzenia od zidentyfikowanych sprawców zdarzeń drogowych należności za uszkodzone lub zniszczone obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, tym bardziej od sprawców będących kierującymi pojazdami, nieposiadających polisy OC lub pieszych, jak również sprawców szkód będących wynikiem przestępstwa oraz sprawców będących obcokrajowcami. W przypadku, jednak stwierdzenia szkody na podstawie automatycznego zgłoszenia systemu, obserwacji monitoringu wizyjnego lub zgłoszenia obcego, postępowanie w celu identyfikacji sprawcy było następujące:

- ustalano na podstawie ww. monitoringu nr rejestracyjny pojazdu sprawcy zdarzenia drogowego i sprawdzano w Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym³⁸ nr polisy OC pojazdu biorącego udział tym zdarzeniu lub występowało do Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach z prośbą o ustalenie danych osobowych sprawcy i numeru polisy OC pojazdu;
- na podstawie nr polisy OC występowało do ubezpieczyciela sprawcy zdarzenia o pokrycie kosztów zdarzenia;
- w przypadku pełnego zwrotu kosztów kończono postępowanie;
- w przypadku tzw. gwarantowanej wypłaty (niestanowiącej pokrycia całości kosztów), ponownie występowało do ubezpieczyciela o pokrycie brakującej kwoty wraz z informacją o skierowaniu sprawy na drogę sądową w przypadku odmowy wypłaty brakującej kwoty;
- w przypadku wypłaty przez ubezpieczyciela brakującej kwoty kończono postępowanie, a jeśli nie, kierowano sprawę na drogę sądową.

(akta sprawy str. 207-208)

2.4. W ZDM nie opracowano również procedur postępowania w sprawach dotyczących dochodzenia odszkodowań za uszkodzone lub zniszczone w wyniku zdarzeń drogowych obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, w przypadkach niezidentyfikowania sprawcy zdarzenia drogowego.

W przypadku braku możliwości ustalenia sprawcy zdarzenia naprawa była pokrywana ze środków budżetu Miasta przeznaczonych na naprawy awaryjne.

(akta kontroli str. 208)

2.5. W okresie objętym kontrolą zidentyfikowano sprawców 107 zdarzeń drogowych³⁹, w wyniku których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, spośród 155 wszystkich zidentyfikowanych zdarzeń drogowych w ww. okresie, tj. 69,0 %.

(akta kontroli str. 46)

Źródłem informacji o ww. 107 zdarzeniach były: w 82 przypadkach (tj. 76,6%) informacje uzyskane z Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach, w 23 przypadkach (tj. 21,5%) własne ustalenia ZDM (dokonane m.in. w trakcie objazdów dróg i prowadzonego monitoringu ruchu drogowego) oraz w dwóch przypadkach informacje przekazane przez sprawców zdarzeń.

(akta kontroli str. 269)

³⁸ Instytucja, która zabezpiecza interesy osób ubezpieczonych. Podstawowym jej zadaniem jest wypłacanie odszkodowań i świadczeń ofiarom wypadków spowodowanych przez nieubezpieczonych właścicieli pojazdów oraz nieubezpieczonych rolników. Dalej: *UFG*.

³⁹ W 2017 r. było to 29 zdarzeń, w 2018 r. – 27 zdarzeń, w 2019 r. – 32 zdarzenia i w 2020 r. – 19 zdarzeń.

2.6. Łączne koszty napraw uszkodzonej lub zniszczonej miejskiej infrastruktury drogowej w latach 2017-2020 wyniosły odpowiednio 377,5 tys. zł, z tego w kolejnych latach ww. okresu wyniosły one: 71,5 tys. zł, 99,6 tys. zł, 126,5 tys. zł i 79,9 tys. zł.

Ww. koszty zostały pokryte:

- ze środków z budżetu Miasta w kwocie 281 tys. zł⁴⁰ (co stanowiło 74,6 % łącznych kosztów) i dotyczyło 129 zdarzeń drogowych,
- z ubezpieczenia OC sprawców zdarzeń drogowych w kwocie 96,0 tys. zł⁴¹ (co stanowiło 25,4 % łącznych kosztów) i dotyczyło 23 zdarzeń drogowych.

(akta kontroli str. 47, 212-213)

W latach 2017-2020 koszty napraw infrastruktury drogowej pokryte zostały ze źródeł będących efektem działań windykacyjnych odpowiednio w 23,4 %, 42,9 %, 22,3 % i 10,8 %.

(akta kontroli str. 47, 213)

2.7. Suma ubezpieczenia w wykupionych przez Miasto Gliwice polisach ubezpieczeniowych budowli⁴² i znaków drogowych⁴³ w poszczególnych okresach ubezpieczenia, tj. od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2017 r. oraz od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r. wynosiła odpowiednio po 100 tys. zł. W kolejnym okresie, tj. od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r. suma ubezpieczenia budowli wynosiła 150 tys. zł, natomiast znaków drogowych nadal 100 tys. zł. W polisach obowiązujących w okresach od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r. oraz od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. suma ubezpieczenia budowli wzrosła do kwoty 500 tys. zł, a suma na którą zostały ubezpieczone znaki drogowe pozostała na nie zmienionym poziomie 100 tys. zł.

Łączna składka za ubezpieczenie mienia od ognia i innych zdarzeń losowych w ww. polisach, które obejmowały m.in. ww. elementy miejskiej infrastruktury drogowej wynosiła, odpowiednio: 83,1 tys. zł, 82,3 tys. zł, 192,6 tys. zł, 234,8 tys. zł i 248,5 tys. zł⁴⁴.

(akta kontroli str. 103-167)

Suma ubezpieczenia tunelu w ciągu DTŚ wraz z dwoma budynkami technicznymi oraz wyposażeniem w czterech pierwszych polisach ubezpieczeniowych opiewała na kwotę 155 662,0 tys. zł. W polisie obejmującej okres od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r. zwiększono sumę ubezpieczenia do kwoty 203 287,8 tys. zł.

Koszt polis ubezpieczenia tunelu w dwóch pierwszych okresach ubezpieczenia wynosił odpowiednio 20,3 tys. zł, następnie 20,1 tys. zł, 21,9 tys. zł i w ostatnim okresie 28,8 tys. zł⁴⁵.

(akta kontroli str. 168-204)

2.8. W latach 2017-2020 ZDM nie występował do sądu z pozwami o naprawienie szkody spowodowanej w miejskiej infrastrukturze drogowej w wyniku zdarzenia drogowego.

(akta kontroli str. 208)

⁴⁰ Koszty napraw pokryte ze środków budżetu Miasta w poszczególnych latach 2017-2020 wyniosły odpowiednio: 54,8 tys. zł, 56,9 tys. zł, 98,3 tys. zł i 71,5 tys. zł.

⁴¹ W poszczególnych latach 2017-2020 koszty te wyniosły odpowiednio: 16,7 tys. zł, 42,7 tys. zł, 28,2 tys. zł i 8,4 tys. zł.

⁴² W tym: ogrodzenia, bariery ochronne przy drogach publicznych, obiekty małej architektury, drogi i chodniki wewnętrzne, place, boiska, itp.

⁴³ W tym sygnalizacja świetlna oraz tablice informacyjne, słupy oświetleniowe, lampy należące do Miasta.

⁴⁴ Zapłaty dokonało Miasto Gliwice.

⁴⁵ Na polecenie Prezydenta Miasta Gliwice opłaty składki dokonał ZDM.

2.9. Na podstawie badania 40 zdarzeń drogowych⁴⁶ stwierdzono, że w trzech przypadkach (tj. 7,5 %) Zarząd podjął działania mające na celu pozyskanie odpowiednich danych o sprawcach tych zdarzeń (ich danych osobowych i numeru polisy OC pojazdu sprawcy zdarzenia), występując w tym zakresie do Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach.

W ośmiu przypadkach⁴⁷, ZDM zwrócił się do Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach o udostępnienie notatek ze zdarzeń drogowych w celu pozyskania ww. danych o sprawcach tych zdarzeń po upływie od 108 do 812 dni od daty zdarzenia drogowego (po wszczęciu przedmiotowej kontroli), co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 236-241, 262-267, 285-288, 427-439, 446-458, 519-525, 540-546)

2.10. Koszt naprawy miejskiej infrastruktury drogowej uszkodzonej lub zniszczonej w wyniku objętych badaniem ww. 40 zdarzeń drogowych wyniósł 250,6 tys. zł, z czego Zarząd odzyskał z OC sprawców kwotę 28,1 tys. zł (tj. 11,2%). I tak:

- w przypadku 17 należności na łączną kwotę 70,8 tys. zł (co stanowiło 28,3%) ZDM, na dzień wszczęcia kontroli, ZDM nie dochodził należności wobec sprawców uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku zdarzeń drogowych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, pomimo ich ustalenia, doprowadzając do przedawnienia roszczeń z tego tytułu w kwocie 9,3 tys. zł⁴⁸, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w przypadku dwóch uszkodzeń⁴⁹, koszt ich naprawy w łącznej wysokości 6,1 tys. zł (tj. 2,4 %) został wypłacony przez ubezpieczyciela w pełnej wysokości z ubezpieczenia ustalonego sprawcy;
- w przypadku czterech uszkodzeń, których łączny koszt naprawy wyniósł 95,4 tys. zł, ZDM uzyskał odszkodowanie z polisy sprawcy tych zdarzeń na łączną kwotę 22,1 tys. zł, nie podejmując dalszych działań w celu uzyskania pozostałych kwot należności, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w przypadku sześciu uszkodzeń powstałych w wyniku zdarzeń drogowych⁵⁰ bez zidentyfikowanego sprawcy, koszt ich naprawy w łącznej wysokości 8,1 tys. zł⁵¹ (tj. 3,2 %) został sfinansowany ze środków własnych Zarządu z powodu braku przekroczenia poszczególnych wartości szkód powyżej ustalonej w polisach ubezpieczeniowych wysokości franczyzy redukcyjnej, tj. wartości 3,0 tys. zł;
- w przypadku czterech uszkodzeń powstałych w wyniku zdarzeń drogowych bez zidentyfikowanego sprawcy, koszty naprawy w wysokości 26,5 tys. zł zostały pokryte z Budżetu Miasta, nie dochodząc odszkodowania z własnej polisy, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

(akta kontroli str. 241-267, 285-556)

⁴⁶ Zob przypis 28.

⁴⁷ Zdarzenia drogowe miały miejsce w dniach: 26 grudnia 2018 r., 18 stycznia, 16 i 17 maja 2019 r., 6 lutego, 1 maja, 4 lipca i 17 listopada 2020 r.

⁴⁸ Z tego 8,4 tys. zł z 2017 r. i 0,9 tys. zł z 2018 r.

⁴⁹ Powstałych w wyniku zdarzeń drogowych, które miały miejsce w dniach: 27 lipca 2018 r. i 15 lipca 2019 r.

⁵⁰ Zdarzenia drogowe miały miejsce w dniach: 6 września i 18 grudnia 2018 r., 5 sierpnia, 7 września i 13 grudnia 2019 r. oraz 17 lutego 2020 r.

⁵¹ Koszty napraw wynosiły odpowiednio: 1,5 tys. zł, 1,4 tys. zł, 1,6 tys. zł, 0,9 tys. zł, 2,6 tys. zł i 0,2 tys. zł.

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

1. Zarząd w ośmiu przypadkach spośród 40 objętych badaniem (20%) nie podjął działań w celu ustalenia sprawców zdarzeń drogowych⁵², w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, co w ocenie NIK świadczy o nierzetelnym działaniu ZDM.

Skutkiem braku tych działań było niedochodzenie od sprawców zdarzeń drogowych należnych odszkodowań z tytułu naprawienia szkód w mieniu pozostającym w zarządzie ZDM i pokrycie wydatków na te naprawy w łącznej kwocie 44,3 tys. zł z budżetu Miasta.

Zdaniem NIK, wydatkowanie ww. środków budżetu Miasta w sytuacjach, w których istniała realna możliwość pokrycia kosztów naprawy z innych źródeł (w szczególności z odszkodowań wypłaconych przez zakłady ubezpieczeń, z którymi sprawcy mieli zawarte umowy w zakresie OC posiadaczy pojazdów) było działaniem niegospodarnym.

W toku niniejszej kontroli zwrócono się do Policji o udostępnienie notatki ze zdarzenia drogowego w celu uzyskania danych sprawcy, tj. po upływie od 108 do 812 dni od daty zaistnienia zdarzenia drogowego. W wyniku podjętych działań, na dzień 7 kwietnia 2021 r. uzyskano odszkodowanie z OC sprawcy na łączną kwotę 18,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 236-241, 262-267, 285-288, 427-439, 446-458, 519-525, 540-546, 621-622, 682-686)

Dyrektor wyjaśniła, że z uwagi na znaczną liczbę uszkodzeń infrastruktury drogowej zgłaszanych drogą telefoniczną czy też papierową, Zarząd nie był w stanie na bieżąco podejmować czynności mających na celu odzyskanie środków finansowych od sprawcy zdarzenia wydanych na naprawę. Poinformowała również, że czynności takie będą systematycznie podejmowane, na dowód czego przedstawiono dokumentację potwierdzającą działania mające na celu pozyskanie danych sprawcy tj. pisma skierowane do Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach z prośbą o udostępnienie danych sprawców ww. zdarzeń drogowych.

(akta kontroli str. 218)

Kierownik Referatu IR na pytanie czy w latach 2017-2020 podejmowano działania mające na celu uzyskanie odszkodowania z OC sprawcy zdarzeń drogowych, w wyniku których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, zwłaszcza w przypadku gdy ZDM otrzymywał z Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach informacje o sprawcach tych zdarzeń oświadczył, że w sprawach, gdzie kwota była znacząca lub sprawca zgłosił się sam, podejmowano stosowne działania. W pozostałych sprawach, z uwagi na brak procedur oraz znaczną liczbę prowadzonych spraw w Referacie nie było możliwe bieżące windykowanie powstałych należności.

(akta kontroli str. 273-274)

Kierownik Referatu CSR wyjaśnił natomiast, że podejmowano działania mające na celu uzyskanie odszkodowania z OC sprawcy zdarzeń drogowych, a w odniesieniu do zdarzeń z 6 lutego 2020 r., 1 maja 2020 r. i 17 listopada 2020 r. zwrócono się do Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach o dane

⁵² Zdarzenia drogowe miały miejsce w dniach: 26 grudnia 2018 r., 18 stycznia, 16 i 17 maja 2019 r., 6 lutego, 1 maja, 4 lipca i 17 listopada 2020 r.

sprawców zdarzeń drogowych po wszczęciu kontroli NIK, z uwagi na to, że Zarząd miał 3 lata na uzyskanie odszkodowania z OC sprawcy.

(akta kontroli str. 275)

Zdaniem NIK, obowiązkiem Zarządu było podjąć w każdym przypadku działania mające na celu ustalenie sprawcy zdarzenia drogowego i odzyskanie kosztów usunięcia uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku tych zdarzeń, w pełnej wysokości z polis ubezpieczeniowych sprawców tych zdarzeń, a w przypadku nieustalenia sprawców zdarzeń drogowych, z własnej polisy ubezpieczeniowej. Obowiązek ten wynika z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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.

2. Zarząd w 17 przypadkach spośród 40 objętych badaniem (42,53%), na dzień wszczęcia kontroli NIK, nie podejmował działań zmierzających do wyegzekwowania od sprawców uszkodzeń lub zniszczeń miejskiej infrastruktury drogowej lub od ich ubezpieczycieli należności z tytułu zwrotu kosztów naprawy uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku zdarzeń drogowych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, w łącznej kwocie 70,8 tys. zł (co stanowiło 28,3% wszystkich badanych należności), pomimo ustalenia sprawców tych zdarzeń, doprowadzając do przedawnienia roszczeń z tego tytułu w kwocie 9,3 tys. zł⁵³.

Bezczynność w tym zakresie stanowiła 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.

W toku niniejszej kontroli, tj. po upływie od 184 do 1544 dni od zajścia zdarzeń drogowych⁵⁴, Zarząd podjął działania w stosunku do pozostałych należności na łączną kwotę 61,5 tys. w celu uzyskania odszkodowania z OC sprawcy, w wyniku których na dzień 7 kwietnia 2021 r. uzyskał kwotę 17,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 244-252, 272, 285-313, 321-349, 357-373, 388-399, 440-445, 453-458, 491-499, 547-550, 620-622)

Dyrektor wyjaśniła, że z uwagi na znaczną liczbę uszkodzeń infrastruktury drogowej zgłaszanych drogą telefoniczną czy też papierową, Zarząd nie był w stanie na bieżąco podejmować czynności mających na celu odzyskanie środków finansowych od sprawcy zdarzenia wydanych na naprawę. Poinformowała również, że czynności takie będą systematycznie podejmowane, na dowód czego przedstawiono dokumentację potwierdzającą podjęcie działań windykacyjnych w celu uzyskania odszkodowań z OC sprawcy.

(akta kontroli str. 217, 272)

Kierownik Referatu IR w złożonych ustnie do protokołu wyjaśnieniach stwierdził, że przed wszczęciem kontroli przy sprawach, kiedy wartość uszkodzeń była znacząca, tak jak w przypadku zdarzeń z 13 grudnia 2017 r.

⁵³ Należności powstałe w wyniku zaistniałych ośmiu zdarzeń drogowych w dniach: 9 kwietnia, 25 maja, 2 września, 29 października, 11 listopada, 5 i 19 grudnia 2017 r. oraz 20 stycznia 2018 r.

⁵⁴ Zdarzenia miały miejsce w dniach: 1 stycznia 2017 r., 15 lutego, 7 lipca, 12 lipca 2018 r., 12 lutego, 16 maja i 18 września 2019 r. oraz 3 maja i 2 września 2020 r.

(wartość naprawy 41,2 tys. zł) oraz 19 lutego 2018 r. (47,8 tys. zł) były podejmowane czynności mające na celu dochodzenie należności od zidentyfikowanych sprawców zdarzeń drogowych w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej. W przypadku uszkodzeń o mniejszej wartości nie były podejmowane działania windykacyjne, gdyż były pokrywane ze środków własnych. Nie było żadnej procedury ani żadnego kryterium podejmowania takich działań.

Kierownik Referatu IR oświadczył również, że nie miał świadomości obowiązków dochodzenia należności od zidentyfikowanych sprawców zdarzeń drogowych w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej, z uwagi na brak procedur oraz odpowiednich zapisów w zakresie jego obowiązków.

(akta kontroli str. 273-274)

Kierownik Referatu CSR wyjaśnił natomiast, że przed wszczęciem kontroli on i jego pracownicy nie w każdym przypadku podejmowali działania mające na celu dochodzenie należności od zidentyfikowanych sprawców zdarzeń drogowych, w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej, z uwagi na inne pilne sprawy bieżące. *„Mój Referat zajmuje się nadzorowaniem pracy sygnalizacji świetlnej i praca ta ma charakter doraźny, bieżący, wliczając w to nieplanowane awarie, które muszą być na bieżąco usuwane. Dodatkowo należy podkreślić, że praca w Referacie CSR jest pracą zmianową (tryb 12 godzinny), dlatego czas prowadzenia danej sprawy ulega wydłużeniu, ponadto czas otrzymania faktury od firmy usuwającej usterki też wydłuża cały proces.”* Ponadto kierownik dodał, że nie było żadnego kryterium do podejmowania odpowiednich działań – każda sprawa miała taką samą wagę.

Kierownik CSR oświadczył także, że według jego wiedzy nie otrzymał do wykonywania, ani na piśmie ani ustnie, obowiązków dochodzenia należności od zidentyfikowanych sprawców zdarzeń drogowych w związku z uszkodzeniami lub zniszczeniami miejskiej infrastruktury drogowej. W jego zakresie obowiązków nie było takich zapisów.

(akta kontroli str. 275-276)

Zdaniem NIK, w każdym przypadku, gdy ustalono sprawcę zdarzenia drogowego, obowiązkiem Zarządu było podjąć działania mające na celu odzyskanie kosztów usunięcia uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej powstałych w wyniku tych zdarzeń, w pełnej wysokości z polis ubezpieczeniowych sprawców.

3. Zarząd w czterech przypadkach spośród 40 objętych badaniem (10%), w których łączny koszt naprawy uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku zdarzeń drogowych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej wyniósł 95,4 tys. zł⁵⁵, uzyskał odszkodowanie z polis OC sprawców tych zdarzeń na łączną kwotę 22,1 tys. zł, nie podejmując dalszych działań w celu uzyskania odszkodowania w pełnej wysokości poniesionych kosztów.
Bezczynność w tym zakresie stanowiła 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

⁵⁵ Zdarzenia miały miejsce w dniach: 13 grudnia 2017 r., 19 lutego i 6 marca 2018 r. oraz 19 października 2019 r.

charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Po wszczęciu kontroli NIK, Zarząd w przypadku trzech uszkodzeń, po upływie odpowiednio 1198, 1130 i 1115 dniach podjął czynności zmierzające do wyegzekwowania reszty należności z własnej polisy ubezpieczeniowej.

(akta kontroli str. 285-288, 350-356, 374-387, 500-512, 620-622)

Dyrektor na zadane pytanie dlaczego w przypadku ww. należności Zarząd nie wykorzystał wszystkich dostępnych trybów postępowania w celu uzyskania odszkodowania w pełnej wysokości za uszkodzone lub zniszczone obiekty miejskiej infrastruktury drogowej wyjaśniła, że odzyskano część środków z polisy sprawcy zdarzeń i w dalszej kolejności będą podejmowane kroki w celu odzyskania reszty środków.

(akta kontroli str. 218)

Kierownik Referatu IR w złożonych ustnie do protokołu wyjaśnieniach oświadczył, że w przypadku rozbieżności pomiędzy kwotą wypłaconą z polisy sprawcy, a rzeczywistą kwotą kosztów usunięcia uszkodzenia lub zniszczenia obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, on ani jego pracownicy nie podejmowali żadnych działań z uwagi na brak procedur oraz znaczną liczbę spraw prowadzonych przez referat IR.

(akta kontroli str. 273-274)

Kierownik Referatu CSR wyjaśnił natomiast, że w latach 2014-2015, w przypadku kiedy ubezpieczyciel wypłacił niepełną kwotę odszkodowania, wówczas kierowane było do niego pismo o uzupełnienie odszkodowania z informacją, że w przypadku braku dopłaty Zarząd będzie kierować sprawę na drogę sądową.

(akta kontroli str. 275-276)

Zdaniem NIK, w każdym przypadku gdy ustalono sprawcę zdarzenia drogowego, obowiązkiem Zarządu było podjąć działania mające na celu odzyskanie kosztów usunięcia uszkodzeń lub zniszczeń obiektów miejskiej infrastruktury drogowej w wyniku tych zdarzeń, w pełnej wysokości, z polis ubezpieczeniowych sprawców.

4. W przypadku czterech uszkodzeń, powstałych w wyniku zdarzeń drogowych⁵⁶ bez zidentyfikowanego sprawcy, koszt naprawy w wysokości 26,5 tys. zł Zarząd pokrył ze środków własnych, nie dochodząc odszkodowania z własnej polisy, doprowadzając do przedawnienia roszczeń z tego tytułu w kwocie 4,1 tys. zł⁵⁷.

Bezczynność w tym zakresie stanowiła 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.

Zdaniem NIK, wydatkowanie ww. środków budżetu Miasta w sytuacjach, w których istniała realna możliwość pokrycia kosztów naprawy z innych źródeł było działaniem niegospodarnym.

⁵⁶ Zdarzenia miały miejsce w dniach: 11 sierpnia 2017 r., 15 kwietnia, 8 czerwca i 29 września 2020 r.

⁵⁷ Należność powstała w wyniku zaistniałego zdarzenia drogowego w dniu 11 sierpnia 2017 r.

Dopiero po wszczęciu niniejszej kontroli, tj. po upływie, odpowiednio: 324, 270 i 157 dniach od zajścia zdarzeń drogowych, Zarząd podjął działania w stosunku do pozostałych należności na łączną kwotę 22,4 tys. zł w celu uzyskania odszkodowania z własnej polisy, w wyniku, których uzyskał na dzień 7 kwietnia 2021 r. kwotę 15,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 254-260, 282, 285-288, 314-320, 531-539, 551-556, 620-622)

Dyrektor odnośnie do procedur i trybów postępowania w przypadku dochodzenia odszkodowań za uszkodzone lub zniszczone w wyniku zdarzeń drogowych obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, bez zidentyfikowanego sprawcy zdarzenia drogowego poinformowała, że w ZDM nie opracowano takich procedur. W przypadku braku możliwości identyfikacji sprawcy zdarzenia naprawa realizowana była ze środków własnych przeznaczonych na naprawy awaryjne.

Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że z uwagi na znaczną liczbę uszkodzeń infrastruktury drogowej zgłaszanych drogą telefoniczną czy też papierową, Zarząd nie był w stanie na bieżąco podejmować czynności mających na celu odzyskanie środków finansowych od sprawcy zdarzenia wydanych na naprawę. W większości przypadków koszty naprawy zniszczonej infrastruktury kształtowały się na poziomie kilkuset złotych bądź kilku tysięcy złotych, gdzie w takich przypadkach ubezpieczyciel może odmówić wypłaty odszkodowania z własnej polisy (franszyza redukcyjna – wartość 3000 zł). Niemniej Dyrektor oświadczyła, że czynności takie będą systematycznie podejmowane, na dowód czego przedstawiono dokumentację potwierdzającą podjęcie działań windykacyjnych w celu uzyskania odszkodowań z własnej polisy.

(akta kontroli str. 208, 217)

Zarówno kierownik referatu CSR jak i referatu IR w złożonych ustnie do protokołu wyjaśnieniach oświadczyli, że przed wszczęciem kontroli nie podejmowali działań w przypadku braku identyfikacji sprawcy zdarzeń drogowych, zmierzających do uzyskania odszkodowania z własnej polisy.

(akta kontroli str. 273-276)

Zdaniem NIK, w każdym przypadku, gdy nie ustalono sprawcy zdarzenia drogowego w wyniku którego uszkodzeniu lub zniszczeniu uległy obiekty miejskiej infrastruktury drogowej, obowiązkiem Zarządu było podjąć działania mające na celu odzyskania kosztów koniecznych napraw z własnej polisy ubezpieczeniowej.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania ZDM w badanym obszarze z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości.

Zarząd w ośmiu przypadkach nie pozyskiwał danych o sprawcach zdarzeń drogowych, w wyniku których uszkodzeniu lub zniszczeniu uległa miejska infrastruktura drogowa, w efekcie czego naprawa uszkodzeń powstałych wskutek tych zdarzeń w łącznej wysokości 44,3 tys. pokryta została ze środków własnych Zarządu.

W przypadku 17 należności na łączną kwotę 70,8 tys. zł (co stanowiło 28,3% badanych należności) Zarząd na dzień wszczęcia kontroli nie podejmował czynności windykacyjnych wobec sprawcy uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku zdarzeń drogowych obiektów miejskiej infrastruktury drogowej, pomimo ustalenia sprawcy, doprowadzając do przedawnienia roszczeń z tego tytułu w kwocie 9,3 tys. zł.

W przypadku czterech uszkodzeń, których łączny koszt naprawy wyniósł 95,4 tys. zł, ZDM uzyskał odszkodowanie z polisy sprawcy tych zdarzeń na łączną kwotę

22,1 tys. zł, nie podejmując dalszych działań w celu uzyskania pozostałych kwot należności.

Za nieprawidłowe NIK uznał również brak podjęcia działań zmierzających do uzyskania odszkodowania z własnej polisy ubezpieczeniowej w przypadku czterech uszkodzeń, powstałych w wyniku zdarzeń drogowych bez zidentyfikowanego sprawcy, efektem czego koszt naprawy w wysokości 26,5 tys. zł Zarząd pokrył ze środków własnych, doprowadzając do przedawnienia roszczeń z tego tytułu w kwocie 4,1 tys. zł.

Zdaniem NIK, wydatkowanie środków budżetu Miasta w sytuacjach, w których istniała realna możliwość pokrycia kosztów naprawy z innych źródeł było działaniem niegospodarnym.

Bezczynność w tym zakresie stanowiła 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.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podejmować działania zmierzające do wyegzekwowania z OC ustalonych sprawców zdarzeń drogowych zwrotu pełnej wysokości kosztów naprawy uszkodzonych lub zniszczonych elementów miejskiej infrastruktury drogowej.
2. Kontynuować działania wobec ustalonych sprawców uszkodzenia infrastruktury drogowej w celu uzyskania z polis ubezpieczeniowych sprawców odszkodowań w pełni pokrywających poniesione przez ZDM koszty naprawy powstałych szkód.
3. W przypadku niezidentyfikowania sprawcy uszkodzeń infrastruktury drogowej, podejmować działania w celu uzyskania odszkodowania z własnej polisy na pokrycie kosztów koniecznych napraw.
4. Podjąć działania organizacyjne w celu nie dopuszczenia do przedawnienia roszczenia wobec sprawców zdarzeń drogowych.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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
Monika Bukowiec
St. inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.) w tekście wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 maja 2021 r. (nr LKA.410.003.03.2021) dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej, poprzez:

- skreślenie na stronie 17 w drugim wierszu od dołu (w przypisie nr 56) liczby „29” i zastąpienia jej liczbą „28”.

Katowice, 31 maja 2021 r.

.....
.....

Dyrektora podpis